

## **ΘΕΜΑ: Δαπάνες υποψηφίων βουλευτών**

### *A. Γενικά*

1. Ο ν. 2429/1996 ρυθμίζει όλα τα βασικά ζητήματα που αναφέρονται στα έσοδα, τις δαπάνες, τις μορφές προβολής, τον έλεγχο δαπανών των υποψηφίων βουλευτών και τις κυρώσεις για την παραβίαση των σχετικών διατάξεων. Διατάξεις περιλαμβάνονται επίσης σε κανονιστικές πράξεις που έχουν εκδοθεί κατ' εξουσιοδότηση του νόμου. Σ' αυτές ρυθμίζονται η οροφή των επιτρεπομένων δαπανών και οι κατηγορίες των παροχών και διευκολύνσεων που συνυπολογίζονται στις εκλογικές δαπάνες.

2. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 6 του νόμου ρυθμίζονται τα έσοδα και οι δαπάνες των υποψηφίων βουλευτών, στο άρθρο 7 διαγράφεται ο κύκλος των προσώπων που δεν επιτρέπεται να χρηματοδοτούν υποψήφιους βουλευτές, στο άρθρο 8 ορίζεται το ανώτατο ποσό που επιτρέπεται να προσφέρει το ίδιο φυσικό ή νομικό πρόσωπο, στο άρθρο 10 θεσπίζονται απαγορεύσεις για τις μορφές προβολής των υποψηφίων, στο άρθρο 12 προσδιορίζεται η οροφή των εκλογικών δαπανών και στο άρθρο 18 προβλέπεται η υποχρέωση κατάρτισης και υποβολής στη Βουλή αναλυτικής κατάστασης εκλογικών εσόδων και δαπανών. Τέλος, ο έλεγχος των εσόδων και των δαπανών πραγματοποιείται σύμφωνα με τους ορισμούς του άρθρου 19, ενώ στα άρθρα 21 και 23 του νόμου ρυθμίζονται οι κυρώσεις για την παραβίαση των σχετικών διατάξεων.

3. Στη συνέχεια του σημειώματος διατυπώνονται ορισμένες σκέψεις και προτάσεις που θα καθιστούσαν το ισχύον σύστημα περισσότερο αξιόπιστο, συνεκτικό και αποτελεσματικό. Οι προτάσεις κινούνται στο πλαίσιο των επιλογών του νόμου και δεν αποσκοπούν συνεπώς στην υπέρβασή του. Επίσης επισημαίνονται ορισμένες δυσκολίες, οι οποίες θα έπρεπε να συνεκτιμηθούν ενόψει της ενδεχόμενης υιοθέτησής τους.

4. Συνημμένα εσωκλείεται το κείμενο του νόμου 2429/1996.

## *B. Επιμέρους προβλήματα*

### *α. Έσοδα*

1. Ως έσοδα θεωρούνται, σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 1, τα ποσά που διατίθενται στους υποψηφίους βουλευτές κατά τη διάρκεια της εκλογικής περιόδου για τις ανάγκες του εκλογικού αγώνα. Ορθότερο θα ήταν να αποσυνδεθεί ο χαρακτηρισμός των διατιθεμένων ποσών ως εσόδων από την πρόθεση του διαθέτη ή του λήπτη, να χρησιμοποιηθούν για τις εκλογικές ανάγκες. Ο νόμος πρέπει να εισάγει τεκμήριο ότι ποσό που διατίθεται κατά τη διάρκεια του εκλογικού αγώνα αποτελεί έσοδο του υποψηφίου βουλευτή για το σκοπό αυτό.

2. Προβληματική είναι η ισχύουσα ρύθμιση και ως προς το χρονικό διάστημα στο οποίο εκτείνεται (βλ. σχετικά και το άρθρο 8 παρ. 2 για την απαγόρευση χρηματοδότησης υποψηφίων βουλευτών από το ίδιο νομικό ή φυσικό πρόσωπο). Αν έτσι είναι βέβαιο ότι η διάρκεια του εκλογικού αγώνα εκτείνεται και ορισμένες ημέρες ή εβδομάδες πριν από τη διάλυση της Βουλής, ποσά που καταβάλλονται σε δυνάμει υποψηφίους βουλευτές δεν εμπίπτουν στο κανονιστικό πεδίο του νόμου. Η αναζήτηση άλλης ενπροκειμένω λύσης είναι καθαυτή δύσκολη και πολιτικά, στη σημερινή συγκυρία, αδύνατη.

### *β. Δαπάνες*

1. Δαπάνες κατά την έννοια της ισχύουσας νομοθεσίας θεωρούνται τα ποσά που διαθέτουν οι υποψήφιοι βουλευτές κατά τη διάρκεια του εκλογικού αγώνα. Και στην περίπτωση αυτή ισχύει ό,τι επισημάνθηκε σχετικά προηγουμένως (βλ. Β.α2).

2. Στην ίδια διάταξη (εδάφιο β' της παρ. 2 του άρθρου 6) εξειδικεύονται οι βασικές ανάγκες που προκαλούν δαπάνες για τον υποψήφιο βουλευτή. Οι δαπάνες αυτές αντιμετωπίζονται κατά κανόνα με την καταβολή χρημάτων. Ως εκλογική δαπάνη θεωρεί όμως ο νόμος και την "αξία παροχών και διευκολύνσεων" προς τους υποψηφίους βουλευτές, περιορίζεται δε να αναφέρει ενδεικτικά δύο μόνο περιπτώσεις: τη διάθεση

τηλεοπτικού χρόνου (βλ. όμως παρακάτω Βε1) και την παραχώρηση χρήσης ακινήτων. Αναγκαία είναι η ρητή αναφορά και άλλων παροχών και διευκολύνσεων, όπως λ.χ. η παροχή υπηρεσιών (διαφημιστικών εταιρειών ή γραφείων δημοσίων σχέσεων) και αγαθών καθώς και η διάθεση προσωπικού.

#### γ. Απαγόρευση χρηματοδότησης

1. Στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης διευρύνεται, εύλογα, ο κύκλος των φυσικών ή νομικών προσώπων που απαγορεύεται να χρηματοδοτούν με οποιαδήποτε μορφή υποψηφίους βουλευτές.

2. Στο άρθρο 7 παρ. 1 απαγορεύεται αφενός η χρηματοδότηση και αφετέρου κάθε είδους παροχή προς υποψηφίους βουλευτές. Σωστό θα ήταν να γίνεται λόγος και για διευκολύνσεις, οι οποίες συχνά αποτελούν έμμεση, δυσπροσδιορίσιμη βέβαια, μορφή χρηματοδότησης. Η συμπλήρωση αυτή θα είχε ίσως νόημα, λ.χ. για τον περιορισμό της έμμεσης και μεθοδευμένης προβολής υποψηφίων από τηλεοπτικούς ή ραδιοφωνικούς σταθμούς. Ο έλεγχος ανάλογων πρακτικών είναι ασφαλώς εξαιρετικά δύσκολος, αν όχι ανέφικτος.

3. Οι κυρώσεις που προβλέπονται στην παρ. 2 του άρθρου 7 για την παραβίαση της παρ. 1 του ίδιου άρθρου δεν είναι αμελητέες. Θα μπορούσε ωστόσο να εξετασθεί η έντασή τους.

#### δ. Όρια χρηματοδότησης

Η ισχύουσα ρύθμιση δεν είναι σκόπιμο να θιγεί επί του παρόντος, άνκαι οι προβλεπόμενες κυρώσεις για την παραβίασή της δεν τελούν πάντοτε σε σχέση αναλογίας με την ένταση της παραβίασης.



#### ε. Απαγορεύσεις και περιορισμοί

1. Οι απαγορεύσεις που προβλέπονται στο άρθρο 10 πρέπει να διευρυνθούν και να συμπληρωθούν με περιορισμούς για ορισμένες μορφές προβολής των υποψηφίων. Ενπρώτως, επιβάλλεται να καταργηθεί η εξουσιοδότηση της παρ. 3, η οποία προβλέπει τη ρύθμιση και τον περιορισμό της τηλεοπτικής και ραδιοφωνικής προβολής των υποψηφίων και να απαγορευθεί η σχετική προβολή ρητά.

2. Τα εκλογικά κέντρα αναδεικνύονται, εύλογα, ως μείζον πρόβλημα του εκλογικού αγώνα των υποψηφίων βουλευτών. Αξίζει να σημειωθεί ότι πρόκειται για μία πρακτική, η οποία απο τα κόμματα επεκτάθηκε στους υποψηφίους βουλευτές με τις γνωστές ανεπιθύμητες και εκρηκτικές συνέπειες. Είναι αυτονόητο ότι τα κόμματα θα μπορούν να διατηρούν εκλογικά κέντρα, στα οποία θα ήταν άλλωστε δυνατόν να εξυπηρετούνται και οι υποψήφιοι.

3. Ως λύσεις προβάλλονται ενπροκειμένω η απαγόρευση των εκλογικών κέντρων σε χώρους που προορίζονται για εμπορικές χρήσεις, συνήθως σε ισόγεια κτιρίων, ή ο δραστικός περιορισμός τους. Στην πρώτη περίπτωση οι υποψήφιοι θα μπορούσαν να διατηρούν “εκλογικά κέντρα” σε χώρους προοριζόμενους για γραφεία ή κατοικίες, συνήθως σε ορόφους κτιρίων. Η διαφορά είναι σημαντική, γιατί θα μείωνε δραστικά το ποσό που απαιτείται για τη μίσθωση εκλογικών κέντρων. Εξάλλου, η λειτουργία εκλογικών κέντρων, υπ’ αυτήν την εκδοχή, θα εκπλήρωνε καλύτερα τον ουσιαστικό πολιτικό σκοπό της.

Στη δεύτερη περίπτωση, δηλαδή της επιβολής περιορισμών, είναι δύσκολο να αναζητήσει κανείς “χρυσή τομή”. Εκτός αυτού, το ενδιαφέρον των ισχυρών υποψηφίων θα συγκεντρώνονταν σε κεντρικά ακίνητα των πόλεων, τινάζοντας τα ποσά της μίσθωσης “στον αέρα”. Η σπατάλη πόρων που παρατηρείται θα περιοριζόνταν ίσως, θα διατηρούσε όμως εκρηκτικές διαστάσεις. Συναφής είναι και η δυσκολία διαφοροποίησης του αριθμού των εκλογικών κέντρων με γνώμονα το μέγεθος ή τις ιδιαιτερότητες της εκλογικής περιφέρειας. Τέλος, μισθώσεις που έχουν ήδη συμφωνηθεί εκ μέρους οικονομικά ισχυρών υποψηφίων παρουσιάζονται, συγκυριακά, ως πρόσθετη δυσκολία. Ζήτημα

περιορισμού των εκλογικών κέντρων τίθεται πάντως και όταν αυτά λειτουργούν σε ορόφους.

4. Περιορισμοί επιβάλλεται να θεσπισθούν επίσης για τη διάθεση εντύπων. Θα ήταν έτσι δυνατόν να προβλεφθούν περιορισμοί: α) στον αριθμό αντιτύπων, ανάλογα με τον αριθμό των ψηφοφόρων της εκλογικής περιφέρειας, β) στον αριθμό των εντύπων (1 έως 2), γ) στην έκταση των εντύπου (π.χ. ως ένα τυπογραφικό κανονικού σχήματος), δ) στον αριθμό των εντύπων που αποστέλλονται ταχυδρομικά ή με άλλο τρόπο, ανάλογα πάντοτε με τον αριθμό των ψηφοφόρων της εκλογικής περιφέρειας.

5. Τα τελευταία χρόνια έχει διαμορφωθεί μία πρακτική, σύμφωνα με την οποία υποψήφιοι βουλευτές εγκαθιστούν περίπτερα ή stands, από τα οποία διανέμουν έντυπο και άλλο υλικό και γενικότερα προβάλλουν την υποψηφιότητά τους. Η πρακτική αυτή που φαίνεται να είναι διαδεδομένη συνδέεται με σημαντικές δαπάνες (κατασκευές, απασχόληση προσωπικού και διάθεση εκλογικού υλικού). Ανεξαρτήτως αυτού, η πρακτική αυτή κινείται στα όρια της νομιμότητας, αν δεν είναι ευθέως παράνομη. Η απαγόρευσή της είναι επιβεβλημένη, ενώ η διατήρησή της για τα κόμματα πρέπει να εκλογικευθεί και να υπαχθεί σε κανόνες.

6. Οι συγκεντρώσεις σε νυχτερινά κέντρα που προσφέρουν “καλλιτεχνικό πρόγραμμα” αποτελούν ακραίες μορφές προβολής των υποψηφίων. Σωστό θα ήταν να απαγορευθούν, ανεξαρτήτως αν τα έξοδα επωμίζονται οι υποψήφιοι ή υποστηρικτές και φίλοι τους. Αντίθετα, δεν είναι δυνατόν να περιορισθούν εκλογικές συγκεντρώσεις σε δημόσιους χώρους, όπως λ.χ. σε θέατρα, αίθουσες ξενοδοχείων ή άλλες δημόσιες αίθουσες. Οι δαπάνες άλλωστε που απαιτούνται γι’ αυτό πρέπει να αναφέρονται στην αναλυτική κατάσταση των εξόδων του υποψηφίου με το ποσό που καταβάλλεται είτε την αποτίμηση σε χρήμα της διάθεσης της αίθουσας. Ειδική περίπτωση αποτελούν οι εκλογικές συγκεντρώσεις σε ξενοδοχεία, ταβέρνες κ.λπ., όταν συνοδεύονται με γεύμα που κοστίζει στον προσκαλούντα ή στο συμμετέχοντα ένα όχι ευκαταφρόνητο ποσό. Άνκαι σε ανάλογες περιπτώσεις παρατηρούνται καταστρατηγήσεις, δεν φαίνεται δυνατόν να αποτιμηθεί σε χρήμα η σχετική δαπάνη και να υπολογισθεί στις δαπάνες του υποψηφίου.

#### στ. Ανώτατο όριο εκλογικών δαπανών

1. Στην πράξη έχει αποδειχθεί ότι, ενόψει των καθιερωμένων πρακτικών του εκλογικού αγώνα, το ανώτατο όριο που προβλέπει το άρθρο 12 είναι, ιδίως, στις μεγάλες εκλογικές περιφέρειες (κυρίως Α και Β Αθηνών και Α Θεσσαλονίκης) εξωπραγματικό. Η αύξησή του φαίνεται λοιπόν επιβεβλημένη, και αν ακόμη ορισμένες πρακτικές περιορισθούν με τη θέσπιση νέων απαγορεύσεων και περιορισμών. Η αύξηση πρέπει ωστόσο να τελεί σε σχέση αναλογίας με το εισόδημα του βουλευτή από το λειτούργημά του. Γι' αυτό ακριβώς ο διπλασιασμός του ανωτάτου ορίου που ισχύει σήμερα στις μεγάλες εκλογικές περιφέρειες εξαντλεί τα περιθώρια της σχέσης αναλογίας που αναφέρθηκε προηγουμένως αλλά και της δυνατότητας εξασφάλισης πόρων από τους υποστηρικτές των υποψηφίων με διαφανείς συνθήκες. Υπό τα δεδομένα που θα διαμορφωθούν, θα ήταν επίσης δυνατόν να συζητηθεί και αύξηση του ανωτάτου ορίου των δαπανών, υπολειπόμενη του διπλασιασμού του (λ.χ. 70% ή 80%). Τέλος, η θέσπιση νέων απαγορεύσεων και περιορισμών στις εκλογικές δαπάνες καθιστά πιά εύλογο το ανώτατο όριο που προβλέπεται για τις άλλες εκλογικές περιφέρειες.

#### ζ. Κατάσταση εσόδων και δαπανών

1. Στο ζήτημα αναφέρεται το άρθρο 18. Οι αλλαγές που θα μπορούσε να εξετάσει κανείς είναι δύο: i) Η σύντμηση της προθεσμίας που προβλέπεται για την υποβολή της κατάστασης στη Βουλή και τη δημοσίευσή της σε εφημερίδες, από δύο μήνες σε 15 ημέρες ή έστω ένα μήνα, ii) η λεπτομερέστερη ρύθμιση στην υπουργική απόφαση που προβλέπει η παρ. 4 του άρθρου των προδιαγραφών που πρέπει να συγκεντρώνει η κατάσταση, ώστε να επιτρέπει τον λυσιτελή έλεγχό της. Η σχετική υπουργική απόφαση που ισχύει επιβάλλει γενικές και απρόσφορες προδιαγραφές.



## η. Κυρώσεις

Οι κυρώσεις που προβλέπονται στο άρθρο 23 για την παραβίαση των διατάξεων που διέπουν τα έσοδα και τις δαπάνες των υποψηφίων βουλευτών δεν προσφέρονται για να επιτελέσουν την προληπτική λειτουργία τους. Το ύψος των προστίμων που επιβάλλονται είναι κατά κανόνα χαμηλό, και οι διαφοροποιήσεις που εισάγει ο νόμος δεν τελούν σε σχέση αναλογίας με την ένταση της παραβίασης. Εμπροκειμένω είναι επιβεβλημένη η επανεξέταση του όλου πλέγματος των κυρώσεων, ώστε να επιτελούν το σκοπό τους και να συμβάλλουν στην άρθρωση ενός περισσότερο συνεκτικού και αξιόπιστου συστήματος για τον έλεγχο των οικονομικών των υποψηφίων βουλευτών.

## Γ. Η πρόθεση των προτάσεων

1. Το μεγαλύτερο μέρος των προτάσεων - εφόσον φυσικά γίνουν αποδεκτές - πρέπει, μετά τη νομοτεχνική διατύπωσή τους, να ενσωματωθούν στο σχέδιο νόμου ή την τροπολογία που θα προωθηθεί στη Βουλή προς ψήφιση. Ένα μέρος τους πάντως θα μπορούσε να ρυθμισθεί με Υπουργική Απόφαση.

2. Με γνώμονα την αυτονομία των κομμάτων και φυσικά στο πλαίσιο της ισχύουσας νομοθεσίας, ορισμένα ζητήματα θα μπορούσαν να αντιμετωπισθούν συμπληρωματικά με αποφάσεις των αρμοδίων καταστατικών οργάνων τους. Στην προοπτική αυτή, βέβαια, οι σχετικοί κανόνες θα διαφέρουν συχνά από κόμμα σε κόμμα.

Αθήνα, 12 Φεβρουαρίου 2000