



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
**Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών**

**ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ
ΤΟΜΕΑΣ ΠΟΙΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ 2014-2016**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Κωνσταντίνος Θεοχάρη Σφυριδάκης

ΑΜ: 832

LOBBYING

**Διεθνή και Ελληνική έννομη τάξη
de lege lata και de lege ferenda**

Επιβλέπων

Επίκουρος Καθηγητής, Αλέξανδρος Δημάκης

Αθήνα, 2016

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

LOBBYING

ΟΡΙΣΜΟΣ - ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΗΣ ΟΠΤΙΚΗ

1.1 Lobbying: ορισμός

«Η δραστηριότητα κατά την οποία γίνεται η προσπάθεια επηρεασμού ενός προσώπου με εξουσία, συνήθως εκλεγμένου μέλους της κυβέρνησης, ώστε να υποστηρίξει νόμους ή κανονισμούς που δίνουν σε έναν οργανισμό ή βιομηχανία, ένα πλεονέκτημα».

«The activity of trying to persuade someone in authority, usually an elected member of a government, to support laws or rules that give your organization or industry an advantage.»¹

Ο ορισμός της λέξης "Lobbying" δεν έχει αποδοθεί στην Ελληνική μονολεκτικά, παρά μόνο ως περιφραστικός ορισμός συναντάται. Ο λόγος είναι ότι προέρχεται από την Αγγλική λέξη "Lobby" που μεταφράζεται ως «προθάλαμος», καθώς, όπως θα αναλυθεί εκτενέστερα κατωτέρω, στο προθάλαμο της Βουλής συναντιόνταν οι εκπρόσωποι των οικονομικών συμφερόντων με τους βουλευτές, πριν αυτοί μπουν στο κοινοβούλιο και ψηφίσουν.

Μία εκδοχή είναι ότι ο ορισμός του λήμματος «Lobbying» προέρχεται από τις συναθροίσεις μελών του Βρετανικού Κοινοβουλίου στα Halls ή Lobbies (προθάλαμους) έξω από τις αντίστοιχες αίθουσες, πριν και μετά τις αντιπαραθέσεις τους, όπου μπορούσαν να βρίσκονται με πολίτες, μεταξύ των οποίων και άτομα που εκπροσωπούσαν τα συμφέροντα, επί των συζητούμενων θεμάτων.²

¹ Cambridge Dictionaries, Business English, έκδοση 2013.

² "BBC Definition of lobbying". BBC News. 01-10-2008.

1.2 Ιστορική προέλευση της λέξης

Η πρακτική του Lobbying έχει εδραιωθεί ως τακτική πίεσης «από τα παρασκήνια» ομάδων κοινών οικονομικών συμφερόντων, με μακροπρόθεσμους στόχους, αφορούντες κυρίως τον επηρεασμό της ασκούμενης πολιτικής από την κυβέρνηση. Lobbyists ή Ελληνιστί «Λομπίστες», είναι πρόσωπα ή οργανώσεις – κοινωνικές ομάδες, που προσπαθούν να επηρεάσουν την κυβέρνηση για λογαριασμό ενός ειδικού ενδιαφέροντος.³

Το Lobbying έχει πολλές εκφάνσεις, τόσο ως προς τα μέσα πίεσης, όσο και ως προς τα αποτελέσματα. Η ποικιλότητα αυτή, που θα αναλυθεί αμέσως μετά, έχει ως αποτέλεσμα, την συστηματικοποίηση του, εφόσον υπάρχουν πλέον επαγγελματίες λομπίστες, οι οποίοι μάλιστα νομίμως και ελευθέρως παρέχουν τις υπηρεσίες τους.

Στο σημείο αυτό είναι αναγκαίο να υπογραμμιστεί ότι, η τακτική του Lobbying δεν είναι καθαυτή παράνομη και μάλιστα πρέπει να προστατεύεται ως Συνταγματικό δικαίωμα ελεύθερης συμμετοχής στην οικονομία, στο όριο που δεν εμπλέκεται με την διαφθορά. Φυσικά εάν η τακτικές του Lobbying δεν εμπλεκόταν συχνά με τη διαφθορά στο δημόσιο, δεν θα είχε τη σημασία που έχει σήμερα.

Τέλος, χαρακτηριστικό του Lobbying αποτελεί το γεγονός ότι συνήθως τα αποτελέσματά του απέχουν τόσο από την μεθόδευση⁴, ώστε δύσκολα

³ Δρ. Μαρία Καμβία Καπαρδή, Ενημερωτική συζήτηση για το Lobbying, Transparency International – the global coalition against corruption.

⁴ «Παράδειγμα αποτελεί η δημιουργία του παιδικού «Poreye», όπου ο γνωστός Ναύτης δυναμώνει χαρακτηριστικά μετά από κάθε κατανάλωση σπανακιού. Η βιομηχανία σπανακιού, στα τέλη της δεκαετίας του '30 έπεισε την αμερικανική κυβέρνηση ότι το σπανάκι έχει υψηλή περιεκτικότητα σε σίδηρο, πράγμα άκρως ευεργετικό για τον οργανισμό. Αποτέλεσμα ήταν να επιλεγεί το σπανάκι ως δυναμωτικό του «Poreye» και να εκτοξευθεί η κατανάλωση σπανακιού κατά 33%.» – Πρωτοπαπαδάκης Ιωάννης, Δημόσιες Σχέσεις, εκδόσεις Σταμούλης.

μπορούν να συνδεθούν και να στερεώσουν αντικειμενική υπόσταση σε κάποια ποινική διάταξη⁵, γεγονός που θα απασχολήσει στην οικεία ενότητα.

1.3 Το Lobbying στην σύγχρονη εποχή

Στις Αγγλοσαξονικές χώρες, απ' όπου και ξεκίνησε, όχι μόνο δεν θεωρείται παράνομο, αλλά προστατεύεται από ένα ευρύ πλαίσιο συνταγματικών, διοικητικών και ποινικών διατάξεων. Η θεσμοθέτηση του Lobbying έχει αποτέλεσμα στις χώρες αυτές και στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να ασκείται από Συμβούλους και εξειδικευμένα γραφεία, με κατηρτισμένο προσωπικό. Αντίθετα στις χώρες που δεν έχει γίνει θεσμοθέτηση, το Lobbying γίνεται από συνδικάτα, συνδικαλιστικές οργανώσεις ή φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης

Η έλλειψη νομικού πλαισίου σε δυτικές χώρες, όπως η Ελλάδα, καθιστά το Lobbying μια πρακτική του περιθωρίου, η οποία βεβαίως έχει τεράστιο πραγματικό οικονομικό αντίκτυπο, χωρίς να υπάρχει ο αντίστοιχος έλεγχος του κράτους. Η άναρχη κατάσταση που επικρατεί, αναφορικά με τις προϋποθέσεις που θα έπρεπε να εναρμονίζονται οι de facto ασκούντες τακτικές Lobbying, έχει δώσει πεδίο δράσεις σε πλείστα οικονομικά συμφέροντα να «αλωνίζουν» ανενόχλητα, όχι μόνο προς όφελος του αλλά σε βάρος της δημόσιας περιουσίας.

Το Lobbying, στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των Ηνωμένων Πολιτειών Αμερικής αλλά και πολλών ακόμα κρατών, όπως η Μεγάλη Βρετανία, κατέχει κεντρικό ρόλο, στη διαμόρφωση των νομοσχεδίων. Με τη θεσμοθέτησή του, έχουν συνταχθεί ειδικευμένες εταιρίες προς παροχή υπηρεσιών Lobbying. Οι εταιρίες αυτές διαθέτουν ευρύ προσωπικό, με ειδικευμένους συμβούλους σε θέματα που απασχολούν τις νομοπαρασκευαστικές επιτροπές.

⁵ Είναι χαρακτηριστική η απόσταση αιτίας και αιτιατού, στα αποτελέσματα του Lobbying, έννοιας απόλυτα σημαντικής στο Ελληνικό Ποινικό Δίκαιο.

Η ειδίκευση και η επαγγελματικότητα που υφίσταται πλέον στον κλάδο του Lobbying, παράγει έρευνες σχετικές με το υπό κρίση νομοσχέδιο, από ομάδες έρευνας που μπορούν να παρέχουν περισσότερες πληροφορίες, από το συνήθως μη ειδικευμένο προσωπικό των Υπουργείων και της διοίκησης. Μάλιστα, είναι πρόσφορο να φέρουμε για παράδειγμα, πλείστα όσα νομοσχέδια και αποφάσεις αναλόγου εύρους της διοίκησης, στην Ελλάδα, όπου ακριβώς αυτή η έλλειψη ειδικών γνώσεων από τις νομοπαρασκευαστικές επιτροπές των Υπουργείων, αναφορικά με το θέμα για το οποίο εκδόθηκαν, οδήγησε σε ελλειπή, στην καλύτερη, νομοσχέδια, όπου ερχόταν δύο και τρείς διορθωτικές πριν εφαρμοστούν⁶.

Η υπερεξειδίκευση που επιφέρει η ανάπτυξη της εποχής μας, επιβάλλει την αποκέντρωση της δυνατότητας έρευνας, αναφορικά με Νόμους που πρόκειται να ψηφιστούν, οι οποίοι θα έχουν σοβαρή επίδραση στις οικονομικοπολιτικές συνθήκες της κοινωνίας. Η αποκέντρωση αυτή, δεν είναι δυνατό να επιτευχθεί με υπερδιόγκωση του Δημοσίου, όπως είθισται να συμβαίνει στην Ελλάδα, αλλά αντίθετα είναι λογικό να μετατίθεται ένα μέρος της ευθύνης στην ιδιωτική πρωτοβουλία.

Οι δυτικές οικονομίες, όπως των Η.Π.Α. και της Ε.Ε., έχουν ως βασική αρχή την ιδιωτική πρωτοβουλία, στα πλαίσια του Φιλελευθερισμού. Ο ιδιώτης, έχοντας κίνητρο την οικονομική του ανέλιξη και επιτυχία, είναι ευχερέστερος

⁶ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο «Νόμος Διαμαντοπούλου», ήτοι ο Ν. 4009/2011 για *«Δομή, λειτουργία, διασφάλιση της ποιότητας των σπουδών και διεθνοποίηση των ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων»*, όπου *«προετοιμάστηκε πριν από την ψήφισή του μέσα από μακρά και σε βάθος διαβούλευση»*, όπως είχε δηλώσει η τότε Υπουργός Παιδείας κ. Άννα Διαμαντοπούλου. Η κοινότητα των Πανεπιστημιακών, που γνώριζε τα πλείστα προβλήματα που θα δημιουργούσε ο νόμος άμα την εφαρμογή του, προχώρησε σε προσφυγές ενώπιον του ΣτΕ (τις οποίες απέρριψε συλλήβδην με τις υπ' αριθμ. 510-525/2015 αποφάσεις του) [πηγή, Καθημερινή – 20/02/2015], ενώ το ίδιο το Υπουργείο προέβη σε έκδοση πολλών εφαρμοστικών εγκυκλίων, δείγμα της σύγχυσης που προκλήθηκε από ένα νομοσχέδιο με καλή πρόθεση μεν, άτεχνη εκτέλεση δε. Τα προβλήματα αυτά θα είχαν αποφευχθεί, εάν στην Ελλάδα προβλεπόταν η δραστηριοποίηση γραφείων Lobbying που σε συνεννόηση με ειδικούς και ανθρώπους της Παιδείας, είχαν εντοπίσει νωρίτερα και ασφαλέστερα το προβλήματα αυτά.

προς ειδίκευση και στόχευση σε ένα τομέα, από το Δημόσιο, του οποίου ο ρόλος θα πρέπει να είναι περισσότερο ρυθμιστικός και απασχολημένος με την κοινωνική πολιτική που οφείλει να ασκεί.

Όμως ο ιδιώτης δεν αποτελεί πανάκεια για την οικονομία, καθώς ως έχων ατομικό κίνητρο είναι λογικό και δεδομένο ότι, με την παρεμβατικότητα στην οικονομία που θα του επιτραπεί, επιδίωξή του είναι η επίτευξη του δικού του στόχου, δηλαδή της οικονομικής και προσωπικής του ανέλιξης, παρά του Δημοσίου συμφέροντος. Για το λόγο αυτό τοποθετείται ένα θεσμικό πλαίσιο, από κανόνες, νόμους και απαγορεύσεις, εντός του οποίου είναι ελεύθερος να δράσει. Εφόσον όμως ξεφύγει από το πλαίσιο αυτό, χρησιμοποιώντας αθέμιτες τακτικές, βρίσκεται αντιμέτωπος με τη θεσμική αντίδραση της κοινωνίας, που κυρίως εκφράζεται με το ποινικό δίκαιο, όπως έχει προβλεφθεί.

Γίνεται τελικώς εμφανές το γεγονός ότι σε μία σύγχρονη οργανωμένη κοινωνία, όπως πρέπει να είναι η Ελλάδα, είναι απαραίτητο ένα πλαίσιο κανόνων και οριοθετήσεων του Lobbying. Η «δαιμονοποίησή» του στη συνείδηση του μέσου κοινωνού, δεν αποτελεί φραγμό για τους επίδοξους λομπίστες, αλλά τουναντίον πρόκειται για *«ένα ζευγάρι παχιές παρωπίδες»*, πέριξ του οποίου τα οικονομικά συμφέροντα τεχνηέντως επηρεάζουν νομοθεσίες και διαφθείρουν το δημόσιο, χωρίς τα οφέλη που θα μπορούσαν να αποκομιστούν από επαγγελματίες λομπίστες. Αντίθετα, στις ανεπτυγμένες οικονομίες των Η.Π.Α. και της Ε.Ε., υπάρχει ένα αυστηρό θεσμικό πλαίσιο δραστηριοποίησης για τα Lobby. Φυσικά, δεν λειτουργούν πάντα με την διαφάνεια που απαιτεί το δημοκρατικό και φιλελεύθερο δικαιοπολιτικό μας σύστημα, ωστόσο οι διαδικασίες που ακολουθούνται, βοηθούν τα μέγιστα στην εδραίωση της εμπιστοσύνης των πολιτών στη διοίκηση και δικαιοσύνη.

2 Το Lobbying στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Στις Βρυξέλλες, de facto έδρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δραστηριοποιούνται χιλιάδες λομπίστες⁷, με στόχο την άντληση οικονομικών πόρων από την Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά φυσικά και την άσκηση επιρροής στα νομοπαρασκευαστικά και αποφασιστικά όργανα της Ε.Ε., αντιπροσωπεύοντας επιχειρήσεις, Ο.Τ.Α., μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ) και πολλά περισσότερα, ακόμα και μη ευρωπαϊκά, συμφέροντα. Υπολογίζεται⁸ ότι περισσότερες από 500 επιχειρήσεις δραστηριοποιούνται σε επίπεδο lobbying στο επίπεδο της Ε.Ε., ενώ αντίστοιχα υπάρχουν πολλές νομικές εταιρίες ειδικευμένες στην παροχή υπηρεσιών lobbying⁹.

Η δράση των lobbyists στην ΕΕ, λαμβάνει χώρα σε τρία βασικά επίπεδα, **α) στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, β) στο Ευρωπαϊκό κοινοβούλιο και τέλος γ) στο Συμβούλιο των Υπουργών**, δηλαδή στα θεσμικά κέντρα λήψης πολιτικών και νομικών αποφάσεων. Η διαδικασία του lobbying στην Ευρωπαϊκή Ένωση ξεκινάει από την Επιτροπή και συνεχίζεται στο κοινοβούλιο¹⁰. Αυτό συμβαίνει γιατί η ίδια η λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης δομείται με το Ευρωκοινοβούλιο να συζητά τελικώς και να υπερψηφίζει ή καταψηφίζει αντίστοιχα τις προτάσεις της Επιτροπής.

«Οι καλά επεξεργασμένες νομοθετικές εκθέσεις, βασισμένες στην προσεκτική έρευνα και τη λεπτομερή ανάλυση, μπορούν να ενισχύσουν τη φήμη ενός πρόσφατα εκλεγμένου ευρωβουλευτή. Και μια φήμη μπορεί να οδηγήσει στις ηγετικές θέσεις στο μέλλον, με κέρδος και για τις δύο πλευρές»¹¹. Καίριο ρόλο έχει ο εισηγητής ενός νομοθετήματος, ο οποίος είναι μέλος της Επιτροπής και είναι επιφορτισμένος να τροποποιήσει τελικώς κάθε

⁷ Παπανδρόπουλος, Α. (2010), Lobbying στις Βρυξέλλες.

⁸ Ζαχαριάδου, Ρ. (2009), Αχίλλειος πτέρνα της Ελλάδας το lobbying - Η «ευρωπαϊκή διαπλοκή».

⁹ Π.Χ. Alber & Geiger AG (Advocacy in Legislation).

¹⁰ Lehmann, W. - Lobbying in the European Union: current rules and practices, Luxembourg: European Parliament, 2003.

¹¹ Lehmann, W. ο.π.

σχέδιο νόμου και να το επανεισάγει στο Ευρωκοινοβούλιο προς ψήφιση. Επομένως είναι ταυτόχρονα και εύλογα ο κύριος «στόχος» των Lobbies.¹²

Τελευταίο επίπεδο αποτελούν τα Υπουργικά Συμβούλια, τα οποία όμως, λόγω της σύνθεσής τους, από μέλη της κυβέρνησης κάθε χώρας (τους Υπουργούς), πρέπει να προσεγγίζονται σε εθνικό επίπεδο, πράγμα που τα καθιστά λιγότερο ευπρόσιτα από τους άλλους δύο φορείς εξουσίας της Ε.Ε.. Το Lobbying στο Συμβούλιο είναι περισσότερο δαπανηρό άλλωστε από τα ανωτέρω, καθώς οι επιστημονικοί σύμβουλοι των κρατών, βρίσκονται στα κράτη – μέλη του Συμβουλίου και όχι στις Βρυξέλες.¹³ Άλλωστε οι αποφάσεις της Ε.Ε., σε εθνική νομοθεσία μεταφέρονται με εφαρμοστικούς νόμους, στους οποίους κυρίως στοχεύουν οι τοπικά δραστηριοποιούμενες εταιρίες. Για τους λόγους αυτούς το lobbying σε επίπεδο Ε.Ε. δεν μπορεί να έχει τα ίδια αποτελέσματα με το αντίστοιχο εθνικού επιπέδου lobbying· πλην όμως είναι τεράστιας σημασίας η πρακτική του στα πλαίσια αυτής, αφενός δια του λόγου ότι διαχειρίζεται τεράστια χρηματικά ποσά, αφετέρου επειδή το θεσμικό πλαίσιο που έχει συσταθεί μπορεί να αποτελέσει «μπούσουλα» για το de lege ferenda Ελληνικό δίκαιο.

2.1 Θεσμικό Πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η λειτουργία του Lobbying στα πλαίσια της Ε.Ε. προστατεύεται στο αρ. **11 παρ. 1, 2 και 3 της Συνθήκης της Λισαβόνας** για τη Ευρωπαϊκή Ένωση¹⁴, στο κεφάλαιο για τις *«Διατάξεις περί Δημοκρατικών Θεσμών»*, όπου προβλέπεται ότι:

¹² O'Connor B. - Some Basic Ideas on the Decision Making and Lobbying in the European Union, Liuc Papers, Vol13, No17, σελ. 1-39, 1997.

¹³ Lehmann, W. ο.π.

¹⁴ Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης, Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Στοιχεία Συνθήκης της Λισαβόνας, εκδ. Βας. Ν. Κατσαρού, Αθήνα 2010, σελ 171

1. *Τα θεσμικά όργανα δίδουν, με τα κατάλληλα μέσα, στους πολίτες και στις αντιπροσωπευτικές ενώσεις τη δυνατότητα να γνωστοποιούν και να ανταλλάσσουν δημόσια τις γνώμες τους σε όλους τους τομείς δράσης της Ένωσης.*

2. *Τα θεσμικά όργανα διατηρούν ανοιχτό, διαφανή και τακτικό διάλογο με τις αντιπροσωπευτικές ενώσεις και την κοινωνία των πολιτών.*

3. *Προκειμένου να εξασφαλίζεται η συνοχή και η διαφάνεια των δράσεων της Ένωσης, η Επιτροπή διεξάγει ευρείες διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη.*

Οι ομάδες Lobbying που δρουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αποτελούνται από ειδικευμένους τεχνοκράτες στα ζητήματα που θέλουν να ασκήσουν επιρροή. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να ασκούν μεγάλη επιρροή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εφόσον υφίσταται έλλειψη εξειδίκευσης των μελών του αλλά και των μονίμων υπαλλήλων σε συγκεκριμένα θέματα, για τα οποία καλείται να νομοθετήσει.¹⁵

Με την **ΕΕ L 191 της 22.7.2011** συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, που αναθεωρήθηκε τον Απρίλη του 2014, θεσμοθετήθηκε το Μητρώο Διαφάνειας (που αναλύεται κατωτέρω), ώστε οι επίδοξες εταιρίες Lobbying να εγγράφονται σε ένα διαφανές και ευκόλως προσβάσιμο από τους πολίτες περιβάλλον· θεσμός παρόμοιος με τον αντίστοιχο των Η.Π.Α. Στα πέντε χρόνια λειτουργίας, μετράει πλέον πάνω από 10.000 εγγραφές κυρίως επιχειρήσεων (5.111 εγγραφές) και ΜΚΟ (2.545 εγγραφές) σύμφωνα με τα επίσημα στατιστικά στοιχεία της Ε.Ε.¹⁶.

Το εγχείρημα του μητρώου διαφάνειας της Ε.Ε. έχει βρει μεγάλη ανταπόκριση στα πλαίσια των επιχειρήσεων, πλην όμως δεν παύει να υπάρχει ένα μέρος που κατακρίνει τη θεσμοθέτησή του. Η κριτική έρχεται κυρίως από

¹⁵ Ζαχαριάδου, Ρ., ο.π.

¹⁶ <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=en&action=prepareView>

σοσιαλιστικές ριζοσπαστικές ομάδες¹⁷ και αναφέρεται στο γεγονός ότι ουσιαστικά βρίσκουν νομικό έρεισμα μεγάλες εταιρίες, τα συμφέροντα των οποίων απέχουν από το δημόσιο συμφέρον που εξυπηρετεί το αρ. 11 της Συνθήκης της Λισαβώνας, να επηρεάζουν την οικονομική πολιτική της Ε.Ε.. Η κριτική αυτή δεν πρέπει να περνάει αδιάφορη, καθώς πράγματι ratio του εν λόγω άρθρου είναι η ενίσχυση των δικαιωμάτων των πολιτών¹⁸, με τελικώς την συμμετοχή τους στη νομοθετική διαδικασία. Τελικώς όμως, η αντιπροσώπευση αφορά τις αυτές εταιρίες, με ο,τι αυτό συνεπάγεται. Φυσικά, το Μητρώο Διαφάνειας και ο Κώδικας Δεοντολογίας αποτελούν ένα πολύ γενναίο βήμα προς τη Δημοκρατία, της Ε.Ε..

2.2 Μητρώο Διαφάνειας και κώδικας Δεοντολογίας

Από τις 23 Ιουνίου 2011, λειτουργεί στην Ευρωπαϊκή Ένωση το «Μητρώο Διαφάνειας», στο οποίο πλέον οφείλουν να εγγράφονται όσοι επιθυμούν να έχουν πρόσβαση στους χώρους της Ε.Ε. καθώς ο μόνος θεσμός που έχει θεσπίσει νομοθεσίες για το «lobbying» είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Το 2014 επεκτάθηκε με νέα διοργανική συμφωνία.

Η εγγραφή στο Μητρώο διαφάνειας¹⁹ διασφαλίζει στους Λομπίστες την είσοδο στο Ευρωκοινοβούλιο, εφόσον τηρείται ο κώδικας δεοντολογίας του παραρτήματος 3 της διοργανικής συμφωνίας. Η εγγραφή στο Μητρώο Διαφάνειας αποτελεί κεντρικό θέμα στις συζητήσεις μεταξύ των θεσμών της Ε.Ε.. Χαρακτηριστικά ο πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είχε ως βασική

¹⁷ Ριζοσπάστης, 16 Οκτωβρίου 2016, «Μητρώο διαφάνειας» της ΕΕ για τα «λόμπι»: Πώς γίνονται «νόμος» τα συμφέροντα του κεφαλαίου»

¹⁸ Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης, ο.π., σελ 16

¹⁹ Agreement between the European Parliament and the European Commission on the transparency register for organizations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation.

προεκλογική του θέση, την επέκταση της εγγραφής των Lobby στο Μητρώο Διαφάνειας, σε όλους τους θεσμούς της Ε.Ε.²⁰.

Τη θέση του αυτή δείχνει να κάνει πραγματικότητα, καθώς ήδη έχει ψηφιστεί η **C 3301/30.05.2016** απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, για «Τη διασφάλιση οριζοντίων κανόνων σχετικά με δημιουργία και τη λειτουργία επιτροπών εμπειρογνωμόνων». Οι ομάδες αυτές, όπως ανεφέρθη, λειτουργούν στα πλαίσια του αρ. 11 της Συνθήκης, επιδρώντας στις νομοπαρασκευαστικές επιτροπές.

Άλλωστε «Περίπου 800 ομάδες εμπειρογνωμόνων συμβουλεύουν σήμερα την Επιτροπή σε όλους τους τομείς πολιτικής. Τα μέλη των ομάδων εμπειρογνωμόνων είναι δυνατόν να διορίζονται είτε ως μεμονωμένα άτομα είτε ως εκπρόσωποι κρατών μελών, τρίτων χωρών, ευρωπαϊκών ή διεθνών οργανισμών, επιχειρήσεων, συνδικαλιστικών οργανώσεων, οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, πανεπιστημίων ή άλλων συμφερόντων.

*Οι ομάδες εμπειρογνωμόνων παρέχουν τις υπηρεσίες τους κατά την κατάρτιση νέας νομοθεσίας ή κατ' εξουσιοδότηση και εκτελεστικών πράξεων, την εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας ή γενικότερα τη χάραξη στρατηγικών κατευθύνσεων πολιτικής. Οι ομάδες αυτές δεν λαμβάνουν αποφάσεις - **ο ρόλος τους είναι καθαρά συμβουλευτικός** - αλλά μπορούν να διατυπώνουν απόψεις ή συστάσεις και να υποβάλλουν εκθέσεις στην Επιτροπή. Η Επιτροπή και οι υπάλληλοί της δεν έχουν απολύτως καμία δέσμευση όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο λαμβάνουν υπόψη τους τις γνωμοδοτήσεις και τις απόψεις των εν λόγω ομάδων εμπειρογνωμόνων. Οι αποφάσεις της Επιτροπής λαμβάνονται πάντα προς το γενικό συμφέρον της Ευρωπαϊκής Ένωσης.»²¹*

²⁰ I will therefore propose an Inter-institutional Agreement to Parliament and Council to create a mandatory lobby register covering all three institutions. The Commission will lead by example in this process. [Jean-Claude Juncker, A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change, Στρασβούργο 2014]

²¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1923_el.htm

Το ανωτέρω αποτελεί απόσπασμα από το δελτίο τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 30 Μαΐου 2016 και έρχεται σε συνέχεια της «*Διοργανική Συμφωνία για τη Βελτίωση της Νομοθεσίας*», που υπογράφηκε τον Απρίλιο, με σκοπό την ακόμα διαφανέστερη λειτουργία των Lobby στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πιο πρόσφατη είναι η από 28 Σεπτεμβρίου 2016 πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να γίνει το Μητρώο Διαφάνειας υποχρεωτικό για όλα τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε., όπως ανακοίνωσε με αντίστοιχο δελτίο τύπου²².

Παρατηρείται πλέον ξεκάθαρα ότι παρ' όλα τα προβλήματα που αντιμετωπίζει, τόσο σε οικονομικό, όσο κυρίως σε πολιτικό επίπεδο, η Ευρωπαϊκή Ένωση κάνει συνεχώς βήματα εμπρός στο θέμα του Lobbying. Η εμπειρία των αξιωματούχων της Ε.Ε. επιτάσσει τη ακριβέστερη θεσμοθέτηση του νομικού και κανονιστικού πλαισίου λειτουργίας του Lobbying, χωρίς φυσικά να το απαγορεύει, τουναντίον το επιζητά. Η προοδευτική αυτή αντιμετώπιση της Ε.Ε., οφείλει να γίνει οδηγός για τα κράτη-μέλη και τελικώς να ψηφιστεί οδηγία προς συμμόρφωση αυτών, όπως θα αναπτυχθεί στο οικείο κεφάλαιο.

Ειδικότερα, όσον αφορά το Κώδικα Δεοντολογίας, είναι χρήσιμη μια αναφορά στους όρους που θέτει για την εύρυθμη λειτουργία του Lobbying²³, ώστε να καθοριστεί και η έκνομη συμπεριφορά, που τιμωρείται κατ' αρχήν πειθαρχικά, ώστε στο οικείο κεφάλαιο να αναπτυχθεί η σημασία της παράλληλης ποινικής αντιμετώπισης, αθέμιτων τακτικών σε εθνικό επίπεδο:

A) *Να δηλώνουν πάντα το όνομα και τον αριθμό καταχώρισής τους, εφόσον υφίσταται, καθώς και τον ή τους φορείς για τους οποίους εργάζονται ή τους οποίους εκπροσωπούν· να δηλώνουν τα συμφέροντα, τους στόχους ή σκοπούς που προωθούν και, όπου απαιτείται, να διευκρινίζουν τους πελάτες ή τα μέλη που εκπροσωπούν.*

²² file:///C:/Users/Costas/Downloads/IP-16-3182_EL.pdf

²³ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/el/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.277.01.0011.01.ENG

Ο πρώτος δεοντολογικός κανόνας αφορά την αυτή γνωστοποίηση της ταυτότητας αλλά κυρίως τα οικονομικά συμφέροντα που εκπροσωπούν. Όπως αναφέρθη ανωτέρω, το αρ. 11 ορίζει ότι η προσβασιμότητα αφορά τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και μέσω αυτού τα οικονομικά συμφέροντα που συνδέουν μια ομάδα πολιτών. Είτε πρόκειται για μια εταιρία με έδρα χώρα της Ε.Ε., όπως για παράδειγμα η ήδη εγγεγραμμένη εταιρία «Amazon», είτε για μια σύζευξη οικονομικών φορέων, όπως η καπνοβιομηχανία μίας χώρας.

Η δήλωση των στόχων και των σκοπών που προωθούν είναι καίρια, προς προστασία της ελεύθερης οικονομίας της Ε.Ε., καθώς είναι πράγματι νόμιμο και σύμφωνο με τη αγορά, ένα Lobby να επιζητά την επίτευξη ενός οικονομικού στόχου²⁴, συμμετέχοντας στις διαβουλεύσεις. Πλην όμως, εφόσον δεν κοινοποιήσει το στόχο του, πλήττει βάναυσα την εμπιστοσύνη των πολιτών στις διαφανείς εργασίες της Ε.Ε., εφόσον συμμετέχει ή αλληλεπιδρά σε αυτές.

Β) Να μην αποσπούν ή επιχειρούν να αποσπάσουν πληροφορίες ή αποφάσεις με ανέντιμο τρόπο ή με αθέμιτη πίεση ή με ανάρμοστη συμπεριφορά.

Γ) Να μην προβάλλουν ισχυρισμούς περί επίσημων σχέσεων με την Ευρωπαϊκή Ένωση ή οποιοδήποτε από τα θεσμικά όργανά της στις συναλλαγές τους με τρίτους, ούτε να παρουσιάζουν ψευδή εικόνα της εγγραφής τους προκειμένου να παραπλανήσουν τρίτους, ή μόνιμους υπαλλήλους ή λοιπό προσωπικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ούτε να χρησιμοποιούν τους λογοτύπους των θεσμικών οργάνων της ΕΕ χωρίς ρητή συγκατάθεση.

Δ) Να μεριμνούν ώστε, στον βαθμό που τους είναι δυνατόν να γνωρίζουν, οι πληροφορίες τις οποίες παρέχουν κατά την εγγραφή και εν συνεχεία στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων τους που καλύπτονται από το Μητρώο να είναι πλήρεις, επικαιροποιημένες και μη παραπλανητικές· να

²⁴ Όπως για παράδειγμα η μείωση του φόρου κατανάλωσης σε ένα προϊόν, ή ο περιορισμός εισαγωγών ανταγωνιστικών προϊόντων από χώρες εκτός της Ε.Ε..

δέχονται ότι όλες οι παρεχόμενες πληροφορίες υπόκεινται σε έλεγχο και να είναι συνεργάσιμοι όταν δέχονται διοικητικά αιτήματα για πρόσθετες πληροφορίες και επικαιροποιήσεις.

Ε) Να μην πωλούν σε τρίτους αντίγραφα εγγράφων που έχουν λάβει από θεσμικό όργανο της ΕΕ.

Οι υπό Β – Ε κανόνες, αφορούν τη διαφανή και σύννομη εκμετάλλευση της θέσης που αποκτούν μέσω της ενασχόλησής με το Lobbying. Πρώτο βήμα για ένα λομπίστα είναι η απόκτηση «πληροφοριών» για επικείμενη νομοθετική ή κανονιστική πρόβλεψη. Οι «πληροφορίες» αυτές είναι πολύτιμες καθώς αποτελούν το πρώτο «προϊόν» που «πωλούν» οι επαγγελματίες Λομπίστες. Σκιαγραφείται λοιπόν μία αρμόζουσα συμπεριφορά σχετικά με τη χρήση τους αλλά και τη διαδικασία λήψης τους, μεταφέροντας το βάρος της ευθύνης στο λομπίστα που επιθυμεί να αποκτήσει ή πλέον κατέχει την «πληροφορία».

Επιπλέον, εκτενώς αναφέρεται η υποχρέωση ακριβούς δήλωσης των στοιχείων που αφορούν τη δράση του λομπίστα, τα οποία μάλιστα *«υπόκεινται σε έλεγχο»*. Είναι χαρακτηριστικό ότι τα στοιχεία αυτά, είναι «εκτεθειμένα» σε όλους τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς ο έλεγχος δύναται να ασκείται, όπως αναλύεται, και από τον κάθε απλό πολίτη ξεχωριστά. Άλλωστε η ratio της διάταξης είναι ακριβώς η διαφάνεια των συναλλαγών που γίνονται σε επίπεδο Lobbying, η οποία δε θα ήταν δυνατό να επιτευχθεί πίσω από κλειστές πόρτες.

ΣΤ) Να σέβονται όλους τους κανόνες, κώδικες και πρακτικές ορθής διακυβέρνησης που καθιερώνουν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, και να αποφεύγουν οποιαδήποτε παρακώλυση στην υλοποίηση και εφαρμογή τους.

Ζ) Να μην παρακινούν τα μέλη των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τους μόνιμους υπαλλήλους ή το λοιπό προσωπικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ή τους βοηθούς ή ασκούμενους των εν λόγω μελών, να παραβούν τους κανόνες και τα πρότυπα συμπεριφοράς που τους διέπουν.

Η) Αν απασχολούν πρώην μόνιμους ή λοιπούς υπαλλήλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ή βοηθούς ή ασκούμενους μελών οργάνων της ΕΕ, να

σέβονται την υποχρέωση των υπαλλήλων αυτών να τηρούν τους κανόνες και τις απαιτήσεις εμπιστευτικότητας που ισχύουν για αυτούς.

Θ) Να εξασφαλίζουν προηγούμενη συγκατάθεση του βουλευτή ή των βουλευτών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσον αφορά οποιαδήποτε συμβατική σχέση ή σχέση απασχόλησης με οποιοδήποτε πρόσωπο από το καθορισμένο περιβάλλον του βουλευτή.

I) Να τηρούν όλους τους κανόνες περί δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των πρώην βουλευτών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των πρώην μελών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

IA) Να ενημερώνουν εκείνους τους οποίους εκπροσωπούν για τις υποχρεώσεις τους απέναντι στα όργανα της ΕΕ.

Οι υπό ΣΤ-ΙΑ κανόνες, αναφέρονται στην χρηστή και δεοντολογικά ορθή δράση των lobbyists στα πλαίσια της Ε.Ε.. Ουσιαστικά πρόκειται για ένα παραινετικό κώδικα δεοντολογίας, που αναγράφονται συμπεριφορές, κάποιες φορές ακραίες²⁵, ακριβώς για να υποδεικνύεται η αρμόζουσα συμπεριφορά σε όσους επιθυμούν να δραστηριοποιούνται στο χώρο της Ε.Ε.. Άλλωστε, αντίθετα με ότι ισχύει στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής, δεν πρόκειται για ένα κώδικα η παραβίαση του οποίου επιφέρει ποινικές κυρώσεις, αλλά μονάχα πειθαρχικές.

Σε περίπτωση αθέτησης του κώδικα δεοντολογίας δίνεται η δυνατότητα της καταγγελίας της αθέμιτης αυτής δράσης, ακόμα και από απλούς πολίτες. Σύμφωνα με την παράγραφο 34 της Συμφωνίας, εφόσον καταγγελθεί συνεχόμενη αθέμιτη συμπεριφορά, θα αφαιρεθεί από το μέρος (lobbyist) αυτό η δυνατότητα να παρευρίσκεται στους χώρους του ευρωκοινοβουλίου και της επιτροπής, για διάστημα ενός έως δύο έτη. Επακόλουθο του μέτρου αυτού είναι και η δημόσια αναφορά της αθέμιτης πρακτικής του, πράγμα που προφανώς στοχεύει να πλήξει το brand της αντίστοιχης εταιρείας, ή συμφερόντων.

²⁵ Όπως το να παρακινήσεις μέλη των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να παραβούν τους κανόνες και τα πρότυπα συμπεριφοράς που τους διέπουν.

3 Το Lobbying στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής

Το πρώτον εισήχθη στην έννομη τάξη των Η.Π.Α. με το νόμο “Lobbying Disclosure Act of 1995 (LDA)”, στον τίτλο 2 του Κώδικα των ΗΠΑ²⁶ και τροποποιήθηκε το 2007 με το «Honest Leadership and Open Government Act (HLOGA)», όπου ενίσχυσε τις προϋποθέσεις για δραστηριοποίηση στο χώρο του Lobbying. Καθώς πρόκειται για ένα εθνικό νόμο, σε αντίθεση με το αντίστοιχο νομοθετικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το εν λόγω Act έχει και ποινικές κυρώσεις για τους παραβάτες των όρων του.

Ο Νόμος αυτός ορίζει σε γενικές γραμμές τα όρια του πολιτικού lobbying, δηλαδή της επίσημης χρηματοδότησης πολιτικών και κομμάτων στην Αμερική, από ιδιώτες, υπό τις αυστηρές προϋποθέσεις του ως άνω Νόμου. Χαρακτηριστικότερο στοιχείο αποτελεί το registration code που υποβάλλεται στο SEC. 4 του «Disclosure Act». Ο Lobbyist οφείλει εντός 60 ημερών από την πρόσληψή του ως τέτοιου ή από την επαφή που είχε, να εγγραφεί²⁷ στα προβλεπόμενα μητρώα. Σε περίπτωση που αθετηθεί το registration code προβλέπεται μια ποινή που δεν ξεπερνά τα 200.000\$²⁸. Επίσης, εφόσον η αθέτηση αυτή έγινε με δόλο²⁹, τότε προβλέπεται επίσης η ποινή φυλάκισης έως 5 έτη.

Το “Registration code” και οι κανόνες που υπάρχουν στα 12 συνολικά Sections του Νόμου, δεν μπορούν φυσικά να καταπολεμήσουν κάθε παράνομη έκφανση του lobbying στην Αμερική³⁰. Όμως η νομιμοποίηση, υπό αυστηρές

²⁶ An Act to provide for the disclosure of lobbying activities to influence the Federal Government, and for other purposes.

²⁷ Sec.4 – Registration § 1. General Rule.

²⁸ Sec 7 – Penalties, §§ 1 & 2.

²⁹ Knowingly and corruptly fails to comply with any provision of this Act.

³⁰ Από τις πρώτες γραμμές άλλωστε αναφέρει ότι πρόκειται για «An Act To provide for the disclosure of lobbying activities to influence the Federal Government, and for other purposes».

προϋποθέσεις, της ιδιωτικής χρηματοδότησης πολιτικών κομμάτων και προσώπων, είναι ένα βήμα διαφάνειας που αντιμετωπίζει την κατάσταση όπως έχει.

Η οικονομική και πολιτική κατάσταση των Η.Π.Α. την κατέστησε πρωτοπόρο στον καθορισμό νομικού πλαισίου για το Lobbying καθώς πρόκειται για ένα ομοσπονδιακό κράτος, η διοίκηση του οποίου βρίσκεται σε πολλά επίπεδα. Η ομοσπονδοποίηση των Η.Π.Α., προκρίνει την ιδιαιτερότητα ότι κάθε πολιτεία έχει ιδιαίτερο νομικό καθεστώς, με την βουλή των αντιπροσώπων και τη Γερουσία να βρίσκονται επί κεφαλής αυτών. Έτσι, ακόμα και οι εκλογές για τον Πρόεδρο των Η.Π.Α., έχουν την ιδιαιτερότητα ότι δίδεται η δυνατότητα οι υποψήφιοι να λαμβάνουν χρηματοδότηση από ιδιώτες, άρα ιδιωτικά οικονομικά συμφέροντα. Η χρηματοδότηση των υποψηφίων Προέδρων στις Η.Π.Α. είναι μόνο ένα μικρό δείγμα της ισχυρής επιρροής και του κεντρικού ρόλου που έχουν οι οργανωμένοι λομπίστες.

Φυσικά, πριν τον ανωτέρω Νόμο, είχαν προταθεί από το Κογκρέσο και άλλα πλαίσια περιορισμού του Lobbying. Ήδη από το 1876 πραγματοποιήθηκε η πρώτη προσπάθεια εγγραφής των δραστηριοποιούμενων, στη γραμματεία του Clerk of the House, «προγόνου» της σημερινής Βουλής των Αντιπροσώπων³¹, πλην όμως δεν κράτησε για περισσότερο από ένα χρόνο. Δύο ακόμα απόπειρες περιορισμού του Lobbying, πριν το LDA, έγιναν το 1938 με το «Foreign Agent Registration Act (FARA)» και το 1945 με το «Regulation of Lobbying Act (RLA)»³², πλην όμως κρίθηκαν ανεπαρκείς.

Το LDA «ισχυροποιεί τις προϋποθέσεις εγγραφής και δραστηριοποίησης των lobbyists της Ουάσιγκτον, χωρίς να θίγει τα δικαιώματα των πολιτών, για

³¹ Rep. George Hoar, "Counsel for Cases Before Congress," Congressional Record, κεφ. 4, μέρος 4, 1876, σελ. 3230.

³² Jacob R. Straus, The Lobbying Disclosure Act at 20: Analysis and Issues for Congress, CRS Report, 2015, σελ 7

πρόσβαση στην Κυβέρνηση»³³. Ο ορισμός που δίνεται³⁴ καθιστά τον εκάστοτε λομπίστα επαγγελματία απασχολούμενο με την προώθηση των οικονομικών συμφερόντων του πελάτη του. Επιπλέον δίδεται μια ευρύτερη έννοια στον καθορισμό των ατόμων – στόχων του Lobbying³⁵.

Το 2007 με το HLOGA, το νομικό πλαίσιο για το Lobbying γίνεται πιο αυστηρό. Η μεγάλη καινοτομία είναι η επιταγή του Νόμου, τα στοιχεία που καταθέτουν οι λομπίστες, σύμφωνα με το Registration Code πρέπει να είναι εκτεθειμένα στο Internet για όποιον ενδιαφερόμενο πολίτη θέλει να ενημερωθεί³⁶³⁷. Επίσης όπως θα αναλυθεί κατωτέρω εντάθηκαν οι ποινές τόσο σε πειθαρχικό, όσο και σε ποινικό επίπεδο, πράγμα που καταδεικνύει την σημασία που έχει για την ελεύθερη οικονομία των Η.Π.Α. ο έλεγχος και η διαφανής λειτουργία των Lobby.

³³ Jacob R. Straus, ο.π. σελ 10, (περ. Αναφορά στον Γερουσιαστή Sen. Robert Dole, "Lobbying Reform," remarks in the Senate, Congressional Record, κεφ. 141, μέρος 14, 1995, σελ. 20193)

³⁴ «any individual who is employed or retained by a client for financial or other compensation for services that include more than one lobbying contact, other than an individual whose lobbying activities constitute less than 20 percent of the time engaged in the services provided by such individual to that client over a 3-month period»

³⁵ Jacob R. Straus, ο.π. σελ 12

³⁶ Jacob R. Straus, ο.π. σελ 12 και P.L. 110-81, 121 Stat. 748, 2007.

³⁷ Τέτοια site είναι το κρατικό «lobbyingdisclosure.house.gov» αλλά και ιδιωτικά όπως το «www.opensecrets.org/lobby/», όπου αναρτώνται στατιστικές και στοιχεία εξόδων και κερδών εταιριών που ασχολούνται με το Lobbying.

3.1 Θεσμικό Πλαίσιο των Η.Π.Α.

Το Registration Code των Η.Π.Α. είναι περισσότερο αυστηρό και σαφέστερα ορισμένο από το Μητρώο διαφάνειας της Ε.Ε., καθώς όπως αναφέρθη είναι πλαίσιο προστασίας εθνικής οικονομίας, επομένως υποχρεωτικό, εν αντιθέσει με το αντίστοιχο ενωσιακό πλαίσιο. Ορίζεται στην παράγραφο 4 ότι κάθε εταιρία οφείλει να προχωράει σε ξεχωριστή εγγραφή για κάθε πελάτη που εκπροσωπεί, εκτός αν το συνολικό όφελος της εταιρίας ανέρχεται κάτω από τα 3.000 δολάρια Η.Π.Α. το τρίμηνο. Το ποσό αυτό είναι πολύ μικρό αν σκεφτεί κανείς, ότι κορυφαίες εταιρίες Lobbying στις Η.Π.Α. δηλώνουν συνολικά εισοδήματα πάνω από 10 εκατομμύρια ευρώ³⁸.

Φυσικά η εγγραφή αφορά την εταιρία και όχι τον ίδιο τον Λομπίστα, ο οποίος υποχρεώνεται σε εγγραφή μόνο στην περίπτωση που είναι αυτοαπασχολούμενος, πράγμα σπάνιο όπως είναι λογικό. Επίσης οι εταιρίες που έχουν μόνο ένα πελάτη και τα έξοδα επί τρίμηνο για δραστηριότητες σχετικές με το Lobbying, δεν υπερβούν, ή δεν προβλέπεται να υπερβούν τα 12.500 δολάρια Η.Π.Α., δεν έχουν υποχρέωση εγγραφής. Η εγγραφή πρέπει να γίνει σε αποκλειστική προθεσμία 45 ημερών, είτε από την ημέρα όπου ο συμβεβλημένος λομπίστας προχωρήσει στην πρώτη επαφή στα πλαίσια Lobbying για λογαριασμό του πελάτη, εφόσον πρόκειται να έρθουν και επόμενες επαφές, είτε από την ημέρα που προχωράει στη δεύτερη επαφή.³⁹ Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι για να θεωρηθεί επαφή στα πλαίσια Lobbying, ικανή για εγγραφή, πρέπει ο λομπίστας να αφιερώσει τουλάχιστον το 20% του χρόνου του, σε αυτή την επαφή.

³⁸ www.opensecrets.org/lobby/

³⁹ Για παράδειγμα, εφόσον μία εταιρία που ασχολείται με Lobbying προσελήφθη ώστε να προωθήσει τα συμφέροντα ενός πελάτη, πρέπει να προχωρήσει σε εγγραφή εντός 45 ημερών από την ημέρα που προσελήφθη. Αν όμως ο πελάτης αυτός προχωρήσει στην αξιοποίηση ενός ατόμου που δεν υπάγεται στον ορισμό του λομπίστα, γιατί πχ δεν ασκεί αυτό κατ' επάγγελμα, η προθεσμία για την εγγραφή αρχίζει από τη δεύτερη επαφή που κάνει για τον σκοπό αυτό.

Το πιο σημαντικό στοιχείο του LDA είναι η ποινική αντιμετώπιση της παραβίασης των όρων του, καθώς αποτελεί ενδείκτη για την αντίστοιχη *de lege ferenda* ποινική αντιμετώπιση που αναλύεται στο οικείο κεφάλαιο. Επίσης, δεδομένου ότι η παραβίαση του Κώδικα Δεοντολογίας της Ε.Ε., επιφέρει μόνο πειθαρχικού είδους κυρώσεις, είναι χρήσιμο να εξεταστεί το lobbying υπό το πρίσμα ενός εθνικού δικαίου μιας ακμάζουσας οικονομίας.

Ο Νόμος λέει ότι *«όποιος με γνώση του (1) δε διορθώνει μία ελαττωματική αρχειοθέτηση – εγγραφή εντός 60 ημερών από την ειδοποίησή του [...] ή (2) δεν συμμορφώνεται με όποια άλλη προϋπόθεση του νομοθετήματος, μπορεί να υποβληθεί σε αστικό πρόστιμο έως 200.000 δολάρια Η.Π.Α., και όποιος με γνώση και σκοπό διαφθοράς δε συμμορφώνεται σε οποιαδήποτε πρόβλεψη αυτού του νόμου, μπορεί να τιμωρηθεί με φυλάκιση έως 5 έτη ή πρόστιμο [...] ή και τα δύο»*⁴⁰.

Το θεσμικό πλαίσιο των Η.Π.Α. είναι ιδιαίτερα αυστηρό αλλά και εξειδικευμένο παράλληλα. Η γνώση της ισχυρότερης οικονομίας στον κόσμο, να προφυλάσσεται, είναι ενδεικτική της σημασίας και του βάρους που μπορεί να έχει το lobbying σε μία οικονομία. Εν αντιθέσει με την εθελουφλία της Ελλάδας ως προς τις πιέσεις που ασκούν οι ισχυρά οικονομικές ομάδες, προς προώθηση των συμφερόντων τους, οι Η.Π.Α. έχουν εναρμονίσει την πραγματικότητα με τη νομοθεσία τους. Έτσι προσφέρεται έδαφος νομιμότητας σε όποιους επιθυμούν να διεκδικήσουν την προώθηση των συμφερόντων τους, με τις παράλληλες ευεργετικές συνέπειες που έχουν ήδη αναπτυχθεί, ενώ παράλληλα δεν μπορούν να κρυφτούν πίσω από την απουσία ορισμένου νόμου.

⁴⁰ Whoever knowingly fails: (1) to correct a defective filing within 60 days after notice of such a defect by the Secretary of the Senate or the Clerk of the House; or (2) to comply with any other provision of the Act, may be subject to a civil fine of not more than \$200,000, and whoever knowingly and corruptly fails to comply with any provision of this Act may be imprisoned for not more than 5 years or fined under title 18, United States Code, or both.

4. Σύγκριση Lobbying σε Η.Π.Α. και Ευρωπαϊκή Ένωση

Το Lobbying στις φιλελεύθερες Η.Π.Α. αντιμετωπίζεται σαφώς πειστικότερα, απ' ότι στην συντηρητική Ε.Ε.. Οι ομοιότητες και οι διαφορές στις τακτικές αλλά και στο νομοθετικό πλαίσιο, χαρακτηρίζονται από τις διαφορετικές περιστάσεις.

Κατ' αρχάς, προβλέπεται φυλάκιση και αρκετά μεγάλο πρόστιμο σε περιπτώσεις αθέμιτων τακτικών lobbying στις Η.Π.Α., ενώ αντίθετα στην Ε.Ε. η αθέτηση του Κώδικα Δεοντολογίας αντιμετωπίζεται με αποκλεισμό από τις διαδικασίες και κυρίως υπάρχει μία στόχευση στην φήμη της εταιρίας που δραστηριοποιείται στο χώρο του lobbying και έδρασε αθέμιτα.

Επιπλέον, προάγονται περισσότερο τοπικά συμφέροντα, πράγμα λογικό, καθώς η Αμερική είναι μια αποκεντρωμένη μεν, έννοια δε, οικονομία, λειτουργούσα στα πλαίσια της ομοσπονδίας. Η Ευρωπαϊκή Ένωση δε, έχει την ιδιομορφία της προ πάντων, οικονομικής συμμαχίας, πράγμα που δικαιολογεί τον παραμερισμό των τοπικών συμφερόντων. Φυσικά υπάρχουν και οι εξαιρέσεις, σε περιπτώσεις συμμαχίας χωρών του «πλούσιου Βορρά» και του «Φτωχού» Νότου.

Τέλος, ο επίσημος χρηματισμός κομμάτων σε επίπεδο Η.Π.Α. είναι δεδομένος και γι' αυτό υπόκειται στο νομικό πλαίσιο του lobbying. Η Ε.Ε. αντίθετα στρουθοκαμηλίζει, προτάσσοντας την συντηρητικότητά της, με αποτέλεσμα, κάθε τέτοια χρηματοδότηση να γίνεται ανεξέλεγκτα και αδιαφανώς.

Τελικά, ο θεσμός του lobbying αντιμετωπίζεται αναλογικά με την οικονομία στην οποία επιδρά αλλά και την πολιτική που ασκείται. Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, ήδη η Ε.Ε. κάνει βήματα σταθερά μπροστά στην θεσμοθέτηση του lobbying, αρχικά σε όλους τους φορείς της Ε.Ε.. Ίσως, όταν σταματήσουν οι συνεχόμενοι κλυδωνισμοί στο εσωτερικό της Ε.Ε., να προχωρήσει στα μία πληρέστερη θεσμοθέτηση του lobbying και σε υπερκρατικό βαθμό.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

ΠΟΙΝΙΚΗ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ LOBBYING ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

DE LEGE LATA

ΤΑ ΕΓΚΛΗΜΑΤΑ ΤΩΝ ΑΡΘΡΩΝ 237^Α ΚΑΙ 235 §3 Π.Κ.

1. Εισαγωγή

Στην Ελληνική έννομη τάξη, ο θεσμός του Lobbying δεν αναγνωρίζεται επίσημα και φυσικά έχει δαιμονοποιηθεί στα μάτια της κοινωνίας. Κύριος λόγος, όπως θα αναλυθεί κατωτέρω, είναι η απουσία αντίστοιχου «μητρώου διαφάνειας», πράγμα που έχει ως επακόλουθο κάθε πράξη στα πλαίσια lobbying να προσεγγίζεται με καχυποψία.

Το ελλιπές νομικό πλαίσιο της Ελλάδας οδηγεί φυσικά σε αδιαφάνεια και οι lobbyists μπορούν να ελεγχθούν μόνο στις περιπτώσεις που η συμπεριφορά τους καλύπτεται από ορισμένη ποινική διάταξη, σχετική με τη διαφθορά. Στις 31 Οκτωβρίου 2003 η Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών υιοθέτησε τη σύμβαση για την καταπολέμηση της διαφθοράς, την οποία η Ελλάδα επικύρωσε με τον Ν. 3666/2008. Στα άρθρα 18 και 20 υπάρχουν οι διατάξεις για «προσφορά άσκησης επιρροής», τον νυν νόμο περί μεσαζόντων του 237Α ΠΚ και του «παράνομου πλουτισμού». Το τελευταίο αποτελεί παραλλαγή⁴¹ του ισχύοντος 235 §3 ΠΚ, περί δωροληψίας για δημιουργία κλίματος. Στόχος της σύμβασης είναι η προαγωγή και ενίσχυση των μέτρων πρόληψης και καταπολέμησης της διαφθοράς. Στο πλαίσιο εξορθολογισμού του πλαισίου ποινικής αντιμετώπισης της διαφθοράς, ψηφίστηκε ο Ν. 4254/2014, που επέφερε μεγάλες αλλαγές στην αξιολόγηση των ποινικώς κολάσιμων συμπεριφορών.

⁴¹ Μαρία Καϊάφα – Γκμπάντι, Οικονομικό Έγκλημα & Διαφθορά στο Δημόσιο Τομέα, εκδόσεις Σάκουλας, 2014, σελ 610

Μετά την ψήφιση του Ν. 4254/2014, για την εφαρμογή του μνημονίου, στην παράγραφο ΙΕ με τίτλο «ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ, ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ», εισήχθησαν δύο διατάξεις, όπου μπορούν να υπαχθούν ορισμένες από τις αθέμιτες τακτικές του lobbying, τα άρθρα 235 § 3 και 237Α του Ποινικού Κώδικα. Τα αδικήματα αυτά δεν αποτελούν στην ουσία τους καινούργια εγκλήματα, καθώς όπως θα αναλυθεί, στην ίδια ή σε παραπλήσια μορφή υπήρχαν ήδη από το 2003 και 1931 αντίστοιχα. Παρ' όλα αυτά ο Ν.4254/2014, όπως τροποποιήθηκε με το αρ. 32 του Ν.4258/2014, «νοικοκύρεψε» τις ασάφειες που είχαν, καθώς το αδίκημα της «προσφοράς αθέμιτης επιρροής» υπήρχε σε 3 διαφορετικούς, ταυτόχρονα ισχύοντες νόμους και το αδίκημα του «παράνομου πλουτισμού», ερμηνευόταν σε ένα μάλλον θολό νομικό πλαίσιο.

2. Ορισμοί – Ερμηνείες Βασικών όρων

2.1 Έννοια «Δημοσίου Υπαλλήλου» - Παθητική νομιμοποίηση

Ο ορισμός του Δημοσίου Υπαλλήλου δίνεται από πολύ νωρίς στον Ποινικό Κώδικα, με το άρθρο 13 α' ΠΚ, εισάγοντας μια αυθεντική ερμηνεία του όρου, δείκτης για τον ορισμό του παθητικώς νομιμοποιούμενου να πράξει τα γνήσια, ιδιαίτερα αδικήματα του 12^{ου} κεφαλαίου του Ποινικού Κώδικα, με τίτλο «*Εγκλήματα σχετικά με την υπηρεσία*». Παράλληλα με το αρ. 13 α' ΠΚ, προσετέθη το αρ. 263Α ΠΚ, αρχικά με το αρ. δεύτερο Ν.δ. 1234/72 όπου τροποποιήθηκε με το αρ. 4 παρ. 4 Ν. 1738/1987 και πρόσφατα αντικαταστάθηκε με την υποπαράγραφο ΙΕ 12, της παραγράφου ΙΕ του άρθρου πρώτου του Ν. 4254/2014.

Υπάλληλος λοιπόν κατά τον ποινικό κώδικα, κατ' αρχήν κατά το αρ. 13 α ΠΚ, είναι αυτός στον οποίο νόμιμα έχει ανατεθεί, έστω και προσωρινά, η άσκηση υπηρεσίας δημόσιας, δημοτικής ή κοινοτικής ή άλλου ΝΠΔΔ⁴², ορισμός που δε συγκρούεται αλλά συμπληρώνεται και επεκτείνεται με το αρ.

⁴² Μιχαήλ Μαργαρίτης – Ποινικός Κώδικας, Εκδόσεις Π.Ν. Σάκκουλας, 2009, σελ. 34

263Α ΠΚ. Σημαντικό να αναφερθεί ότι δεν είναι αναγκαία η σχέση δημοσίου δικαίου μεταξύ διοίκησης και υπαλλήλου, αλλά είναι αρκετή και η σχέση ιδιωτικού δικαίου⁴³.

Το 263Α ΠΚ, διευρύνει τον όρο του Δημοσίου Υπαλλήλου, πέραν της καθαρά εξαρτημένης υπαλληλικής σχέσης, σε πρόσωπα που υπηρετούν μόνιμα ή πρόσκαιρα και με οποιαδήποτε ιδιότητα ή σχέση σε θέσεις του δημοσίου, όπως αναφέρονται στο οικείο άρθρο.

Με ιδιαίτερο ενδιαφέρον πρέπει να εξεταστεί η περίπτωση «ε» της παρ. 1 του ίδιου άρθρου ότι *«Σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, στα οποία κατά τις κείμενες διατάξεις μπορούν να διατεθούν από το Δημόσιο, από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή από τις πιο πάνω τράπεζες, επιχορηγήσεις ή χρηματοδοτήσεις»*. Ο νομοθέτης θέλει να καταστήσει σαφές ότι βούλησή του είναι να διευρύνει τις περιπτώσεις που εμπίπτουν στα αναφερόμενα άρθρα του οικείου κεφαλαίου, ουσιαστικά σε κάθε περίπτωση που διακυβεύεται κρατική χρηματοδότηση, επομένως και σε όσους ασκούν de facto δημόσια εξουσία, χειριζόμενοι κρατικό κονδύλια.

Χαρακτηριστικό του εύρους της έννοιας του δημοσίου Υπαλλήλου που μας απασχολεί, είναι η εφαρμογή του Ν. 1608/1950 σε τραπεζικούς υπαλλήλους, ακόμα και Τραπεζών που το πλειοψηφικό πακέτο μετοχών ανήκει σε ιδιωτικά κεφάλαια και σε Ν.Π.Ι.Δ.⁴⁴. Φυσικά η σχέση συρροής μεταξύ των αδικημάτων με τον Ν. 1608/1950 διερευνάται εκτενέστερα κατωτέρω, όμως είναι αναγκαίο να εξετάζονται τα σχετικά άρθρα και υπό το πρίσμα του αυτού Νόμου, καθώς πρόκειται για την *«ακμή του δόρατος»* στο «πόλεμο» κατά της διαφθοράς του δημοσίου τομέα.

⁴³ Α.Π. 1321/1984 Π.Χ. ΛΕ 340

⁴⁴ Παραδείγματος χάριν η Α.Π. 122/2016 δέχτηκε ότι *«[...] στον ένοχο των αδικημάτων που διαλαμβάνονται στη διάταξη αυτή, μεταξύ των οποίων και εκείνο της πλαστογραφίας του άρθρου 216 Π.Κ., εφόσον αυτά στρέφονται κατά του Δημοσίου ή των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή κατά άλλου νομικού προσώπου από εκείνα που αναφέρονται στο άρθρο 263Α Π.Κ. (μεταξύ των οποίων και οι εδρεύουσες στην ημεδαπή τράπεζες)[...]»*

Η έννοια το Δημοσίου Υπαλλήλου, απασχολεί στην παρούσα, τόσο για τον παθητικώς νομιμοποιούμενο να πράξει το γνήσιο ιδιαίτερο έγκλημα του αρ. 235 παρ. 3 ΠΚ, όσο και για τον καθορισμό του προσώπου στο οποίο πρόκειται να «ασκηθεί η επιρροή», κατά το αρ. 237Α ΠΚ. Εφόσον, όπως ανεφέρθη ανωτέρω, στην Ελλάδα το νομικό πλαίσιο της ποινικής αντιμετώπισης του Lobbying μπορεί να υπαχθεί μόνο από στα δύο αυτά άρθρα, είναι επιβεβλημένη η εξειδικευμένη ερμηνεία του Υπαλλήλου, ως κάθε δυνάμενος να προβεί, τόσο σε παρασκευή ή τροποποίηση νομοθετήματος, όσο και σε λήψη ιδιαίτερης, κυρίως οικονομικής, σημασίας αποφάσεων.

Πράγματι, τα αρ. 13 και 263^Α ΠΚ, αναφέρονται στο ευρύτερο ορισμό του Δημοσίου Υπαλλήλου, αλλά για τις ανάγκες της παρούσης εργασίας, ενδιαφέρει κυρίως ότι σαφώς περιέχονται εκείνοι οι υπάλληλοι, που «στοχοποιούνται» από τους Lobbyists, κυρίως Υπουργοί, Τραπεζίτες, Διευθυντές Δημοσίων Υπηρεσιών κ.α.. Μάλιστα, ο Ν. 3126/2003 για την «Ποινική Ευθύνη των Υπουργών», στο αρ. 2 παρ. 3 ρητά ορίζει ότι «Οι Υπουργοί θεωρούνται υπάλληλοι κατά την έννοια του άρθρου 13 περ. α' του Ποινικού Κώδικα». Επομένως καλύπτεται ο όρος του Δημοσίου Υπαλλήλου, αναφορικά και στις δύο διατάξεις, καθόσον η διάταξη του αρ. 263^Α αναφέρει ρητά ότι τα πρόσωπα που αναφέρονται σε αυτή θεωρούνται υπάλληλοι για την εφαρμογή του αρ. 235 ΠΚ, άρα και της παραγράφου 1 στην οποία παραπέμπει το αρ. 237^Α ΠΚ.

2.2 Η έννοια του «περιουσιακού οφέλους»

Η έννοια του «περιουσιακού οφέλους» που συναντάται στα παρόντα άρθρα είναι ευρύτερη από την έννοια της περιουσίας, που προστατεύεται από το 24^ο κεφάλαιο του Ποινικού Κώδικα. Στα περιουσιακά αδικήματα το όφελος ή η ζημία που εξετάζεται, «φιλτράρεται» από την θεωρία που υποστηρίζεται κατά περίπτωση, με επικρατούσες την οικονομική και την πληρέστερη νομικοοικονομική.

Εγγύτερη στην έννοια του «*περιουσιακού οφέλους*» που αναφέρεται στα εδώ εξεταζόμενα άρθρα, ήτοι του 237^Α και του 235 παρ. 3 ΠΚ, φαίνεται να είναι η «**οικονομική θεωρία**». Η «**οικονομική θεωρία**», αποτελεί την κρατούσα στην Ελλάδα θεωρία, καθώς ακολουθείται κατά κανόνα από τον Άρειο Πάγο⁴⁵ και περιέχει το σύνολο των οικονομικών αγαθών, ασχέτως αν τα οικονομικά αγαθά αποτελούν περιεχόμενο δικαιώματος ή ακόμη και αν αποδοκιμάζονται από την έννομη τάξη⁴⁶. Σύμφωνα με την ευρεία έννοια της αυτής θεωρίας, περιέχονται, πέραν των αποτιμητών άμεσα σε χρήμα απαιτήσεων, πραγματικές καταστάσεις με οικονομικό περιεχόμενο, όπως προσδοκίες, πελατεία κ.α..

Αναφορικά με το «*περιουσιακό όφελος*», όπως αυτό αναφέρεται στα οικεία άρθρα, αξίζει να σημειωθούν δύο βασικοί άξονες. Αφενός η θεώρησή του εντός του κεφαλαίου στο οποίο υπάγεται, δηλαδή στο κεφάλαιο για εγκλήματα σχετικά με την υπηρεσία, αφετέρου κατά τη γραμματική και τεολογική ερμηνεία που διαγράφεται στα ίδια τα άρθρα.

Το δωδέκατο κεφάλαιο του Ποινικού Κώδικα αναφέρεται στα εγκλήματα σχετικά με την υπηρεσία και προσβαλλόμενο έννομο αγαθό είναι, όπως σημειώνει και ο Άρειος Πάγος, η «*διατήρηση της εμπιστοσύνης των πολιτών στην καλή λειτουργία και καθαρότητα της υπηρεσίας, η οποία μπορεί να κλονισθεί ή και κλονίζεται από τις πράξεις ή παραλήψεις υπαλλήλων που ανάγονται στα καθήκοντά τους*»⁴⁷, αλλά και η «*χρηστή διοίκηση*». Άλλωστε, στα επίμαχα άρθρα, αναφέρεται απλώς ως «**αθέμιτη παροχή περιουσιακής φύσεως**» και «**οποιασδήποτε φύσης ωφέλημα**», καταδεικνύοντας ότι ο νομοθέτης, δεν ενδιαφέρεται τόσο για τη στενή ερμηνεία της περιουσίας, άρα και του αντίστοιχου οφέλους, όσο για τη σχέση αίτιου – αιτιατού, μεταξύ της

⁴⁵ Χρίστος Χ. Μυλωνόπουλος – Ποινικό Δίκαιο [Ειδικό Μέρος] Τα εγκλήματα κατά της Ιδιοκτησίας και της Περιουσίας (Άρθρα 372 – 406 Π.Κ.), Εκδόσεις Π.Ν. Σάκουλας, 2006, σελ.370 και περεταίρω παραπομπές.

⁴⁶ Στέφανος Παύλου – Γιάννης Μπέκας – Ποινικό ΙΙΙ Εγκλήματα κατά της Ιδιοκτησίας, Περιουσίας & Ζωής, εκδόσεις Π.Ν. Σάκουλας, 2011, σελ 248.

⁴⁷ ΑΠ 1445/2007 Π.Χ. ΝΗ 430, ΑΠ 1448/2011, Πραξ/λογ 2012, σελ. 99 επ.

αυτής ωφέλειας και του κινήτρου προς προσβολή του ως άνω εννόμου αγαθού.

Στο πλαίσιο αυτής της θεώρησης, δεν ενδιαφέρει κατ' αρχήν η φύση της ωφέλειας, αρκεί είτε αυτή να είναι αθέμιτη (αρ. 235 παρ. 3 ΠΚ), είτε η παροχή της να γίνεται για αθέμιτη επιρροή (αρ. 237^A ΠΚ). Φυσικά, στα δύο άρθρα υπάρχει διαφοροποίηση, καθώς όσον αφορά το έγκλημα του αρ. 235 παρ. 3 ΠΚ, γίνεται αναφορά καθαρά σε «παροχή περιουσιακής φύσεως», ενώ στο αρ. 237^A ΠΚ σε «οποιασδήποτε φύσης ωφέλημα». Κοινό στοιχείο των δύο διατάξεων αποτελεί η διεύρυνση του οφέλους, σε σχέση με τα υπόλοιπα αδικήματα του ίδιου κεφαλαίου, καθώς όσον αφορά το lobbying, εμπεριέχονται συμπεριφορές που «ανήθικα» ένας λομπίστας «εξαγοράζει» την εύνοια ενός κυβερνητικού, αποδεσμεύοντας παράλληλα το όφελος από το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα.

2.3 Ή έννοια του «αθέμιτου»

Ο όρος «αθέμιτο» προστέθηκε στα οικεία άρθρα με την τροποποίηση που επέφερε ο Ν. 4258/2014⁴⁸, θέλοντας να καλύψει το κενό που δημιουργήθηκε κατά την τροποποίηση του αρ. 235 ΠΚ, μετά το Ν. 4254/2014, όπου απαιτούνταν να λαμβάνει το ωφέλημα «*κατά παράβαση των καθηκόντων του*», όπως συνέβαινε παλαιότερα⁴⁹. Όταν δηλαδή ο υπάλληλος ελάμβανε ωφελήματα για μια πράξη ή παράληψη που αναφέρεται στις αρμοδιότητές του, δεν ενέπιπτε στον όρο «κατά παράβαση», επομένως δεν υπόκειται σε ποινικό έλεγχο.

⁴⁸ Σε όλα τα εγκλήματα δωροδοκίας που τυποποιούνται στον Ποινικό Κώδικα (αρ. 32 παρ. 1 Ν. 4258/2014).

⁴⁹ Μαρία Καϊάφα – Γκμπάντι, ο.π. σελ 602

Επομένως, το αδίκημα της Δωροληψίας του αρ. 235 παρ. 3 ΠΚ, απαιτεί πλέον η παροχή να είναι «αθέμιτη», δηλαδή να μην συνίσταται σε νόμιμη αξίωση του δωρολήπτη. Φυσικά, η παλαιότερη διατύπωση ήταν σημαντική, καθώς απέκλειε την υπαγωγή στο εν λόγω έγκλημα της δωροληψίας, ωφελήματα που προβλέπονται από τα καθήκοντα του υπαλλήλου ή καλύπτεται από υπηρεσιακές εντολές ή εγκρίνεται από τα αρμόδια υπηρεσιακά όργανα⁵⁰ και για το λόγο αυτό, σε όσες περιπτώσεις θα δεχόταν κανείς ότι εμπίπτουν σε αυτές τι κατηγορίες, θα πρέπει να θεωρούνται εκτός οριοθέτησης του απαιτούμενου «αθέμιτου»⁵¹.

Η Αιτιολογική Έκθεση⁵² που σημείωσε την αναγκαιότητα και τη σημασία του «αθέμιτο», αναφέρει χαρακτηριστικά στο άρθρο 4 ότι η εξειδίκευση του αυτού επιθετικού προσδιορισμού, **απόκειται στη επιστήμη και στη νομολογία**. Αυτό σημαίνει ότι τα δικαστήρια Ουσίας έχουν μία, κατά περίπτωση, διακριτική ευχέρεια, καθορισμού των ειδικών εκείνων στοιχείων που καθιστούν το ωφέλημα «αθέμιτο», έχοντας φυσικά ως «μπούσουλα» την νομολογία και την περιπτωσιολογία που κάλυπτε η προηγούμενη μορφή του άρθρου. Παρακάτω η Έκθεση αναφέρει ότι η χρήση του «αθέμιτο» έγινε ώστε πρωτίστως να αποκλειστούν κάποιες επουσιώδεις συμπεριφορές, εννοώντας τις *«συμβολικού χαρακτήρα παροχές»*, στα πλαίσια κοινωνικής αβροφροσύνης.

Σημειωτέον ότι ο όρος «αθέμιτο», συναντάται και στα δύο άρθρα που απασχολούν την παρούσα. Στο μεν αδίκημα του αρ. 235 παρ. 3 ΠΚ, ως «αθέμιτη παροχή», στο δε αδίκημα του αρ. 237^A ΠΚ ως «αθέμιτη επιρροή». Η αθέμιτη παροχή συνδέεται σαφώς με το «όφελος» το οποίο πρέπει να έχει αθέμιτο χαρακτήρα, να μην ερείδεται δηλαδή σε νόμιμο δικαίωμα⁵³. Η προϋπόθεση αυτή συνάγεται τόσο από το πνεύμα του νόμου, όσο και από την

⁵⁰ Μπιτζιλέκης Ν., Υπηρεσιακά Εγκλήματα Άρθρα 235-263^A ΠΚ, 2001, σελ. 173

⁵¹ Μαρία Καϊάφα – Γκμπάντι, σελ 603

⁵² Αιτιολογική Έκθεση στο Σχέδιο Νόμου για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς και την προστασία των Μαρτύρων Δημοσίου Συμφέροντος, αρ. 4 παρ. 2.

⁵³ Δημάκης Αλέξανδρος, 6^ο Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Ποινικολόγων, σελ 247.

ίδια την εισηγητική έκθεση το Ν 3849/2010⁵⁴. Άλλωστε ratio των ποινικών διατάξεων του 12^{ου} κεφαλαίου του ποινικού κώδικα, είναι η προστασία του Δημοσίου από συμπεριφορές έκνομες, μη συνάδουσες με το λειτούργημα του Υπαλλήλου.

Στα πλαίσια του Lobbying, ο όρος του «αθέμιτο» έχει μεγαλύτερη σημασία, καθώς από η φύση της δραστηριοποίησης στα πλαίσια αυτού, ενέχει την επιδίωξη του προσωπικού οφέλους. Επομένως είναι αναμενόμενη μία συμπεριφορά στα όρια της νομιμότητας, καθώς με τη μη θεσμοθέτηση νομικού πλαισίου, όπως ανεφέρθη ανωτέρω, μόνο συμπεριφορές που καλύπτονται από τον ορισμό «αθέμιτο», του ποινικού κώδικα, στα ως άνω αδικήματα.

2.4 Η έννοια της «Επιρροής»

Στο αδίκημα του αρ. 237^A ΠΚ συναντάται ο όρος «*επιρροή*», ως το αντικείμενο της ανταλλακτικής σχέσης μεταξύ του αιτούμενου το ωφέλημα και του προσφέροντος αυτό. Στα παραδοσιακά εγκλήματα που τοποθετούνται στο 12^ο κεφάλαιο, συνδέεται η ωφέλεια απευθείας με μία πράξη ή παράληψη δημοσίου υπαλλήλου. Αντίθετα στο σχετικό άρθρο η εγκληματική συμπεριφορά ξεκινάει από το στάδιο της υπόσχεσης προς άσκηση επιρροής, ώστε να πραγματοποιηθεί μια συγκεκριμένη πράξη ή παράληψη. Έτσι, από την τμηματική εξέταση του αδικήματος προκύπτει ότι λόγω ακριβώς της χρήσης του όρου «επιρροή», τόσο στον προγενέστερο νόμο 5227/1931 «*περί μεσαζόντων*», όσο και στη μορφή που έχει σήμερα στον Ποινικό Κώδικα,

⁵⁴ Μαρία Καϊάφα – Γκμπάντι, σελ 613, με περαιτέρω αναφορά στον Δημάκη Αλέξανδρο, 6^ο Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Ποινικολόγων, σελ 247 «γίνεται λόγος για καταχρηστικές συμπεριφορές του δράστη, για αντικανονική άσκηση των αρμοδιοτήτων που του έχουν εκχωρηθεί και αθέμιτη εκμετάλλευση των πραγματικών δυνατοτήτων που διανοίγονται σε αυτόν».

πρόκειται για ένα αδίκημα διακινδύνευσης, που τιμωρεί συμπεριφορές εβρισκόμενες έξω από το συνήθη πυρήνα της διαφθοράς του Δημοσίου.

Επιρροή νοείται η δυνατότητα του δράστη να επηρεάζει πνευματικά ή ψυχικά μέσω της καλλιέργειας των καταλλήλων ερεθισμάτων⁵⁵. Κοινώς και ειδικά για το αδίκημα του αρ. 237^A ΠΚ, «*επιρροή*» πρέπει να λογίζεται η διαδικασία κατά την οποία καθυποβάλλω τη βούλησή μου σε ένα άλλο άτομο, ώστε αυτός να πράξει σύμφωνα με αυτή, ίδια βουλήσει. Η υποβολή της επιθυμίας μου, πρέπει να επιτευχθεί «αθέμιτα» (πβ υπό κεφ. 2.4), καθώς όπως αναφέρεται και στην Αιτιολογική Έκθεση⁵⁶, μεμπτή συμπεριφορά είναι η «*επέμβαση στον τρόπο σχηματισμού της βουλήσεως του υπαλλήλου στηριζόμενη σε κριτήρια που βρίσκονται πέρα από τους σκοπούς της δημόσιας υπηρεσίας που αυτός εκτελεί*».

Στο αδίκημα του αρ. 237^A, η «επιρροή» είναι το αντικείμενο που διαρρηγγύνει εν προκειμένω το προστατευταίο έννομο αγαθό, ήτοι «*την εμπιστοσύνη των πολιτών στην χρηστότητα της δημόσιας διοίκησης και δημιουργεί προϋποθέσεις αθέμιτων συναλλαγών*»⁵⁷.

Όπως αναπτύχθηκε ανωτέρω, στα πλαίσια του Lobbying, στόχος είναι όσοι έχουν την ευθύνη της νομοθεσίας ή έστω κάποιας διοικητικής απόφασης με άμεσο αντίκτυπο στα συμφέροντα κάποιου οικονομικού lobby. Εν προκειμένω είναι συνδεδεμένο το lobbying με την άσκηση επιρροής. Φυσικά οι τακτικές πίεσης στα πλαίσια του lobbying που χρησιμοποιούνται είναι ποικίλες, όπως η κατάθεση εκθέσεων σχετικά με τα επικείμενα νομοθετήματα. Βέβαια δεν είναι όλα ρόδινα στο χώρο αυτό, οπότε έχουν σημειωθεί πρακτικές όπως δώρα, προσλήψεις συγγενών από τις ίδιες ή θυγατρικές εταιρίες, ακόμα και

⁵⁵ Έτσι ο Σάμιος Θ., Ειδικοί Ποινικοί Νόμοι – Μεσάζοντες, σελ 8-9, ερμηνεύοντας την καταργηθείσα διάταξη του αρ. 11 Ν. 5227/1931.

⁵⁶ Αιτιολογική Έκθεση στο Σχέδιο Νόμου για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς και την προστασία των Μαρτύρων Δημοσίου Συμφέροντος, αρ. 7 παρ. 5.

⁵⁷ Αιτιολογική Έκθεση στο Σχέδιο Νόμου για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς και την προστασία των Μαρτύρων Δημοσίου Συμφέροντος, αρ. 7 παρ. 2

υποσχετικές πρόσληψης αξιωματούχων από τις εταιρίες lobbying, μετά τη λήξη της θητείας τους.

Η επιρροή λοιπόν, αφορά τακτικές που εκφεύγουν των ορίων του θεμιτού, όπως ανεπτύχθη στο υπό 2.3 υποκεφάλαιο του παρόντος κεφαλαίου και όχι κάθε είδους επιρροή. Βέβαια, στο αντίστοιχο αδίκημα η επιρροή είναι συνδεδεμένη με πράξη ή παράλειψη που ανάγεται στην άσκηση των καθηκόντων του Υπαλλήλου, εν προκειμένω του επιφορτισμένου με την έκδοση του Νόμου. Επομένως είναι δεδομένο ότι στα όρια της παρούσης μελέτης ενδιαφέρουν οι συμπεριφορές που εμπίπτουν αφ' ενός στις τακτικές του Lobbying, αφ' ετέρου καλύπτονται από την ποινική διάταξη του αρ. 237^Α ΠΚ.

2.5 Ζημία του Δημοσίου

Στα αδικήματα που προσβάλουν ή συμπροσβάλουν την περιουσία, όπως η απάτη και η κακουργηματική πλαστογραφία αντίστοιχα, εξετάζεται μαζί με το επιδιωκόμενο ή προσκομισθέν όφελος, η αντίστοιχη ζημία. Έτσι και στα αυτά αδικήματα που στρέφονται κατά του Δημοσίου, έχει ιδιαίτερη σημασία το ύψος της ζημίας, καθόσον αναλόγως μπορεί να υπαχθούν οι συμπεριφορές αυτές στο Νόμο 1608/1950 «Περί καταχραστών Δημοσίου», που επισείει βαρύτερες ποινές.

Τα εξεταζόμενα εδώ εγκλήματα, δεν συνδέονται με όφελος και ζημία, καθόσον είναι και τα δύο εγκλήματα διακινδύνευσης της εμπιστοσύνης των πολιτών στην χρηστότητα της διοίκησης και όχι ευθείας προσβολής της περιουσίας του Δημοσίου, όπως εξετάζεται στα οικεία κεφάλαια. Η επικινδυνότητα τέτοιων συμπεριφορών δεν είναι δυνατό να αποτιμηθεί σε χρήμα, καθώς δεν υπάρχει σχέση συμπεριφοράς με πράξη ή παράλειψη, αλλά και στα δύο εγκλήματα, η απαξία της πράξης απαντάται προγενέστερα από την όποια ζημία μπορεί να επέλθη.

Ως εκ τούτου, δε γίνεται λόγος για προσβολή της Δημόσιας Περιουσίας, αν και είναι προφανές ότι συμπεριφορές που καλύπτονται από την

αντικειμενική και την υποκειμενική υπόσταση των ενλόγω εγκλημάτων, είναι ίσως και περισσότερο επιζήμιες για το Δημόσιο, από μία κοινή απάτη ή υπεξαίρεση σε τράπεζα. Ειδικά αθέμιτες τακτικές Lobbying που εμπίπτουν κατά περίπτωση στα εξεταζόμενα εγκλήματα, έχουν συνήθων αντίκτυπο πολύ μεγαλύτερο τόσο στη μικρό όσο και στην μακροοικονομία του Δημοσίου και της Κοινωνίας.

3. Δωροληψία για καλλιέργεια κλίματος, αρ. 235 §3 Π.Κ.

3.1 Ιστορική εξέλιξη και σημασία

Το έγκλημα της Παθητικής δωροδοκίας ή όπως πλέον αναφέρεται στον Ποινικό Κώδικα «*Δωροληψίας*» του αρ. 235 παρ. 1 και 2 ΠΚ, αναφέρεται σε περιπτώσεις που δημόσιος υπάλληλος (πβ. 2.1), λαμβάνει ένα ωφέλημα με σκοπό τη διάπραξη μιας ενέργειας ή παράληψης, συσχετιζόμενης με την υπηρεσιακή ιδιότητά του. Σαφής όρος του αξιοποίνου είναι η σχέση αιτίου – αιτιατού ανάμεσα στην αθέμιτη ωφέλεια και στην πράξη ή παράληψη.

Όπως ανεφέρθη ανωτέρω, με το Ν. 4254/2014 το αρ. 235 ΠΚ άλλαξε μορφή και εισήχθη το εδώ εξεταζόμενο αδίκημα της παραγράφου 3, ήτοι της Δωροληψίας για «*καλλιέργεια κλίματος*». Με την παρούσα παράγραφο, ο Νομοθέτης πλέον τιμωρεί συμπεριφορές που δεν συνδέονται με συγκεκριμένη ενέργεια ή παράληψη, αλλά περισσότερο εξυφαίνουν ένα κλίμα προς μέλλουσα ευνοϊκή μεταχείριση. Η ιδιαιτερότητα αυτή, της μη σύνδεσης της λήψης ωφελήματος, με κάποια ενέργεια, καθιστά το έγκλημα της παρούσης παραγράφου, επικουρικό σε σχέση με τις παραγράφους 1 και 2 του ίδιου άρθρου, αλλά παράλληλα επιλαμβάνεται ενός ευρύτατου μέρους «ανήθικων» πρακτικών, που κυρίως εμφανίζονται στα πλαίσια του Lobbying.

Παρόλο που το έγκλημα αυτό τυποποιήθηκε πρώτη φορά στον Ποινικό Κώδικα με το Ν. 4254/2014, δεν πρόκειται για ένα καινούργιο έγκλημα, αλλά

ουσιαστικά για μια «μετεξέλιξη» του εγκλήματος του «*παράνομου πλουτισμού*», όπως τιμωρούνταν στο αρ. 4 του Ν. 3213/2003.

Ο Νόμος 3213/2003 με τίτλο «Δήλωση και έλεγχος περιουσιακής κατάστασης βουλευτών, δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, ιδιοκτητών ΜΜΕ και άλλως κατηγοριών ανθρώπων», είναι ο νόμος για την υποχρέωση δήλωσης «πόθεν έσχες» ορισμένων κατηγοριών πολιτών, κατεχόντων θέσεις, δυνητικά εμπλεκόμενες σε ζητήματα διαφθοράς. Μετά την υπογραφή της Σύμβασης του ΟΗΕ για τη διαφθορά, με το άρθρο 2 του Ν. 3849/2010, προσετέθη το άρθρο 4 με τίτλο «παράνομος πλουτισμός».

Το Lobbying όπως ανελύθη ανωτέρω έχει ως σκοπό την προσέγγιση και την πίεση στελεχών νομοπαρασκευαστικών επιτροπών και της κυβέρνησης, ώστε να λαμβάνουν αποφάσεις που προάγουν τα συμφέροντα των lobbies. Με ένα ευρύτερο ορισμό, μία τέτοια απόφαση μπορεί να είναι πέρα από νόμος, μια υπουργική απόφαση, ή μια διοικητική απόφαση, **εφόσον μπορεί να επηρεάσει οικονομικά μια ομάδα συμφερόντων**. Για παράδειγμα, η απόφαση ενός διοικητή ΣΔΟΕ να αναστείλει τον έλεγχο σε ένα όμιλο επιχειρήσεων, με τυχόν παράλληλη ενημέρωση διευθυντικών στελεχών του ομίλου ώστε να «συμμαζέψουν» τα οικονομικά, μπορεί να διασφαλίσει έως και τη βιωσιμότητα του εν λόγω ομίλου.

Εφόσον οι πιέσεις αυτές, είναι η πληροφόρηση και η πειστικότητα σε φορείς δημόσιας εξουσίας, το lobbying βρίσκεται μέσα στα πλαίσια της Οικονομικής Ανεξαρτησίας και Ελευθερίας που απολαμβάνουν οι οικονομικώς ενεργοί πολίτες και επιχειρήσεις από τη Σύνταγμα. Όταν όμως οι διοικητικές ενέργειες προέρχονται από μια αθέμιτη τακτική, όπως αυτή του χρηματισμού, τότε πρέπει να αντιμετωπίζονται με τις διατάξεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Τα πρόσωπα που δέχονται τις πιέσεις του Lobbying είναι σχετικώς όσα αναφέρονται στο άρθρο 1 του Ν. 3213/2003, καθώς εσωκλείονται οι κάτοχοι της δημόσιας εξουσίας, όπως οι υπουργοί και οι βουλευτές. Η διάταξη όμως

αυτή κρίθηκε ως υπερβολικώς ευρεία και αόριστη⁵⁸ και καταργήθηκε με τον Ν. 4254/2014 με την υποπαράγραφο ΙΕ 20 στ' 10. Με τον ίδιο νόμο στην υποπαράγραφο ΙΕ 6, προστέθηκε η 3^η παράγραφος στο αρ. 235, που έθεσε σε ισχύ το έγκλημα της δωροληψίας για «καλλιέργεια κλίματος»⁵⁹.

3.2 Το αδίκημα του «παράνομου πλουτισμού»

Στην παράγραφο 1 του άρθρου 4 Ν. 3213/2003 οριζόταν ότι *«υπόχρεος σε δήλωση, ο οποίος επωφελούμενος από της ιδιότητά του αποκτά ή προσπορίζει σε τρίτο αθέμιτο περιουσιακό όφελος, τιμωρείται με φυλάκιση [...]»* και στην παράγραφο 2 ότι *«ο υπαίτιος των παραπάνω πράξεων τιμωρείται με κάθειρξη μέχρι δέκα ετών [...], (α) αν το αποκτηθέν ή προσπορισθέν αθέμιτο περιουσιακό όφελος υπερβαίνει συνολικά το ποσό των 73.000 ευρώ ή (β) αν ενεργεί κατ' επάγγελμα ή είναι υπότροπος»* και στην παράγραφο 3 τυποποιούνταν η συμπεριφορά του *τρίτου* που προσπορίζεται το ως άνω όφελος.

Η αντικειμενική υπόσταση του εγκλήματος έχει ως δράση υπόχρεο σε δήλωση «πόθεν έσχες», όπως ορίζεται στο άρθρο 1 του ίδιου Νόμου και συνίσταται σε πράξη ή παράληψη, η οποία σχετίζεται με τη ιδιότητά του ως Δημόσιος υπάλληλος⁶⁰. Όπως ανεφέρθη ανωτέρω Δημόσιος Υπάλληλος είναι και ο Υπουργός αλλά και κάθε ένας επιφορτισμένος με δημόσια εξουσία.

⁵⁸ Μαρία Καϊάφα – Γκμπάντι, ο.π., σελ 611

⁵⁹ Εισηγητική έκθεση του Ν. 4254/2014, «[...] βούληση του νομοθέτη να ποινικοποιήσει και συμπεριφορές δωροδοκίας *χάριν της καλλιέργειας κλίματος*, περιπτώσεις δηλαδή όπου η παράνομη συναλλαγή δεν συνδέεται με ορισμένη ενέργεια ή παράλειψη του υπαλλήλου, αλλά αποσκοπεί στον προσεταιρισμό του [...]»

⁶⁰ Μαρία Καϊάφα – Γκμπάντι, σελ 613, με περαιτέρω αναφορά στον Δημάκη Αλέξανδρο, 6^ο Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Ποινικολόγων, σελ 245 επ « Όπως επισημαίνει άλλωστε ο συγγραφέας και η αιτιολογική έκθεση του Νόμου κάνει λόγο για συμπεριφορές που συνίστανται στην αντικανονική άσκηση των θεσμικών αρμοδιοτήτων που έχουν εκχωρηθεί στον κρατικό λειτουργό, αλλά και σε μία αθέμιτη εκμετάλευση των πραγματικών δυνατοτήτων που διανοίγονται σε αυτόν λόγω της θέσης του».

Πράγματι, στα πλαίσια της αντιμετώπισης των αθέμιτων τακτικών του lobbying είναι ένα άρθρο συνδεδεμένο με την εκμετάλλευση της θέσης του έχοντας την εξουσία προς νομοθεσία. Στο σημείο αυτό είναι σημαντική η σημείωση του Δημάκη Αλέξανδρου, στο 6^ο Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Ποινικολόγων, σελ 250-251, παραπέμποντας και στην αιτιολογική έκθεση του νόμου όπου αναφέρει *«τις περιπτώσεις υπαλλήλου που δέχεται δώρα για την «καλλιέργεια κλίματος» παραβιάζοντας έτσι το γενικό υπηρεσιακό καθήκον (σύμφωνα με το αρ. 107 παρ. 1 περ. δ του Υπαλληλικού Κώδικα – Ν. 3528/2007), αλλά και του Γενικού Διευθυντή ΝΠΔΔ, ο οποίος εκμεταλλεύεται την εμπιστευτική πληροφόρηση που έχει για την επικείμενη ένταξη εκτάσεων στο σχέδιο πόλης (παραβιάζοντας έτσι το καθήκον εχεμύθειας), προκειμένου να αγοράσει ο ίδιος (αλλά και οι τρίτοι τους οποίους ο ίδιος έχει ενημέρωσει σχετικά) αγροτεμάχια που πρόκειται να ενταχθούν στο σχέδιο πόλης, σε τιμή ευκαιρίας.»*

Αντίθετα επισημάνει παρακάτω ότι *«δεν πράττει αξιόποινα ο Υπουργός που εκμεταλλευόμενος τη θέση του παρεμβαίνει σε επιχειρηματία και του ζητά να προσλάβει ψηφοφόρο του, αφού ούτε το νόμο παραβαίνει, ούτε κάποιο ειδικό ή γενικό υπηρεσιακό καθήκον παραβιάζει. Κι αυτό, παρ' ότι η συμπεριφορά αυτή αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα του φαινομένου που ονομάζουμε διαπλοκή»*⁶¹.

Είναι λοιπόν στενά τα όρια εφαρμογής του ως άνω νόμου, καθώς η απαξία του παράνομου και του αθέμιτου δεν συναντώνται πάντα. Το ποινικό δίκαιο της Ελλάδας είναι ένα δίκαιο που κολάζει το αποτέλεσμα και όχι την ανηθικότητα της πράξης, καθώς ισχύει υπέρ όλων η αρχή *nullum crimen nulla poena sine lege scripta* ως συνταγματικός κανόνας δικαίου (άρ. 7 1 εδ. α Συντ.).

Το αδίκημα του παράνομου πλουτισμού υπάρχει με τις όποιες τροποποιήσεις του ήδη από το 2010. Παρά ταύτα και μέχρι την κατάργησή

⁶¹ Μαρία Καϊάφα – Γκμπάντι, σελ 614, με περαιτέρω αναφορά στον Δημάκη Αλέξανδρο, 6^ο Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Ποινικολόγων, σελ 250-251 επ

του δεν έτυχε εφαρμογής⁶². Αντίθετα, συναντάται νομολογία για το ποινικό αδίκημα της κατάθεσης ανακριβούς φορολογικής δήλωσης από υπόχρεο, περιορισμένη όμως και αυτή⁶³, ειδικά αν γίνει αντιπαραβολή με την λανθάνουσα άποψη που κυριαρχεί στην Ελλάδα περί διαφθοράς.

3.3 Δωροληψία για Καλλιέργεια κλίματος

Με τις αλλαγές που έφερε ο Ν. 4254/2014, καταργήθηκε το αδίκημα του παράνομου πλουτισμού και ήρθε στην ελληνική νομική τάξη το αδίκημα του αρ. 253 παρ. 3 ΠΚ. Η διάταξη αυτή, παρά την αδιαμφισβήτητη συνέχεια που προσδίδει στο αδίκημα της παρ. 4 του Ν. 3213/2003, έχει σημαντικές διαφορές.

Μία πρώτη διαφορά βρίσκεται στο παθητικώς νομιμοποιούμενο πρόσωπο του δράστη. Ενώ η προγενέστερη διάταξη αναφερόταν αποκλειστικά στα πρόσωπα του πρώτου άρθρου του Ν. 3213/2003, το αδίκημα της Δωροληψίας αναφέρεται σε όλο το εύρος των Δημοσίων Υπαλλήλων, όπως εκτέθηκε ανωτέρω. Στα πλαίσια του Lobbying φυσικά και οι δύο διατάξεις κάλυπταν τα πρόσωπα που είναι στόχοι της δραστηριοποίησης των lobbyists.

Η δεύτερη και σαφώς μεγαλύτερη διαφορά έγκειται στο γεγονός ότι η παλαιότερη διάταξη αναφερόταν σε περιουσιακό όφελος, ενώ το αρ. 253 παρ. 3 ΠΚ, αναφέρεται σε περιουσιακή παροχή. Η έννοια της παροχής είναι ευρύτερη από αυτή του οφέλους⁶⁴, γιατί το όφελος απαιτεί να υπάρχει αντίστοιχη ζημία και να μην υφίσταται αντίστοιχη απαίτηση ή παροχή από τον ωφελούμενο⁶⁵. Είναι ενδιαφέρουσα η τροποποίηση αυτή, καθώς φαίνεται ότι ο νομοθέτης θέλησε να δώσει στη αυτή διάταξη ένα καθαρό χαρακτήρα

⁶² Μαρία Καϊάφα – Γκμπάντι, σελ 615

⁶³ Όπως οι 87/2015 ΑΠ και 1175/2015 ΑΠ.

⁶⁴ Μαρία Καϊάφα – Γκμπάντι, σελ 619

⁶⁵ Χρίστος Χ. Μυλωνόπουλος, ο.π., σελ.

επικουρικότητας⁶⁶, ώστε να εφαρμόζεται ως «σκούπα» στα αδικήματα των παρυφών της διαφθοράς.

Η πιο ενδιαφέρουσα όμως διαφορά εντοπίζεται στο γεγονός ότι με το αδίκημα του αρ. 235 παρ. 3 ΠΚ τιμωρείται μόνο ο λαβών το ωφέλημα Δημόσιος Υπάλληλος και όχι ο προσφέρων αυτό, όπως ίσχυε με το παλαιότερο αρ. 4 του Ν. 3213/2003. Η περίπτωση της παραγράφου 3 του εν λόγω άρθρου αποτελεί την εξαίρεση στο αδίκημα της Δωροδοκίας στο Δημόσιο Τομέα, καθώς είναι μία συμπεριφορά με δύο όψεις και στην περίπτωση αυτή τιμωρείται μόνο η μία.

Αντίθετα με ότι συμβαίνει στις διατάξεις που ποινικοποιούν αθέμιτες τακτικές lobbying, όπου τιμωρείται με αυτές ο προάγων τις τακτικές αυτές, στην Ελληνική έννομη τάξη, τιμωρείται μόνο ο Δημόσιος Υπάλληλος που λαμβάνει τα ωφελήματα αυτά. Η απαξία μίας συμπεριφοράς που θα μπορούσε να ενταχθεί στο αδίκημα αυτό, δεν καλύπτεται με την εγκληματοποίηση της συμπεριφοράς μόνο του επωφελούμενου της παροχής. Μάλιστα, ειδικά στις περιπτώσεις που απασχολούν την παρούσα μελέτη, υπάρχει μία σαφής διάκριση ανάμεσα στους δύο ή τρεις συμμετόχους στις αθέμιτες τακτικές. Ο Δημόσιος Υπάλληλος που συμμετέχει, ως λαμβάνον το ωφέλημα είναι συνήθως κατά περίπτωση στη θέση αυτή, αφού πρόκειται κατά το σύνηθες για αιρετούς Υπουργούς ή Βουλευτές, που θα βρίσκονται στη θέση αυτή για 2 ή 4 χρόνια. Ακόμα και το ενδεχόμενο επανεκλογής τους δεν μπορεί να προσδώσει χαρακτήρα μονιμότητας στις εξουσίες που έχουν για την τέλεση του αδικήματος αυτού.

Οι λομπίστες όμως και τα οικονομικά συμφέροντα δραστηριοποιούνται για μεγάλα διαστήματα, σίγουρα μεγαλύτερα από ένα κατά περίπτωση νομοθετούντα. Επομένως, η μη τιμώρηση της πλευράς αυτής, δημιουργεί ένα εμφανές κενό στην ποινική νομοθεσία. Το κενό αυτό αφορά τόσο τις περιπτώσεις lobbying που απασχολούν την παρούσα, όσο και γενικά την

⁶⁶ Σαφώς και από την γραμματική ερμηνεία του άρθρου προκύπτει η θέλησή του αυτή, καθώς η διάταξη αυτή εφαρμόζεται «αν η πράξη δεν τιμωρείται βαρύτερα από άλλη ποινική διάταξη». Πλην όμως η επικουρικότητα αναφέρεται και στην επιθυμία εν προκειμένω να περιλάβει συμπεριφορές που δύσκολα μπορούν να εντοπιστούν.

ποινική δογματική. Μάλιστα, είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμα και στο αδίκημα του αρ. 237B ΠΚ, της Δωροληψίας και Δωροδοκίας στον Ιδιωτικό τομέα, τιμωρείται επίσης ο προσφέρων το ωφέλημα στον Υπάλληλο, όπως και στο αρ. 237 ΠΚ, για Δωροληψία και Δωροδοκία Δικαστικών Λειτουργών. Επομένως, η μόνη περίπτωση αδικήματος που δεν τιμωρούνται και οι δύο όψεις, είναι αυτή του αρ. 235 παρ. 3 ΠΚ.

Η κριτική φυσικά δε σταματάει μόνο σε αυτό. Ο νομοθέτης φαίνεται να επιθυμεί τον περιορισμό της διάταξης για την κάλυψη περιπτώσεων που η προσφορά του ωφελήματος γίνεται προς προσεταιρισμό του Υπαλλήλου, ώστε μελλοντικά αυτός να πράξει προς όφελος του προσφέροντος⁶⁷. Όμως με την διατύπωση του νόμου, καταλαμβάνονται συμπεριφορές που δεν περιλαμβάνονται στη ratio της διάταξης, εφόσον αναφέρεται για λήψη ωφελήματος επ' αφορμή της ιδιότητός του ως Δημοσίου Υπαλλήλου, καλύπτοντας έτσι περιπτώσεις που λαμβάνονται ωφέληματα, χωρίς να υπάρχει ο δόλος προσεταιρισμό του⁶⁸.

Το πρόσφατο της θέσπισης της διάταξης έχει σαν αποτέλεσμα να μην υπάρχει νομολογία για το αδίκημα αυτό. Φυσικά όπως ανεφέρθη ανωτέρω, ακόμα και για το αδίκημα του παράνομου πλουτισμού, που εβρίσκετο σε ισχύ άνω της δεκαετίας, δεν υπάρχει αντίστοιχη νομολογία. Είναι αυτό ενδεικτικό της δυσκολίας εφαρμογής, της εν λόγω διάταξης, καθόσον πρόκειται για μία συμπεριφορά αποφορτισμένη από ταυτόχρονη πράξη ή παράληψη του Δημοσίου Υπαλλήλου. Χωρίς να υπάρχει μία πράξη ή παράληψη που ειδικά να ζημιώνει το Δημόσιο, δεν μπορεί να εντοπιστεί παραβατική συμπεριφορά και εφόσον αυτή εντοπιστεί, τότε τίθεται σε εφαρμογή διάταξη ανάλογη με την πράξη ή παράληψη που σημειώθηκε, καθώς όπως προαναφέρθηκε η διάταξη του αρ. 235 παρ. 3 ΠΚ, είναι επικουρική, επομένως ουσιαστικά τίθεται σε αχρησία.

⁶⁷ Μαρία Καϊάφα – Γκμπάντι, ο.π. σελ. 619. Την κριτική αυτή εκφράζει και ο Αλ. Δημάκης σε 6^ο Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Ποινικολόγων, σελ 267 επ.

⁶⁸ Μαρία Καϊάφα – Γκμπάντι, ο.π. σελ. 619

4. Εμπορία επιρροής – Μεσάζοντες, αρ. 237^A Π.Κ.

4.1 Ιστορική εξέλιξη και σημασία

Το άρθρο 237^A, εισήχθη και αυτό στον Ποινικό Κώδικα με το άρθρο 1 υποπαράγραφος ΙΕ.9 του Ν. 4254/2014. Μεταφέρθηκε έτσι στον Ποινικό Κώδικα η τυποποίηση της εμπορίας επιρροής, η οποία ως αξιόποινη πράξη περιγραφόταν μέχρι σήμερα από τη διάταξη του Ν. 5227/1931 *«περί μεσαζόντων»*. Μετά την κύρωση της Σύμβασης Ποινικού Δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη Διαφθορά με το Ν. 3560/2007 και την κύρωση της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών του 2003 κατά της διαφθοράς με το Ν. 3666/2008, εισήχθη με το Ν. 3849/2010, η παράγραφος 5 του Ν. 3213/2003.

Στον τίτλο του νέου άρθρου για λόγους παράδοσης και σύνδεσης με την υφιστάμενη νομολογία του Ν. 5227/1931 διατηρήθηκε η λέξη «μεσάζοντες»⁶⁹. Η ποινικοποίηση της εμπορίας επιρροής, ανελήφθη από την Ελλάδα με το άρθρο 12 της Σύμβασης Ποινικού Δικαίου για τη Διαφθορά του Συμβουλίου της Ευρώπης και με το άρθρο 18 της Σύμβασης του ΟΗΕ για τη Διαφθορά. Όπως εκτίθεται σχετικά και στην αιτιολογική έκθεση της Σύμβασης *«η ποινικοποίηση της εμπορίας επιρροής επιχειρεί να φτάσει στο εγγύτερο περιβάλλον των αξιωματούχων ή των πολιτικών κομμάτων στα οποία αυτοί ανήκουν και να εμποδίσει συμπεριφορές προσώπων που βρίσκονται κοντά στην εξουσία και επιχειρούν να επωφεληθούν από τη θέση τους αυτή συμβάλλοντας στη διαμόρφωση ενός κλίματος διαφθοράς»*. Επίσης παρακάτω αναφέρει ότι *«επιτρέπει στα κράτη-μέλη να εμποδίσουν την αποκαλούμενη «παρασκηνιακή διαφθορά», ήτοι αυτήν στην οποία δεν εμπλέκονται ευθέως τα πρόσωπα που βρίσκονται σε θέσεις εξουσίας, όμως υποσκάπτει τη εμπιστοσύνη των πολιτών στην χρηστότητα της δημόσιας διοίκησης και δημιουργεί προϋποθέσεις αθέμιτων συναλλαγών»*.

⁶⁹ Νομικό κέντρο εκπαίδευσης – Αναφορά στο αρ. 237^A ΠΚ: Εμπορεία Επιρροής - Μεσάζοντες [«www.legalcenter.gr»](http://www.legalcenter.gr).

Τέλος, ο Ν. 3506/2007 για την κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης ποινικού δικαίου για τη διαφθορά και του πρόσθετου πρωτοκόλλου, τυποποίηση ένα ακόμα αδίκημα «περί μεσαζόντων», αναφορικά με αλλοδαπούς Δημοσίους Υπαλλήλους και αλλοδαπούς Δικαστικούς εν γένει. Με αποτέλεσμα να ισχύουν ταυτόχρονα τρεις νόμοι, καθώς ο Ν. 3849/2010 δεν κατήργησε το Ν. 5227/1931 και το Ν. 3506/2007, αλλά κατά κάποιο τρόπο διεύρυνε και συμπλήρωσε τις διατάξεις αυτές ως προς τα πρόσωπα που ήταν υπόχρεα σε δήλωση «πόθεν έσχες», πριν καταργήσει και τις τρεις ο Ν. 4254/2014.

Πλέον το αρ. 237^A ΠΚ καλύπτει ένα διαφορετικό, μεγαλύτερο εύρος αποκλίνουσας συμπεριφοράς από την πρώτη του μορφή, περισσότερο κοντά στην μορφή που πήρε στο αρ.5 του Ν. 3213/2003.

4.2 Ομοιότητες και διαφορές 237^A και προγενέστερων Νόμων

Μια πρώτη διαφορά του αρ. 237^A ΠΚ, με τους προγενέστερους νόμους, έγκειται στην τριγωνική σχέση που δημιουργείται, δηλαδή αιτούμενου προς άσκηση επιρροής – προσφέροντος άσκηση επιρροής – έχων εξουσία πράξης ή παράληψης, αναφορικά με τον «αποδέκτη της επιρροής». Κατ' αρχήν το αρ. 11 Ν.5227/1931 αναφερόταν σε δημοσίους υπαλλήλους, όπως οριζόταν στο αρ. 1 του ίδιου Νόμου, ενώ το αρ. 5 του Ν. 3213/2003 προϋπέθετε «*αποδέκτης της επιρροής*» να ήταν κάποιος από τους εκεί προσδιοριζόμενους, υπόχρεους προς δήλωση «πόθεν έσχες»⁷⁰.

Αντίθετα, το αρ. 237^A, του νόμου μη διακρίνοντος, αναφέρεται ρητά στους ασκούντες δημόσια εξουσία, σύμφωνα με τα αρ. 159, 235 παρ. 1 και 237 παρ. 1 ΠΚ, ήτοι σε όσους αναλύθηκε ανωτέρω ότι καλύπτονται από τα αρ. 13 και 263^A του Ποινικού Κώδικα. Ο «*προσφέρων προς άσκηση επιρροής*» βέβαια, μπορεί να είναι κάποιος δημόσιος υπάλληλος, μπορεί όμως να είναι και κάποιος «παράγοντας» κόμματος, η δράση του οποίου θα δικαιολογούσε μια τέτοια δυνατότητα επιρροής, ακόμα και κάποιος που

⁷⁰ Μαρία Καϊάφα – Γκμπάντι, ο.π., σελ 657

ψευδώς «διαφημίζει» μια τέτοια δυνατότητα επιρροής. Καθίσταται σαφές, ότι ο ποινικός νομοθέτης αντιλήφθηκε νωρίς την πραγματικότητα της ελληνικής κοινωνίας, ότι δηλαδή η διαφθορά δε βρίσκεται μόνο στο στενό πυρήνα του δημοσίου, αλλά ξεκινάει πολύ νωρίτερα, από όποιον έχει δυνατότητα αλληλεπίδρασης με αυτόν. Όπως άλλωστε καταδεικνύεται κι από την εισηγητική έκθεση: *«Ο «πωλητής» επιρροής, χωρίς να αποκλείεται το να έχει κι αυτός την ιδιότητα του υπαλλήλου, είναι τρίτος σε σχέση με την υπηρεσιακή ενέργεια την οποία επαίρεται ότι μπορεί ή αναλαμβάνει να επηρεάσει»⁷¹.*

Μία ακόμα διαφοροποίηση από τον αρχικό νόμο περί μεσαζόντων, αποτελεί η τιμωρία πλέον, όχι μόνο όποιου διατείνεται ότι θα μεσολαβήσει αλλά και αυτού που προσφέρει την ωφέλεια, προκειμένου να μεσολαβήσει ο άλλος. Η αλλαγή αυτή εισήχθη ήδη με το αρ. 5 του Ν. 3213/2003 και διατηρήθηκε και στο αρ. 237^A ΠΚ καθώς ορθώς κρίνεται ότι η απαξία της άδικης πράξης και η επικινδυνότητα των δραστών, δεν καλύπτεται μόνο με την εγκληματοποίηση της παθητικής συμπεριφοράς αλλά είναι αναγκαία και η αντίστοιχη εγκληματοποίηση της συμπεριφοράς του ατόμου που είναι διατεθειμένο να εισχωρήσει σε αθέμιτες τακτικές, προκειμένου να ωφεληθεί παρά το νόμο.

Στο σημείο αυτό είναι αναγκαίο να γίνει μια σύγκριση με την διάταξη του αρ. 235 παρ. 3 ΠΚ, που σε αντίθεση με αυτή του 237^A παρ. 1 και 2 ΠΚ δεν καλύπτει την απαξία της συμπεριφορά του προσφέροντος, αλλά μόνο του λαμβάνοντος το ωφέλημα. Το αδίκημα του αρ. 235 παρ. 3 ΠΚ είναι επικουρικό, εν αντιθέσει με το αρ. 237^A ΠΚ, που τιμωρεί μια προπαρασκευαστική πράξη, όπως εκτενέστερα θα αναλυθεί κατωτέρω.

Συνοπτικά, το αδίκημα που αποτυπώνεται στο αρ. 237^A ΠΚ, αποτελεί τυποποίηση μιας συμπεριφοράς που είχε από χρόνια τεθεί στο στόχαστρο του νομοθέτη και *«η οποία ως αξιόποινη πράξη περιγράφεται μέχρι σήμερα, με μη ομοιόμορφο τρόπο, από τις διατάξεις των άρθρων 11-12 ν. 5227/1931 «περί μεσαζόντων», έκτου του ν. 3560/2007 και 5 του ν. 3213/2003»⁷².*

⁷¹ Αιτιολογική Έκθεση, ο.π., αρ. 7 παρ. 6.

⁷² Αιτιολογική Έκθεση, ο.π., αρ. 7 παρ. 1

Το αδίκημα είναι υπαλλακτικώς μικτό ως γνήσιο πολύτροπο καθώς τελείται είτε με τη λήψη ωφελήματος, είτε με τη λήψη υπόσχεσης προς μελλοντική λήψη του ωφελήματος. Η λήψη αυτή του ωφελήματος μπορεί να γίνει άμεσα στο πρόσωπό του, αλλά μπορεί να γίνει και μέσω τρίτου προσώπου, το οποίο εκλαμβάνεται από την έννομη τάξη ως άμεσος συνεργός. Η αντικειμενική υπόσταση όμως του αδικήματος απαιτεί και επιπλέον το στοιχείο, να λαμβάνει το ωφέλημα με σκοπό να ασκήσει αθέμιτη επιρροή σε δημόσιο υπάλληλο, ώστε ο τελευταίος να προβεί σε πράξη ή παράληψη που ανάγεται στα πλαίσια του καθήκοντός του. Η δυνατότητα προς επιρροή, δεν απαιτείται να υφίσταται πράγματι, αλλά αρκεί ο παρέχον το ωφέλημα να έχει γνώση της δυνατότητας επιρροής του «μεσάζοντα», είτε αυτή υπάρχει στην πραγματικότητα, είτε όχι⁷³. Επίσης θα πρέπει να επικαλύπτεται και από δόλο πρώτου βαθμού, η γνώση του λαμβάνοντος το ωφέλημα, ότι το λαμβάνει⁷⁴ για να προχωρήσει στην άσκηση της επιρροής.

Επομένως, η υποκειμενική υπόσταση του αδικήματος, ως έγκλημα που συγκαταλέγεται στα οικονομικού περιεχομένου, απαιτεί δόλο πρώτου βαθμού, δηλαδή άμεσο και δεν αρκεί ο ενδεχόμενος, να δίδεται δηλαδή η παροχή ή να λαμβάνεται αυτή, υπό την επιθυμία αυτός να θελήσει να προχωρήσει σε αυτή την επιρροή. Αντίθετα, στο αδίκημα του αρ. 235 παρ. 3 ΠΚ, το ωφέλημα λαμβάνεται (και αντίστοιχα δίνεται) και αρκεί η ενδεχόμενος δόλος, αφού άλλωστε δεν υπάρχει μία πράξη η παράληψη που να υπάρχει η φιλοδοξία να γίνει. Το ζήτημα του «προσεταιρισμού» του Δημοσίου Υπαλλήλου, δεν απασχολεί καθώς δεν τιμωρείται η πράξη της παροχής του ωφελήματος, αλλά η λήψη του, η οποία αρκεί να γίνεται λόγω της ιδιότητας του λαμβάνοντος, ως Δημοσίου Υπαλλήλου.

⁷³ Π.β. 334/2008 ΑΠ, Νόμος, όπου γραμματέας βουλευτή παρέστησε ψευδώς ότι κατείχε γνωριμίες με αξιωματούχους της εφορίας, λόγω της θέσης της και των διασυνδέσεών της, ώστε να καταφέρει να μειώσει το φόρο που επιβλήθηκε στου παρέχοντες σε αυτόν το ωφέλημα, εν προκειμένω χρηματικό ποσό ύψους 54.200 ευρώ. Δυνατότητα που όπως αποδείχθηκε δεν είχε.

⁷⁴ Είτε φυσικά το ωφέλημα καθ' αυτό, είτε την υπόσχεση προς παροχή του.

Το αδίκημα του αρ. 237^Α, αντίθετα με το αντίστοιχο του 235 παρ. 3 ΠΚ, τιμωρεί και τις δύο εκφάνσεις της απαξιωτικής συμπεριφοράς και έτσι στην παράγραφο 2 τιμωρεί όποιον παρέχει στον πρώτο ωφέλημα, με σκοπό αυτός να προβεί σε άσκηση αθέμιτης επιρροής.

5. Συμπεράσματα

Τα δύο αυτά αδικήματα είναι ανεπαρκέστατα για την κάλυψη των περιπτώσεων που τακτικές lobbying επηρεάζουν τη νομοθετική και την εκτελεστική εξουσία. Χαρακτηριστικό της ανεπάρκειας είναι η χρήση των δύο αυτών άρθρων στη νομολογία της Ελλάδας, όπου το μεν αδίκημα της δωροληψίας δεν έχει βρει πεδίο εφαρμογής, ακόμα και στην από δεκαετίας μορφή του παράνομου πλουτισμού, ο δε νόμος «περί μεσαζόντων» έχει περιορισμένη χρήση και πλείστα πολλά προβλήματα.

Βασικό ζήτημα της υπόστασης του νόμου περι μεσαζόντων ή πλέον του αρ. 237^Α ΠΚ, είναι ότι πρόκειται για ένα έγκλημα που τιμωρεί προπαρασκευαστικές κυρίως ενέργειες. Ο αντίκτυπος στην έννομη τάξη διαταράσσεται σε βαθμό πλημμελήματος με την πλήρωση της αντικειμενικής υπόστασης του εν λόγω εγκλήματος, ενώ εφόσον πράγματι ο μεσάζων επηρεάσει τον Δημόσιο Υπάλληλο σε πράξη ή παράληψη, εφόσον αυτή είναι παράνομη, τιμωρείται αυτοτελώς. Πράγματι η διαφθορά του Δημοσίου Τομέα έχει πολλά επίπεδα, από απλές «εξυπηρετήσεις» μέχρι «φωτογραφικά» νομοσχέδια, ενώ το lobbying αναφέρεται κυρίως στο ανώτερο επίπεδο, ήτοι αυτό της νομοθετικής εξουσίας.

Έτσι, η διάταξη του αρ. 237^Α ΠΚ μπορεί να χρησιμοποιηθεί σε επίπεδο ποινικής αντιμετώπισης μέρους μονό των αθέμιτων συμπεριφορών σχετικά με το lobbying. Με την εφαρμογή του, μπορεί να τιμωρηθεί ο Λομπίστα, δρων στην Ελλάδα, που υπόσχεται ότι μπορεί και θα ασκήσει αθέμιτη επιρροή σε κάποιον Δημόσιο Υπάλληλο, οπότε και σε έχοντα εξουσία εισήγησης νομοθετήματος, ώστε να προβεί σε αντίστοιχη ενέργεια ή παράληψη ευνοϊκή προς τα συμφέροντά του.

Όμως, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω δημιουργείται ένα ζήτημα με την έννοια του «αθέμιτο» , ειδικά όταν πρόκειται για τακτική Lobbying, όπου δεν υπάρχει θεσμοθετημένη θεμιτή δραστηριοποίηση. Έτσι ο πυρήνας του προβλήματος επιστρέφει στην πρώτη τοποθέτηση σχετικά με το Lobbying στην Ελλάδα, το ανύπαρκτο νομικό πλαίσιο. Η θεμιτή και αθέμιτη συμπεριφορά μπορεί να είναι πράγματι ευχερέστερο να διακριθεί σχετικά με τις αρμοδιότητες ενός δημοσίου Υπαλλήλου, όχι όμως στα πλαίσια προσέγγισης ενός λομπίστα με ένα ή περισσότερους Υπουργούς. Εφόσον δύσκολα μπορεί να αποδειχθεί η σχέση προσέγγισης ενός de facto λομπίστα με ένα ψηφισθέν νομοσχέδιο, ουσιαστικά μένει ακάλυπτη μία ύποπτη συμπεριφορά, με μεγάλο αντίκτυπο, όπως αναλύθηκε ανωτέρω, λόγω της αυτής έλλειψης.

Τελικώς, είναι ουσιώδης η θεσμοθέτηση ενός πλήρους νομικού πλαισίου θεσμικής κατοχύρωσης του Lobbying στην Ελλάδα, όπως θα αναλυθεί στο οικείο 3^ο κεφάλαιο, ώστε να τυποποιηθούν οι αθέμιτες συμπεριφορές.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

ΠΟΙΝΙΚΗ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ LOBBYING ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ DE LEGE FERENDA

ΚΩΔΙΚΑΣ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑΣ – ΠΟΙΝΙΚΗ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ

1. Εισαγωγή

Όπως έχει γίνει σαφές, το θεσμικό πλαίσιο της Ελλάδος είναι, ευγενικά ρηθέν, ανεπαρκέστατο αναφορικά με το lobbying. Κατ' αρχάς απουσιάζει από την ελληνική κείμενη νομοθεσία κάποιο νομοθέτημα που να οριοθετεί τις νόμιμες από τις έκνομες συμπεριφορές, συσχετιζόμενες με την οποιαδήποτε διάδραση που έχει μια ομάδα συμφερόντων, με άτομο υπεύθυνο προς έκδοση Νομοθετημάτων ή, όπως ανελύθη ανωτέρω, από διακριτικής ευχέρειας διοικητικών αποφάσεων.

Η εθελουφλία απέναντι σε τακτικές de facto lobbying έχει ως αποτέλεσμα τόσα χρόνια, ειδικά στην μεταπολιτευτική Ελλάδα, ομάδες οικονομικών συμφερόντων να έχουν ελεύθερη πρόσβαση σε αποφασιστικούς φορείς και με, τουλάχιστον, ύποπτες τακτικές, να καταφέρνουν την ψήφιση νομοθετημάτων ή την έκδοση διοικητικών αποφάσεων που εμφανέστατα ευνοούν συγκεκριμένες κοινωνικές - οικονομικές ομάδες ή το αντίθετο, να σταματούν δηλαδή τις ως άνω διαδικασίες, εφόσον αυτές δεν τους συμφέρουν.

Είναι αναγκαίο να γίνει κατανοητό ότι η πρακτική της προσέγγισης των σχετικών φορέων μπορεί να έχει πολλά οφέλη, για την πραγματική οικονομία και την κοινωνία, εφόσον γίνεται σε ελεγχόμενο πλαίσιο, όπως αναπτύχθηκε στο πρώτο κεφάλαιο της παρούσης. Αντίθετα όμως, όταν δεν υπάρχει ανάλογο πλαίσιο, όπως ισχύει στην Ελλάδα, κάθε επαφή που είναι αναγκαίο να γίνεται προς προάσπιση των συμφερόντων, των εν λόγω οικονομικών ή ακόμα και κοινωνικών συμφερόντων, υπάγεται σε ένα ανέλεγκτο, εθιμικό «δίκαιο».

Το «εθιμικό» αυτό δίκαιο, επειδή δεν είναι θετικό και προσβάσιμο, όπως ορίζει η φιλελεύθερη δεοντολογία, στην παραγωγική κριτική της οργανωμένης κοινωνίας, απευθύνεται σε μια κλειστή «κάστα» συστημικών συμφερόντων, τα οποία «έχουν γράψει» τους όρους του «παιχνιδιού». Αποτέλεσμα αυτής της πραγματικότητας που έχει δημιουργηθεί, είναι να υφίσταται μια κατάσταση, στις παρυφές τις παρανομίας, η οποία έχει τεράστιο πραγματικό αντίκτυπο στην οικονομία και στην κοινωνία. Η εν λόγω κατάσταση μπορεί να αντιμετωπιστεί μόνο με ένα αυστηρό νομικό πλαίσιο, ένα νέο νόμο, που να καλύπτει τη διαφάνεια που απαιτεί το Σύνταγμα και η Ευρωπαϊκή Ένωση, αναπόσπαστο μέλος της οποίας είναι η Ελλάδα.

2. Θεσμικό πλαίσιο

Το θεσμικό πλαίσιο που θα αναλυθεί στην παρούσα ενότητα έχει ως βάση ένα κώδικα Δεοντολογίας, βάσει των στεγανών του οποίου θα ορίζεται κάθε πράξη ως νόμιμη ή μη. Όπως αναπτύχθηκε στο δεύτερο κεφάλαιο της παρούσης, στο ποινικό δίκαιο της Ελλάδας είναι πρακτικά μη δυνατό να υπαχθούν οι αθέμιτες τακτικές lobbying. Τόσο στις Η.Π.Α., όσο και στην Ευρωπαϊκή Ένωση, το θεσμικό πλαίσιο διαθέτει αντανάκλαστικά εναντίον των lobbyists που παραβιάζουν τους όρους που θέτει. Αντίθετα στην Ελλάδα, μόνο το αρ. 237^A τιμωρεί τον προσφέροντα αντίστοιχες υπηρεσίες, σε συγκεκριμένες όμως περιπτώσεις.

Η ευρωπαϊκή νομοθεσία και η παλαιότερη των Η.Π.Α., μπορούν να δείξουν το δρόμο στην Ελλάδα για θεσμοθέτηση του Lobbying. Το πρώτο, η Ελλάδα οφείλει να εναρμονιστεί με την ευρωπαϊκή δίκαιο και να αποκτήσει ένα ενιαίο Κώδικα Δεοντολογίας και αντίστοιχο Μητρώο Διαφάνειας. Με αυτόν τον τρόπο, οι οργανώσεις που επιθυμούν αναπτύξουν τις προτάσεις και τις απαιτήσεις τους, εν όψει ενός επικείμενου νομοσχεδίου, θα υποχρεώνονται να το πράττουν μέσω αυτού. Ακόμα και οι οργανωμένες συνδικαλιστικές οργανώσεις θα αναγκάζονται να γνωστοποιούν τις προθέσεις και τους στόχους τους.

Η οργάνωση ενός ενιαίου συστήματος lobbying θα έχει ως αποτέλεσμα, κατ' αρχήν την εγγραφή όσων lobbyists δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα, σε ένα Μητρώο, το οποίο φυσικά θα πρέπει να είναι προσβάσιμο σε διαδικτυακή πλατφόρμα. Επίσης η δραστηριοποίηση αυτή, θα γίνεται πλέον ακολουθώντας γραπτούς κανόνες Δεοντολογίας, η παραβίαση των οποίων θα επιφέρει ποινές, κυρίως στον λομπίστα. Άλλωστε το υπάρχον δίκαιο καλύπτει τις περιπτώσεις που ο Δημόσιος Υπάλληλος, πράττει κάτι παράνομο.

3. Κώδικας Δεοντολογίας

Στο πρώτο κεφάλαιο αναπτύσσεται ο αντίστοιχος Κώδικας Δεοντολογίας της Ε.Ε., που μπορεί να χρησιμοποιηθεί και ως υπόδειγμα για τον ελληνικό. Ο κώδικας αυτός οφείλει να είναι σαφής, αρχικά ως προς τις προϋποθέσεις υπαγωγής στη Νομοθεσία του Lobbying, αφού στόχος του Νόμου είναι κατ' αρχήν ο καθορισμός των δραστηριοτήτων που ορίζονται ως Lobbying. Η άκρατη σαφήνεια στην προκειμένη περίπτωση είναι παραπάνω από επιβεβλημένη, δεδομένου ότι δεν υπάρχει προγενέστερη νομοθεσία να δημιουργήσει εθιμική ερμηνεία.

Στις δραστηριότητες του Lobbying πρέπει, κατά την άποψη του γράφοντος, ανεπιφύλακτα να υπαχθεί κάθε πράξη που στόχος της είναι ο επηρεασμός των ασκούντων τη νομοθετική εξουσία⁷⁵. Οι συνδικαλιστικές οργανώσεις παντός είδους, θα οφείλουν με αυτόν τον τρόπο να λογοδοτούν στο σύνολο της κοινωνίας για τις επιδιώξεις τους, εφόσον θα γίνονται υπό το φως των διαδικασιών που ορίζει ο νόμος. Πράγματι ο συνδικαλισμός στην Ελλάδα, αλλά και σε ολόκληρο τον κόσμο έχει προσφέρει στην κοινωνία

⁷⁵ Τέτοιες δράσεις θα πρέπει να εννοούνται όχι μόνο οι συζητήσεις με οικονομικούς ομίλους ή εταιρίες, αλλά κάθε δράση που στόχο έχει τη νομοθεσία ή τη λήψη μιας διοικητικής απόφασης με ευρύ αντίκτυπο. Οι συνδικαλιστικές οργανώσεις, τα σωματεία, οι Ο.Τ.Α., ακόμα και οι πολιτιστικοί σύλλογοι, δρουν οργανωμένα και στοχεύουν στην εύνοια της κυβέρνησης και των Υπουργών, με σκοπό την τροποποίηση κάποιας υπουργικής απόφασης ή την ψήφιση νόμου ευνοϊκού προς αυτές.

πολλά· πλην όμως δεν παραγνωρίζεται το γεγονός ότι πολλάκις, δη στην Ελλάδα, έχουν χρησιμοποιήσει εκβιαστικές τακτικές, χωρίς να υπολογίζουν τον αντίκτυπο που θα έχουν στην κοινωνία⁷⁶.

Με την ένταξη των ανωτέρω αναγραφόμενων ομάδων στο νόμο, η κοινωνία θα μπορεί να ασκεί έλεγχο, γνωρίζοντας τις επιδιώξεις τους. Επιπλέον οι ασκούντες τη νομοθετική εξουσία θα μπορούν να αρνούνται τη συζήτηση με τις εν λόγω οργανώσεις, όταν αυτές δεν γίνονται στα πλαίσια που πλέον ορίζει ο νόμος, αναχαιτίζοντας ή έστω μειώνοντας τις παρασκηνιακές συναντήσεις και τις συμφωνίες κάτω από το τραπέζι.

Πέραν όμως της ένταξης και των συγκεκριμένων ομάδων, στις καλυπτόμενες από το νόμο περιπτώσεις, ο Νόμος οφείλει να καθορίζει επ' ακριβώς τα όρια εντός των οποίων θα πρέπει να δραστηριοποιούνται οι λομπίστες. Οι όροι και οι προϋποθέσεις εγγραφής καθώς και οι τυχόν προθεσμίες, δεν μπορούν να αποτελέσουν περιεχόμενο της παρούσης μελέτης, καθώς θα πρέπει να είναι προϊόν μιας ειδικευμένης και επί μακρόν διαβουλευόμενης νομοπαρασκευαστικής επιτροπής. Παρά ταύτα τα ελάχιστα όρια δεν μπορεί παρά να υπακούουν στις επιταγές της σύγχρονης φιλελεύθερης οικονομίας που εντάσσεται η Ελλάδα.

Το σύστημα της ανοιχτής οικονομίας που ακολουθεί η Ε.Ε. στα όρια του φεντεραλιστικού οράματος, «προστάσει» στην Ελλάδα να νομοθετεί με στόχο, όχι να περιορίσει, αλλά να διασφαλίσει τη συμμετοχή των πολιτών στην παραγωγή νομοθετημάτων, μέσω των Lobbies. Η συμμετοχή όμως αυτή, πρέπει να γίνεται με τρόπο διαφανή και επίσημο, με προκαθορισμένες διαδικασίες. Μία τέτοια επίσημη διαδικασία θα μπορούσε να είναι η δημιουργία «Γραμματείας» υπαγόμενης απευθείας στην Βουλή, η οποία άλλωστε έχει και το βάρος της νομοθετικής εξουσίας.

Η «Γραμματεία» αυτή θα έχει αρμοδιότητα κατ' αρχήν την τήρηση του αντίστοιχου ελληνικού «Μητρώου» εγγεγραμμένων lobbyists αλλά και τις

⁷⁶ Όπως το κλείσιμο δρόμων, ο αποκλεισμός δημόσιων Υπηρεσιών, η κατάληψη κτηρίων.

εγγραφές που θα πρέπει να γίνονται, κατά το πρότυπο των Η.Π.Α.⁷⁷. Για τη διασφάλιση της διαφάνειας, κάθε επαφή με στοχευόμενο από το Lobbying πρόσωπο, θα γίνεται μετά από έγκριση της «Γραμματείας». **Βέβαια δεν μπορεί να έχει παρεμβατικό ρόλο**, μόνο ρυθμιστικό, λειτουργώντας περισσότερο σαν ανάχωμα απέναντι στις προσπάθειες εξωθεσμικής προσέγγισης των προσώπων αυτών. Έτσι η τήρηση των όρων του Νομοθετήματος – Κώδικα δεοντολογίας θα διασφαλίζεται και παράλληλα θα υπάρχει ένας επίσημος φορέας που θα μπορεί να ενημερώνει τις Διοικητικές και της Διοικητικές Αρχές, στις περιπτώσεις παραβίασης του⁷⁸.

4. Παραβίαση του Νόμου και ποινική αντιμετώπιση

Εφόσον υπάρξει ένας ολοκληρωμένος και αναλυτικός Νόμος, που να καθορίζει το θεσμικό πλαίσιο δραστηριοποίησης, τότε θα μπορεί και οφείλει να οριστεί ένα επαρκές πειθαρχικό και ποινικό πλαίσιο για τις περιπτώσεις παραβίασής του. Φυσικά πρώτα πρέπει να αναλυθεί το μέγεθος της απαξίας που έχει η παραβίαση ενός κώδικα Δεοντολογίας, ώστε αντίστοιχα να κριθεί και το μέγεθος και είδος της απαξίας των αδικημάτων που θα προκύπτουν.

Η Δεοντολογία κατ' αρχήν δε κρίνεται στο ελληνικό δίκαιο ποινικά, αλλά πειθαρχικά⁷⁹. Η παραβίαση των διαφόρων κωδίκων δεοντολογίας της Ελλάδας,

⁷⁷ Όπως δηλαδή και στις Η.Π.Α., για κάθε πρόσληψη λομππίστα, να υπάρχει και η αντίστοιχη εγγραφή, που να αναφέρει στόχους, επαφές και ο,τι άλλο κρίνεται κατά περίπτωση αναγκαίο για τη διασφάλιση της διαύγειας στις αυτού του τύπου συναλλαγές.

⁷⁸ Κατά αναλογία, όπως λειτουργούν στην Ελλάδα η Εφορία με το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος ή οι Ενώσεις Καταναλωτών.

⁷⁹ Έτσι συμβαίνει με τις παραβιάσεις του Κώδικα Δεοντολογίας Δικηγόρων, του Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων ή και του Ιατρικού Κώδικα Δεοντολογίας. Είναι ένα ζήτημα το οποίο έχει απασχολήσει την θεωρία σε πολλές διαφορετικές περιπτώσεις, καθώς ο σαφής αυτός διαχωρισμός δεν ανταποκρίνεται πάντα στις ανάγκες κολασμού μιας συμπεριφοράς. Η κρίση σε αυτό πρέπει να γίνεται με προσοχή, ώστε να μη δημιουργείται το αντιδογματικό και αντισυνταγματικό φαινόμενο, μία αντιδεοντολογική συμπεριφορά να τιμωρείται δύο φορές, από το πειθαρχικό και από το ποινικό δίκαιο. Φυσικά ξεχωριστή είναι η περίπτωση που τα δύο

επισύρει σοβαρές πειθαρχικές κυρώσεις, έως ακόμα και απολύσεις Δημοσίων Υπαλλήλων, ή διαγραφές από συλλόγους, όπως ο Ιατρικός ή ο Δικηγορικός. Φυσικά, σε πλείστες περιπτώσεις, το Ελληνικό δίκαιο χρησιμοποιεί όρους, το περιεχόμενο των οποίων θα κρίνεται κατά περίπτωση από τα δικαστήρια ουσίας, όπως το «ιδιαίτερα μεγάλης αξίας» των αδικημάτων κατά της Ιδιοκτησίας, ή ο όρος «αθέμιτο», όπως αναπτύχθηκε στην οικεία ενότητα.

Εν προκειμένω, ο Κώδικας Δεοντολογίας, μπορεί να καλύψει ένα νοηματικό κενό στις περιπτώσεις των ήδη υφιστάμενων άρθρων, που αναπτύχθηκαν στο 2^ο κεφάλαιο της παρούσης, ειδικά σε ο,τι αφορά το εύρος και τη σημασία της αθέμιτης συμπεριφοράς. Όπως αναπτύχθηκε βέβαια ανωτέρω, τα εν λόγω άρθρα τυποποιούν την απαξιώτική συμπεριφορά του έχοντας την εξουσία προς νομοθεσία, ενώ μόνο το αρ. 237^Α ΠΚ, αφήνει περιθώριο αντιμετώπισης αθέμιτων τακτικών του λομπίστα.

Επιπλέον, ο Κώδικας Δεοντολογίας αυτοτελώς θα αντιμετωπίζεται σαν ένα γραπτό – αυστηρό θεσμικό πλαίσιο, η παραβίαση των ορίων του οποίου θα επιφέρει πειθαρχικές αλλά κυρίως ποινικές κυρώσεις. Οι κανόνες που απαρτίζουν τον εν λόγω κώδικα, μπορούν να είναι «δύο ταχυτήτων», με κανόνες τυπικούς⁸⁰, η παραβίαση των οποίων θα προβλέπει πειθαρχικές κυρώσεις, και κανόνες του «σκληρού πυρήνα»⁸¹, η παραβίαση των οποίων, πέραν του όπου πειθαρχικού ελέγχου που θα δέχονται, θα επιφέρει ποινικές κυρώσεις.

Το καίριο ερώτημα είναι, ποιο πρέπει να είναι το ποινικό πλαίσιο σε περιπτώσεις παραβίασης των κανόνων αυτών, τόσο σχετικά με τον αντίκτυπο

δίκαια αυτά αλληλοσυμπληρώνονται, καλύπτοντας το κάθε διαφορετική έκφανση της απαξίας μιας συμπεριφοράς.

⁸⁰ Όπως για παράδειγμα η προθεσμία εγγραφής ενός λομπίστα στο Μητρώο ή η καταβολή ενός παραβόλου.

⁸¹ Όπως για παράδειγμα, η **απαγόρευση πρόσληψης συγγενούς** έως δεύτερου βαθμού σε ευθεία γραμμή και 4^{ου} εκ πλαγίου ή εν γένει οικείου, όπως ορίζει το αρ. 13 ΠΚ και ο Αστικός Κώδικας, για 5 χρόνια, σε εταιρία ή θυγατρικής της, της οποία τα συμφέροντα πλήττονται ή ευνοούνται με την ψήφιση ενός νομοσχεδίου, προσώπου που διαθέτει την εξουσία ή μέρος αυτής, για την τροποποίησή του.

που έχει κάθε τέτοια παραβίαση, όσο και ενταχθέν στο Σύστημα ποινικού Δικαιού της Ελλάδος. Επίσης πρέπει να γίνει η αξιολόγηση στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Δικαίου υπό το πρίσμα της οικονομικής ελευθερίας που διέπει την δυτική οικονομία, στην οποία εντάσσεται και η Ελλάδα.

Η παραβίαση του Κώδικα Δεοντολογίας, μπορεί να αποτελεί αθέμιτη συμπεριφορά πλέον, έτσι ώστε η παραβίασή του να υποδεικνύει το μέγεθος της απαξίας του αγαθού που προσβάλλεται, ήτοι της χρηστότητας του Δημοσίου αλλά και της εμπιστοσύνης των πολιτών σε αυτή.

Ως οικονομικό αδίκημα, στη βάση του, η παραβίαση των όρων του Νόμου περί Lobbying, είναι δογματικά ορθό να προκριθεί και διακεκριμένη παραλλαγή των αδικημάτων, όταν αυτά συρρέουν με αδικήματα που εντάσσονται στο Ν. 1608/1950, περί «Καταχραστών Δημοσίου». Όταν δηλαδή υπάρχει αντικείμενο συναλλαγής μεταξύ λομπίστα και κατά περίπτωση δημόσιου λειτουργού⁸², που να υπερβαίνει τα 150.000 ευρώ ή στις περιπτώσεις που το προσδοκώμενο το όφελος ή το όφελος που αποκτήθηκε, με τακτική που παραβίασε τον Κώδικα δεοντολογίας, υπερβαίνει τα 150.000 ευρώ, τότε θα τίθεται σε εφαρμογή ο ανωτέρω νόμος, με διακεκριμένες των βασικών περιπτώσεις.

⁸² Δηλαδή στις περιπτώσεις που η προσέγγιση στα πλαίσια Lobbying υπερβαίνει τις πιέσεις, συζητήσεις και εμπεριστατωμένες προτάσεις και άπτεται σε τακτικές χρηματισμού.

5. Αντί επιλόγου

Είναι επιβεβλημένη η άμεση θέσπιση ενός νομοθετικού πλαισίου που να καλύπτει τις σύγχρονες ανάγκες της κοινωνίας και της οικονομίας της Ελλάδας. Πράγματι, οι συνθήκες στην Ελλάδα την τελευταία δεκαετία, κάθε άλλο παρά ευνοϊκές είναι για ψύχραιμη νομοθέτηση ενός τόσο ρηξικέλευθου Νόμου, που μπορεί να αλλάξει άρδην την νοοτροπία της ελληνικής πραγματικότητας.

Η διαφθορά στο Δημόσιο Τομέα της Ελλάδας είναι βαθιά ριζωμένη, όχι λόγω μιας μακιαβελικής νοοτροπίας αλλά εξ' αιτίας της άποψης που έχει η κοινωνία για τις διαδικασίες που ακολουθούνται στις ανάλογες περιπτώσεις διαμόρφωσης της νομοθεσίας. Ένα νομοσχέδιο που θα φέρει υπό το φως της διαφάνειας τις διαβουλεύσεις, θα δώσει στην κοινωνία την ηθική ανάταση που χρειάζεται ώστε «η γυναίκα του Καίσαρα και να είναι τίμια και να φαίνεται τίμια».

Η συστηματοποίηση συμπεριφορών σχετικών με τις πρακτικές Lobbying, θα δώσει το νομικό έρεισμα που χρειάζεται η νομοθεσία ώστε να καταπολεμηθεί η διαφθορά στο μεγαλύτερο βάθος της. Άλλωστε αν δε στήσεις τη σκηνή, δεν μπορεί να υπάρξει παρασκήνιο να τιμωρήσεις.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Κεφάλαιο 1^ο **LOBBYING** ΟΡΙΣΜΟΣ - ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΗΣ ΟΠΤΙΚΗ

1.1 Lobbying: ορισμός	σελ 2
1.2 Ιστορική προέλευση της λέξης	σελ 3
1.3 Το Lobbying στην σύγχρονη εποχή	σελ 4
2 Το Lobbying στην Ευρωπαϊκή Ένωση	σελ 6
2.1 Θεσμικό Πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης	σελ 8
2.2 Μητρώο Διαφάνειας και κώδικας Δεοντολογίας	σελ 10
3 Το Lobbying στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής	σελ 16
3.1 Θεσμικό Πλαίσιο των Η.Π.Α.	σελ 18
4 Σύγκριση Lobbying σε Η.Π.Α. και Ευρωπαϊκή Ένωση	σελ 21

Κεφάλαιο 2^ο **ΠΟΙΝΙΚΗ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ LOBBYING ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ** **DE LEGE LATA** - ΤΑ ΕΓΚΛΗΜΑΤΑ ΤΩΝ ΑΡΘΡΩΝ 237^Α ΚΑΙ 235 §3 Π.Κ.

1 Εισαγωγή	σελ 22
2 Ορισμοί – Ερμηνείες Βασικών Όρων	σελ 23
2.1 Έννοια «Δημοσίου Υπαλλήλου» - Παθητική νομιμοποίηση	σελ 23
2.2 Η έννοια του «περιουσιακού οφέλους»	σελ 25
2.3 Η έννοια του «αθέμιτου»	σελ 27
2.4 Η έννοια της «Επιρροής»	σελ 29
2.5 Ζημία του Δημοσίου	σελ 31
3 Δωροληψία για καλλιέργεια κλίματος, αρ. 235 §3 Π.Κ.	σελ 32
3.1 Ιστορική εξέλιξη και σημασία	σελ 32
3.2 Το αδίκημα του « <i>παράνομου πλουτισμού</i> »	σελ 34
3.3 Δωροληψία για Καλλιέργεια κλίματος	σελ 36
4 Εμπορία επιρροής – Μεσάζοντες, αρ. 237 ^Α Π.Κ.	σελ 39
4.1 Ιστορική εξέλιξη και σημασία	σελ 39
4.2 Ομοιότητες και διαφορές 237 ^Α και προγενέστερων Νόμων	σελ 40
5 Συμπεράσματα	σελ 43

Κεφάλαιο 3^ο **ΠΟΙΝΙΚΗ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ LOBBYING ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**
DE LEGE FERENDA - ΚΩΔΙΚΑΣ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑΣ – ΠΟΙΝΙΚΗ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ

1 Εισαγωγή	σελ 45
2 Θεσμικό πλαίσιο	σελ 46
3 Κώδικας Δεοντολογίας	σελ 47
4 Παραβίαση του Νόμου και ποινική αντιμετώπιση	σελ 49
5 Αντί Επιλόγου	σελ 51
 Περιεχόμενα	 σελ 53
 Βιβλιογραφία	 σελ 55

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

- Δημάκης Αλέξανδρος**, 6^ο Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Ποινικολόγων
Εισηγητική έκθεση του Ν. 4254/2014
- Δρ. Μαρία Καμβία Καπαρδής**, Ενημερωτική συζήτηση για το Lobbying, Transparency International – the global coalition against corruption
- Ζαχαριάδου, Ρ.** (2009), Αχίλλειος πτέρνα της Ελλάδας το lobbying - Η «ευρωπαϊκή διαπλοκή».
- Μαρία Καϊάφα – Γκμπάντι**, Οικονομικό Έγκλημα & Διαφθορά στο Δημόσιο Τομέα Τόμος Ι, εκδόσεις Σάκουλας, 2014
- Μαρία Καϊάφα – Γκμπάντι**, Οικονομικό Έγκλημα & Διαφθορά στο Δημόσιο Τομέα Τόμος ΙΙ, εκδόσεις Σάκουλας, 2014
- Μαρία Καϊάφα – Γκμπάντι**, Οικονομικό Έγκλημα & Διαφθορά στο Δημόσιο Τομέα Τόμος ΙΙΙ, εκδόσεις Σάκουλας, 2014
- Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης**, Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Στοιχεία Συνθήκης της Λισαβώνας, εκδ. Βας. Ν. Κατσαρού, Αθήνα 2010
- Μιχαήλ Μαργαρίτης** – Ποινικός Κώδικας, Εκδόσεις Π.Ν. Σάκκουλας, 2009
- Μπιτζιλέκης Ν.**, Υψηρεσιακά Εγκλήματα Άρθρα 235-263^Α ΠΚ, 2001
- Χρίστος Χ. Μυλωνόπουλος** – Ποινικό Δίκαιο [Ειδικό Μέρος] Τα εγκλήματα κατά της Ιδιοκτησίας και της Περιουσίας (Άρθρα 372 – 406 Π.Κ.), Εκδόσεις Π.Ν. Σάκουλας, 2006
- Παπανδρόπουλος, Α.** (2010), Lobbying στις Βρυξέλλες.
- Ριζοσπάστης**, 16 Οκτωβρίου 2016, *«Μητρώο διαφάνειας» της ΕΕ για τα «λόμπι»: Πώς γίνονται «νόμος» τα συμφέροντα του κεφαλαίου»*
- Σάμιος Θ.**, Ειδικοί Ποινικοί Νόμοι – Μεσάζοντες
- Στέφανος Παύλου – Γιάννης Μπέκας** – Ποινικό ΙΙΙ Εγκλήματα κατά της Ιδιοκτησίας, Περιουσίας & Ζωής, εκδόσεις Π.Ν. Σάκκουλας, 2011

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Α.Π. 1321/1984

Α.Π. 122/2016

ΑΠ 1445/2007

ΑΠ 1448/2011

ΑΠ 87/2015

ΑΠ 1175/2015

ΑΠ 334/2008

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Cambridge Dictionaries, Business English, έκδοση 2013

"BBC Definition of lobbying". *BBC News*. 01-10-2008

Lehmann, W. - Lobbying in the European Union: current rules and practices, Luxembourg: European Parliament, 2003

O'Connor B. - Some Basic Ideas on the Decision Making and Lobbying in the European Union, Liuc Papers, Vol13, No17

Jean-Claude Juncker, A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change, Στρασβούργο 2014

Rep. George Hoar, "Counsel for Cases Before Congress," Congressional Record, κεφ. 4, μέρος 4, 1876

Jacob R. Straus, The Lobbying Disclosure Act at 20: Analysis and Issues for Congress, CRS Report, 2015

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

[Http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=en&action=prepareView](http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=en&action=prepareView)

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1923_el.htm

file:///C:/Users/Costas/Downloads/IP-16-3182_EL.pdf

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/el/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.277.01.0011.01.ENG

«www.legalcenter.gr».

Αναφορά στο αρ. 237^A ΠΚ: Εμπορεία Επιδροής - Μεσάζοντες