



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Ενίσχυση διαφάνειας και λογοδοσίας σε θεσμικούς φορείς της Πολιτείας, αποκατάσταση της ακεραιότητας του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας και λοιπές διατάξεις του Υπουργείου Εσωτερικών»

I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Με το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε από τη Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, θεσπίζονται διατάξεις για τη ρύθμιση της επικοινωνίας των θεσμικών φορέων της πολιτείας με εκπροσώπους συμφερόντων (δραστηριότητα άσκησης επιρροής - «lobbying»), για την προσφορά δώρων, παροχών, ωφελημάτων και φιλοξενίας προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, τα μέλη της Κυβέρνησης και τους Υφυπουργούς, και ρυθμίζονται ζητήματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Εσωτερικών.

Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση, σκοπός του νομοσχεδίου είναι «η διασφάλιση της ακεραιότητας και της διαφάνειας κατά την άσκηση δραστηριοτήτων επιρροής», «η ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας», «η αποκατάσταση της ακεραιότητας του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας» και «η αποτελεσματικότερη λειτουργία των Υπηρεσιών του Δημοσίου μέσω της ορθολογικότερης διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού του», εν όψει και της εκκίνησης του β' κύκλου κινητικότητας για το έτος 2021.

Ειδικά η άσκηση δραστηριότητας επιρροής αναγνωρίζεται διεθνώς ως νόμιμη πρακτική και ως πράξη συμμετοχής στην πολιτική ζωή μιας χώρας, καθώς στοχεύει στην εκπροσώπηση συμφερόντων των πολιτών για την αποτε-

λεσματική ενημέρωση των υπευθύνων λήψης αποφάσεων, συμβάλλοντας με τον τρόπο αυτό στην υιοθέτηση και εφαρμογή κατάλληλης πολιτικής (Κοινοβουλευτική Συνέλευση Συμβουλίου της Ευρώπης, 2125 (2016) Πρόταση Ψηφίσματος για τη διαφάνεια και την ανοικτή πρόσβαση στους ευρωπαϊκούς θεσμούς). Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του παρόντος νομοσχεδίου, η έλλειψη κανονιστικού πλαισίου για το υπό ρύθμιση θέμα έχει αποτελέσει αντικείμενο συστάσεων προς την Ελλάδα από διεθνή και ευρωπαϊκά όργανα στο πλαίσιο αξιολογήσεων και συγκριτικών εκθέσεων, όπως η Ομάδα Κρατών για τη Διαφθορά του Συμβουλίου της Ευρώπης (GRECO), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Ομάδα Εργασίας Ανώτατων Αξιωματούχων Δημόσιας Ακεραιότητας του Ο.Ο.Σ.Α., που επισημαίνουν και τις κατά καιρούς προόδους της χώρας στον τομέα καταπολέμησης της διαφθοράς. Στην πρόσφατη Έκθεση του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης – OECD με τίτλο «Lobbying in the 21st Century» (σελ. 13), επισημαίνονται, μεταξύ άλλων τα εξής: με την ανάπτυξη των ψηφιακών τεχνολογιών και των μέσων κοινωνικής δικτύωσης, το «lobbying» έχει εξελιχθεί σε μία περίπλοκη δραστηριότητα, ο δε ορισμός που χρησιμοποιείται συνήθως στους κανονισμούς (προφορική ή γραπτή επικοινωνία μεταξύ εκπροσώπων συμφερόντων και θεσμικών φορέων προκειμένου να επηρεάσει νομοθετικές και κανονιστικές αποφάσεις) δεν είναι πλέον επαρκής. Οι μηχανισμοί και τα δίκτυα επιρροής εμφανίζουν ποικιλία, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει σε κατάχρηση. Όλο και περισσότερο, η κυβερνητική πολιτική μπορεί να επηρεασθεί από και μέσω μη κυβερνητικών οργανώσεων (ΜΚΟ), ερευνητικών κέντρων και των λεγόμενων «think tanks», καθώς και από τη χρήση μορφών στρατηγικής από τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης με στόχο όχι μόνο την ενημέρωση, αλλά και την παραπληροφόρηση ή τη μεταβολή των αντιλήψεων του κοινού. Αυτό μπορεί να βλάψει την εμπιστοσύνη των πολιτών. Περαιτέρω, εναπόκειται σε κάθε κράτος μέλος να καθορίσει το κατάλληλο νομοθετικό πλαίσιο (ποινικές - διοικητικές κυρώσεις) ρύθμισης άσκησης των δραστηριοτήτων επιρροής (Council of Europe, Legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making, Recommendation CM/Rec (2017)2 and explanatory memorandum, σελ. 18 επ.).

Οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης προβλέπουν ότι τα μέλη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής πρέπει να παρέχουν πλήρη εχέγγυα ανεξαρτησίας, και ότι οι επίτροποι οφείλουν να συμπεριφέρονται με εντιμότητα και διακριτικότητα καθ' όλη τη διάρκεια της θητείας τους, αλλά και μετά τη λήξη της [άρθρο 245 (πρώην άρθρο 213 της ΣΕΚ) της Συνθήκης Λειτουργίας της Ε.Ε. (Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 326 της 26.10.2012)]. Ο κώδικας δεοντολογίας για τα μέλη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ο οποίος θεσπίστηκε το 1999, τέθηκε

στην πλέον ολοκληρωμένη έκδοση του σε ισχύ την 1η Φεβρουαρίου 2018 [Απόφαση της Επιτροπής της 31ης Ιανουαρίου 2018 περί κώδικα δεοντολογίας για τα μέλη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 65 της 21.2.2018)], εξειδικεύει περαιτέρω τις ανωτέρω αρχές. Έτσι, μεταξύ άλλων, τα κράτη μέλη οφείλουν να απέχουν από κάθε προσπάθεια επηρεασμού των Ευρωπαίων επιτρόπων. Οι επιτροπείς δεν μπορούν να απασχολούνται σε άλλες θέσεις κατά τη διάρκεια της θητείας τους και οφείλουν να συνεχίσουν να συμπεριφέρονται με εντιμότητα και διακριτικότητα και μετά τη λήξη της θητείας τους. Η υποχρέωση του επαγγελματικού απορρήτου, η οποία δεσμεύει όλο το προσωπικό των ευρωπαϊκών οργάνων, ισχύει και για τους επιτρόπους. Ο κώδικας δεοντολογίας καθορίζει τον τρόπο με τον οποίο οι Ευρωπαίοι επιτροπείς οφείλουν να ανταποκρίνονται στις υποχρεώσεις τους όσον αφορά την ανεξαρτησία και την εντιμότητα στην πράξη.

Εξ άλλου, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εργάζεται για την προαγωγή της διαφάνειας και της δεοντολογίας σε σχέση με τις δραστηριότητες εκπροσώπησης συμφερόντων. Σε συνεργασία με το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, χρησιμοποιεί κοινό Μητρώο Διαφάνειας για την εποπτεία των δραστηριοτήτων των εκπροσώπων συμφερόντων. Οι βουλευτές δίνουν επίσης στη δημοσιότητα πληροφορίες σχετικά με τις επαφές τους με ομάδες εκπροσώπησης συμφερόντων. Το Μητρώο Διαφάνειας διευκολύνει τους πολίτες που αναζητούν πληροφορίες σχετικά με τις δραστηριότητες εκπροσώπησης συμφερόντων που λαμβάνουν χώρα σε σχέση με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, καθώς και στατιστικά στοιχεία για όλα τα εγγεγραμμένα μέρη. Όλοι οι εκπρόσωποι συμφερόντων καλούνται να εγγραφούν αυτοβούλως, εφόσον επιδιόχονται σε δραστηριότητες που ασκούνται με σκοπό τον επηρεασμό της χάραξης ή της εφαρμογής πολιτικής και των διαδικασιών λήψης αποφάσεων των οργάνων της ΕΕ. Ωστόσο, κάθε θεσμικό όργανο έχει θεσπίσει και ίδιους κανόνες για την ενίσχυση του πλαισίου, σύμφωνα με τους οποίους η εγγραφή στο Μητρώο αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση ορισμένων δραστηριοτήτων εκπροσώπησης συμφερόντων. Επιπλέον, όλοι οι εγγεγραμμένοι πρέπει να τηρούν τον κώδικα δεοντολογίας. Επί παραδείγματι, μόνο οι εγγεγραμμένοι εκπρόσωποι συμφερόντων μπορούν να προσκαλούνται ως ομιλητές σε δημόσιες ακρόασεις των επιτροπών, να παρέχουν στήριξη και να συμμετέχουν στις δραστηριότητες των διακομματικών ομάδων και των ανεπίσημων ομάδων των βουλευτών. Η «διοργανική» συμφωνία για ένα υποχρεωτικό Μητρώο Διαφάνειας, με την πολιτική της δήλωση, καθορίζει ποιες δραστηριότητες εκπροσώπησης ή προώθησης συμφερόντων καλύπτονται, διευκρινίζει τι είδους πληροφορίες απαιτούνται από τους εγγεγραμμένους, θεσπίζει κώδικα δεοντολογίας για

τους εγγεγραμμένους και διαδικασία καταγγελιών όσον αφορά εγγεγραμμένους οργανισμούς. Το Μητρώο Διαφάνειας διαχειρίζονται από κοινού το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Οι γενικοί γραμματείς των τριών θεσμικών οργάνων εποπτεύουν την εφαρμογή της συμφωνίας μέσω διοικητικού συμβουλίου, και η κοινή γραμματεία, που απαρτίζεται από υπαλλήλους από καθένα από τα τρία θεσμικά όργανα, διαχειρίζεται την καθημερινή λειτουργία του μητρώου.

Τέλος, το ζήτημα των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής σχετικά με τα μέλη των Κοινοβουλίων αποτελεί αντικείμενο εκτενών ρυθμίσεων σε άλλες χώρες, όπως, μεταξύ άλλων, στο Ηνωμένο Βασίλειο («Code of Conduct for Members of the House of Lords, Guide to the Code of Conduct, Code of Conduct for House of Lords Members' Staff, Ιούλιος 2020), στη Γαλλία (Code de déontologie des députés), στο Βέλγιο, στη Γερμανία, στο Λουξεμβούργο, στην Ολλανδία, στην Πορτογαλία, στη Λιθουανία, και, σε ορισμένες περιπτώσεις αποτελεί αντικείμενο του Κανονισμού των αντίστοιχων νομοθετικών σωμάτων, στον βαθμό που τα αφορά (στην προαναφερθείσα πρόσφατη έκδοση του ΟΟΣΑ, σελ 131 επ., περιλαμβάνονται εκτενείς και αναλυτικοί πίνακες με το ισχύοντα διεθνώς, ανά χώρα). Στην Ελλάδα, ο Κώδικας Δεοντολογίας των μελών του Ελληνικού Κοινοβουλίου ψηφίσθηκε κατά την ΡΣΤ΄ συνεδρίαση της 12ης Απριλίου 2016 της Ολομέλειας της Βουλής των Ελλήνων, δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (Α΄ 67/18.04.2016), αποτελεί Παράρτημα του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Α΄ - Κοινοβουλευτικό) και έχει ως σκοπό τη διατύπωση κανόνων που, συμπληρωματικώς προς αυτούς του Συντάγματος, του Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων και των σχετικών νόμων, διέπουν τη συμπεριφορά των Βουλευτών, τόσο κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους όσο και κατά την εν γένει παρουσία τους στην κοινωνία (ειδικώς ως προς τη σύγκρουση συμφερόντων και τα δώρα, σχετικές παροχές και ωφελήματα προβλέπουν τα άρθρα 3 και 4, αντίστοιχως, του Κώδικα).

Το νομοσχέδιο αποτελείται από είκοσι εννέα (29) άρθρα, συμπεριλαμβανομένου του ακροτελεύτιου άρθρου που ορίζει τον χρόνο έναρξης ισχύος του νόμου, και διαρθρώνεται σε τέσσερα (4) Μέρη (Α-Δ΄).

Στο άρθρο 1 ορίζεται ο σκοπός και το αντικείμενο των διατάξεων που περιλαμβάνονται στα Μέρη Α έως Γ΄.

Το Μέρος Α΄ (άρθρα 2-13), που ρυθμίζει τις δραστηριότητες άσκησης επιρροής σε θεσμικούς φορείς της πολιτείας, αποτελείται από πέντε (5) Κεφάλαια. Με το Κεφάλαιο Α΄ (άρθρα 2-3) καθορίζεται το πεδίο εφαρμογής του νόμου και, για τους σκοπούς του παρόντος Μέρους, δίνεται η έννοια των όρων «δραστηριότητα επιρροής», «θεσμικοί φορείς», «εκπρόσωπος

συμφερόντων», «πελάτης», «επικοινωνία», «Μητρώο Διαφάνειας» και «Εποπτεύουσα Αρχή». Με το Κεφάλαιο Β' (άρθρα 4-7) θεσπίζονται κανόνες που διέπουν τις δραστηριότητες άσκησης επιρροής. Ειδικότερα, ορίζεται ότι η εφαρμογή του παρόντος δεν θίγει τα θεμελιώδη συνταγματικά δικαιώματα των πολιτών (ελευθερία έκφρασης, πληροφόρησης, ακρόασης, αναφοράς στις αρχές, συμμετοχής στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας), θεσπίζονται υποχρεώσεις των θεσμικών φορέων και, μεταξύ αυτών, η τήρηση των αρχών της νομιμότητας, της ακεραιότητας, της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης, ορίζονται οι προϋποθέσεις απόκτησης της ιδιότητας του εκπροσώπου συμφερόντων και καθορίζονται τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις του. Με το Κεφάλαιο Γ' (άρθρα 8-10) θεσπίζεται Μητρώο Διαφάνειας, ορίζεται ο τρόπος λειτουργίας του και οι προϋποθέσεις νόμιμης εγγραφής σε αυτό, καθώς και η υποχρέωση υποβολής εκ μέρους των εκπροσώπων συμφερόντων δήλωσης με ορισμένο περιεχόμενο, σε καθορισμένο χρόνο και με συγκεκριμένες διαδικασίες. Στο Κεφάλαιο Δ' (άρθρα 11-12) ορίζονται οι αρμοδιότητες της Εποπτεύουσας Αρχής και η δυνατότητά της να επιβάλλει κυρώσεις σε περίπτωση παραβίασης των υποχρεώσεων του παρόντος. Το Κεφάλαιο Ε' (άρθρο 13) περιλαμβάνει εξουσιοδοτικές διατάξεις για την εφαρμογή του Μέρους Α'.

Το Μέρος Β' του νομοσχεδίου (άρθρα 14-19) ρυθμίζει την πολιτική για την προσφορά δώρων, παροχών, ωφελημάτων και φιλοξενίας προς τον Προέδρο της Δημοκρατίας, τα μέλη της Κυβέρνησης και τους Υφυπουργούς, και αποτελείται από δύο (2) Κεφάλαια. Με το Κεφάλαιο Α' θεσπίζεται κανόνας γενικής απαγόρευσης και εξαιρέσεις από αυτόν, ρυθμίζονται τα θέματα της κυριότητας, καταγραφής, δημοσιοποίησης, διαχείρισης και αξιοποίησης (φύλαξη, έκθεση, παραχώρηση, εκποίηση), αλλά και τυχόν καταστροφής ή και ανακύκλωσης των δώρων, εφόσον επιβάλλεται από την κατάστασή τους. Το Κεφάλαιο Β' περιλαμβάνει εξουσιοδοτικές διατάξεις για την εφαρμογή του Μέρους Β'.

Το Μέρος Γ' (άρθρα 20-28) περιλαμβάνει λοιπές ρυθμίσεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Εσωτερικών και συγκεκριμένα, μεταξύ άλλων, καταργούνται διατάξεις, ως θεσπισθείσες κατά παρέκκλιση του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας (ν. 44460/2016), θεσπίζεται μεταβατική διάταξη για τη δυνατότητα μετάταξης υπαλλήλων σε σύντομο χρόνο, επιδιώκεται να αποκρυσταλλωθεί το πεδίο των φορέων προέλευσης (παύουν να δεσμεύονται οργανικές θέσεις από αυτούς), παρέχεται η δυνατότητα χορήγησης ηθικής αμοιβής και στους υπαλλήλους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου στο Δημόσιο και τα ν.π.δ.δ., παρέχεται στο προσωπικό ειδικότητας γεωτεχνικού δικαίωμα υπογραφής και συνυπογραφής εγγράφων, ρυθμί-

ζονται ζητήματα διορισμού συγγενούς αποβιώσαντος στο Δημόσιο, ρυθμίζεται ο προγραμματισμός των προσλήψεων προσωπικού ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου και σύμβασης μίσθωσης έργου (με παραπομπή στο άρθρο 51 του ν. 4622/2019 και στην 33/2006 Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου), καθώς και ζητήματα προσωπικού του Κέντρου Περιβάλλοντος Δυτικής Μακεδονίας και των μουσικών των Ο.Τ.Α.

Στο Μέρος Δ' (άρθρο 29) ορίζεται η έναρξη ισχύος του νόμου.

II. Γενική Παρατήρηση επί των άρθρων 3 στοιχ. 6', 5, 6 παρ. 2 και 3, 7 παρ. 2 και 11 παρ. 1

Διά του άρθρου 3 στοιχ. β' του υπό ψήφιση νομοσχεδίου ορίζονται ως «θεσμικοί φορείς: οι φορείς που ασκούν νομοθετική ή εκτελεστική λειτουργία, τα μέλη ή οι υπάλληλοι αυτών, είτε δρουν ατομικά ή συλλογικά», ενώ, διά του άρθρου 5 ορίζονται οι υποχρεώσεις των θεσμικών φορέων, οι οποίοι οφείλουν «(α) να ενεργούν σύμφωνα με τον νόμο και με τις αρχές της ακεραιότητας, της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης των εκπροσώπων συμφερόντων, (β) να αρνούνται να επικοινωνήσουν με εκπροσώπους συμφερόντων, οι οποίοι δεν είναι εγγεγραμμένοι στο Μητρώο Διαφάνειας του Κεφαλαίου Γ', (γ) να μην παρεμποδίζουν τις δραστηριότητες άσκησης επιρροής, εφόσον διεξάγονται σύμφωνα με τις διατάξεις του Μέρους Α' και (δ) να ενημερώνουν την Εποπτεύουσα Αρχή σε περίπτωση παραβίασης του Μέρους Α' ». Εξ άλλου, διά των παρ. 2 και 3 του άρθρου 6 ορίζεται απαγόρευση, ως προς τους θεσμικούς φορείς, αφενός, άσκησης δραστηριότητας επιρροής κατά τη διάρκεια της θητείας τους, αφετέρου, άσκησης δραστηριότητας επιρροής προς τον φορέα στον οποίο απασχολούνταν για δεκαοκτώ (18) μήνες μετά από την αποχώρηση από τη θέση τους για οποιονδήποτε λόγο. Περαιτέρω, με την παράγραφο 2 του άρθρου 7 ορίζεται ότι «[ο]ι εκπρόσωποι συμφερόντων δικαιούνται (...): (α) [να] έχουν πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με το αντικείμενο στο οποίο δραστηριοποιούνται, εφόσον αυτές δεν είναι εμπιστευτικές, (β) [να] συμμετέχουν ως ομιλητές σε ακροάσεις επιτροπών, οι οποίες συνεδριάζουν δημόσια, (γ) [να] υποβάλ[λ]ουν προτάσεις σε σχέδια νόμου, προεδρικού διατάγματος, υπουργικής απόφασης, άλλης κανονιστικής διοικητικής πράξης ή εγκυκλίου, (δ) [να] αιτούνται τη διοργάνωση συναντήσεων με θεσμικούς φορείς και να συμμετέχουν σε αυτές». Τέλος, διά του άρθρου 11 παρ. 1 ορίζονται οι αρμοδιότητες της Εποπτεύουσας Αρχής, ήτοι της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας κατά το στοιχείο ζ' του άρθρου 3, η οποία, μεταξύ άλλων, «επιβλέπει την τήρηση του Μέρους Α' », «διενεργεί ελέγχους σύμφωνα με το άρθρο 100 του ν. 4622/2019» κ.λπ.

Ως προς το δικαίωμα των εκπροσώπων συμφερόντων «να συμμετέχουν ως ομιλητές σε ακροάσεις επιτροπών, οι οποίες συνεδριάζουν δημόσια», «να υποβάλουν προτάσεις σε σχέδια νόμου (...)» και να «αιτούνται τη διοργάνωση συναντήσεων με θεσμικούς φορείς και να συμμετέχουν σε αυτές», και στο μέτρο που οι ανωτέρω διατάξεις κατοχυρώνουν δικαίωμα των εκπροσώπων συμφερόντων να απευθύνονται στη Βουλή, επισημαίνεται, αφενός, ότι με το πρώτο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 69 του Συντάγματος ορίζεται ότι «Κανένας δεν εμφανίζεται στη Βουλή αυτόκλητος για να αναφέρει οτιδήποτε προφορικά η εγγράφως», η δε σχετική συνταγματική ρύθμιση εξειδικεύεται στον Κανονισμό της Βουλής (Μέρος Κοινοβουλευτικό, άρθρο 125), αφετέρου, ότι τα ζητήματα ακρόασης εξωκοινοβουλευτικών προσώπων στις συνεδριάσεις διάφορων οργάνων ρυθμίζονται αποκλειστικά από τον Κανονισμό της Βουλής (άρθρο 38 του Κανονισμού της Βουλής).

Περαιτέρω, η αυτονομία της Βουλής, συνέπεια της διάκρισης των εξουσιών, κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα σε διάφορα άρθρα (ιδίως, τα άρθρα 65 παρ. 1 και 6, 103 παρ. 6 και 72 παρ. 1 εδάφ. β').

Η αυτονομία της Βουλής εκδηλώνεται κατ' εξοχήν με την αρμοδιότητά της να θεσπίζει, να τροποποιεί, να δημοσιεύει και να ερμηνεύει αυθεντικά τον Κανονισμό της, χωρίς τη σύμπραξη της εκτελεστικής εξουσίας. Ζητήματα, επομένως, για τα οποία το Σύνταγμα θεσπίζει αποκλειστική αρμοδιότητα του Κανονισμού της Βουλής, δεν μπορούν να ρυθμισθούν με νόμο, όπως και, αντιστρόφως, ζητήματα για τα οποία το Σύνταγμα θεσπίζει αποκλειστική αρμοδιότητα του νόμου, δεν μπορεί να ρυθμίσει ο Κανονισμός της Βουλής. Στην ελληνική έννομη τάξη, ως εκ τούτου, το πεδίο εφαρμογής του τυπικού νόμου και αυτό του Κανονισμού της Βουλής δεν τέμνονται, αλλά οριοθετούνται από το Σύνταγμα (βλ. Κ. Μαυριά, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2014, σελ. 240-241, Αντ. Παντελή, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 2020, σελ. 358-359, Ευ. Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου 2021*, σελ. 159 επ. και Αθ. Ράϊκο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Ι, τεύχ. Α', 2009, σελ. 212-215). Περαιτέρω, πρώτον, σύμφωνα με το άρθρο 120 παρ. 11 του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Α' Κοινοβουλευτικό), «[η] Βουλή απολαύει πλήρους αυτονομίας κατά το άρθρο 65 παράγραφος 1 του Συντάγματος ως προς την εν γένει λειτουργία της και δεν εντάσσεται στη «Γενική Κυβέρνηση». Για λόγους διαφάνειας και στατιστικής ταξινόμησης, αναρτά στοιχεία, μέσω της διαδικτυακής της πύλης, ως προς τον προϋπολογισμό εξόδων και τον ισολογισμό - απολογισμό της». Δεύτερον, σύμφωνα με το άρθρο 14 παρ. 1 περίπτ. στ' εδάφ. β' του ν. 4270/2014 (ΦΕΚ Α' 143, «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις»), αποκλειστικά και μόνον «[γ]ια λόγους στατιστι-

κής ταξινόμησης, η Βουλή των Ελλήνων περιλαμβάνεται και αυτή στην Κεντρική Διοίκηση, σύμφωνα με τον Κανονισμό της, ως προς τον προϋπολογισμό εξόδων και τον ισολογισμό - απολογισμό αυτής».

Επισημαίνονται δύο διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής, όσον αφορά την ανάθεση εκ του νόμου αρμοδιότητας στη Βουλή ή σε όργανο της Βουλής (άρθρα 43Α παρ. 3 και 14 στοιχ. η), που δεν τυγχάνουν, όπως έχουν οι διατάξεις του νομοσχεδίου, εφαρμογής εν προκειμένω.

Υπό το φως των ανωτέρω, επειδή οι ρυθμίσεις των άρθρων 3 στοιχ. β´, 5, 6 παρ. 2 και 3, 7 παρ. 2 και 11 παρ. 1 του νομοσχεδίου αφορούν και τη Βουλή, τα σχετικά ζητήματα ανήκουν, καθόσον την αφορά, αποκλειστικά στην αρμοδιότητά της, και μόνον η Βουλή μπορεί, εφόσον το κρίνει σκόπιμο, να τα ρυθμίσει διά του Κανονισμού της.

III. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 3

Διά του άρθρου 3 στοιχ. α´ του υπό ψήφιση νομοσχεδίου ορίζεται ως «δραστηριότητα επιρροής» κάθε είδους άμεση επικοινωνία εκπροσώπου συμφερόντων με θεσμικούς φορείς, η οποία αποσκοπεί στον επηρεασμό της διαδικασίας λήψης απόφασης, ιδίως, ως προς το περιεχόμενο νόμου, προεδρικού διατάγματος, υπουργικής απόφασης, άλλης κανονιστικής διοικητικής πράξης ή εγκυκλίου, και η οποία διεξάγεται επ´ αμοιβή, στο πλαίσιο εκπροσώπησης των συμφερόντων του πελάτη των προσώπων της περ. γ´, ανεξάρτητα από το αν η διαδικασία βρίσκεται σε εξέλιξη, ή έπεται της επικοινωνίας, και ανεξάρτητα από το αποτέλεσμα της επικοινωνίας. Ρητώς εξαιρείται η επικοινωνία που λαμβάνει χώρα στο πλαίσιο πρόσκλησης από θεσμικούς φορείς της περ. β´ για παροχή ενημέρωσης κατά τη διαδικασία λήψης απόφασης, συζητήσεων για τη σύναψη δημόσιας σύμβασης, νομικής ή άλλου είδους επαγγελματικής εκπροσώπησης που αποσκοπεί στην άσκηση δικαιωμάτων, συλλογικών διαπραγματεύσεων με μέλη συνδικαλιστικών οργανώσεων, συζήτησης με μέλη διπλωματικής αποστολής ή προξενικής αρχής ή με εκπροσώπους κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ή τρίτων χωρών, ή με εκπροσώπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ή άλλων ευρωπαϊκών και διεθνών οργανισμών, εφόσον αυτοί δρουν υπό την επίσημη ιδιότητά τους.

Περαιτέρω, στο στοιχ. γ´ ορίζεται ως «εκπρόσωπος συμφερόντων» το φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο ασκεί δραστηριότητα επιρροής επ´ αμοιβή, μέσω της επικοινωνίας του με τους θεσμικούς φορείς, για λογαριασμό και προς όφελος του πελάτη του, εξαιρούνται δε του ως άνω ορισμού πρόσωπα που συνδέονται με τον πελάτη με σχέση εργασίας ή έμμισθη εντολή.

Εν προκειμένω, το κανονιστικό περιεχόμενο της έννοιας της δραστηριό-

τητας επιρροής είναι στενότερο εκείνου που υιοθετούν κείμενα όπως η Σύσταση CM/Rec (2017)2 του Συμβουλίου της Ευρώπης (βλ. σχετικώς Explanatory Memorandum αρ. 11 στην ανωτέρω Σύσταση), και, συνεπώς, δεν εισάγονται κανόνες οι οποίοι να διέπουν τις περιπτώσεις κατά τις οποίες προσκαλούνται από τους θεσμικούς φορείς εκπρόσωποι συμφερόντων σε σχέση με τη λήψη αποφάσεων, όπως επίσης και τις περιπτώσεις κατά τις οποίες εκπρόσωποι κοινωνικών ή επαγγελματικών ομάδων δεν ενεργούν επ' αμοιβή ή συνδέονται με σχέση εργασίας ή έμμισθη εντολή με τους πελάτες τους. Δεδομένου ότι η δραστηριότητα επιρροής αποσκοπεί στο να επηρεάσει τη διαδικασία λήψης απόφασης, και, ιδίως, ως προς το περιεχόμενο νόμου, προεδρικού διατάγματος, υπουργικής απόφασης, άλλης κανονιστικής διοικητικής πράξης ή εγκυκλίου, θα ήταν νομοτεχνικώς ορθότερο να συμπληρωθεί, αντιστοίχως, το άρθρο 63 του ν. 4622/2019 (νομοπαρασκευαστική διαδικασία σχεδίων νόμων και κανονιστικών πράξεων), ώστε οι νέες διατάξεις, καθόσον αφορούν το «επιτελικό κράτος», στην έννοια του οποίου δεν εντάσσονται τα αφορώντα, εν προκειμένω, τη Βουλή των Ελλήνων, να ενταχθούν στο ισχύον νομικό πλαίσιο, σύμφωνα με τις υποδείξεις για την καλή νομοθέτηση.

Τέλος, στην περίπτωση α' θα ήταν ενδεδειγμένο, για λόγους νομοτεχνικής σαφήνειας, μετά τη λέξη «αποσκοπεί», να προστεθεί η λέξη «στο».

2. Επί του άρθρου 4

Στο παρόν άρθρο ορίζονται τα εξής: «Οι διατάξεις του Μέρους Α' σε καμία περίπτωση δεν θίγουν τα θεμελιώδη συνταγματικά δικαιώματα των πολιτών, όπως τα δικαιώματα της ελευθερίας της έκφρασης, πληροφόρησης, ακρόασης, αναφοράς στις αρχές και συμμετοχής στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας».

Θα ήταν ενδεδειγμένο, για λόγους σαφήνειας της εν λόγω ρύθμισης, η λέξη «θεμελιώδη» να διαγραφεί, δεδομένου ότι τα «ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα», που αποτελούν τον τίτλο του Μέρους Δεύτερου του Συντάγματος (άρθρα 4 έως 25), δεν διακρίνονται σε θεμελιώδη και μη θεμελιώδη.

3. Επί του άρθρου 7

Στην περίπτωση α' της παραγράφου 1 θα ήταν ενδεδειγμένο, για λόγους ορθής διατύπωσης, η λέξη «εκπρόσωποι» να αντικατασταθεί από τη λέξη «εκπροσώπου».

Περαιτέρω, στην παράγραφο 3 ορίζονται τα εξής: «Οι πληροφορίες που αποκτούν οι εκπρόσωποι συμφερόντων κατά την άσκηση δραστηριότητας επιρροής από τους πελάτες τους είναι εμπιστευτικές με εξαίρεση τις πληροφορίες που τηρούνται στο Μητρώο Διαφάνειας».

Η συγκεκριμένη εκ του νόμου τιθέμενη ρήτρα εμπιστευτικότητας αφορά τη σχέση του εκπροσώπου συμφερόντων με τον εντολέα του και, κατά τούτο, εγείρεται προβληματισμός, αν μπορεί να εναρμονισθεί με το πλαίσιο που καθορίζει το άρθρο 4 του νομοσχεδίου, όπου ορίζονται τα εξής: «Οι διατάξεις του Μέρους Α΄ σε καμία περίπτωση δεν θίγουν τα θεμελιώδη συνταγματικά δικαιώματα των πολιτών, όπως τα δικαιώματα της ελευθερίας της έκφρασης, πληροφόρησης, ακρόασης, αναφοράς στις αρχές και συμμετοχής στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας».

4. Επί του άρθρου 8

Στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου 4, μετά τη λέξη «εγγράφονται», θα ήταν ενδεχομένως ενδεδειγμένο να προστεθεί η λέξη «και», για λόγους σαφήνειας της ρύθμισης.

5. Επί του άρθρου 11

Το άρθρο 11 φέρει τον τίτλο «Αρμοδιότητες Εποπτεύουσας Αρχής». Δεδομένου ότι ο τίτλος της ίδιας διάταξης στον Πίνακα Περιεχομένων του νομοσχεδίου είναι «Εποπτεία», χρειάζεται συμπλήρωση, για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας, ώστε να συμπίπτει με τον τίτλο του άρθρου στο κείμενο του νομοσχεδίου.

6. Επί του άρθρου 13

Στην παράγραφο 1 ορίζονται τα εξής: «Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, η οποία εκδίδεται ύστερα από γνώμη του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, καθορίζονται οι θεσμικοί φορείς της περ. β΄ του άρθρου 3.». Στην περίπτωση β΄ του άρθρου 3, ορίζονται τα εξής: ««Θεσμικοί φορείς»: οι φορείς που ασκούν νομοθετική ή εκτελεστική λειτουργία, τα μέλη ή οι υπάλληλοι αυτών, είτε δρουν ατομικά ή συλλογικά».

Σύμφωνα με το άρθρο 43 παρ. 2 εδάφιο β΄ του Συντάγματος, επιτρέπεται να ορισθούν ως φορείς άσκησης κανονιστικής αρμοδιότητας, εκτός από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, και άλλα όργανα, εφόσον πρόκειται για «ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό». Ως ειδικότερα θέματα θεωρούνται «εκείνα, τα οποία αποτελούν, κατά το περιεχόμενό τους και σε σχέση προς την ουσιαστική ρύθμιση που περιέχεται στο νομοθετικό κείμενο, μερικότερη περίπτωση ορισμένου θέματος, που αποτελεί το αντικείμενο της εν λόγω νομοθετικής ρυθμίσεως». Απαιτείται, επομένως, στην περίπτωση αυτή, να περιέχει το νομοθετικό κείμενο όχι απλώς τον καθ' ύλην προσδιορισμό του αντικειμένου της εξουσιοδότησης, αλλά, επί πλέον, και την ουσιαστική ρύθμισή του, έστω και

σε γενικό, ορισμένο, όμως, πλαίσιο, συμφώνως το οποίο θα ενεργήσει η Διοίκηση προκειμένου να ρυθμίσει τα μερικότερα θέματα. Ως λεπτομερειακά θεωρούνται τα ζητήματα που αφορούν «στη θέσπιση όλως δευτερευουσών και επουσιωδών ρυθμίσεων, ενώ οι κύριες και ουσιώδεις ρυθμίσεις πρέπει να έχουν τεθεί από τον ίδιο τον νομοθέτη», τεχνικού, δε, χαρακτήρα είναι τα θέματα που αφορούν ρυθμίσεις για τις οποίες είναι κατ' αρχήν απαραίτητη η παρέμβαση τεχνικού οργάνου.

Υπό το φως των ανωτέρω, παρατηρείται ότι ο προβλεπόμενος από την παράγραφο 1 του παρόντος άρθρου καθορισμός των θεσμικών φορέων, όπως αναφέρονται στον νόμο (περίπτωση β' του άρθρου 3), δεν αποτελεί λεπτομερειακό ζήτημα. Για τον λόγο αυτόν, πρέπει, στην παράγραφο 1 του παρόντος, αντί της λέξης «καθορίζονται», να τεθεί η λέξη «εξειδικεύονται», τη χρήση της οποίας δικαιολογεί και το περιεχόμενο της περίπτωσης β' του άρθρου 3, υπό την επιφύλαξη δε της συνταγματικής αρχής της αυτονομίας της Βουλής καθόσον την αφορά ως «θεσμικό φορέα».

7. Επί του άρθρου 17

Το άρθρο 17 φέρει τον τίτλο «Καταγραφή και δημοσιοποίηση δώρων». Δεδομένου ότι ο τίτλος της ίδιας διάταξης στον Πίνακα Περιεχομένων του νομοσχεδίου είναι «Καταγραφή και Δημοσιοποίηση», χρειάζεται συμπλήρωση, για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας, ώστε να συμπίπτει με τον τίτλο του άρθρου στο κείμενο του νομοσχεδίου.

8. Επί του άρθρου 20

Στο δεύτερο εδάφιο της περίπτωσης β' της παραγράφου 10, θα ήταν ενδεδειγμένο, για λόγους σαφήνειας, να διαγραφεί η λέξη «διάρκειας» και η λέξη «αυτή», να αντικατασταθεί από τη φράση «η διάρκειά της».

9. Επί του άρθρου 22

Η λέξη «προσυπογραφής» πρέπει να αντικατασταθεί από τη λέξη «συνυπογραφής», σύμφωνα με τον τίτλο του παρόντος άρθρου.

10. Επί των άρθρων 28 και 29

Το άρθρο 28 φέρει τον τίτλο «Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.) - Τροποποίηση της περ. δ' της παρ. 1 του άρθρου 86 του ν. 3528/2007 (Α' 26)». Στον Πίνακα Περιεχομένων του νομοσχεδίου ο τίτλος αυτός έχει τεθεί σε άρθρο 29, αντί του 28, και πρέπει να διορθωθεί, ώστε να αντιστοιχεί στο σχετικό άρθρο του νομοσχεδίου. Επίσης στον Πίνακα Περιεχομένων, ο αριθμός 29 πρέπει να τεθεί στο άρθρο με τίτλο «Έναρξη ισχύος», ώστε να αντιστοιχεί στο σχετικό άρθρο του κειμένου του νομοσχεδίου, που φέρει αυτόν τον τίτλο.

11. Επί των άρθρων του νομοσχεδίου γενικά

Όπου απαντά χρήση του ρήματος «συστήνεται», θα ήταν ενδεδειγμένο, για λόγους τήρησης καθιερωμένης νομικής ορολογίας, να γίνει χρήση του ρήματος «συνιστάται».

Αθήνα, 6 Σεπτεμβρίου 2021

Οι εισηγητές

Αθανασία Διονυσοπούλου

Επίκουρη Καθηγήτρια Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών

Νικόλαος Παπαχρήστος

Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος

Νομοτεχνικής Επεξεργασίας

Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος

Αναπληρωτής Καθηγητής του Πανεπιστημίου

Πελοποννήσου

Ο Προϊστάμενος της Α΄ Διεύθυνσης

Επιστημονικών Μελετών

Αντώνης Παντελής

Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής

του Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου

Κώστας Μαυριάς

Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών