



Β' ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΣΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ

«Οριοθέτηση των εκλογικών δαπανών κατά τις Νομαρχιακές και Δημοτικές εκλογές, οικονομική διοίκηση και διαχείριση των ΟΤΑ, θέματα αλλοδαπών και άλλες διατάξεις»

Α. Το υπό εξέταση σχέδιο νόμου αποτελείται, όπως προκύπτει και από τον τίτλο του, από τρεις μεγάλες ενότητες.

Ι. Η πρώτη ενότητα του νομοσχεδίου, σχετικά με τις δαπάνες στις εκλογές των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, ακολουθεί πιστά τη φιλοσοφία, αλλά και τη δομή του νόμου 3023/2002 «Χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων από το Κράτος, Έσοδα και δαπάνες, προβολή, δημοσιότητα και έλεγχος των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών», με τις αναγκαίες βέβαια προσαρμογές στις ιδιαιτερότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης. Βασικά στοιχεία που διαφοροποιούν τις δύο περιπτώσεις είναι, μεταξύ άλλων, το γεγονός ότι τα πολιτικά κόμματα έχουν νομική προσωπικότητα, αλλά και διάρκεια και παρουσία και εκτός του πλαισίου των βουλευτικών εκλογών, κάτι που δεν συντρέχει με τους συνδυασμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης, το γεγονός ότι τα κόμματα (ή ορισμένα από αυτά) τυγχάνουν χρηματοδότησης από τον κρατικό προϋπολογισμό για να αντιμετωπίσουν τις λειτουργικές και εκλογικές τους δαπάνες, και τέλος, ότι το γενικότερο πλαίσιο για τον έλεγχο των κομμάτων έχει τεθεί από το ίδιο το Σύνταγμα, στο αναθεωρημένο το 2001 άρθρο 29 παρ. 2.

2

II. Οι ρυθμίσεις του άρθρου 3 Νοσχ επαναλαμβάνουν σε μεγάλο βαθμό τις αντίστοιχες ρυθμίσεις του άρθρου 7 Νόμου 3023/2002. Στην παράγραφο 1 του άρθρου 3Νοσχ. προβλέπεται η απαγόρευση, για κάποιες κατηγορίες υποκειμένων δικαίου, να χρηματοδοτούν συνδυασμούς ή υποψηφίους. Έτσι, απαγορεύεται συνολικά η χρηματοδότηση από νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου.

Είναι προφανές, ότι η ως άνω ρύθμιση συνιστά περιορισμό του βασικού δικαιώματος συμμετοχής στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας, κατ'άρθρο 5 παρ. 1 Συντ., το οποίο, κατά την πάγια θέση της θεωρίας και της νομολογίας, έχει ως φορέα και τα νομικά πρόσωπα, ιδίως δε τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου. Η χρηματοδότηση ενός νομαρχιακού ή δημοτικού συνδυασμού από ένα νπιδ δεν μπορεί βέβαια να θεωρηθεί ως παραβίαση κάποιας συνταγματικής διάταξης ή των χρηστών ηθών, όπως προβλέπεται στο ίδιο άρθρο 5 παρ. 1 Συντ. Ούτε το άρθρο 12 του Συντάγματος μπορεί να θεωρηθεί ότι απαγορεύει τη σύσταση ενώσεων ή μη κερδοσκοπικών σωματείων που σκοπό έχουν την οικονομική συνδρομή ενός συνδυασμού στις νομαρχιακές ή δημοτικές εκλογές (το θέμα της χρηματοδότησης από μια εμπορική εταιρεία θα κριθεί με βάση το καταστατικό της). Και σε κάθε περίπτωση, ο συνδυασμός ή ο υποψήφιος έχει τη δυνατότητα να αρνηθεί κάποια συγκεκριμένη χρηματοδότηση, για λόγους ιδεολογικούς, πολιτικούς ή άλλους. Η γενική όμως εκ του νόμου απαγόρευση σε όλα τα νπιδ να έχουν τη δυνατότητα να χρηματοδοτήσουν έναν συνδυασμό ή έναν υποψήφιο παρίσταται, έτσι, συνταγματικά προβληματική.

Στον ίδιο συνταγματικό προβληματισμό εντάσσονται και οι ακόλουθες παρατηρήσεις, που αφορούν τη ρύθμιση κατά την οποία απαγορεύεται η χρηματοδότηση συνδυασμών ή υποψηφίων από φυσικά πρόσωπα που εκδίδουν ημερήσια ή περιοδικά έντυπα πανελλήνιας ή τοπικής κυκλοφορίας ή είναι ιδιοκτήτες ραδιοφωνικών ή τηλεοπτικών, εν γένει, σταθμών. Η γενικότητα της στέρησης της μορφής αυτής του δικαιώματος συμμετοχής στην πολιτική και κοινωνική ζωή της χώρας από ολόκληρες κατηγορίες ελλήνων πολιτών με βάση την ασκούμενη από αυτούς επαγγελματική (και όχι μόνον) δραστηριότητα δύσκολα θα μπορούσε να βρει επαρκές και αδιαμφισβήτητο συνταγματικό έρεισμα. Πολλώ μάλλον που στους συνδυασμούς και τους υποψηφίους της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν συντρέχει η εξ ορισμού πανελλήνιας εμβέλειας δράση των πολιτικών κομμάτων. Επί πλέον, το γεγονός ότι σύμφωνα με το εξεταζόμενο νομοσχέδιο οι –οικονομικά σημαντικές– εισφορές σε συνδυασμούς και υποψηφίους είναι επώνυμες, δυσχεραίνει σε πολύ σημα-

ντικό βαθμό τη «μυστική» (δηλ. χωρίς δημοσιότητα) χρηματική ενίσχυση συνδυασμών ή υποψηφίων από τους αναφερόμενους στη ρύθμιση αυτή πολίτες. Εφόσον, από την άλλη μεριά, η χρηματοδότηση είναι φανερή και δημόσια, δηλ. γνωστή σε όλους, τότε το εάν ο συνδυασμός ή ο υποψήφιος θα δεχθεί τη συγκεκριμένη χρηματοδότηση ή όχι είναι θέμα καθαρής πολιτικής εκτίμησης, που δεν μπορεί να είναι αντικείμενο νομοθετικής μέριμνας. Σε κάθε περίπτωση, η εφαρμογή της ρύθμισης αυτής μπορεί να οδηγήσει σε άκρως ανεπιεική αποτελέσματα, όπως, π.χ., εκδότης τοπικής εφημερίδας στην Κρήτη να μην μπορεί να χρηματοδοτήσει συγγενικό του πρόσωπο που είναι υποψήφιος δημοτικός σύμβουλος σε δήμο του νομού Ιωαννίνων ...

Τέλος, και από νομοτεχνική άποψη, εφόσον απαγορεύεται η χρηματοδότηση από κάθε νομικό πρόσωπο δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, η ειδικότερη αναφορά, στη συνέχεια, στους «ΟΤΑ κάθε βαθμού και τα νομικά τους πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου» είναι περιττή.

III. Στο άρθρο 5 Νσχ (χώροι υπαίθριας προβολής μηνυμάτων) γίνεται παραπομπή για ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 9 Ν. 3023/2002. Επί του τελευταίου αυτού άρθρου, η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής είχε διατυπώσει, στην έκθεσή της, τις ακόλουθες παρατηρήσεις.

«Κατά την παράγραφο 3 του άρθρου 9 Νσχ, στη διάρκεια της προεκλογικής περιόδου (για όλων των ειδών τις εκλογικές αναμετρήσεις), οι δήμοι και οι κοινότητες υποχρεούνται να διαθέτουν στα κόμματα και τους υποψηφίους, και μάλιστα δωρεάν, όλους ανεξαιρέτως τους χώρους που έχουν καθοριστεί για την προβολή υπαίθριας διαφήμισης. Πρόκειται για έναν σημαντικό περιορισμό του δικαιώματος όλων των άλλων στη συμμετοχή στην οικονομική και κοινωνική ζωή της Χώρας κατ'άρθρο 5 παρ. 1 Συντ., αφού στερούνται πλήρως του είδους αυτού διαφημιστικής προβολής και επικοινωνίας. Θα μπορούσε, συνεπώς, να υπάρξει προβληματισμός ως προς το συνταγματικώς ανεκτό της έκτασης του περιορισμού αυτού του δικαιώματος, ιδίως εν όψει και της νέας διάταξης του άρθρου 25 παρ. 1 του Συντάγματος, κατά την οποία οι κάθε είδους περιορισμοί των ατομικών δικαιωμάτων πρέπει να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας.»

IV. Στα άρθρα 14 και 15 Νσχ προβλέπεται η συγκρότηση δύο διοικητικών οργάνων για τον έλεγχο των οικονομικών και των εκλογικών παραβάσεων, η Επιτροπή Ελέγχου Δαπανών και η Επιτροπή Ελέγχου Εκλογικών Παραβάσεων. Τα όργανα αυτά, κατά το νομοσχέδιο, «ενεργούν ως ειδικά όργανα»,

προφανώς με βάση την ορολογία που χρησιμοποιείται από το άρθρο 29 παρ. 2 του Συντάγματος και από τον εκτελεστικό του νόμο 3023/2002. Χωρίς να τίθεται ευθέως ζήτημα συμφωνίας του νομοσχεδίου με το Σύνταγμα, ερωτάται μήπως, εν όψει του συγκεκριμένου τρόπου συγκρότησης του «ειδικού οργάνου» που υπάρχει στο Σύνταγμα και προβλέπει και τη συμμετοχή ανώτατων δικαστικών, κάτι που δεν συντρέχει στις Επιτροπές των άρθρων 14 και 15 Νσχ., είναι προβληματικός ο χαρακτηρισμός των Επιτροπών αυτών ως «ειδικών οργάνων».

Θα μπορούσε δε να αναπτυχθεί ένας γενικότερος θεωρητικός προβληματισμός για το περιεχόμενο του τελευταίου εδαφίου του άρθρου 29 παρ. 2 Συντ. [Με νόμο μπορούν να επεκταθούν οι ρυθμίσεις αυτές και στους υποψηφίους για άλλες αιρετές θέσεις.], με αφορμή τις διατάξεις του υπό εξέταση νομοσχεδίου. Εάν η έννοια του εδαφίου αυτού δεν είναι η επιβολή υποχρέωσης στον κοινό νομοθέτη, στην περίπτωση που θελήσει να ρυθμίσει τον έλεγχο των δαπανών των υποψηφίων και για άλλες αιρετές – πέραν των βουλευτικών – θέσεις, να το πράξει αυτό ακολουθώντας και συμμορφούμενος με τις ειδικότερες προβλέψεις του άρθρου 29 παρ. 2 Συντ., τότε τίθεται το ζήτημα, ποιο ακριβώς είναι το κανονιστικό περιεχόμενο του εδαφίου αυτού. Διότι, βέβαια, είναι προφανές ότι με βάση το τεκμήριο αρμοδιότητας που διαθέτει (άρθρο 50 Συντ.), ο κοινός νομοθέτης είχε την αρμοδιότητα να ρυθμίσει τα θέματα αυτά και χωρίς την ύπαρξη του τελευταίου εδαφίου του άρθρου 29 παρ. 2 Συντ.

Τέλος, από νομοτεχνική άποψη, και επειδή ενδεχομένως τίθεται θέμα εκφραστικής ασάφειας, θα ήταν ίσως σκόπιμο ο ίδιος ο νομοθέτης να διευκρινίσει εάν στην Επιτροπή του άρθρου 15 Νσχ, ο «εκπρόσωπος της ΕΝΑΕ και της ΤΕΔΚ του νομού» θα είναι κοινός ή η κάθε μία θα έχει τον δικό της εκπρόσωπο.

Β. Δεύτερο κεφάλαιο – Θέματα αλλοδαπών

1. Το άρθρο 31, παρ. 2 του νομοσχεδίου ορίζει τα ακόλουθα:

« Σε αλλοδαπούς ή και τέκνα αλλοδαπών που γεννήθηκαν ή κατοικούν επί μακρόν στην Ελλάδα και σε όσους το αίτημά τους για χορήγηση ασύλου απορρίφθηκε και υπήχθησαν στην διαδικασία του άρθρου 66 του ν. 2910/2001 (ΦΕΚ 91 Α) εφόσον ο εφοδιασμός τους με διαβατήριο από τις Προξενικές Αρχές της χώρας τους είναι αποδεδειγμένα αδύνατος, χορηγείται με απόφαση του οικείου Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας βεβαίωση νόμι-

μης διαμονής, αφού αυτός λάβει υπόψη του τους λόγους που αφορούν στη δημόσια τάξη και ασφάλεια της χώρας. Η βεβαίωση αυτή αποτελεί προϋπόθεση για τη χορήγηση άδειας εργασίας, καθιερώνει όλες τις υποχρεώσεις και παρέχει όλα τα δικαιώματα που προβλέπονται από τις διατάξεις του ν. 2910/2001 (ΦΕΚ 91 Α). Η ίδια βεβαίωση δεν αποτελεί και δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως ταξιδιωτικό έγγραφο, ισχύει δε μέχρι τον εφοδιασμό τους με διαβατήριο, οπότε και αντικαθίσταται με την άδεια διαμονής ενιαίου τύπου. Η αίτηση για τη χορήγηση της ανωτέρω βεβαίωσης υπόκειται στην καταβολή παραβόλου σύμφωνα με το άρθρο 71 παράγραφος 1 περ. α' του ν. 2910/2001 (ΦΕΚ 91 Α)».

Η διάταξη αυτή παρουσιάζει ερμηνευτικά προβλήματα και ασάφειες. Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση, έχει ως σκοπό να ρυθμίσει «το ζήτημα της νόμιμης παραμονής στη χώρα εκείνων των αλλοδαπών που αποδεδειγμένα είναι αδύνατο να εφοδιασθούν με διαβατήριο, *δοθέντος ότι η άδεια παραμονής, η οποία έχει πλέον τη μορφή αυτοκόλλητης ετικέτας, επικολλάται επί ισχυρού διαβατηρίου, σύμφωνα με τον 1030/02 Κανονισμό της ΕΕ*». Η αιτιολογία αυτή είναι εν μέρει ανακριβής. Ο ανωτέρω Κανονισμός της Επιτροπής (L 157/1, 15.06.2002) καθιερώνει ενιαίο τύπο αδειών παραμονής για υπηκόους τρίτων κρατών, με σκοπό την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και προβλέπει όχι έναν, αλλά δύο εναλλακτικούς τύπους άδειας παραμονής. Σύμφωνα με το άρθρο 1, παρ. 1, εδ. 2 του Κανονισμού, «ο ενιαίος τύπος της άδειας διαμονής μπορεί να είναι αυτοκόλλητη ετικέτα ή *αυτοτελές έγγραφο*». Επομένως, όσοι αλλοδαποί στερούνται διαβατηρίου, μπορούν να εφοδιασθούν με αυτοτελές έγγραφο άδειας παραμονής, χωρίς να απαιτείται να αντικατασταθεί αυτό από την ετικέτα μετά τον εφοδιασμό τους με διαβατήριο. Η λύση που προτείνει το νομοσχέδιο επιβαρύνει την γραφειοκρατία σε θέματα αλλοδαπών χωρίς αποχρώντα λόγο.

Πέραν τούτου, η προτεινόμενη διάταξη έρχεται σε αντίθεση με τον ανωτέρω Κανονισμό σε ένα άλλο σημείο. Ο Κανονισμός εισάγει ένα ολοκληρωμένο σύστημα αδειών παραμονής για τους υπηκόους τρίτων κρατών, χωρίς να διακρίνει ως προς τον χρόνο παραμονής τους στα κράτη-μέλη της Ένωσης, με τις εξαιρέσεις των περιπτώσεων του άρθρων 1, παρ. 2 και 5. Το νομοσχέδιο, εκκινώντας εμμέσως από τον κανόνα ότι ο ενιαίος τύπος άδειας συνίσταται στην αυτοκόλλητη ετικέτα, προβλέπει εξαιρέσεις μόνον για δύο κατηγορίες προσώπων που στερούνται διαβατηρίου: για αλλοδαπούς ή και τέκνα αλλοδαπών που γεννήθηκαν ή κατοικούν επί μακρόν στην Ελλάδα και για όσους το αίτημά τους για χορήγηση ασύλου απορρίφθηκε, παρέμειναν

στην Ελλάδα παράνομα και υπήχθησαν στην διαδικασία νομιμοποίησης ως παράνομοι αλλοδαποί. Αποτέλεσμα αυτής της αποσπασματικής ρύθμισης είναι να αποκλείεται η εφαρμογή του κοινοτικού συστήματος για όλους τους λοιπούς αλλοδαπούς που βρίσκονται στην χώρα και οι οποίοι δεν διαθέτουν διαβατήριο, ακόμη αν και παραμένουν και εργάζονται στην χώρα νόμιμα, κατά τις διατάξεις του ν. 2910/2001.

Εξ άλλου, και οι έννοιες που χρησιμοποιεί η διάταξη για να προσδιορίσει τον κύκλο των προσώπων που καλύπτονται από αυτή είναι ασαφείς. Το ζήτημα αφορά τον χρόνο παραμονής στην Ελλάδα των αλλοδαπών που καλύπτονται από την ανωτέρω διάταξη. Η έννοια του «μακρού» χρόνου παραμονής πρέπει να διευκρινισθεί, ώστε να αποφευχθούν καταχρήσεις. Πρέπει επίσης να διευκρινισθεί, κατά πόσον στον συνυπολογισμό του «μακρού χρόνου» περιλαμβάνεται και η περίοδος κατά την οποία ο αλλοδαπός βρισκόταν στην χώρα παράνομα. Σε κάθε περίπτωση, όπως ήδη αναφέρθηκε, οι διακρίσεις αυτές πλήττουν τον σκοπό του ενιαίου των αδειών παραμονής που επιδιώκεται από τον Κανονισμό 1030/2002.

2. Το άρθρο 32 προβλέπει στις παρ. 1α και 2 ότι αλλοδαπός που έχει εισέλθει στην Ελλάδα για συγκεκριμένη απασχόληση, δικαιούται να διαμένει και να απασχολείται, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, σε οποιονδήποτε νομό της χώρας και να υπάγεται και σε διαφορετικό εργασιακό καθεστώς. Η ρύθμιση αυτή είναι θετική διότι παρέχει την αναγκαία ευελιξία στην αγορά εργασίας και επιτρέπει την απασχόληση αλλοδαπών που βρίσκονται νόμιμα στην χώρα οπουδήποτε υπάρχει ζήτηση για τις υπηρεσίες που είναι διατεθειμένοι να προσφέρουν.

3. Άλλες διατάξεις του νομοσχεδίου (άρθρο 32 παρ. 1β, 3, 4, 5, 7, 8, 9) διευκολύνουν την ανανέωση των αδειών διαμονής και εργασίας και περιορίζουν τις γραφειοκρατικές διατυπώσεις. Αποτελούν θετικά μέτρα, στον βαθμό που αποτρέπουν το φαινόμενο, νομίμως διαμένοντες στην Ελλάδα αλλοδαποί να καθίστανται εκ των υστέρων παράνομοι λόγω της βραχείας διάρκειας των αδειών παραμονής και εργασίας και των σύνθετων διοικητικών διαδικασιών για την ανανέωσή τους.

4. Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι η ορολογία που χρησιμοποιεί το ελληνικό κείμενο του ανωτέρω Κανονισμού αποκλίνει σε ουσιώδη σημεία από την γενικώς αναγνωρισμένη νομική ορολογία. Για παράδειγμα, ο όρος “residence permits” αποδίδεται στα ελληνικά ως «άδειες διαμονής», αντί του ορθού

«άδειες παραμονής», ενώ ο όρος «illegal immigration» αποδίδεται ως «λαθρομετανάστευση», αντί του ορθού «παράνομη μετανάστευση». Οι διατάξεις του νομοσχεδίου ακολουθούν την ορολογία αυτή και, ως εκ τούτου, είναι αναγκαίο να αντικατασταθεί ο όρος «άδειες διαμονής» από τον όρο «άδεια παραμονής» στα άρθρα 31 και 32, όπως ορθώς χρησιμοποιείται στον ν. 2910/2001.

Αθήνα, 17 Νοεμβρίου 2003

Οι εισηγητές

Στέφανος Ι. Κουτσομπίνας (Α)
 Προϊστάμενος του Β' Τμήματος
 Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
 Επίκ. Καθηγητής Νομικής

Αχιλλέας Σκόρδας (Β)
 Προϊστάμενος του Τμήματος
 Διεθνών και Αμυντικών Μελετών
 Επίκ. Καθηγητής Νομικής

Ο Προϊστάμενος της Β' Διεύθυνσης
 Αστέρης Πλιάκος
 Αναπλ. Καθηγητής Οικονομικού Παν/μίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
 Καθηγητής Κώστας Μαυριάς