



Αστική Μη Κερδοσκοπική Εταιρία
Αρ. ΓΕΜΗ: 127494401000
Βουλής 16, Αθήνα | τηλ.: 213 0386340

Αθήνα, 23 Οκτωβρίου 2023

Προς: Υπουργό Εσωτερικών, κ. Νίκη Κεραμέως
Κοινοποίηση: Εθνική Αρχή Διαφάνειας

ΘΕΜΑ: Η «πολιτική δώρου» του ν. 4829/2021: Προβληματισμοί και προτάσεις βελτίωσης του νομικού πλαισίου.

Αξιότιμη κυρία Υπουργέ,

Σε συνέχεια του [\(αναπάντητου μέχρι σήμερα\) αιτήματός μας](#) περί χορήγησης του καταλόγου των δώρων προς τα μέλη της Κυβέρνησης και τους/τις Υφυπουργούς σχολιάζουμε τις διατάξεις του ν. 4829/2021 για την πολιτική δώρων και προτείνουμε κάποιες αλλαγές που θεωρούμε απαραίτητες για τη βελτίωση του υπό κρίση νομικού πλαισίου.

Το Μέρος Β' του ν. [4829/2021](#) (άρθρα 14-19) ρυθμίζει ζητήματα σχετικά με την «πολιτική δώρου προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, τα μέλη της Κυβέρνησης και τους Υφυπουργούς».

Όπως αναφέρει μεταξύ άλλων η [ανάλυση συνεπειών ρύθμισης](#) του ως άνω νόμου με τις διατάξεις αυτές «επιδιώκεται για πρώτη φορά η ρύθμιση των ζητημάτων που αφορούν την προσφορά δώρων, παροχών, ωφελημάτων και φιλοξενίας προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, τα μέλη της Κυβέρνησης και τους Υφυπουργούς. Με τη θέσπιση των σχετικών

διατάξεων προάγεται η διαφάνεια και η λογοδοσία στην άσκηση των καθηκόντων τους και ενισχύεται η αρχή της χρηστής διακυβέρνησης, καθώς και η εμπιστοσύνη των πολιτών στους θεσμούς».

Καθώς ο/η Πρόεδρος της Δημοκρατίας, τα μέλη της Κυβέρνησης και οι Υφυπουργοί πρέπει, κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, να λειτουργούν αμερόληπτα «...το Μέρος Β' του σχεδίου νόμου εισάγει ως βασική αρχή τη γενική απαγόρευση αποδοχής δώρων, παροχών, ή άλλων ωφελημάτων και φιλοξενίας...Παράλληλα, προκειμένου να ενισχυθεί η λογοδοσία του θεσμού και να διαφυλαχθούν στον μέγιστο βαθμό τα συμφέροντα του Δημοσίου, θεσπίζεται υποχρέωση αναλυτικής καταγραφής των δώρων. Συμπληρωματικά θεσπίζεται υποχρέωση τακτικής (ετήσιας) δημοσιοποίησης του καταλόγου των δώρων που περιέρχονται ως προς τη διοίκηση και διαχείρισή τους στην Προεδρία της Δημοκρατίας και στην Προεδρία της Κυβέρνησης, σύμφωνα με τη συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή της διαφάνειας...Απαιτώντας καταγραφή και δημοσιοποίηση με την καταχώριση των αντικειμένων που προσφέρονται σε ειδικό ηλεκτρονικό βιβλίο, το σχέδιο νόμου ωφελεί σε κάθε περίπτωση το σύνολο των πολιτών της χώρας οι οποίοι θα έχουν τη δυνατότητα να ενημερώνονται για τα δώρα που προσφέρονται στον/την Πρόεδρο της Δημοκρατίας, στα μέλη της Κυβέρνησης και στους/τις Υφυπουργούς».

Σημειώνεται παρενθετικά ότι, εκτός από τις διατάξεις του ως άνω νόμου, ζητήματα σχετικά με την προσφορά προς ή/και την αποδοχή δώρων από πολιτικά πρόσωπα ρυθμίζουν και ο [Ποινικός Κώδικας](#) (βλ. μεταξύ άλλων άρθρα 159 και 159^Α) και ο [Κώδικας Δεοντολογίας των μελών του Ελληνικού Κοινοβουλίου](#) (βλ. άρθρα 4 και 8).

Προβληματισμοί ως προς την εφαρμογή του νόμου και προτάσεις για τη βελτίωση του νομικού πλαισίου

Όπως ανέφερε [η ανάλυση συνεπειών ρύθμισης του ν. 4829/2021](#): «Η εισαγωγή με τυπικό νόμο ρητής και γενικής απαγόρευσης αποδοχής κάθε είδους δώρου, παροχής, ωφελήματος και φιλοξενίας που προσφέρεται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, στα μέλη της Κυβέρνησης και στους Υφυπουργούς λόγω της θεσμικής τους ιδιότητας εισάγεται για

πρώτη φορά στη χώρα μας και συνοδεύεται από τη δημιουργία ενός πλαισίου καταγραφής, δημοσιοποίησης, διοίκησης, διαχείρισης και αξιοποίησης κάθε είδους αντικειμένου. Η έλλειψη εξοικείωσης με το νέο πλαίσιο αποτελεί κίνδυνο ο οποίος έχει ληφθεί υπόψη και θα αξιολογηθεί κατά το πρώτο στάδιο εφαρμογής του νόμου με την καταγραφή των δώρων στο ειδικό ηλεκτρονικό βιβλίο».

Έχουν περάσει αισίως δύο χρόνια από την ψήφιση του ν. 4829/2021. Ωστόσο, τα στοιχεία που καταφέραμε να βρούμε ως προς το κατά πόσον ή/και το πώς εφαρμόζονται οι διατάξεις του Μέρους Β' του ως άνω νόμου **είναι ελάχιστα**. Αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι, παρά τις επιταγές των άρθρων 16 και 17 του νόμου, ο μόνος ανηρτημένος κατάλογος δώρων που βρήκαμε [ήταν ο από 30-1-2023 κατάλογος δώρων της Προεδρίας της Δημοκρατίας](#). Καθώς δεν κατέστη δυνατή η ανεύρεση του αντίστοιχου καταλόγου στον διαδικτυακό τόπο της Προεδρίας της Κυβέρνησης αποστείλαμε [στις 18-7-2023 αίτημα](#) χορήγησης του εν λόγω καταλόγου δώρων προς τα μέλη της Κυβέρνησης και τους/τις Υφυπουργούς προς τη Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού. Ωστόσο, μέχρι και σήμερα το δίκαιο αυτό αίτημά μας παραμένει αναπάντητο και ο (κατά τον νόμο δημοσιευτέος) κατάλογος δώρων κατά πως φαίνεται αδημοσίευτος.

Επιπλέον, **δεν κατέστη δυνατή η ανεύρεση της απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών** με την οποία κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 19 του νόμου «καθορίζονται οι τεχνικές προδιαγραφές και το ειδικότερο περιεχόμενο του ηλεκτρονικού βιβλίου και του καταλόγου του άρθρου 17, η διαδικασία και οι λεπτομέρειες καταγραφής και δημοσιοποίησης των δώρων, και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια, καθώς και οι ειδικότερες προϋποθέσεις και οι διαδικασίες για την εφαρμογή του άρθρου 18 αναφορικά με τα δώρα που τελούν υπό τη διοίκηση και τη διαχείριση της Προεδρίας της Κυβέρνησης». Όπως αναφέρει δε, η **Ευρωπαϊκή Επιτροπή** στην [Έκθεση του 2023 για το Κράτος Δικαίου | Κεφάλαιο για την κατάσταση του ΚΔ στην Ελλάδα](#): «Δεδομένου ότι ο νόμος για τις δραστηριότητες άσκησης επιρροής ρυθμίζει και την πολιτική περί δώρων, **η ΕΑΔ έχει εκπονήσει σχέδιο γνωμοδότησης και υπουργική απόφαση** ως προς τις τεχνικές προδιαγραφές, το περιεχόμενο και τις διαδικασίες για ένα **ηλεκτρονικό μητρώο δώρων**

και κανόνες διαχείρισης και χρήσης των δώρων. Τα σχέδια τελούν επί του παρόντος υπό διαβούλευση με την κυβέρνηση». Καθίσταται, λοιπόν, αμφίβολο το εάν έχει εκδοθεί (ή όχι) η ως άνω απόφαση, παρά την πάροδο **δύο ετών** από την ψήφιση του νόμου.

Με αφορμή: α) τις ως άνω ελλείψεις (και άρα τη μη πλήρη εφαρμογή του νόμου μέχρι και σήμερα), β) την πρόσφατη αναφορά σε [δημοσίευμα των NYT](#) για την φερόμενη παροχή δώρων από ιδιωτική εταιρεία προς κρατικούς αξιωματούχους και γ) τις ανησυχίες που εκφράζονται στην [Έκθεση του 2023 για το Κράτος Δικαίου στην Ελλάδα](#) σχετικά με το αποτρεπτικό αποτέλεσμα της δράσης της ελληνικής ποινικής δικαιοσύνης σε σχέση με τη δωροδοκία, μελετήσαμε τα άρθρα 14-18 του ν. 4829/2021 και την προβλεπόμενη «πολιτική δώρου», ερευνήσαμε τι προβλέπεται για ανάλογα ζητήματα σε άλλες έννομες τάξεις και προχωρούμε στις παρακάτω προτάσεις τις οποίες θεωρούμε **απαραίτητες** για τη βελτίωση του ισχύοντος νομικού πλαισίου.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ

1. Ορισμός «δώρου»

Παρατηρήθηκε ότι, στο πλαίσιο του Ν.4829/2021, γίνεται εν γένει αναφορά στην «παροχή δώρων, παροχών, ωφελημάτων και φιλοξενίας» και σε «αντικείμενα που προσφέρονται ως δώρα». Στην [ανάλυση συνεπειών ρύθμισης](#) του ως άνω νόμου (βλ. σελ. 47) αναφέρεται -μεταξύ άλλων- ότι στην έννοια του δώρου περιλαμβάνονται όλα τα υλικά αντικείμενα και αγαθά **όχι όμως και τα κάθε είδους ωφελήματα ή παροχές που δεν έχουν υλική υπόσταση.**

Θεωρούμε σκόπιμη την πρόβλεψη ενός συγκεκριμένου και ευρύτερου (από τα όσα αναφέρονται στην ανάλυση συνεπειών ρύθμισης) ορισμού της έννοιας των δώρων και την ενσωμάτωση αυτού στο ήδη υπάρχον άρθρο 15.

Ένα ενδεικτικό παράδειγμα ορισμού είναι το εξής:

Ως **δώρο** νοείται οτιδήποτε έχει χρηματική αξία και το οποίο αποκτάται χωρίς αντάλλαγμα ή σε τιμή μικρότερη από την εμπορική του αξία. Το δώρο μπορεί να είναι κάποιο υλικό ή άυλο αντικείμενο, κάποια παροχή ή υπηρεσία ή κάποιου είδους ωφέλημα. Ένα δώρο μπορεί να περιλαμβάνει μεταξύ άλλων χρήματα, υλικά αντικείμενα, αναλώσιμα αγαθά, φιλοδωρήματα, χάρες, εκπώσεις, δάνεια, δωροεπιταγές, δωροκάρτες, ψυχαγωγία, φιλοξενία, διαμονή, εισιτήριο, γεύμα, μεταφορά, ταξίδι αναψυχής, εκπαίδευση, κάποιου είδους πλεονέκτημα ή άλλο στοιχείο, αντικείμενο, παροχή ή υπηρεσία για το οποίο καταβάλλεται συνήθως χρηματικό αντίτιμο ή για την παροχή του οποίου ισχύουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις και κριτήρια. **Εξαιρούνται** από το πεδίο εφαρμογής του νόμου *προσωπικά δώρα που προσφέρονται στο πλαίσιο σχέσεων οικειότητας ή σχέσεων ιδιωτικού χαρακτήρα.*

2. Πεδίο εφαρμογής του Μέρους Β του ν. 4829/2021

Το άρθρο 15 εισάγει γενική απαγόρευση αποδοχής δώρων από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, τα μέλη της Κυβέρνησης και τους/τις Υφυπουργούς, *όταν αυτά τους προσφέρονται στο πλαίσιο άσκησης των καθηκόντων τους ή μπορεί να θεωρηθούν ότι συνδέονται με οποιονδήποτε τρόπο με την άσκηση των καθηκόντων αυτών.*

Εντούτοις, **ουδεμία ρύθμιση υπάρχει στο νόμο περί της «έμμεσης» προσφοράς/αποδοχής** δώρων προς/από τους/τις ως άνω αξιωματούχους. Παρά την έλλειψη σχετικών προβλέψεων στο νόμο, **η προσφορά δώρων σε τρίτα πρόσωπα** (όπως συγγενείς ή τους στενούς/-ές συνεργάτες/-ιδές του/της αξιωματούχου) έχει αποδειχθεί στην πράξη ότι δεν αποτελεί μεμονωμένο φαινόμενο.

Προκειμένου να επιτευχθούν στο μέγιστο δυνατό βαθμό οι εξαγγελίες του νόμου (ιδίως περί διαφάνειας και λογοδοσίας) θεωρούμε ότι το πεδίο εφαρμογής του Μέρους Β' του ν. 4829/2021 πρέπει **να επεκταθεί και στα στενά συγγενικά πρόσωπα των ως άνω ανώτατων αξιωματούχων** (δηλαδή στα παιδιά, τους/τις συντρόφους ή συζύγους και τους γονείς) **καθώς και στους/στις στενούς/-ές συνεργάτες/-ιδές τους** και ως εκ τούτου να ισχύει και για αυτούς/αυτές τόσο η γενική απαγόρευση αποδοχής όσο και η υποχρέωση δήλωσης των δώρων που λαμβάνουν και μπορεί να θεωρηθεί ότι

συνδέονται με οποιονδήποτε τρόπο με την άσκηση των καθηκόντων του/της Προέδρου της Δημοκρατίας, των μελών της Κυβέρνησης ή των Υφυπουργών.

3. Υποχρέωση καταχώρησης των δώρων στο ειδικό ηλεκτρονικό βιβλίο

Το άρθρο 16 του νόμου 4829/2021 προβλέπει ότι τα αντικείμενα που προσφέρονται ως δώρα και η αξία των οποίων ανέρχεται σε ποσό **άνω των 200 ευρώ** περιέχονται στην κυριότητα του Δημοσίου, τελούν υπό τη διοίκηση και διαχείριση της Προεδρίας της Δημοκρατίας ή της Προεδρίας της Κυβέρνησης αντίστοιχα και **καταχωρούνται** σε ειδικό ηλεκτρονικό βιβλίο. Δώρα αξίας **κάτω των 200 ευρώ** περιέχονται στην κυριότητα του/της αποδέκτη/-ριας του δώρου (Προέδρου της Δημοκρατίας, μέλους της Κυβέρνησης ή Υφυπουργού) εκτός και αν δηλώσει ότι επιθυμεί να περιέλθουν στην κυριότητα του Δημοσίου. Για τα εν λόγω δώρα **δεν υπάρχει υποχρέωση καταγραφής στο ειδικό βιβλίο.**

Προς διασφάλιση της μέγιστης δυνατής διαφάνειας και λογοδοσίας και ενόψει της γενικής απαγόρευσης αποδοχής δώρων που θέτει το άρθρο 15, θα ήταν λογικό να υπάρχει **υποχρέωση καταχώρησης όλων των δώρων** που προσφέρονται προς/γίνονται αποδεκτά από τους/τις κρατικούς αξιωματούχους **ανεξαρτήτως αξίας** και όχι μόνο των δώρων άνω των 200 ευρώ που περιέχονται στην κυριότητα του Δημοσίου. Αντιλαμβανόμενοι, ωστόσο, πως μία τέτοια υποχρέωση θα ήταν ίσως «υπερβολική» (παρά το γεγονός ότι η απαγόρευση αποδοχής δώρων ισχύει ανεξαρτήτως της αξίας του δώρου), προτείνουμε **η υποχρέωση καταχώρησης να επεκταθεί και στα δώρα που προσφέρονται εντός ενός συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος από το ίδιο πρόσωπο** προς συγκεκριμένο/-η αξιωματούχο ανεξαρτήτως της αξίας αυτών. Ενόψει της ευκολίας καταστρατήγησης της συγκεκριμένης διάταξης που θέτει *αριθμητικό μόνο όριο* (π.χ. με την επαναλαμβανόμενη προσφορά δώρων αξίας 190 ευρώ), προτείνουμε, λοιπόν, να υπάρχει υποχρέωση καταγραφής όλων των δώρων, ανεξαρτήτως αξίας, εφόσον αυτά προέρχονται από πρόσωπο που έχει ήδη προσφέρει έστω και ένα ακόμα δώρο προς τον/την συγκεκριμένο/-η αξιωματούχο *εντός του ίδιου έτους*. Επικουρικά, μπορεί το όριο των 200 ευρώ να αφορά το σύνολο

των δώρων που προσφέρονται/γίνονται αποδεκτά από κάποιο συγκεκριμένο πρόσωπο.

4. Υποχρέωση δήλωσης των δώρων εντός συγκεκριμένης προθεσμίας

Καθώς ο νόμος προβλέπει γενική μόνο υποχρέωση καταχώρησης ενός δώρου χωρίς να υπάρχει κάποιος χρονικός περιορισμός σχετικά με το πότε το δώρο αυτό πρέπει να δηλωθεί στο αρμόδιο προς τούτο όργανο, προτείνεται να προστεθεί στην παρ. 1 του άρθρου 17 εδάφιο το οποίο θα προβλέπει ότι η δήλωση του δώρου θα πρέπει να λαμβάνει χώρα **εντός 2 μηνών από την αποδοχή του**. Στην περίπτωση των επαναλαμβανόμενων δώρων, η προθεσμία δήλωσης ξεκινά από την αποδοχή του 2^{ου} δώρου.

5. Στοιχεία του καταλόγου που τηρούνται και δημοσιεύονται

Η παρ. 2 του άρθρου 17 προβλέπει ότι *«Στο ηλεκτρονικό βιβλίο της παρ. 1 καταχωρίζονται τα στοιχεία του δωρητή, η περιγραφή του δώρου, τα στοιχεία του αρχικού αποδέκτη του δώρου, τα στοιχεία του τελικού κυρίου του δώρου, η ημερομηνία και η αιτία περιέλευσης στην κυριότητά του, καθώς και ο τόπος φύλαξής του»*.

Προτείνουμε -εκτός των παραπάνω στοιχείων- να καταγράφεται και: α) η **εκτιμώμενη αξία** του δώρου, β) η **βάση με την οποία προέκυψε** η εν λόγω αξία (π.χ. μετά από εκτίμηση, με βάση την τρέχουσα αγοραία τιμή κοκ) καθώς και γ) το **αν αυτά τα αντικείμενα χρησιμοποιούνται ή όχι** από τους/τις αποδέκτες/-τριες των δώρων, όπως προβλέπει η παρ. 4 του άρθρου 16.

Η παρ. 3 του άρθρου 17 προβλέπει ότι *«τον Ιανουάριο κάθε έτους αναρτάται στον διαδικτυακό τόπο της Προεδρίας της Δημοκρατίας και της Προεδρίας της Κυβέρνησης, με ευθύνη του Γενικού Γραμματέα της Προεδρίας της Δημοκρατίας και του Γενικού Γραμματέα Πρωθυπουργού της Προεδρίας της Κυβέρνησης, αντίστοιχα, κατάλογος, στον οποίο περιλαμβάνονται, με παράθεση της περιγραφής τους, τα αντικείμενα που προσφέρθηκαν ως δώρα στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, τα μέλη της Κυβέρνησης και τους Υφυπουργούς κατά το προηγούμενο έτος, καθώς και τα ονόματα των δωρητών»*.

Προκειμένου να επιτευχθούν στο μέγιστο δυνατό βαθμό οι εξαγγελίες του νόμου περί προαγωγής της διαφάνειας, προτείνουμε να **δημοσιεύεται αυτούσιος ο κατάλογος/ειδικό ηλεκτρονικό βιβλίο** που τηρείται από την Προεδρία της Δημοκρατίας και την Προεδρία της Κυβέρνησης. Επικουρικά, και ειδικά για τον κατάλογο που τηρείται από την Προεδρία της Κυβέρνησης, κρίνεται επιτακτική η επέκταση των δημοσιευτέων στοιχείων και στο ειδικότερο μέλος της Κυβέρνησης ή τον/την Υφυπουργό προς τον/την οποίο/α προσφέρθηκε το δώρο.

6. Πρόβλεψη κυρώσεων

Πέραν των τυχόν (ποινικών) ευθυνών που μπορεί να προκύψουν στην περίπτωση αποδοχής δώρων, κρίνεται σκόπιμη η **πρόβλεψη διοικητικών ή/και πολιτικών κυρώσεων για τις περιπτώσεις παραβίασης** των διατάξεων του Μέρους Β' του ν. 4829/2021.

Ειδικότερα προτείνεται η πρόβλεψη κυρώσεων:

α) προς τον/την έχοντα/-ουσα την **ευθύνη για την ανάρτηση** του καταλόγου δώρων στην περίπτωση που η ανάρτηση αυτή δεν λαμβάνει χώρα ή λαμβάνει χώρα με καθυστέρηση (π.χ. όχι εντός του Ιανουαρίου κάθε έτους). Οι κυρώσεις αυτές θα μπορούσαν να έχουν *πειθαρχικό χαρακτήρα*, με παραπομπή στις αντίστοιχες διατάξεις που ισχύουν για την Προεδρία της Δημοκρατίας και την Προεδρία της Κυβέρνησης.

β) προς τους/τις παραβιάζοντες/-ουσες τις διατάξεις του Μέρους Β' του ν. 4829/2021 αξιωματούχους, π.χ. στην **περίπτωση μη δήλωσης** κάποιου δώρου που ο νόμος επιτάσσει να δηλωθεί.

Παραδείγματα κυρώσεων καθώς και των οργάνων που επιβάλλουν τις εν λόγω κυρώσεις μπορούν να αντληθούν από τον [Κώδικα Δεοντολογίας των μελών του Ελληνικού Κοινοβουλίου](#), τον [Κώδικα Δεοντολογίας για τους βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου](#), τον [Κώδικα Δεοντολογίας για τα μέλη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής](#) ή τον (προσφάτως συνταχθέντα) [Κώδικα Δεοντολογίας των μελών της Κυβέρνησης της Κυπριακής Δημοκρατίας](#).

Σας ευχαριστούμε θερμά εκ των προτέρων για την προσοχή και τη διάθεση συνεργασίας.

Είμαστε στη διάθεσή σας για οποιαδήποτε περαιτέρω διευκρίνιση ή πληροφορία.

Με εκτίμηση,

Στέφανος Λουκόπουλος, Διευθυντής και Νόμιμος Εκπρόσωπος Vouliwatch
e-mail: stefanos@vouliwatch.gr