

ΘΕΜΑ: Σχέδιο νόμου «Για την χρηματοδότηση των κομμάτων και του οικονομικού τους ελέγχου, καθώς και του ελέγχου των εκλογικών δαπανών των υποψηφίων βουλευτών»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

1. Με το σχέδιο νόμου εξειδικεύονται οι νέοι ορισμοί του Συντάγματος που διέπουν αφενός τα οικονομικά των κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών (άρθρο 29 παρ. 2) και αφετέρου την προβολή των κομμάτων από τα Μέσα Μαζικής Επικοινωνίας (άρθρο 15 παρ. 2 εδ. β'). Το σχέδιο ακολουθεί, κατά βάση, τη δομή του ν. 2429/1996 και επαναλαμβάνει, ορισμένες φορές μάλιστα αυτολεξεί (π.χ., εντελώς ενδεικτικά, τα άρθρα 2, 14 και 15), πολλές διατάξεις του.

2. Στο σχέδιο νόμου ρυθμίζονται, κατά σειρά, η χρηματοδότηση των κομμάτων από το κράτος, τα έσοδα και οι δαπάνες, η προεκλογική προβολή, η δημοσιότητα και ο έλεγχος των οικονομικών των κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών, θεσπίζονται δε κυρώσεις για την παραβίαση των διατάξεων του. Αξίζει να σημειωθεί ότι στον τίτλο του αποτυπώνεται μέρος μόνο της ρυθμιζόμενης ύλης. Προτείνεται, γι' αυτό, η αναδιατύπωσή του ως εξής: «Χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων από το κράτος. Έσοδα και δαπάνες, προβολή, δημοσιότητα και έλεγχος των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών».

3. Ενόψει της προώθησης του σχεδίου θα μπορούσε να εξετασθεί επίσης η τροποποίηση και άλλων διατάξεων του «δικαίου των πολιτικών κομμάτων» που δεν ανήκουν στην περιοχή των οικονομικών τους. Πρόκειται συγκεκριμένα για τις διατάξεις που αφορούν: α) την ιδρυτική δήλωση (ν. δ. 59/1974) και β) το όργανο που αποφαινεται στις περιπτώσεις διαφωνίας ως προς το όνομα και το έμβλημα πολιτικού κόμματος (άρθρο 38 του εκλογικού νόμου). Είναι επιβεβλημένο, εξάλλου, να αναγνωρισθεί νομοθετικά ότι τα πολιτικά κόμματα διαθέτουν νομική προσωπικότητα, για να διευκολυνθεί η λειτουργία τους. Αξίζει να σημειωθεί ότι η νέα διάταξη του άρθρου 5 παρ. 5 του σχεδίου νόμου (διακίνηση των οικονομικών των κομμάτων διαμέσου τραπεζικών λογαριασμών) δεν μπορεί στοιχειωδώς να εφαρμοσθεί, αν τα κόμματα δεν αποκτήσουν νομική προσωπικότητα. Στο τέλος του σημειώματος περιέχονται οι σχετικές διατάξεις με εισηγητική έκθεση.

4. Στο αναθεωρημένο άρθρο 29 παρ. 2 Συντ. ορίζεται ότι η διαφάνεια στην οικονομική διαχείριση καταλαμβάνει και τους υποψηφίους στην τοπική αυτοδιοίκηση όλων των

βαθμίδων, ανατίθεται δε στον κοινό νομοθέτη να εξειδικεύσει τη νέα διάταξη. Στο σχέδιο νόμου δεν περιλαμβάνονται σχετικές ρυθμίσεις. Για τη διαμόρφωσή τους πρέπει να γίνει οργανωμένος διάλογος με τις ενώσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης της πρώτης και της δεύτερης βαθμίδας, ώστε οι σχετικές διατάξεις να προωθηθούν προς ψήφιση στη Βουλή πριν από τη λήξη της τρέχουσας Συνόδου.

5. Στη συνέχεια παρατίθενται παρατηρήσεις σε επιμέρους διατάξεις του σχεδίου νόμου με γνώμονα τη σχετική συζήτηση στην Κυβερνητική Επιτροπή της 3^{ης} Ιανουαρίου 2002. Οι παρατηρήσεις πρέπει να τεθούν υπόψη του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης πριν από την υπογραφή του σχεδίου από τους συναρμόδιους Υπουργούς.

II. Ειδικές Παρατηρήσεις

1. *Άρθρο 5 παρ. 3.* Ο εκλογικές δαπάνες των κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών, το ύψος τους και η διαπίστωση της υπέρβασης του ανωτάτου ορίου τους συνέχονται αποκλειστικά με τις ανάγκες του εκλογικού αγώνα. Η τυπική αφετηρία του πρέπει να ορίζεται, γι' αυτό, κατά τρόπο που θα επιτρέπει να εντοπίζονται και να αθροίζονται σε αυτήν τη γενική κατηγορία όλες οι δαπάνες του εκλογικού αγώνα.

Στο σχέδιο νόμου (άρθρο 29 παρ. 4) η «προεκλογική περίοδος» καθορίζεται με παραπομπή στο άρθρο 31 παρ. 3 του εκλογικού νόμου. Σύμφωνα με αυτό, όταν οι εκλογές διενεργούνται με τη συμπλήρωση της τετραετούς βουλευτικής περιόδου, η «προεκλογική περίοδος» αρχίζει δώδεκα ημέρες πριν από τη λήξη της. Όταν όμως το Κοινοβούλιο διαλύεται πρόωρα, η «προεκλογική περίοδος» αρχίζει με τη δημοσίευση του προεδρικού διατάγματος προκήρυξης των εκλογών.

Αν είναι εκ των προτέρων γνωστή η στιγμή προκήρυξης των εκλογών, δαπάνες για τις ανάγκες του εκλογικού αγώνα μπορούν να γίνονται ευχερώς σε χρόνο που θα επέτρεπε το χαρακτηρισμό τους ως λειτουργικών. Έτσι επιτυγχάνεται η μείωση του ύψους των εκλογικών δαπανών, προκειμένου να μην υπερβαίνουν το ανώτατο όριο που τάσσει ο νόμος. Αυτό μπορεί να συμβεί ευχερέστερα, όταν οι εκλογές διεξάγονται με τη λήξη της βουλευτικής περιόδου, ενώ δεν αποκλείεται να επιχειρηθεί, με πολύ μικρότερες όμως πιθανότητες, και στην περίπτωση πρόωρης διάλυσης της Βουλής.

Θα μπορούσε λοιπόν να εξετασθεί η ενσωμάτωση διάταξης που καθορίζει ειδικά την έναρξη της «προεκλογικής περιόδου». Έτσι ο εκλογικός αγώνας θα μπορούσε να αρχίζει σε μία εύλογη χρονική στιγμή (π. χ. 40 ημέρες) πριν από την προκήρυξή τους.

2. *Άρθρο 5 παρ. 5.* Η καθιέρωση της υποχρέωσης των κομμάτων να διακινούν τα οικονομικά τους μέσω τραπεζικών λογαριασμών συνιστά ευπρόσδεκτη καινοτομία. Ανάλογη υποχρέωση θα έπρεπε να προβλεφθεί, για την ταυτότητα του νομικού και του πραγματικού λόγου, και για τους υποψηφίους βουλευτές. Οι λογαριασμοί και στις δύο περιπτώσεις πρέπει να ανοίγονται σε ελληνικές τράπεζες.

3. *Άρθρο 7 παρ. 1.* Στην ισχύουσα νομοθεσία (ν. 2429/1996 και 2817/2000) απαγορεύεται -εκτός από τις απαγορεύσεις που περιλαμβάνονται στο σχέδιο νόμου- η χρηματοδότηση και οι κάθε είδους παροχές από φυσικά πρόσωπα που αναλαμβάνουν -μετά από διαγωνισμό ή με απευθείας ανάθεση, μέσω των εταιρειών στις οποίες μετέχουν- έργα ή προμήθειες του δημοσίου ή παρέχουν σε αυτό υπηρεσίες. Οι λόγοι που επιβάλλουν τη θέσπιση της απαγόρευσης αυτής εξακολουθούν και σήμερα. Φαίνεται, γι' αυτό, ορθό να συμπεριληφθεί σχετική διάταξη στο σχέδιο νόμου.

4. *Άρθρο 11 παρ. 2.* Για την έκδοση της απόφασης θα μπορούσε να διατυπώνει γνώμη και η Διακομματική Επιτροπή Εκλογών.

5. *Άρθρο 12 παρ. 4.* Η διάταξη εισάγει εξαίρεση, η οποία ενδέχεται να οδηγήσει τελικά στην περιγραφή της απαγόρευσης ή ίσως στην ευθεία παραβίασής της, χωρίς να είναι δυνατή η επιβολή κυρώσεων. Οι διαδικαστικές προϋποθέσεις που τίθενται στην περίπτ. β' δεν φαίνεται να αντιμετωπίζουν κατά τρόπο ικανοποιητικό αυτό το ενδεχόμενο. Δεν αποκλείεται έτσι να προκαλούνται από τον ίδιο τον υποψήφιο τέτοιου είδους εκπομπές ή δημοσιεύματα, προκειμένου να εξασφαλίζει τη δυνατότητα απάντησης. Ενόψει των ζητημάτων που τέθηκαν θα ήταν ίσως ορθότερη η απόσυρση της διάταξης.

6. *Άρθρο 16 παρ. 2.* Στο βιβλίο εσόδων-δαπανών φαίνεται ορθότερο να υπάρχει ονομαστική αναγραφή όλων όσων ενισχύουν οικονομικά το κόμμα, ανεξαρτήτως του ύψους της ενίσχυσης.

7. *Άρθρο 20 παρ. 1 και 3.* Ο τρόπος σύνταξης της συνοπτικής κατάστασης εκλογικών εσόδων-δαπανών των πολιτικών κομμάτων πρέπει, όπως συμβαίνει και στην περίπτωση της αντίστοιχης αναλυτικής, να καθορίζεται με κανονιστική απόφαση, για την έκδοση της οποίας δεν θεσπίζεται όμως ειδική εξουσιοδότηση. Εξάλλου, δεν προβλέπεται, όπως ισχύει σήμερα, υποχρέωση δημοσίευσης της συνοπτικής κατάστασης στον τύπο.

8. *Άρθρο 20 παρ. 1δ.* Η θέσπιση της σχετικής υποχρέωσης είναι πολυτελής, αφού αυξάνει, δίχως ουσιαστικό λόγο, τον αριθμό των υποψηφίων βουλευτών που ελέγχονται τα οικονομικά τους. Φαίνεται, γι' αυτό, ορθότερη η απόσυρση της διάταξης.

9. *Άρθρο 21 παρ. 6.* Ο χρόνος εντός, του οποίου πρέπει να έχει ολοκληρωθεί ο έλεγχος, είναι ορθότερο να συντηρηθεί και να υπολογίζεται από την υποβολή του ισολογισμού, των

οικονομικών καταστάσεων και των παραστατικών στην Επιτροπή, και όχι -όπως προτείνεται στο σχέδιο νόμου- από τη συγκρότησή της.

10. *Άρθρο 26.* Στο σχέδιο νόμου πρέπει να περιληφθεί παραπομπή στην ισχύουσα σχετική νομοθεσία για τη δίκη ενώπιον του Α.Ε.Δ.

11. *Άρθρο 30 παρ. 2.* Στις καταργούμενες διατάξεις πρέπει να προστεθούν, εφόσον γίνουν δεκτές οι τροπολογίες που προτείνονται παρακάτω, το ν.δ. 59/1974 (Α' 259), το π.δ. 866/1975 (Α' 281) και το άρθρο 38 του π.δ. 55/1999 (Α' 58).

Άρθρο....

Ίδρυση, νομική προσωπικότητα και άρση των διαφωνιών για τη χρήση ονόματος και εμβλήματος πολιτικού κόμματος

1. Το πολιτικό κόμμα πριν αναλάβει δραστηριότητα καταθέτει ιδρυτική δήλωση στον Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου. Τη δήλωση καταθέτει ο Πρόεδρος ή η Διοικούσα Επιτροπή του και σε αυτή αναφέρεται ότι η οργάνωση και η δράση του εξυπηρετεί την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος.

2. Στον Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου γνωστοποιούνται επίσης το όνομα, το έμβλημα και η έδρα του πολιτικού κόμματος και υποβάλλεται το καταστατικό ή η ιδρυτική του διακήρυξη, που υπογράφονται από πεντακόσιους (:), τουλάχιστον, πολίτες με δικαίωμα ψήφου.

3. Η χρήση των συμβόλων του άρθρου 37 παρ. 5 του π. δ. 55/1999 ως ονόματος και εμβλήματος πολιτικού κόμματος απαγορεύεται.

4. Το πολιτικό κόμμα με τη γνωστοποίηση του ονόματος και του εμβλήματος έχει το αποκλειστικό δικαίωμα της χρήσης τους.

5. Οι διαφωνίες για το δικαιούχο του ονόματος και του εμβλήματος καθώς επίσης την ιδιότητα του Προέδρου ή του μέλους της Διοικούσας Επιτροπής πολιτικού κόμματος επιλύονται σύμφωνα με τους ορισμούς της παρ. 7 του παρόντος.

6. Το πολιτικό κόμμα αποκτά με την ίδρυσή του νομική προσωπικότητα για την εκπλήρωση της συνταγματικής αποστολής του.

7. Το άρθρο 38 του π. δ. 55/1999 αντικαθίσταται ως εξής:

«Σε περίπτωση διαφωνίας για τη χρήση του ονόματος και του εμβλήματος πολιτικού κόμματος, όπως περιέχονται στην εκλογική του δήλωση, αποφασίζει το Α΄ Τμήμα του Αρείου Πάγου. Με την απόφαση αναγνωρίζεται ως δικαιούχος του ονόματος και του εμβλήματος το πολιτικό κόμμα, το οποίο τα είχε γνωστοποιήσει με την κατάθεση της ιδρυτικής του δήλωση και, κατά την κοινή αντίληψη, τα χρησιμοποιούσε.

Το Α΄ Τμήμα του Αρείου Πάγου αποφασίζει επίσης για διαφορές ως προς την ιδιότητα του Προέδρου ή μέλους της Διοικούσας Επιτροπής πολιτικού κόμματος.»

ΕΙΣΗΓΗΤΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

Μετά την αποκατάσταση της δημοκρατικής νομιμότητας εκδόθηκε το ν. δ. 59/1974 για τη σύσταση και επαναλειτουργία πολιτικών κομμάτων. Μεταξύ των διατάξεών του προβλέπεται ότι τα πολιτικά κόμματα, πριν από την ανάληψη οποιασδήποτε δραστηριότητας; υποβάλλουν υποχρεωτικά στον Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου δήλωση, με την οποία δέχονται ότι οι αρχές τους αντιτίθενται σε κάθε ενέργεια που αποσκοπεί στη βίαιη κατάληψη της εξουσίας ή την ανατροπή του ελεύθερου δημοκρατικού πολιτεύματος. Οι λόγοι που ενδεχομένως επέβαλαν τότε την υιοθέτηση της εν λόγω διάταξης έχουν εκλείψει μετά τη θέση σε ισχύ του νέου Συντάγματος, τον Ιούνιο του 1975. Στο άρθρο 29 παρ. 1 Συντ. ορίζεται συγκεκριμένα ότι «η οργάνωση και η δράση των πολιτικών κομμάτων οφείλει να εξυπηρετεί την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος». Είναι προφανές ότι τα πολιτικά κόμματα με τη συμμετοχή τους στην πολιτική ζωή της χώρας αποδέχονται την ισχύουσα συνταγματική τάξη. Με την προτεινόμενη ρύθμιση καταργείται η σχετική πρόβλεψη του ν. δ. 59/1974 και καθορίζεται το περιεχόμενο της ιδρυτικής δήλωσης, ώστε να εναρμονίζεται προς το πνεύμα του Συντάγματος και να απηχεί σύγχρονες αντιλήψεις. Επίσης διευκρινίζονται, με τρόπο λιτό, ζητήματα σχετικά με την ίδρυση πολιτικού κόμματος, τα οποία ως σήμερα δεν είχαν τύχει της προσοχής του νομοθέτη.

Εξάλλου, η νομική φύση του πολιτικού κόμματος παραμένει, εν πολλοίς, ασαφής ελλείψει ειδικού νομοθετικού ορισμού. Το ζήτημα έχει απασχολήσει τόσο τη νομολογία των δικαστηρίων όσο και την επιστήμη, δίχως όμως να έχει ακόμη αντιμετωπισθεί νομοθετικά. Το πολιτικό κόμμα αποτελεί συνταγματικό θεσμό και επιτελεί σημαντική αποστολή στο πλαίσιο του δημοκρατικού πολιτεύματος. Η δράση του είναι πολύμορφη και συμβάλλει στην εύρυθμη λειτουργία του. Προκειμένου να αντιμετωπισθούν δυσχέρειες που ανακύπτουν στην πράξη, ιδίως στις σχέσεις των πολιτικών κομμάτων με τρίτους, και να διευκολυνθούν στη δράση τους αναγνωρίζεται με την προτεινόμενη ρύθμιση ότι το πολιτικό κόμμα αποκτά με την ίδρυσή του νομική προσωπικότητα.

Τέλος, η άρση των διαφωνιών ως προς το όνομα και το έμβλημα πολιτικού κόμματος ανατίθεται στο άρθρο 38 του εκλογικού νόμου σε Επιτροπή, στην οποία μετέχουν δικαστικοί λειτουργοί, μέλη του Αρείου Πάγου, και ανώτατος υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Η Επιτροπή αυτή, διοικητική στη δομή της, ασκεί στην ουσία δικαστικές αρμοδιότητες.

Η Επιτροπή ασκεί τις αρμοδιότητές της κατά τρόπο ικανοποιητικό, δίχως να εγερθούν αμφισβητήσεις ως προς τη νομική φύση της και τις αποφάσεις της. Οι εγγυήσεις

ανεξαρτησίας με τις οποίες περιβάλλεται δεν ανταποκρίνεται ωστόσο στις απαιτήσεις που προσιδιάζουν σε ένα δικαστικό όργανο. Για το λόγο αυτό -αλλά και ενόψει του άρθρου 89 παρ. 3 Συντ.- η σχετική αρμοδιότητα ανατίθεται σε αμιγώς δικαστικό σχηματισμό, το Α΄ Τμήμα του Αρείου Πάγου.

Αθήνα, 25 Ιανουαρίου 2002

Dis.Δ(5)/XI/oikonomikakommaton.doc/25.1.02/p.1-7/γρ (Δ9)