

## Lobbying στη Μετα-Covid Εποχή: Κανόνες και Δεοντολογία

### Μαρία Στυλιανίδου

Διδάκτωρ Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών, Μέλος της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων

E-mail: [mstilianid@yahoo.gr](mailto:mstilianid@yahoo.gr)

**Λέξεις Κλειδιά:** Κανόνες lobbying, Νέες μορφές άσκησης επιρροής, Αθέμιτη Επιρροή, Μητρώο διαφάνειας.

### Εισαγωγή

Η πανδημία προκάλεσε μία, απρόβλεπτων διαστάσεων, παγκόσμια, πολυεπίπεδη κρίση, υποχρεώνοντας τις κυβερνήσεις να αποδεχτούν την αναγκαιότητα λήψης ακραίων μέτρων για τον περιορισμό των συνεπειών σε απώλειες ανθρώπινων ζωών και για τη διαχείριση των μεγάλων οικονομικών επιπτώσεων. Ένα θεμελιώδες ζήτημα που ανέδειξε η κρίση είναι πώς οι κυβερνήσεις μπορούν να δομήσουν τη λήψη των αποφάσεών τους για να αντιμετωπίσουν τέτοιες προκλήσεις, όπως και τις αλλαγές και τις συνέπειες που επιφέρουν. Η απάντηση περικλείεται στις δυνατότητες ευέλικτων μεθοδολογιών δημόσιας διακυβέρνησης, και, συγκεκριμένα, στην αξιοποίησή τους για σχεδίαση νέων υπηρεσιών, στην ανάπτυξη καινοτομιών –σε διαδικασίες και υπηρεσίες– και στη διαχείριση έργων/πρωτοβουλιών. Για την υλοποίησή τους απαιτείται σωστή οργανωσιακή κουλτούρα αλλαγής στον δημόσιο τομέα, εντός ενός ψηφιακού περιβάλλοντος που θα υποστηρίζει την πολιτική ηγεσία και όπου τα διοικητικά στελέχη θα ερμηνεύουν ορθά κάθε πληροφορία και θα λαμβάνουν έγκαιρα τις βέλτιστες αποφάσεις.

Στο νέο αυτό περιβάλλον καταδεικνύεται, μεταξύ άλλων, η αναγκαιότητα επανακαθορισμού των κανόνων lobbying, ώστε να αντανakλούν τη νέα πραγματικότητα. Ιδίως αν ληφθεί υπόψη ότι τα σχέδια ανάκαμψης, στην εποχή μετά την πανδημία, συνδέονται με μία από τις μεγαλύτερες εγχύσεις δημοσίων πόρων που έχουν καταγραφεί, θέτοντας το lobbying στο επίκεντρο.

Το ανεξέλεγκτο lobbying μπορεί να οδηγήσει σε περιπτώσεις κατάχρησης επιρροής, αθέμιτου ανταγωνισμού, ακόμα και στη «νομοθετική αιχμαλωσία», εις βάρος του δημοσίου συμφέροντος, αλλά και της ποιότητας των δημόσιων πολιτικών. Συνεπώς, η ανάγκη θέσπισης ορθών και υγιών

Τεύχος 2, Αρ. 1

νομοθετικών και κανονιστικών πλαισίων είναι επιβεβλημένη, στην προσπάθεια διασφάλισης της πολυφωνίας και κατ' επέκταση της ακεραιότητας στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και τη χάραξη δημοσίων πολιτικών. Στην ανάλυση που ακολουθεί, αφού επιχειρηθεί η απόδοση των βασικών εννοιών, αλλά και η αναφορά στις νέες μορφές άσκησης επιρροής τον 21ο αιώνα, θα γίνει προσπάθεια ανάδειξης των αρχών και των κανόνων που συμβάλλουν στη ρύθμιση αυτών των νέων μορφών άσκησης επιρροής. Η ανάπτυξη ολοκληρώνεται με τη σύντομη αναφορά στον πρόσφατο και ήδη σε ισχύ νόμο για τη ρύθμιση του lobbying στην Ελλάδα.

### **Εννοιολογικές Οριοθετήσεις: Το Lobbying ως Ευρεία και Σύνθετη Δραστηριότητα**

Το lobbying θεωρείται ως η τέχνη της άσκησης επιρροής σε πολιτικά πρόσωπα και δεν αγνοείται το γεγονός ότι, σε μεγάλο ποσοστό, συνιστά μία πραγματικότητα εντός της διαδικασίας λήψης πολιτικών αποφάσεων (Κραμβία-Καπαρδή, 2016, 895). Στην ακαδημαϊκή βιβλιογραφία επισημαίνεται ότι η επιρροή που ασκείται από τα ενδιαφερόμενα μέρη μπορεί να πάρει πολλές μορφές (Skorkjær Binderkrantz et al., 2015). Η εν λόγω επιρροή που ασκείται από τους lobbyists, το γνωστό lobbying, είναι σημαντικό στοιχείο στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και αποτελεί μία πρωταρχική παράμετρο των απανταχού δημοκρατικών πολιτευμάτων. Αποτελεί ένα τρόπο, για τα διάφορα ενδιαφερόμενα μέρη, να ακουστούν και, επιπλέον, βοηθά στην ανάπτυξη και βελτίωση της διαμόρφωσης πολιτικής με την παροχή αξιόπιστων δεδομένων και αναγκαίων πληροφοριών ώστε να γίνουν κατανοητά πολύπλοκα ζητήματα.

Δεν υφίσταται ένας παγκόσμια αποδεκτός ορισμός σχετικά με την έννοια του lobbying.<sup>1</sup> Έχει ενδιαφέρον κανείς να αναζητήσει τη σημασία που αποδίδεται σε λεξικά όπως το Cambridge Online Dictionary. Διαπιστώνεται ότι έχει επιχειρηθεί η απόδοση της ουσιαστικής έννοιας του lobbying, προσδιορίζοντας το ρήμα «to lobby» ως «την προσπάθεια να πεισθεί ένας πολιτικός, μία κυβέρνηση ή ένας επίσημος φορέας, ότι ένα συγκεκριμένο γεγονός πρέπει ή δεν πρέπει να συμβεί, ή ένας νόμος πρέπει ή όχι να τροποποιηθεί». Σε μια ευρύτερη έννοια, κατά κύριο λόγο το «lobbying» αναφέρεται στη διαδικασία επηρεασμού οποιασδήποτε απόφασης από οιαδήποτε δημόσια αρχή

<sup>1</sup> Ο ορισμός της λέξης «lobbying» δεν έχει αποδοθεί στην ελληνική γλώσσα μονολεκτικά, παρά μόνο συναντάται ως περιφραστικός ορισμός. Ο λόγος είναι ότι προέρχεται από την αγγλική λέξη «lobby» που μεταφράζεται ως «προθάλαμος». Μία εκδοχή είναι ότι ο ορισμός του λήμματος «lobbying» προέρχεται από τις συναθροίσεις μελών του Βρετανικού Κοινοβουλίου στα halls ή lobbies (προθάλαμους) πριν αυτοί μπουν στο κοινοβούλιο και ψηφίσουν, όπου μπορούσαν να βρίσκονται με πολίτες, μεταξύ των οποίων και άτομα που εκπροσωπούσαν τα συμφέροντα, επί των συζητούμενων θεμάτων.

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2022

Στυλιανίδου, Μ., (2022). Lobbying στη Μετα-Covid Εποχή: Κανόνες και Δεοντολογία. 2(1), 136-152.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Τεύχος 2, Αρ. 1

(Χατζησταύρου, 2021, Κεφ. 1). Με βάση αυτό το δεδομένο, σε έκθεση του μη κυβερνητικού οργανισμού Transparency International, το lobbying θεωρείται ως μία άμεση ή έμμεση επικοινωνία με δημόσιο αξιωματούχο, με φορείς χάραξης πολιτικής ή με πρόθεση επηρεασμού αντιπροσώπων της λήψης απόφασης που αφορά το δημόσιο από/ή εκ μέρους μιας οργανωμένης ομάδας (Mulcahy, 2015).

Παρά το ότι το lobbying μπορεί να παρέχει πολύτιμες γνώσεις στους φορείς χάραξης πολιτικής και πρόσβαση στα ενδιαφερόμενα μέρη/στους κρατικούς φορείς κατά τη διαδικασία της λήψης αποφάσεων, μπορεί επίσης να οδηγήσει στην αντιδεοντολογική επιρροή, σε ανταγωνιστικό πλεονέκτημα (Kanoι, 2015) και σε άνισο ανταγωνισμό σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος. Ως εκ τούτου, λαμβάνοντας υπόψη ότι η επιρροή του ενδιαφερόμενου μέρους μέσα από τη διαδικασία του lobbying οδηγεί πολλές φορές σε πολιτική διαφθορά και σε άνιση αντιπροσώπευση, ο εν λόγω όρος έχει συσχετισθεί συχνά με αρνητική έννοια (Chari et al., 2007). Αυτό μπορεί να εξαχθεί ως συμπέρασμα σε μερικούς ορισμούς του «lobbying», στους οποίους υπογραμμίζεται το στοιχείο του ιδιωτικού οφέλους. Αυτό τεκμηριώνεται από την ακαδημαϊκή βιβλιογραφία που έχουν προσδιορίσει την έννοια του «lobbying» ως τις «απόπειρες διαμόρφωσης κυβερνητικής πολιτικής με μεθόδους ευνοϊκές στην εταιρία/στον επιχειρηματικό οίκο» (Hillman et. al., 2004).

Από τους ορισμούς συνάγεται ότι το «lobbying» μπορεί να είναι είτε θετικό είτε αρνητικό φαινόμενο, βάσει του τρόπου με τον οποίο υλοποιείται στην πράξη. Αν εφαρμόζεται κατά τρόπο δεοντολογικό, με ακεραιότητα και διαφάνεια, τότε γίνεται ένα θεμιτό «μέσο» για τους εμπλεκόμενους φορείς στις αποφάσεις που ενδεχομένως να τους επηρεάζουν και επομένως έχει την προοπτική να εξυπηρετεί το ευρύτερο δημόσιο συμφέρον. Ωστόσο, αν το lobbying εφαρμόζεται χωρίς διαφάνεια και νομοθετική ρύθμιση και έχει ως στόχο την προώθηση των συμφερόντων των οικονομικά ισχυρών και ευκατάστατων ενδιαφερόμενων ομάδων, αυτό θα αποβαίνει επιζήμιο για το συμφέρον του ευρύτερου κοινωνικού συνόλου (Κραμβία-Καπαρδή, 2016). Επιπλέον, η δυσανάλογη και παρασκηνιακή επιρροή της ενδιαφερόμενης ομάδας οδηγεί σε διοικητική διαφθορά (Transparency International, 2012), κάτι το οποίο προσδίδει στον ορισμό του «lobbying» αρνητική έννοια και σημασία για το κοινωνικό σύνολο.

Τεύχος 2, Αρ. 1

Περαιτέρω, οι διαφορές στην κουλτούρα των λαών έχουν ως αποτέλεσμα να επιφέρουν διαφορετικές ακολουθητέες πολιτικές δράσης σε δραστηριότητες ταιρικής πολιτικής δράσης σε διαφορετικές χώρες (Barron et al., 2011).

Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια, οι τρόποι με τους οποίους οι ομάδες συμφερόντων έχουν επηρεάσει τις κυβερνήσεις εκτείνονται πέρα από αυτόν τον ορισμό, και έχουν εξελιχθεί, όχι μόνο ως προς τους εμπλεκόμενους φορείς και τις πρακτικές, αλλά και ως προς το πλαίσιο στο οποίο λειτουργούν (Benamouzig et. al. 2019, Mialon et. al. 2017).

Συγκεκριμένα, περιλαμβάνουν:

- Δραστηριότητες πίεσης μέσω συμβάσεων με εταιρίες δημοσίων σχέσεων, δικηγορικά γραφεία και αυτοαπασχολούμενους lobbyists που έχουν εντολή να εκπροσωπούν τα συμφέροντα ενός οργανισμού. Αυτές οι εταιρίες ή τα πρόσωπα, που συνήθως βρίσκονται σε βασικούς κόμβους λήψης αποφάσεων, έχουν εις βάθος γνώση των διαδικασιών χάραξης πολιτικής σε μία δεδομένη χώρα και είναι σε θέση να αντιλαμβάνονται και να διαχειρίζονται καλύτερα τις θεσμικές πολυπλοκότητες. Σε χώρες με κανονισμούς για την άσκηση επιρροής, αυτοί οι παράγοντες αναφέρονται συχνά ως «σύμβουλοι lobbyists». Οι προαναφερόμενες ομάδες και δραστηριότητες αντιπροσωπεύουν αυτό που παραδοσιακά νοείται ως lobbying.
- Άσκηση πίεσης απευθείας από εταιρίες, ή των τμημάτων δημοσίων υποθέσεων και των ομάδων συμφερόντων εντός των επιχειρήσεων (in-house lobbyists).
- Άσκηση πίεσης έμμεσα, μέσω βιομηχανικών ενώσεων ή εμπορικών ενώσεων.
- Συνεισφορές σε πολιτικά κόμματα, υποψηφίους και προεκλογικές εκστρατείες, μεταξύ άλλων, μέσω εμπορικών ενώσεων και οργανώσεων τρίτων.
- Αυξημένη χρήση παραδοσιακών μέσων επικοινωνίας και μέσων κοινωνικής δικτύωσης για τη διαμόρφωση συζητήσεων πολιτικής με συγκεκριμένο προσανατολισμό, την ενημέρωση, την παραπληροφόρηση ή την άσκηση πειθούς στο κοινό, ώστε να ασκήσει πίεση στους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και να επηρεάσει έμμεσα τη διαδικασία λήψης αποφάσεων της κυβέρνησης.
- Χρήση δώρων και αμοιβών για να επηρεάσουν έμμεσα τους επιστήμονες, τους επαγγελματίες και τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής.
- Μετακίνηση δημοσίων υπαλλήλων, στελεχών επιχειρήσεων και εμπειρογνομόνων μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα (το λεγόμενο φαινόμενο της «περιστρεφόμενης πόρτας»).
- Προώθηση ιδιωτικών συμφερόντων μέσω της συμμετοχής σε θεσμικές ρυθμίσεις, όπως κυβερνητικές συμβουλευτικές ομάδες και ομάδες εμπειρογνομόνων ή κοινοβουλευτικές διακομματικές ομάδες.
- Επιρροή ξένων εμπορικών και πολιτικών συμφερόντων –συμπεριλαμβανομένων των ξένων κυβερνήσεων και των συνδεδεμένων με αυτές οργανισμών, όπως κρατικών εταιριών, ΜΚΟ (επιδοτούμενων από κράτη) και ομάδων μέσων ενημέρωσης και πολιτιστικών ενώσεων– μέσω lobbying και άλλων πρακτικών που αναφέρονται παραπάνω.
- Επιρροή επί των κυβερνητικών πολιτικών από και μέσω μη κυβερνητικών οργανώσεων. Οι μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ) είναι μία από τις μεγαλύτερες και πιο διαφορετικές ομάδες μη κρατικών παραγόντων που επηρεάζουν τις διαδικασίες χάραξης πολιτικής. Οι πρακτικές lobbying

που αναπτύσσουν είναι παρόμοιες με εκείνες άλλων ενδιαφερομένων, όταν επιδιώκουν να αυξήσουν την πίεση σε ένα ζήτημα πολιτικής. Είτε βρίσκονται στη βάση, είτε υπό την ηγεσία επιχειρήσεων, είτε χρηματοδοτούνται από την κυβέρνηση, αυτοί οι οργανισμοί λαμβάνουν κεφάλαια, συχνά από εταιρίες, κυβερνήσεις ή ιδιώτες, και εκπροσωπούν συγκεκριμένα συμφέροντα και θέσεις πολιτικής (Colli et al., 2020).

- Επιρροή μέσω ακαδημαϊκών ιδρυμάτων (πανεπιστήμια και πανεπιστημιακά ερευνητικά κέντρα) ή γνωστών εμπειρογνομόνων και επαγγελματιών που μπορούν να διαμορφώσουν σημαντικές συζητήσεις για βασικές πολιτικές ή/και να παράγουν αποτελέσματα ευνοϊκά για ορισμένα συμφέροντα.
- Επιρροή μέσω δεξαμενών σκέψης και άλλων ινστιτούτων πολιτικής για την παροχή γνώσεων για συγκεκριμένα ζητήματα πολιτικής και για την πρόταση λύσεων πολιτικής.

Ένας βασικός παράγοντας που πρέπει να ληφθεί υπόψη είναι το πλαίσιο υπερφόρτωσης πληροφοριών του 21ου αιώνα, κατά καιρούς αντιφατικό, και στο οποίο εκατομμύρια άνθρωποι, συχνά κακώς ενημερωμένοι, προσπαθούν να επηρεάσουν τις αντιλήψεις του κοινού και τις κυβερνήσεις με τρόπους όπως τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης. Αυτό έχει καταστήσει το ζήτημα του lobbying και της επιρροής πιο περίπλοκο και πιο κρίσιμο από ποτέ. Έχει διαμορφώσει ένα περιβάλλον προκλήσεων για όλη τη δημόσια πολιτική γενικά, με αποτέλεσμα την πόλωση, τη μείωση της εμπιστοσύνης στους θεσμούς και, σε ακραίες περιπτώσεις, την άνοδο του λαϊκισμού (Klein et al., 2020). Σε μια εποχή αυξημένης παροχής πληροφοριών και χρήσης των μέσων κοινωνικής δικτύωσης, οι δημόσιοι λειτουργοί σήμερα υπόκεινται σε υψηλό επίπεδο διαρκούς δημόσιου ελέγχου, ο οποίος θέτει τη φήμη τους σε κίνδυνο εσφαλμένων αντιλήψεων ή παραπληροφόρησης. Επομένως, αυτό το νέο πλαίσιο μπορεί συχνά να περιορίσει το πεδίο δράσης και τις πολιτικές επιλογές των κυβερνήσεων. Οι εταιρίες αντιμετωπίζουν, παρομοίως, ένα ενισχυμένο επίπεδο ελέγχου, όχι μόνο από το κοινό αλλά και από μετόχους και επενδυτές, οι οποίοι θεωρούν όλο και περισσότερο την έλλειψη διαφάνειας σχετικά με το lobbying και τις πολιτικές δεσμεύσεις των εταιριών ως πιθανότητα που δυνητικά θέτει σε κίνδυνο την εμπορική τους φήμη (Principles for Responsible Investment, 2018).

Εκτός από τα περίπλοκα ζητήματα και τους κινδύνους που συνδέονται με την άσκηση πίεσης, υπάρχει επίσης μία αντίληψη για αυξανόμενη «πολιτική αιχμαλωσία» (policy capture). Σε αυτή τη διαδικασία, οι δημόσιες αποφάσεις σχετικά με νόμους, κανονισμούς ή πολιτικές, κατευθύνονται σταθερά ή επανειλημμένα μακριά από το δημόσιο συμφέρον και προς τα συμφέροντα μιας ομάδας στενών συμφερόντων (OECD, 2017). Αυτό έχει ως αποτέλεσμα τον πλήρη αποκλεισμό ορισμένων ομάδων συμφερόντων από τις συζητήσεις δημόσιας πολιτικής, όπως οι επιχειρήσεις. Μπορεί ακόμη και να

Τεύχος 2, Αρ. 1

σημαίνει, για παράδειγμα, προσπάθεια αποκλεισμού βιομηχανίας με σχετικό αντικείμενο δραστηριότητας από τις συζητήσεις για ένα δεδομένο ζήτημα πολιτικής, κάτι που αντίκειται στις βασικές αρχές της δημοκρατικής συμμετοχής.

Αυτή η πολυπλοκότητα απαιτεί, επομένως, ενισχυμένη διαφάνεια και ακεραιότητα στη διαδικασία χάραξης πολιτικής. Για τον σκοπό αυτόν, το «lobbying» πρέπει να γίνει κατανοητό και να αντιμετωπιστεί ως ευρύτερη έννοια, για να αποφευχθούν όλα τα υφιστάμενα κενά, οι αδιαφανείς πρακτικές και -το σημαντικότερο- να αλλάξει η στάση της κοινής γνώμης και να αυξηθεί η εμπιστοσύνη στη διαδικασία χάραξης πολιτικής. Η αξιολόγηση, όχι μόνο του είδους των πολιτικών που χρειάζονται οι πολίτες, αλλά και του τρόπου με τον οποίο αυτές οι πολιτικές ενημερώνονται, σχεδιάζονται και διαμορφώνονται από διάφορες απόψεις, είναι ουσιαστικής σημασίας για την ανταπόκριση στον αυξημένο έλεγχο και τον μετριασμό των κινδύνων φήμης στους οποίους υπόκεινται κυβερνήσεις και επιχειρήσεις. Θα διαδραματίσει, επίσης, βασικό ρόλο στον σχεδιασμό και την εφαρμογή των απαραίτητων πολιτικών για την αντιμετώπιση μεγάλων παγκόσμιων προκλήσεων. Υπό αυτό το πρίσμα, η ενίσχυση της κατανόησης του lobbying σε όλες του τις μορφές, καθώς και της διαφάνειας και της ακεραιότητάς του, είναι προς το κοινό συμφέρον των ομάδων συμφερόντων, των επιχειρήσεων, των υπευθύνων χάραξης πολιτικής και των κυβερνήσεων.

### **Η Διακυβέρνηση την Εποχή της Πανδημίας: Ευάλωτη στην Αθέμιτη Επιρροή;**

Στοιχεία από μητρώα lobbying και αναφορές μέσω ενημέρωσης (OECD, 2021) δείχνουν ότι η επιρροή και οι δραστηριότητες πίεσης που σχετίζονται με την Covid-19 αυξήθηκαν σημαντικά κατά τους πρώτους μήνες της κρίσης (Olson et al., 2020).

Αυτό είναι κατανοητό. Η συμμετοχή των επιχειρήσεων και άλλων ενδιαφερομένων που επηρεάστηκαν περισσότερο από την κρίση και ειδικότερα στην ανάπτυξη πολιτικών για μέτρα έκτακτης ανάγκης, πακέτα οικονομικής βοήθειας και σχέδια επαναλειτουργίας, είναι αναμενόμενη και παρέχει στους διαμορφωτές πολιτικής πολύτιμες πληροφορίες. Ωστόσο, κατά τη διάρκεια της κρίσης της Covid-19, δεν είχαν όλοι οι ενδιαφερόμενοι φορείς και οι επηρεαζόμενοι οργανισμοί την ευκαιρία να επηρεάσουν τη δράση των κυβερνήσεων. Με περιορισμένες διαβουλεύσεις και σχεδόν όλες τις κατ'ιδίαν συναντήσεις να έχουν αναβληθεί για αρκετούς μήνες, η πρώιμη φάση της πανδημίας δημιούργησε ένα πλεονεκτικό περιβάλλον για τους ενδιαφερόμενους που μπορούσαν να βασιστούν

Τεύχος 2, Αρ. 1

σε έμπειρους lobbyists με άμεση πρόσβαση σε βασικούς φορείς λήψης αποφάσεων και που ήταν σε θέση να συνεχίσουν αυτές τις μακροχρόνιες σχέσεις με τηλεφωνικές κλήσεις, διαδικτυακά σεμινάρια, e-mail και άμεσα μηνύματα (Gonzalez, 2020).

Τα πρώτα στοιχεία δείχνουν ότι τα «πακέτα τόνωσης», σε ορισμένες ρυθμίσεις, μπορεί να έχουν δημιουργήσει πλεονεκτήματα για τις επιχειρήσεις με υπάρχουσες σχέσεις με τους πιστωτές και τους πόρους εκείνους που θα τις βοηθήσουν να ανταπεξέλθουν σε θεσμικές και διοικητικές πολυπλοκότητες (Warmbrodt, 2020). Άλλες δραστηριότητες επικεντρώθηκαν στην προώθηση θέσεων που ορισμένες ομάδες συμφερόντων είχαν πιέσει να ικανοποιηθούν πριν από την κρίση, υποδεικνύοντας ότι η προηγούμενη πρόοδος σε ορισμένους τομείς θα μπορούσε να αντιστραφεί κατά τη διάρκεια της ανάκαμψης (Vogel, 2020).

Από την άλλη πλευρά, ενδιαφερόμενα μέρη, τα οποία δεν ανήκουν στις ομάδες των οικονομικά ισχυρών και ευκατάστατων, έχουν ελλιπή πρόσβαση στα κέντρα των αποφάσεων, με αποτέλεσμα η δυσανάλογη και παρασκηνιακή επιρροή των ισχυρότερων ενδιαφερόμενων ομάδων συμφερόντων να οξύνει την ανισότητα της δύναμης και της επιρροής. Εν τέλει, οι πιο ισχυρές οικονομικές ομάδες συμφερόντων τυγχάνουν προνομιακής μεταχείρισης, σε αντίθεση με μικρότερες ομάδες συμφερόντων, (Blau et al., 2013) των οποίων τα συμφέροντα δεν τυγχάνουν ιδιαίτερης και ανάλογης προσοχής. Έτσι δεν διακινδυνεύουν μόνο τα συμφέροντα του κοινωνικού συνόλου, αλλά εντείνεται και η καχυποψία που επικρατεί σχετικά με τη δημοκρατική νομιμότητα (Hasen, 2012).

Επιπλέον, για την αντιμετώπιση της πολυπλοκότητας της πανδημίας, πολλές κυβερνήσεις έχουν θέσει σε ισχύ ad hoc θεσμικές ρυθμίσεις για την παροχή επιστημονικών συμβουλών και τεχνικής εμπειρογνωμοσύνης για την καθοδήγηση των σχεδίων ανάκαμψης (OECD, 2020). Σε περιόδους κρίσεων, οι διορισμένοι εμπειρογνώμονες και σύμβουλοι ενδέχεται να ασκήσουν σημαντική επιρροή στις διαδικασίες χάραξης πολιτικής (OECD, 2015). Η τεχνογνωσία τους μπορεί να προσδώσει νομιμότητα και αξιοπιστία στις συμβουλευτικές διαδικασίες, αλλά ελλοχεύουν επίσης κίνδυνοι ακεραιότητας. Ποιοι είναι αυτοί; Πιθανές συγκρούσεις συμφερόντων, πίεση από ιδιωτικά συμφέροντα σε εμπειρογνώμονες ή συμβούλους που εμπλέκονται σε αυτές τις ad hoc θεσμικές ρυθμίσεις και άμεση συμμετοχή εκπροσώπων του ιδιωτικού τομέα σε αυτές τις ομάδες, καθώς και η υπο- ή υπερεκπροσώπηση ορισμένων συμφερόντων. Τέτοιοι κίνδυνοι μπορούν να επιδεινωθούν από την έλλειψη διαφάνειας, καθώς οι κυβερνήσεις δεν αποκαλύπτουν πάντα δημοσίως πώς ελήφθησαν

Τεύχος 2, Αρ. 1

οι αποφάσεις. Η κρίση της Covid-19 δημιούργησε ένα ισχυρό δίλημμα μεταξύ της ανάγκης για ταχεία λήψη αποφάσεων για την παροχή επειγουσών λύσεων, και της ανάγκης για μια προσέγγιση χωρίς αποκλεισμούς στις αποφάσεις πολιτικής. Η κρίση αποκάλυψε αδυναμίες στα πλαίσια διακυβέρνησης σε σχέση με τα συμφέροντα επιρροής, συμπεριλαμβανομένης της ανισότητας της επιρροής και της αδικαιολόγητης επιρροής.

Την τελευταία δεκαετία, ο τρόπος άσκησης της επιρροής έχει αλλάξει και, κατ' ακολουθία, οι κανόνες πρέπει επίσης να αλλάξουν. Η πανδημία Covid-19 έχει αναδείξει πώς η παγκοσμιοποίηση και η ψηφιοποίηση αναδιαμορφώνουν τον πλανήτη μας. Έχει αποκαλύψει την ανάγκη διαμόρφωσης των κανόνων lobbying ώστε να αντανakλούν τις νέες πραγματικότητες και να ενισχύσουν τη διαφάνεια των δραστηριοτήτων πίεσης.

### **Πώς οι Κανόνες του Lobbying θα Αντανakλούν τη Σύγχρονη Εποχή**

Προκειμένου να επιτευχθεί η αποτελεσματικότητα της διαδικασίας χάραξης πολιτικής πρέπει να τηρείται το τρίπτυχο: διαφάνεια της διαδικασίας, ακεραιότητα των δημοσίων λειτουργιών, ακεραιότητα εκείνων που προσπαθούν να τους επηρεάσουν. Η Σύσταση του ΟΟΣΑ σχετικά με τις αρχές για τη Διαφάνεια και την Ακεραιότητα στο lobbying (OECD, 2010) ζητά από τα κράτη μέλη να «ενθαρρύνουν μια κουλτούρα ακεραιότητας στους δημόσιους οργανισμούς και στη λήψη αποφάσεων», παρέχοντας αρχές, κανόνες, πρότυπα και διαδικασίες που δίνουν σαφείς κατευθύνσεις στους δημόσιους λειτουργούς σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο τους επιτρέπεται να συνεργάζονται με εκπροσώπους συμφερόντων (Αρχή 7).

Ομοίως, οι αρχές ορθής άσκησης επιρροής καλούν επίσης τους lobbyists να «συμμορφώνονται με τα πρότυπα επαγγελματισμού και διαφάνειας», καθώς μοιράζονται την ευθύνη για την καλλιέργεια μιας κουλτούρας διαφάνειας και ακεραιότητας στο lobbying (Αρχή 8).

Για να επιτευχθεί συμμόρφωση με κανόνες και πρότυπα συμπεριφοράς, τα κράτη μέλη καλούνται να «εφαρμόσουν ένα συνεκτικό φάσμα στρατηγικών και πρακτικών» (Αρχή 9), οι οποίες περιλαμβάνουν «παρακολούθηση και επιβολή με κατάλληλους πόρους». αύξηση της «ευαισθητοποίησης των αναμενόμενων κανόνων και προτύπων», ενίσχυση των «δεξιοτήτων και της κατανόησης του τρόπου εφαρμογής τους» και ενθάρρυνση της «οργανωτικής ηγεσίας για την προώθηση μιας κουλτούρας ακεραιότητας και διαφάνειας στους δημόσιους οργανισμούς».

Τεύχος 2, Αρ. 1

Η Σύσταση του ΟΟΣΑ για τη Δημόσια Ακεραιότητα (OECD, 2017) θέτει επίσης το πλαίσιο για την καλλιέργεια μιας κουλτούρας ακεραιότητας, τόσο στους ασκούντες δημόσια εξουσία όσο και στο σύνολο της κοινωνίας (OECD, 2017). Τα μέτρα περιλαμβάνουν τον καθορισμό σαφών προτύπων και διαδικασιών ακεραιότητας, την επένδυση στην ηγεσία ακεραιότητας, την προώθηση ενός επαγγελματικού δημόσιου τομέα αφιερωμένου στο δημόσιο συμφέρον και την επικοινωνία και την ευαισθητοποίηση των προτύπων και των αξιών. Όσον αφορά τους lobbyists και τις εταιρίες, η Σύσταση για τη Δημόσια Ακεραιότητα καλεί τα κράτη μέλη να προωθήσουν μια κουλτούρα ακεραιότητας ολόκληρης της κοινωνίας, ενθαρρύνοντας τον ιδιωτικό τομέα να τηρεί τις αξίες της δημόσιας ακεραιότητας στις αλληλεπιδράσεις του με τον δημόσιο τομέα.

Έκτοτε, το τοπίο του lobbying, όπως ήδη επισημάναμε, έχει διαφοροποιηθεί και περισσότεροι παράγοντες προσπαθούν να επηρεάσουν τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής, χρησιμοποιώντας πρακτικές πέρα από τους παραδοσιακούς ορισμούς των «lobbyists» και του «lobbying». Επομένως, είναι αναγκαίο ένα πλαίσιο, εντός του οποίου, τόσο οι κυβερνήσεις όσο και οι lobbyists θα συμβάλλουν στην εξασφάλιση της ακεραιότητας και της συνεκτικότητας των δημοσίων πολιτικών, ιδίως:

- Οι δημόσιοι λειτουργοί χρειάζονται ένα πλαίσιο ακεραιότητας προσαρμοσμένο στους κινδύνους του lobbying, και άλλων δραστηριοτήτων επιρροής.
- Οι εταιρίες και οι lobbyists χρειάζονται ένα πλήρες πλαίσιο ακεραιότητας για να συμμετέχουν στη χάραξη πολιτικής.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τις προαναφερόμενες αρχές, οι δημόσιοι λειτουργοί θα πρέπει να διεξάγουν την επικοινωνία τους με τους lobbyists με κανόνες και αρχές ορθής διοικητικής συμπεριφοράς, ώστε οι σχετικές πράξεις να μπορούν να ελέγχονται. Δεν πρέπει να αμφισβητείται η αμεροληψία των δημοσίων λειτουργών, ούτε ότι η άσκηση των καθηκόντων τους υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον. Υπό αυτό το πρίσμα, δεν πρέπει να γίνεται κατάχρηση «εμπιστευτικών πληροφοριών», καθώς και πρέπει να αποφεύγεται η σύγκρουση συμφερόντων. Ενώ η μεγάλη πλειοψηφία των δημοσίων λειτουργών ακολουθεί αυτές τις αρχές, σε ορισμένες περιπτώσεις ένιοι δημόσιοι λειτουργοί δεν τις τηρούν, θέτοντας αμφιβολίες για την αμεροληψία και τη συνολική ακεραιότητα της δημόσιας διαδικασίας λήψης αποφάσεων.

Σημαντική συμβολή στη διασφάλιση της ακεραιότητας αποτελεί η θέσπιση περιορισμών στις πρακτικές «περιστρεφόμενων θυρών». Αυτοί οι περιορισμοί μπορεί να περιλαμβάνουν μία περίοδο

Τεύχος 2, Αρ. 1

«αποκλεισμού», που περιορίζει προσωρινά τους πρώην δημόσιους λειτουργούς να ασκούν πρακτικές lobbying στους δημόσιους οργανισμούς από τους οποίους αποχώρησαν, καθώς και μία αντίστοιχη προσωρινή περίοδο «αποκλεισμού» πριν τον διορισμό ενός lobbyist σε θέση συμβούλου ή με ρυθμιστικές αρμοδιότητες. Πολλές χώρες έχουν θεσπίσει ανάλογους κανόνες και διαδικασίες (OECD, 2021). Παρ' όλα αυτά, η πρακτική των «περιστρεφόμενων θυρών» εξακολουθεί να υφίσταται.

Απαιτούνται συγκεκριμένα πρότυπα, με τη μορφή αρχών, κανόνων ή διαδικασιών, για τη ρύθμιση των δραστηριοτήτων lobbying. Τα πρότυπα ακεραιότητας και οι δεοντολογικές υποχρεώσεις σχετικά με την άσκηση lobbying μπορεί να περιλαμβάνονται σε έναν συγκεκριμένο νόμο ή κώδικα δεοντολογίας για το lobbying ή να περιλαμβάνονται στα γενικά πρότυπα για τους δημόσιους λειτουργούς, όπως νόμους ή κώδικες συμπεριφοράς για δημόσιους λειτουργούς.

Ανάλογα με τον τύπο του κειμένου στο οποίο περιλαμβάνονται, τα πρότυπα για τους δημόσιους λειτουργούς και τις αλληλεπιδράσεις τους με τους lobbyists μπορεί να περιλαμβάνουν:

- το καθήκον της ίσης μεταχείρισης των lobbyists, παρέχοντάς τους δίκαιη και ισότιμη πρόσβαση,
- την υποχρέωση να αρνούνται συναντήσεις με μη εγγεγραμμένους lobbyists,
- την υποχρέωση αναφοράς παραβάσεων στις αρμόδιες αρχές,
- το καθήκον να καταχωρούν τις συναντήσεις τους με εκπροσώπους συμφερόντων (μέσω μητρώου lobbying ή ανοιχτών καταλόγων).

Στις αλληλεπιδράσεις τους με δημόσιους λειτουργούς, οι lobbyists μοιράζονται την τεχνογνωσία τους, και στοιχεία σχετικά με τα ζητήματα πολιτικής και τον τρόπο αντιμετώπισής τους. Αυτό παρέχει στους δημόσιους λειτουργούς πολύτιμες πληροφορίες, στις οποίες μπορούν να βασίσουν τις αποφάσεις τους. Ωστόσο, πάντα υπάρχει ο κίνδυνος, να κάνουν κατάχρηση αυτής της νόμιμης διαδικασίας και να παρέχουν αναξιόπιστες ή ανακριβείς πληροφορίες. Για παράδειγμα, οι lobbyists μπορεί να τονίσουν επιλεκτικά ευρήματα επιστημονικών μελετών, αποκρύπτοντας τυχόν αμφιβολίες ή επικρίσεις γι' αυτές τις μελέτες. Μπορούν επίσης να υποστηρίζουν και να προωθούν μελέτες οι οποίες αμφισβητούν επιστημονικά επιχειρήματα που δεν ευνοούν τα συμφέροντά τους ή να αναδεικνύουν τα αποτελέσματα μελετών που χρηματοδοτούνται από τα δικά τους κέντρα και ινστιτούτα και άλλους οργανισμούς, όπως δεξαμενές σκέψης (Lenny et al., 2007). Οι δημόσιοι λειτουργοί μπορεί να μην γνωρίζουν ότι η ανάλυση που τους έχει χορηγηθεί από ιδιωτικούς φορείς, και την οποία θεωρούν χρήσιμη καθοδήγηση, μπορεί να έχει συγκεκριμένη κατεύθυνση και να μην είναι αμερόληπτη ή

Τεύχος 2, Αρ. 1

μπορεί απλώς οι δημόσιοι λειτουργοί να μην έχουν το χρόνο να αξιολογήσουν την αξιοπιστία των πηγών και ως αποτέλεσμα να βασίσουν την απόφασή τους σε μεροληπτικά ή ψευδή στοιχεία (OECD, 2021, Government of Ireland - Department of Health, 2020).

Μία πρόσθετη στρατηγική για τον επηρεασμό των δημοσίων λειτουργιών είναι η προσφορά κινήτρων, όπως δώρα και διάφορες άλλες παροχές, για παράδειγμα προσκαλώντας τους υπεύθυνους λήψης αποφάσεων να συμμετάσχουν σε σεμινάρια και συνέδρια. Σε αυτή την περίπτωση, είναι απαραίτητο ένα κανονιστικό πλαίσιο που θα προβλέπει συγκεκριμένους όρους ή/και περιορισμούς σε τέτοιες δραστηριότητες εκ μέρους των εκπροσώπων συμφερόντων (OECD, 2021).

Το φαινόμενο των «περιστρεφόμενων θυρών» εξακολουθεί να εγείρει ανησυχίες σχετικά με την ορθή άσκηση επιρροής, παρά τα αυστηρά πρότυπα για τη διαχείριση των συγκρούσεων συμφερόντων, που εφαρμόζονται σε αρκετές χώρες.

Μία «σύγκρουση συμφερόντων» περιλαμβάνει μία σύγκρουση μεταξύ του δημόσιου καθήκοντος και των ιδιωτικών συμφερόντων ενός δημόσιου λειτουργού, κατά την οποία οι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν ιδιωτικά συμφέροντα που θα μπορούσαν να επηρεάσουν αθέμιτα την εκτέλεση των επίσημων καθηκόντων και ευθυνών τους (OECD, 2004). Στην περίπτωση αυτή, η επιρροή δεν ασκείται από άλλη ομάδα ή lobbyists, αλλά από ιδιωτικά και συγκρουόμενα συμφέροντα του δημόσιου λειτουργού. Οι αρχές ορθής άσκησης lobbying ορίζουν ότι οι δημόσιοι λειτουργοί θα πρέπει να αποκαλύπτουν σχετικά ιδιωτικά συμφέροντα και να αποφεύγουν τις συγκρούσεις συμφερόντων. Όλες οι χώρες έχουν πρότυπα, κανόνες και διαδικασίες για την αντιμετώπιση συγκρούσεων συμφερόντων (OECD, 2015). Δεδομένης της διακριτικής τους ευχέρειας, οι αιρετοί και οι ανώτεροι δημόσιοι λειτουργοί είναι συχνά πιθανό να αντιμετωπίσουν σύγκρουση συμφερόντων. Γενικά, η πλειονότητα των χωρών έχει θεσπίσει κανονισμούς που ασχολούνται ειδικά με τις συγκρούσεις συμφερόντων για μέλη του υπουργικού συμβουλίου, ανώτερους δημοσίους υπαλλήλους, διορισμένους δημοσίους λειτουργούς και μέλη του κοινοβουλίου (OECD, 2021). Σε επίπεδο ΕΕ, οι κανόνες που αφορούν τις συγκρούσεις συμφερόντων ισχύουν επίσης για τα μέλη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθώς και όλους τους υπαλλήλους των υπηρεσιών της ΕΕ.

Σημαντικό ρόλο μπορούν να διαδραματίσουν η καθοδήγηση και η ευαισθητοποίηση των δημοσίων λειτουργιών. Η δημιουργία εκπαιδευτικού υλικού καθοδήγησης και εκπαίδευσης, καθώς και οι συμβουλές και η παροχή συμβουλών, χρησιμεύουν για την παροχή σαφήνειας και πρακτικών

Τεύχος 2, Αρ. 1

παραδειγμάτων, διευκολύνουν τη συμμόρφωση και βοηθούν στην αποφυγή του κινδύνου παρερμηνείας προτύπων και πολιτικών. Δίνουν στους δημόσιους λειτουργούς τις απαραίτητες γνώσεις και δεξιότητες για τη σωστή διαχείριση θεμάτων ακεραιότητας και για την αναζήτηση συμβουλών όταν χρειάζεται.<sup>2</sup>

Τέλος, οι εταιρίες και οι lobbyists χρειάζονται ολοκληρωμένα, λεπτομερή πρότυπα ακεραιότητας. Οι lobbyists, είτε εσωτερικοί είτε ως μέλη μιας ένωσης πίεσης, απαιτούν σαφή πρότυπα και κατευθυντήριες γραμμές που αποσαφηνίζουν τους αναμενόμενους κανόνες και τη συμπεριφορά για τη συνεργασία με δημόσιους αξιωματούχους. Αυτό διασφαλίζει την ακεραιότητα στη διαδικασία χάραξης πολιτικής.

Ειδικά, τα πρότυπα ακεραιότητας για τους lobbyists συνήθως περιλαμβάνουν:

- δεοντολογικές υποχρεώσεις που σχετίζονται, για παράδειγμα, με το καθήκον να βεβαιώνεται ότι οι πληροφορίες που αποκαλύπτονται είναι σωστές,
- πρότυπα συμπεριφοράς σχετικά με τον τρόπο αλληλεπίδρασης με δημόσιους αξιωματούχους, για παράδειγμα υποχρέωση ενημέρωσης των δημοσίων λειτουργών ότι ασκούν δραστηριότητες πίεσης και για τα συμφέροντα που εκπροσωπούν, υποχρέωση παρουσίασης ακριβών πληροφοριών ή μη παραπλανητικών ισχυρισμών.

### Η Περίπτωση της Ελλάδας

Στην Ελλάδα πρόσφατα τέθηκε σε ισχύ ο ν. 4829/2021 «*Ενίσχυση διαφάνειας και λογοδοσίας σε θεσμικούς φορείς της Πολιτείας, αποκατάσταση της ακεραιότητας του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας και λοιπές διατάξεις του Υπουργείου Εσωτερικών*» (ΦΕΚ Α' 166/10-9-2021).

Το Μέρος Α' του νόμου αναφέρεται στη ρύθμιση δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής σε θεσμικούς φορείς της Πολιτείας. Με αυτό επιχειρείται, για πρώτη φορά στην Ελλάδα, η δημιουργία ενός νομοθετικού πλαισίου ρύθμισης της επικοινωνίας των θεσμικών φορέων της Πολιτείας με εκπροσώπους συμφερόντων, με απώτερο σκοπό, κατά την αιτιολογική έκθεση, τη διασφάλιση της ακεραιότητας, της διαφάνειας και της λογοδοσίας κατά την άσκηση δραστηριοτήτων επιρροής.

Συνοψίζοντας τις ρυθμίσεις του νόμου, αυτός συστήνει ένα «Μητρώο Διαφάνειας», το οποίο είναι μία ηλεκτρονική βάση δεδομένων που τηρείται από την Εθνική Αρχή Διαφάνειας, στην οποία εγγράφονται

<sup>2</sup> Στη Γαλλία, για παράδειγμα, η αρμόδια αρχή για τη διαφάνεια, παρέχει ατομικές εμπιστευτικές συμβουλές, κατόπιν αιτήματος, στους υψηλόβαθμους αιρετούς και μη, δημόσιους αξιωματούχους που εμπíπτουν στην αρμοδιότητά της και παρέχει καθοδήγηση και υποστήριξη στον οργανισμό τους, όταν το ζητήσει ένας από αυτούς τους δημόσιους λειτουργούς, εντός 30 ημερών από την παραλαβή του αιτήματος.

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2022

Στυλιανίδου, Μ., (2022). Lobbying στη Μετα-Covid Εποχή: Κανόνες και Δεοντολογία. 2(1), 136-152.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Τεύχος 2, Αρ. 1

υποχρεωτικά οι εκπρόσωποι συμφερόντων και στην οποία έχει ελεύθερη ηλεκτρονική πρόσβαση το κοινό (άρθρο 8). Η εγγραφή στο Μητρώο συνεπάγεται δικαιώματα και υποχρεώσεις για τους εκπροσώπους συμφερόντων που περιγράφονται στο άρθρο 7, η παραβίαση των οποίων συνεπάγεται κυρώσεις που προβλέπονται στο άρθρο 12, επιβαλλόμενες από την εποπτεύουσα αρχή. Ένα βασικό επίσης στοιχείο είναι ότι στο άρθρο 10 προβλέπεται πως οι εκπρόσωποι συμφερόντων υποβάλλουν ετήσια δήλωση άσκησης δραστηριοτήτων επιρροής, η οποία περιλαμβάνει, α) τον τομέα πολιτικής και το είδος της απόφασης, β) τα στοιχεία του προσώπου που άσκησε δραστηριότητα επιρροής, καθώς και του πελάτη του, εφόσον ενήργησε για λογαριασμό άλλου, γ) τον τρόπο διεξαγωγής της δραστηριότητας επιρροής, δ) τον θεσμικό φορέα προς τον οποίο απευθύνθηκε η δραστηριότητα επιρροής.

Χωρίς να αγνοείται το γεγονός ότι η θέση σε ισχύ ενός νόμου για τη ρύθμιση του lobbying αποτελεί ένα σημαντικό πρώτο βήμα για τη διασφάλιση της διαφάνειας και της λογοδοσίας στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, ο ελληνικός νόμος για το lobbying είναι μάλλον άτολμος. Και αυτό γιατί ο ορισμός που προβλέπεται για τις διαδικασίες άσκησης επιρροής δημιουργεί ασάφεια, αλλά και σημαντικούς αποκλεισμούς. Αναγνωρίζοντας ως «δραστηριότητες επιρροής» μόνο όσες λαμβάνουν χώρα με αμοιβή, ο νόμος ουσιαστικά ρυθμίζει αποκλειστικά το επαγγελματικό lobbying, δηλαδή τους/τις επαγγελματίες lobbyists και τις αντίστοιχες εταιρίες που προσφέρουν αυτού του είδους τις υπηρεσίες επ' αμοιβή. Ταυτόχρονα, αποκλείει από τον ορισμό τους/τις in-house lobbyists, δηλαδή υπαλλήλους εταιριών που ασκούν δραστηριότητες επιρροής ad hoc για λογαριασμό των εργοδοτών τους χωρίς να λαμβάνουν ειδική αμοιβή για τις συγκεκριμένες ενέργειές τους.

Σε ό,τι αφορά δε τη λειτουργία του μητρώου διαφάνειας, αν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι, σύμφωνα με το άρθρο 8 παρ. 4 του νόμου, μπορούν να εγγραφούν στο Μητρώο, φορείς της Κοινωνίας των Πολιτών μόνο εφόσον πληρούν τις προϋποθέσεις του Μέρους Α', οι οποίες φαίνεται να προϋποθέτουν την ανάθεση της δραστηριότητας σε επαγγελματία επ' αμοιβή, τίθεται το ερώτημα αν στην πράξη θα διευκολύνονται οι φορείς της Κοινωνίας των Πολιτών να έχουν και αυτοί ουσιαστικά ισότιμη πρόσβαση στη διαδικασία άσκησης επιρροής.

Σε κάθε περίπτωση, οι ως άνω ρυθμίσεις είναι ένα βήμα προς την ενίσχυση της διαφάνειας και τον περιορισμό της σκοτεινής εφαρμογής του lobbying.

**Συμπεράσματα**

Η αποτελεσματική πρόληψη και αποτροπή της αθέμιτης επιρροής είναι ιδιαίτερα σημαντική για τα κράτη στη μετα-Covid εποχή. Το πρόβλημα της αθέμιτης επιρροής δεν περιορίζεται μόνο στην υπονόμηση βασικών δημοκρατικών αξιών, αλλά, κυρίως, δυσχεραίνει την ανάπτυξη μιας διαδικασίας διαμόρφωσης και λήψης αποφάσεων για τις δημόσιες πολιτικές, που θα διασφαλίζει τη διαφάνεια, την ενεργό συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών και την παραγωγή πολιτικών επ' ωφελεία του συνόλου της κοινωνίας.

Οι ασκούντες δημόσια εξουσία πρέπει να επιδιώκουν το δημόσιο συμφέρον κατά τη χάραξη των δημόσιων πολιτικών και τη λήψη των αποφάσεων. Σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν προηγούμενα, στην πραγματικότητα, πρέπει να αποδέχονται την ύπαρξη νομίμων, κατ' αρχάς, ομάδων συμφερόντων με διαφορετικές προτεραιότητες και επιδιώξεις και να εκτιμούν το κόστος και το όφελος για τις ομάδες αυτές από την υιοθέτηση των δημόσιων πολιτικών.

**Βιβλιογραφία****Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία**

- Benamouzig, D., Cortinas Muñoz, C. J. (2019). Les stratégies politiques des entreprises en santé publique: le cas de l'agroalimentaire en France, *Revue française des affaires sociales*, 3, 189-208.
- Barron, A., Hultén, P. (2011). Corporate political strategizing in the European Union during the 2007–10 recession: an exploratory study, *Environment and Planning C. Government and Policy* 29(5), 783–801.
- Blau, B. M., Brough, T. J., Thomas, D. W. (2013). Corporate lobbying, political connections, and the bailout of banks, *Journal of Banking & Finance* 37 (8), 3007-3017.
- Chari R., Murphy, G., Hogan, J. (2007). Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union, *The Political Quarterly*, 78 (3), 422-438.
- Colli, F., Adriaensen, J. (2020). Lobbying the state or the market? A framework to study civil society organizations' strategic behavior, *Regulation & Governance* 14 (3), 501-513.
- Hasen, R. L. (2012). Lobbying, Rent-Seking, and the Constitution, *Stanford Law Review* 64 (1), 191-254.
- Hillman, A. J., Gerald, D., Keim G.D., Douglas, D. (2004). Corporate Political Activity: A Review and Research Agenda, *Journal of Management*, 30 (6), 837-857.
- Kanol D. (2015) Social influence, competition and the act of lobbying, *Business and Politics* ,17 (1) 75-96.
- Klein, E., Robison, J. (2020). Like, Post, and Distrust? How Social Media Use Affects Trust in Government, *Political Communication*, 37 (1), 46-64.
- Lenny R. V., Marlene B. S. Kelly, D. B. (2007). Effects of Soft Drink Consumption on Nutrition and Health: A Systematic Review and Meta-Analysis, *American Journal of Public Health*, 97 (4), 667–75.
- Mialon, M., Swinburn, B., Sacks, G, (2017). A proposed approach to systematically identify and monitor the corporate political activity of the food industry with respect to public health using publicly available information, *Obesity Review* 16, 519-530.
- OECD, (2004) Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, σε *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, Paris: OECD Publishing.
- OECD, (2015). *Government at a Glance*. Paris: OECD Publishing.

Τεύχος 2, Αρ. 1

OECD, (2015). *Scientific Advice for Policy Making: The Role and Responsibility of Expert Bodies and Individual Scientists*, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 21. Paris: OECD Publishing.

OECD, (2017). *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, OECD Public Governance Reviews, Paris: OECD Publishing.

OECD, (2021). *Lobbying in the 21st Century, Transparency, Integrity and Access*, 24. Paris: OECD Publishing.

Olson, A., Barrick, J., Tayler, W. B., Rajgopal, Sh., Bai, G. (2020). Lobbying Expenditures of the Health Sector During the Covid-19 Pandemic, *Journal of General Internal Medicine*, 35, 3133–3136.

Skorkjær Binderkrantz, A., Rasmussen, A. (2015). Comparing the domestic and the EU lobbying context: perceived agenda setting influence in the multi-level system of the European Union, *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 4, 552–569, (553)  
<http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2015.1008553>

Vartanian, L. R., Schwartz, M. B., Brownell, K. D. (2007). Effects of Soft Drink Consumption on Nutrition and Health: A Systematic Review and Meta-Analysis, *American Journal of Public Health*, 97 (4), 667–75.

### Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία

Κραμβία-Καπαρδή, Μ. (2016), Το Σκιάδεξ «lobbying» στην Ευρώπη: Η Αχίλλειος Πτέρνα της Διαφάνειας, στο [Crime in Crisis](#), Τιμητικός Τόμος για τον Νέστορα Κουράκη. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Χατζησταύρου, Φ. (2021) *Ανταγωνισμός συμφερόντων στην πολιτική*, Αθήνα: Εκδόσεις Τζιόλα.

### Διαδικτυακές Πηγές

Gonzalez, C., *Coronavirus forces Brussels lobbying to go digital*, Διαθέσιμο σε: [www.politico.eu/article/brussels-lobbying-goes-digital-because-of-coronavirus](http://www.politico.eu/article/brussels-lobbying-goes-digital-because-of-coronavirus), Ανακτήθηκε, Μάρτιος 2022.

Government of Ireland - Department of Health (2020), *Ethical Framework for Decision-Making in a Pandemic*, Διαθέσιμο σε: <https://www.gov.ie/en/publication/dbf3fb-ethical-framework-for-decision-making-in-a-pandemic/>, Ανακτήθηκε Μάρτιος 2022.

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2022

Στυλιανίδου, Μ., (2022). Lobbying στη Μετα-Covid Εποχή: Κανόνες και Δεοντολογία. 2(1), 136-152.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Τεύχος 2, Αρ. 1

Mulcahy, S. (2015). Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access, *Transparency International*, <https://www.transparency.org/en/publications/lobbying-in-europe>, Ανακτήθηκε Μάρτιος 2022.

*Principles for Responsible Investment (2018), Converging on Climate Lobbying: Aligning Corporate Practice with Investor Expectations*, Διαθέσιμο σε: <https://www.unpri.org/climate-change/converging-on-climate-lobbying-aligning-corporate-practice-with-investor-expectations-/3174.article>, Ανακτήθηκε Μάρτιος 2022.

OECD *Recommendation of the Council on Public Integrity OECD*, (2017), Paris Διαθέσιμο σε: <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>, Ανακτήθηκε Μάρτιος 2022.

OECD (2020), *Building resilience from the centre: The role of the centres of government in managing the Coronavirus (Covid-19) crises and preparing for the aftermath*, *OECD Policy Responses to Coronavirus (Covid-19)*, Διαθέσιμο σε: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/building-resilience-to-the-covid-19-pandemic-the-role-of-centres-of-government-883d2961>, Ανακτήθηκε Μάρτιος 2022.

Transparency International (2012b), *Influence of Interest Groups on Policy Making*. Διαθέσιμο σε: [http://www.transparency.org/whatwedo/answer/influence\\_of\\_interest\\_groups\\_on\\_policy\\_making](http://www.transparency.org/whatwedo/answer/influence_of_interest_groups_on_policy_making), Ανακτήθηκε Μάρτιος 2022.

Transparency International (2012c), *Money, Power and Politics: Corruption risks in Europe*. Διαθέσιμο σε: <http://www.transparency.org/enis/report>, Ανακτήθηκε Μάρτιος 2022.

Vogel, K., *The Race for Virus Money Is On. Lobbyists Are Standing By*. Διαθέσιμο σε: <https://www.nytimes.com/2020/03/28/us/politics/coronavirus-money-lobbyists.html>, Ανακτήθηκε Μάρτιος 2022.

Warmbrodt, Z. (2020). *Big restaurant chains get small business aid, sparking backlash*. Διαθέσιμο σε: [www.politico.com/news/2020/04/15/restaurant-chains-coronavirus-aid-188533](http://www.politico.com/news/2020/04/15/restaurant-chains-coronavirus-aid-188533), Ανακτήθηκε Μάρτιος 2022.