



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΣΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ

«Χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων από το Κράτος. Έσοδα και δαπάνες, προβολή, δημοσιότητα και έλεγχος των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών»

Με το υπό εξέταση νομοσχέδιο εισάγεται ένα νέο πλήρες σύστημα σχετικά με τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων από το Κράτος και τους ιδιώτες, τον έλεγχο των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων και των υποψηφίων και τις επιβαλλόμενες κυρώσεις. Ακόμη, προτείνονται νέες διατάξεις σχετικά με την ίδρυση και τη νομική φύση των πολιτικών κομμάτων.

Είναι η τρίτη φορά που ο έλληνας νομοθέτης επιχειρεί να ρυθμίσει συνολικά το υψίστης σημασίας πολιτικό ζήτημα των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων και να περιορίσει τις εκλογικές δαπάνες. Η πρώτη φορά ήταν με το νόμο 1443/1984, δέκα περίπου χρόνια μετά τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος του 1975, το άρθρο 29 παρ. 2 του οποίου προέβλεπε, για πρώτη επίσημη φορά, την κρατική χρηματοδότηση και τον έλεγχο των δαπανών. Ο νόμος αυτός, ο οποίος υπέστη αλλεπάλληλες τροποποιήσεις, κυρίως για να περιλάβει περισσότερα κόμματα στον κύκλο των δικαιουμένων κρατικής χρηματοδότησης, ουσιαστικά περιέπεσε σε αχρησία κατά το μέρος του που αφορούσε τη διαφάνεια των οικονομικών των κομμάτων και τον έλεγχο των δαπανών.

Η δεύτερη προσπάθεια έγινε με τον νόμο 2429/1996, που είναι σαφώς αρτιότερος εκείνου του 1984 και βασίζεται, εν μέρει τουλάχιστον, σε ορθές νομοθετικές προεπιλογές.

Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, το άρθρο 29 παρ. 2 αναμορφώθηκε με τρόπο ριζικό. Οι κυριότερες νέες ρυθμίσεις αφορούν α) την ίδρυση ενός δικαιώματος των πολιτικών κομμάτων στην κρατική χρηματοδότηση

ση, β) τη δια του νόμου υποχρεωτική επιβολή ανωτάτου ορίου εκλογικών δαπανών και τη δυννητική απαγόρευση ορισμένων μορφών προεκλογικής προβολής, γ) την έκπτωση από το βουλευτικό αξίωμα ως κύρωση για ορισμένες παραβάσεις των σχετικών διατάξεων και δ) τη δημιουργία ενός «ειδικού οργάνου», το οποίο συγκροτείται και με τη συμμετοχή ανωτάτων δικαστικών λειτουργών, για τον έλεγχο των εκλογικών δαπανών των κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών.

Το υπό εξέταση νομοσχέδιο είναι ο εκτελεστικός νόμος του νέου άρθρου 29 παρ. 2 του Συντάγματος.

Η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής είχε παραθέσει, στην έκθεσή της για το νομοσχέδιο που έγινε στη συνέχεια ο νόμος 2429/1996, τις ακόλουθες, εισαγωγικές επί του θέματος, σκέψεις.

“Το κρίσιμότερο σημείο για την επιτυχία ή την αποτυχία ενός συστήματος που συναρτά την παροχή κρατικής χρηματοδότησης με την οικονομική διαφάνεια των κομμάτων και τον περιορισμό των εκλογικών δαπανών είναι η αποτελεσματικότητα του ελέγχου και οι επιβαλλόμενες κυρώσεις σε περίπτωση παράβασης του νόμου. Είναι άλλωστε εύλογο: εφ’όσον το ποσό της κρατικής χρηματοδότησης εκταμιεύεται από το δημόσιο ταμείο, είναι δηλαδή δημόσιο χρήμα, πρέπει να ελεγχθεί αποτελεσματικά η χρήση του, να είναι δε εξασφαλισμένη και βέβαιη η επιβολή κυρώσεων στους παραβάτες. Ο αμιγής πολιτικός έλεγχος (όπως αυτός του ν. 1443/1984 [σημ. – αλλά και του ν. 2429/1996]) έχει παντού αποτύχει, όπως διδάσκει και το ελληνικό παράδειγμα. Η σύγχυση των ρόλων του ελεγκτή και του ελεγχόμενου, η περιφημη «κομματική αλληλεγγύη» καθώς και ο κίνδυνος να θεωρηθεί η επιβολή κύρωσης σε πολιτικό κόμμα από έναν πολιτικό φορέα (πχ. τον Πρόεδρο της Βουλής ή την πλειοψηφία μιας διακομματικής επιτροπής) ως κατ’ουσίαν πολιτική δίωξη, έχουν οδηγήσει τα ευρωπαϊκά κράτη στην ανάθεση του ελέγχου και της επιβολής της κύρωσης είτε σε ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, είτε σε δικαστικούς σχηματισμούς είτε σε μικτά όργανα (επιτροπές από πολιτικούς και ανεξάρτητους ελεγκτές με ίδια δικαιώματα και εξουσίες).

Το ζήτημα του ελέγχου και του περιορισμού της ιδιωτικής χρηματοδότησης πρέπει να αντιμετωπισθεί σε άλλη βάση. Πρόκειται στην ουσία για μια σύγκρουση δύο αγαθών. Αφ’ ενός μεν η ανεξάρτηση των πολιτικών κομμάτων – σε συνδυασμό και με την κρατική χρηματοδότηση – από συμφέροντα ιδιωτικά (και συνήθως μη εμφανή), αφ’ ετέρου δε η άσκηση από τους πολίτες του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματός των να συμμετέχουν στην πολιτική ζωή της χώρας (άρθρο 5 παρ. 1 Συντ.).

Μεγάλο ενδιαφέρον και σημασία παρουσιάζουν οι τεχνικές που θα επιτρέψουν την αποτελεσματική άσκηση του ελέγχου επί των οικονομικών των

κομμάτων και των υποψηφίων. Βασικό στοιχείο στις περισσότερες ευρωπαϊκές νομοθεσίες είναι η ύπαρξη ενός και μοναδικού τραπεζικού λογαριασμού για κάθε κόμμα. Στον λογαριασμό αυτόν κατατίθενται το σύνολο της κρατικής χρηματοδότησης, όλες οι εισφορές και τα λοιπά έσοδα του κόμματος, ενώ από τον ίδιο λογαριασμό γίνονται όλες οι εκταμιεύσεις για τις δαπάνες, λειτουργικές και εκλογικές. Κάθε κίνηση στον λογαριασμό θα πρέπει να συνοδεύεται και από το αντίστοιχο παραστατικό, βασικό δε στοιχείο του ελέγχου είναι το αντίγραφο της συνολικής κίνησης του λογαριασμού αυτού.

Ένα άλλο στοιχείο είναι ο τρόπος αποτίμησης σε χρήμα των διαφόρων παροχών προς το κόμμα (ή τον υποψήφιο).

Τέλος, ένα ακόμη στοιχείο είναι ο περιορισμός ή η διεύρυνση του κύκλου των ελεγχόμενων. Θα υπόκεινται σε έλεγχο όλα τα πολιτικά κόμματα ή μόνον όσα λαμβάνουν κρατική χρηματοδότηση; Θα υπόκεινται σε έλεγχο (και σε κυρώσεις) μόνον οι εκλεγέντες υποψήφιοι, οι εκλεγέντες και οι αναπληρωματικοί τους ή όλοι ανεξαιρέτως οι υποψήφιοι (με αποτέλεσμα να πρέπει να γίνεται έλεγχος και να επιβάλλονται κυρώσεις ακόμα και στους αναπόφευκτους «γραφικούς» ή «φανταζί» υποψηφίους και να κινδυνεύει έτσι να τρωθεί η σοβαρότητα του συστήματος);

Η θέσπιση ανωτάτου ορίου εκλογικών δαπανών κόμματος και υποψηφίου αποβλέπει στη δημιουργία ίσων ευκαιριών για τη διαμόρφωση της πολιτικής βούλησης του εκλογικού σώματος και στην «ανόθευτη εκδήλωση της λαϊκής θέλησης» (άρθρο 52 Συντ.). Η θέση αυτή έχει γίνει πλέον αποδεκτή από το σύνολο σχεδόν των ευρωπαϊκών εκλογικών νομοθεσιών. Τα τεχνικά προβλήματα υπολογισμού του ύψους των εκλογικών δαπανών είναι κατά βάση ίδια με εκείνα που αναφέρθηκαν προηγουμένως για τις δαπάνες των κομμάτων.

Όσον αφορά το είδος των κυρώσεων που θα επιβληθούν στους παραβάτες, πρέπει να γίνει διαφοροποίηση μεταξύ κομμάτων και υποψηφίων. Η μόνη κύρωση που μπορεί να επιβληθεί στα πολιτικά κόμματα είναι οικονομικής φύσεως, κυρίως με την παρακράτηση (συνολική ή μερική) της χρηματοδότησης του επομένου έτους ή την επιβολή κάποιου προστίμου (με όλα τα νομικά και πρακτικά προβλήματα που συνεπάγεται η είσπραξη του κατά τον ΚΕΔΕ). Οι κυρώσεις προς τους υποψηφίους είναι συνήθως δύο ειδών: αφ'ενός μεν χρηματικές (για όλους, αλλά κυρίως για τους μη εκλεγέντες), αφ'ετέρου δε έκπτωση από το βουλευτικό αξίωμα (για ουσιώδεις, ενδεχομένως, παραβάσεις). Η τελευταία αυτή κύρωση διαδραματίζει σημαντικό ρόλο, διότι έτσι αποφεύγεται η δυνατότητα των οικονομικώς εύρωστων βουλευτών – παραβατών να εξαγοράζουν τη μη συμμόρφωσή τους προς τις υποχρεώσεις που έχουν από την κείμενη νομοθεσία και έτσι να νοθεύονται οι κανόνες του

4

εκλογικού παιχνιδιού.”.

Παρατηρήσεις επί των κατ’ ιδίαν άρθρων του νομοσχεδίου

Άρθρο 1

Κατά την παρ. 4 β. του άρθρου 1 Νσχ, το ποσοστό της χορηγούμενης κάθε φορά εκλογικής χρηματοδότησης καθορίζεται με υπουργική απόφαση που εκδίδεται το πρώτο δίμηνο του έτους κατά το οποίο λήγει η βουλευτική περίοδος, «ύστερα από γνώμη της Διακομματικής Επιτροπής». Κατά το άρθρο 28 παρ. 1 Νσχ, όμως, η Διακομματική Επιτροπή Εκλογών συγκροτείται με υπουργική απόφαση εντός τριών ημερών από την προκήρυξη γενικών βουλευτικών εκλογών. Συνεπώς, υπάρχει το ενδεχόμενο στο πρώτο δίμηνο του εκλογικού έτους να μην έχουν ακόμη προκηρυχθεί εκλογές, άρα και να μην υπάρχει Διακομματική Επιτροπή. Θα ήταν, λοιπόν, σκόπιμο είτε η Διακομματική Επιτροπή να αντικατασταθεί από την Επιτροπή Ελέγχου, είτε η Διακομματική Επιτροπή να συγκροτείται, για τα έτη στα οποία λήγει η βουλευτική περίοδος, στην αρχή του έτους (η ίδια παρατήρηση θα μπορούσε να γίνει και για τη γνώμη της Διακομματικής Επιτροπής στο άρθρο 5 παρ. 4).

Άρθρο 5

Α. Στο άρθρο 4 Νσχ προβλέπεται ξεχωριστή κρατική χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων για την ίδρυση και λειτουργία κέντρων ερευνών και μελετών. Η Επιτροπή Ελέγχου διενεργεί ξεχωριστό έλεγχο για τα κονδύλια αυτά, και η κύρωση είναι και αυτή διαφορετική (επιστροφή του ποσού αντί παρακράτησης από την επιχορήγηση του επόμενου έτους). Συνεπώς η ένταξη, στην παρ. 3 του άρθρου 5 Νσχ, της λειτουργίας των κέντρων ερευνών και μελετών και της ανάληψης επιμορφωτικών δραστηριοτήτων στα εν γένει λειτουργικά έξοδα των κομμάτων έρχεται σε αντίφαση με το άρθρο 4 Νσχ.

Β. Στην παράγραφο 4 προβλέπεται εξουσιοδότηση για έκδοση υπουργικής απόφασης για τον καθορισμό των παροχών και διευκολύνσεων οι οποίες συνυπολογίζονται στις εκλογικές δαπάνες, καθώς και τα κριτήρια, τα αρμόδια όργανα και η διαδικασία αποτίμησής τους σε χρήμα. Θα μπορούσε να αναπτυχθεί, στην περίπτωση αυτή, προβληματισμός ως προς το κατά πόσον η εν λόγω εξουσιοδότηση είναι αρκούντως ειδική και συγκεκριμένη, ώστε να πληρούνται τα κριτήρια της παρ. 2 του άρθρου 43 Συντ. Σε κάθε πάντως περίπτωση, δύσκολα τα σημαντικότερα θέματα της εξουσιοδότησης αυτής μπορούν να χαρακτηριστούν ως ειδικότερα ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό ώστε να μπορούν να ρυθμιστούν με απλή υπουργική απόφαση και όχι με προεδρικό διάταγμα.

Γ. Προβληματισμός, επίσης, γεννάται από τον, ενδοτικής φύσεως, κανόνα του τελευταίου εδαφίου της παραγράφου 3 του άρθρου αυτού, κατά τον οποίο δαπάνες άμεσα σχετιζόμενες με τις εκλογές, που έγιναν όμως πριν από την προκήρυξη των εκλογών, «μπορεί να θεωρηθούν» ως εκλογικές. Δεν προκύπτει με σαφήνεια από τη διατύπωση αυτή ποιος έχει τη διακριτική ευχέρεια να θεωρήσει τις δαπάνες αυτές ως εκλογικές ή μη. Το ίδιο το πολιτικό κόμμα ή τα ελεγκτικά όργανα; Και τι θα συμβεί σε περίπτωση διαφορετικής εκτίμησης; Για την απρόσκοπτη εφαρμογή του νόμου θα ήταν, ίσως, σκόπιμο οι εν λόγω δαπάνες, εφόσον «από τα οικεία παραστατικά προκύπτει ότι σχετίζονται άμεσα με την κάλυψη εκλογικών αναγκών», να θεωρούνται εκ του νόμου ως εκλογικές.

Άρθρα 5 και 7

Θα έπρεπε να εξετασθεί, ίσως, από άποψη κοινοτικού δικαίου, η αντικατάσταση του όρου «ελληνικές τράπεζες» με εκείνον «τράπεζες που έχουν συσταθεί σύμφωνα με τη νομοθεσία ενός κράτους μέλους και οι οποίες έχουν την καταστατική τους έδρα, την κεντρική τους διοίκηση ή την κύρια εγκατάστασή τους εντός της Κοινότητας» σύμφωνα με το άρθρο 48 ΣυνθΕΚ.

Άρθρο 7

Α. Στην παράγραφο 1 του άρθρου αυτού προβλέπεται η απαγόρευση για κάποιες κατηγορίες υποκειμένων δικαίου να χρηματοδοτούν πολιτικά κόμματα ή υποψηφίους. Έτσι, υπό β, απαγορεύεται η χρηματοδότηση των κομμάτων και των υποψηφίων από τα νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου. Κατά την αιτιολογική έκθεση, «Η λογική της ιδιωτικής χρηματοδότησης πρέπει να βασίζεται μόνο στην πολιτική βούληση ενός προσώπου να ενισχύσει το κόμμα που ανταποκρίνεται στις πολιτικές του πεποιθήσεις ή και επιδιώξεις. Αυτό όμως μπορεί να ισχύσει μόνο για τα φυσικά πρόσωπα. Κατά συνέπεια, θα πρέπει να καταργηθεί η δυνατότητα χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων από κάθε νομικό πρόσωπο».

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 πολιτικού κόμματος 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. Εξ άλλου, 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 πολιτικού κόμματος (το θέμα της χρηματοδότησης ενός κόμματος από μια εμπορική εταιρεία θα κριθεί με βάση το καταστατικό της). Και σε κάθε περίπτωση, το πολιτικό κόμμα 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 πολιτικό κόμμα ή υποψήφιο βουλευτή παρίσταται, έτσι, ως συνταγματικά προβληματική.

Β. Στον ίδιο συνταγματικό προβληματισμό εντάσσονται και οι ακόλουθες παρατηρήσεις, που αφορούν την περίπτωση 1δ., κατά την οποία απαγορεύεται η χρηματοδότηση από φυσικά πρόσωπα που εκδίδουν ημερήσια ή περιοδικά έντυπα πανελλήνιας ή τοπικής κυκλοφορίας ή είναι ιδιοκτήτες ραδιοφωνικών ή τηλεοπτικών, εν γένει, σταθμών. Η στέρηση της μορφής αυτής του δικαιώματος συμμετοχής στην πολιτική ζωή της χώρας από ολόκληρη κατηγορία ελλήνων πολιτών με βάση την ασκούμενη από αυτούς επαγγελματική (και όχι μόνον) δραστηριότητα δύσκολα θα μπορούσε να βρει συνταγματικό έρεισμα. Είναι αλήθεια ότι το ίδιο το Σύνταγμα επιβάλλει μια σειρά περιορισμών για την άσκηση ατομικών ή πολιτικών δικαιωμάτων με βάση την επαγγελματική ή επιχειρηματική ή άλλη δράση κάποιων προσώπων (πχ. άρθρα 14, 56, 57). Οι περιορισμοί όμως αυτοί, ακριβώς επειδή συνιστούν εξαιρέσεις από συνταγματικώς κατοχυρωμένες αρχές και δικαιώματα, πρέπει να ερμηνεύονται στενά, και σε κάθε περίπτωση δεν μπορεί να γίνει αναλογική επέκτασή τους με πράξη του κοινού νομοθέτη ή της κανονιστικής δρώσας Διοίκησης και σε άλλες κατηγορίες προσώπων ή σε άλλες περιπτώσεις εκτός από εκείνες που ρητώς προβλέπονται στο Σύνταγμα. Επί πλέον, το γεγονός ότι σύμφωνα με το εξεταζόμενο νομοσχέδιο οι –οικονομικά σημαντικές– εισφορές σε πολιτικά κόμματα και υποψηφίους είναι επώνυμες, σε συνδυασμό με τις ρυθμίσεις του αναθεωρημένου άρθρου 14 του Συντάγματος, δυσχεραίνει σε πολύ σημαντικό βαθμό τη «μυστική» (δηλ. χωρίς δημοσιότητα) χρηματική ενίσχυση κομμάτων ή υποψηφίων από τους αναφερόμενους στην περίπτωση 1δ. έλληνες πολίτες. Εφόσον, από την άλλη μεριά, η χρηματοδότηση είναι φανερή και δημόσια, δηλ. γνωστή σε όλους, τότε το εάν το κόμμα ή ο υποψήφιος θα δεχθούν τη συγκεκριμένη χρηματοδότηση ή όχι είναι θέμα καθαρής πολιτικής εκτίμησης, που δεν μπορεί να είναι αντικείμενο νομοθετικής μέριμνας. Σε κάθε πάντως περίπτωση, η εξεταζόμενη διάταξη 1δ., έτσι όπως είναι διατυπωμένη στο νομοσχέδιο, οδηγεί σε ανελαστικά αποτελέσματα, δύσκολα ανεκτά από τη συνταγματική τάξη. Έτσι, π.χ., ο εκδότης ενός τριμηνιαίου τετρασέλιδου εντύπου με τοπι-

κά νέα ενός ορεινού χωριού της Κρήτης ή μιας εξαμηνιαίας εφημερίδας των αποφοίτων ενός γυμνασίου της Ρόδου στερείται του δικαιώματός του να συμμετάσχει στην πολιτική ζωή της χώρας χρηματοδοτώντας ή συνεισφέροντας με άλλο τρόπο στην προεκλογική εκστρατεία ενός υποψηφίου βουλευτή στο Νομό Γρεβενών ή στο Νομό Ροδόπης.

Γ. Ενώ υπό 1β. απαγορεύεται, και ορθώς, κάθε είδους χρηματοδότηση από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, ακολούθως υπό 1γ. αναφέρονται οι ΟΤΑ κάθε βαθμού. Όμως οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τόσο α' βαθμού (δήμοι και κοινότητες) όσο και β' βαθμού (νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις) είναι εκ του νόμου νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, άρα περιλαμβάνονται ήδη στην απαγόρευση της περίπτωσης 1β, και συνεπώς δεν συντρέχει ουδείς λόγος ειδικής αναφοράς τους,

Άρθρο 9

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 σημαντικότερο 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.

Άρθρα 10, 11 κλπ.

Παρατηρείται ότι στο υπό εξέταση νομοσχέδιο χρησιμοποιούνται αδιακρίτως οι όροι «προεκλογική περίοδος» και «εκλογικός αγώνας». Για νομοτεχνικούς λόγους θα ήταν σκόπιμη η ενοποίηση της ορολογίας αυτής, και μάλιστα είναι προτιμότερη η χρήση του όρου «προεκλογική περίοδος» ο οποίος είναι σαφέστερος τόσο εννοιολογικά όσο και νομικά.

Άρθρο 12

Α. Παρατηρείται ότι το τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 1α του άρθρου αυτού έχει ταυτόσημο περιεχόμενο με εκείνο του άρθρου 27 παρ. 4, και συ-

νεπώς, από νομοτεχνική άποψη, θα έπρεπε, ίσως, να παραλειφθεί.

Β. Εξ άλλου, η διάταξη της παραγράφου 1.ε.ν. παρουσιάζεται νομοτεχνικά ασαφής, δεδομένου, ιδίως, ότι πρόκειται για μια ποινική διάταξη η οποία πρέπει να είναι σαφής και ορισμένη και να ερμηνεύεται στενά. Κατ'αρχήν, από τη χρήση των όρων «κύριοι ακινήτων, μισθωτές και εκμισθωτές» προκύπτει ότι σε περίπτωση χρησιδανείου (δωρεάν παραχώρησης χρήσης) δεν τιμωρείται ποινικά εκείνος προς τον οποίο γίνεται η παραχώρηση, ενώ τιμωρείται αντιστοίχως εκείνος ο οποίος έχει συνάψει σύμβαση μίσθωσης για τον ίδιο λόγο, δηλαδή ο μισθωτής. Επί πλέον, από τη διατύπωση της διάταξης προκύπτουν τα ακόλουθα: εάν ο Α χρησιδανείσει ή εκμισθώσει ακίνητο προς τον Β με σκοπό το ακίνητο αυτό να γίνει εκλογικό κέντρο ή εντευκτήριο του υποψήφιου βουλευτή Γ, τότε υπέχουν ποινική ευθύνη τόσο ο Α όσο και ο Β. Εάν όμως ο Α κάνει ο ίδιος το ακίνητό του εντευκτήριο υπέρ του υποψηφίου βουλευτή Γ, τότε δεν υπάρχει καμία ποινική ευθύνη.

Γ. Προβληματισμό θα μπορούσε να δημιουργήσει ακόμη, από την άποψη του σκοπού του νόμου, και η παράγραφος 3 του άρθρου 12, κατά την οποία από τους περιορισμούς της παραγράφου 2 εξαιρούνται οι υποψήφιοι βουλευτές επικρατείας. Και τούτο διότι εφόσον οι υποψήφιοι βουλευτές επικρατείας δεν χρειάζονται σταυρό προτίμησης, άρα δεν τίθεται και θέμα ισότητας ευκαιριών σε σχέση με τους λοιπούς υποψηφίους βουλευτές (στην οποία στοχεύει η παρ. 2 του άρθρου 12), κατ'ουσίαν λειτουργούν αποκλειστικά ως φορείς της προεκλογικής προβολής των πολιτικών κομμάτων στα οποία ανήκουν. Υπάρχει, συνεπώς, το ενδεχόμενο μια συνεχής παρουσία υποψηφίων βουλευτών επικρατείας ενός κόμματος στις οργανωμένες συζητήσεις κλπ. ενός μέσου μαζικής ενημέρωσης να χρησιμοποιηθεί ως έμμεσος τρόπος καταστράτηγησης των κατευθυντηρίων γραμμών και των περιορισμών που θέτουν τα άρθρα 9 επ. του Νσχ, που στοχεύουν στην κατά το δυνατόν αναλογικά ίση προβολή των θέσεων των πολιτικών κομμάτων κατά τη διάρκεια της προεκλογικής περιόδου.

Άρθρο 23

Κατά τις ρυθμίσεις του άρθρου αυτού, αφού η Επιτροπή Ελέγχου περατώσει το ελεγκτικό της έργο, διαβιβάζει την τελική της έκθεση στον Πρόεδρο της Βουλής, ο οποίος με αιτιολογημένη απόφαση επιβάλλει τις κυρώσεις (πρόστιμα). Στην περίπτωση αυτή, βέβαια, ο Πρόεδρος της Βουλής λειτουργεί ως διοικητικό όργανο (όπως και στην περίπτωση του άρθρου 17 παρ. 2 Νσχ), άρα και οι όποιες αποφάσεις του υπόκεινται σε δικανικό έλεγχο. Διοι-

κητικό όργανο είναι επίσης και η Επιτροπή Ελέγχου, η δε συμμετοχή σε αυτήν και δικαστικών λειτουργών, παρά τη γενική απαγόρευση του άρθρου 89 παρ. 3 του Συντάγματος, ερείδεται στην ειδική πρόβλεψη του άρθρου 29 παρ. 3 Συντ. Εφ'όσον όμως το νομοσχέδιο ομιλεί για αιτιολογημένη απόφαση, είναι προφανές ότι ο Πρόεδρος της Βουλής δρα με διακριτική ευχέρεια. Το ζήτημα που τίθεται είναι σε τι ακριβώς συνίσταται η διακριτική αυτή ευχέρεια του Προέδρου της Βουλής ώστε να δικαιολογείται η παρέμβασή του ως διακεκριμένου διοικητικού οργάνου στην όλη διαδικασία. Η συλλογή, η εξέταση και ο έλεγχος των στοιχείων έχουν ήδη γίνει από την Επιτροπή Ελέγχου, δηλ. από μια διακομματική επιτροπή στην οποία μετέχουν και τρεις ανώτατοι δικαστικοί λειτουργοί, με την επικουρία μάλιστα ορκωτών ελεγκτών. Ενώπιον αυτής έχει εξασφαλιστεί, επίσης, η άσκηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης. Ο Πρόεδρος, συνεπώς, θα μπορεί να στηριχθεί αποκλειστικά στην έκθεση της Επιτροπής. Πολιτική εκτίμηση για τη σκοπιμότητα επιβολής της κύρωσης δεν νοείται, από την αρχή του Κράτους Δικαίου, σε μια διοικητική διαδικασία. Από την άλλη μεριά, τα άρθρα 24 και 25 δεν επιτρέπουν καμία ευχέρεια ως προς το ύψος του προστίμου, εκτός από την περίπτωση της παρ. 4 του άρθρου 25, αφού το ύψος αυτό προσδιορίζεται απολύτως.

Άρθρο 26

Η έκπτωση από το βουλευτικό αξίωμα για παραβάσεις άλλες πλην των, ρητώς και περιοριστικώς, αναφερομένων στο άρθρο 100 παρ. 1 Σ. προβλέφτηκε για πρώτη φορά, όπως ήδη σημειώθηκε, με την αναθεώρηση του 2001, στο νέο άρθρο 29 παρ. 2, όπου παρέχεται εξουσιοδότηση στον κοινό νομοθέτη να καθορίσει τις προϋποθέσεις «υπό τις οποίες η παράβαση ... συνιστά λόγο έκπτωσης από το βουλευτικό αξίωμα με πρωτοβουλία του ειδικού οργάνου του επομένου εδαφίου».

Κατά την παρ. 1 του άρθρου 26 του υπό εξέταση νομοσχεδίου, τέτοιες προϋποθέσεις είναι η παράνομη λειτουργία εκλογικών κέντρων και η υπέρβαση στο διπλάσιο του επιτρεπόμενου ορίου των εκλογικών δαπανών.

Προβληματισμό όμως γεννά η διαδικασία δικαστικής διαπίστωσης της παράβασης και επιβολής της έκπτωσης που προβλέπεται από το ίδιο άρθρο 26 του νομοσχεδίου.

Συγκεκριμένα, αναφέρεται ότι η Επιτροπή Ελέγχου του άρθρου 21 Νοσχ διαβιβάζει τον σχετικό φάκελο, με όλα τα αποδεικτικά έγγραφα και στοιχεία, στο Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο το οποίο, «μετά από προηγούμενη εκτίμηση του αποδεικτικού υλικού, επιβάλλει ως κύρωση την έκπτωση από το βουλευτικό αξίωμα».

Εξ άλλου, κατά την παρ. 2 του άρθρου 26 Νοσχ «Ενώπιον του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου ακολουθείται η διαδικασία του ν. 345/1976, όπως κάθε φορά ισχύει».

Ο νόμος 345/1976 (Κώδικας περί του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου), στο Κεφάλαιο ΣΤ΄ υπό τον τίτλο «Κρίσις περί της εκπτώσεως των βουλευτών», προβλέπει διαδικασία κατ'αντιμωλίαν, όπου διάδικοι είναι ο αιτών την έκπτωση του βουλευτή και ο καθ'ού η αίτηση βουλευτής (άρθρο 39). Στη συγκεκριμένη περίπτωση, όμως, δεν υπάρχει κατά νομική κυριολεξία «αιτών», αφού η Επιτροπή Ελέγχου απλώς «διαβιβάζει» τον φάκελο, δηλ. γνωστοποιεί επισήμως στο ΑΕΔ ένα γεγονός που περιήλθε σε γνώση της, χωρίς συνακόλουθη αίτηση για συναγωγή νομικών επιπτώσεων. Συνεπώς, τίθεται το ερώτημα ποιοι θα είναι οι διάδικοι στη δίκη ενώπιον του ΑΕΔ; Ποιος θα είναι ο αντίδικος του απειλουμένου με έκπτωση βουλευτή;

Το ίδιο ζήτημα, από μια άλλη σκοπιά, γεννάται από την ίδια τη διατύπωση του άρθρου 29 παρ. 2 του Συντάγματος, το οποίο αναφέρεται στην έκπτωση «με πρωτοβουλία του ειδικού οργάνου», δηλ. της Επιτροπής Ελέγχου. Τούτο σημαίνει ότι η όλη διαδικασία ενώπιον του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου κινείται αποκλειστικώς και μόνον με την «πρωτοβουλία» της Επιτροπής Ελέγχου ή μπορεί να κινηθεί και με την πρωτοβουλία κάποιου τρίτου που έχει έννομο συμφέρον, και ο οποίος μπορεί να καταθέσει αίτηση ενώπιον του ΑΕΔ επικαλούμενος τα στοιχεία της Επιτροπής Ελέγχου; Πλέον σύμφωνη με τη συστηματική ερμηνεία όλων των εμπλεκομένων συνταγματικών διατάξεων (κυρίως δε του άρθρου 20 παρ. 1 για το δικαίωμα παροχής εννόμου προστασίας αλλά και η ταυτότητα του νομικού λόγου έκπτωσης των άρθρων 29, 56 και 58) φαίνεται η δεύτερη απάντηση στο ως άνω ερώτημα. Το νομοσχέδιο φαίνεται, εν τούτοις, να επιλέγει την άποψη της κίνησης της διαδικασίας για την έκπτωση από το βουλευτικό αξίωμα αποκλειστικώς από την Επιτροπή Ελέγχου.

Εν όψει όλων των ανωτέρω, θα ήταν, ίσως, σκόπιμο εάν ο ίδιος ο νομοθέτης επέλυε τα σχετικά ζητήματα, ώστε να μην ανακύψουν προβλήματα στην εφαρμογή των διατάξεων του νομοσχεδίου.

Άρθρο 29

Α. Το ζήτημα της νομικής προσωπικότητας

Με τη διάταξη της παραγράφου 6 του άρθρου 29 του νομοσχεδίου, «Το πολιτικό κόμμα αποκτά με την ίδρυσή του νομική προσωπικότητα για την εκπλήρωση της συνταγματικής αποστολής του».

Το πολιτικό κόμμα, έτσι, αναγνωρίζεται ως νομικό πρόσωπο, δηλ. ως ένωση προσώπων ή ως σύνολο περιουσίας για την εξυπηρέτηση ορισμένου σκοπού που αποκτά ικανότητα δικαίου και γίνεται έτσι υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Όπως αναφέρεται και στην αιτιολογική έκθεση, σήμερα στα πολιτικά κόμματα δεν αναγνωρίζεται νομική προσωπικότητα, αλλ'απλώς και μόνον ικανότητα του να είναι διάδικοι. Τίθεται όμως το ζήτημα τί είδους νομικό πρόσωπο θα είναι πλέον ένα πολιτικό κόμμα: θα είναι δημοσίου δικαίου ή ιδιωτικού δικαίου;

Τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ιδρύονται κατά κανόνα με πράξη της Πολιτείας (νόμος ή διοικητική πράξη) για την επίτευξη δημόσιου σκοπού και ασκούν δημόσια εξουσία. Είναι προφανές ότι ένα πολιτικό κόμμα δεν μπορεί να περιβληθεί τη μορφή ενός νπδδ.

Τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου διακρίνονται, ως γνωστόν, σε εκείνα του αστικού δικαίου (σωματείο, ίδρυμα, επιτροπή εράνου και αστική εταιρία με νομική προσωπικότητα) και του εμπορικού δικαίου (εμπορικές εταιρείες και συνεταιρισμοί), ισχύει δε η αρχή του *numerus clausus*, δηλ. δεν είναι δυνατή η δημιουργία νέων μορφών νομικών προσώπων με ιδιωτική βούληση. Ο νομοθέτης, βέβαια, μπορεί να προσδιορίσει και νέες μορφές νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου. Τίθεται, συνεπώς, το ερώτημα: το πολιτικό κόμμα εμπίπτει σε κάποια από τις γνωστές μορφές νπιδ (προφανώς μόνον το σωματείο θα μπορούσε να ανταποκρίνεται στα χαρακτηριστικά ενός πολιτικού κόμματος, όμως τυχόν αναγνώριση σωματειακής μορφής στα κόμματα τα υπαγάγει αυτομάτως στο άρθρο 12 παρ. 2 του Συντάγματος, όπου προβλέπεται η διάλυση του σωματείου με δικαστική απόφαση) ή με το νομοσχέδιο δημιουργείται μια νέα μορφή νπιδ, πέραν εκείνων που προβλέπονται μέχρι σήμερα, και με ποια ιδιαίτερα χαρακτηριστικά;

Τίθεται επί πλέον και το ζήτημα του ακριβούς προσδιορισμού της νομικής σημασίας της ρήτρας «για την εκπλήρωση της συνταγματικής αποστολής του» που υπάρχει στην ίδια παράγραφο 6 του άρθρου 29 του νομοσχεδίου. Η αληθής έννοια είναι ότι η νομική προσωπικότητα αναγνωρίζεται μόνον στο μέτρο που εξυπηρετεί την εκπλήρωση της εν λόγω αποστολής (και συνεπώς, για μια δραστηριότητα που δεν συναρτάται άμεσα με την αποστολή αυτή, το πολιτικό κόμμα δεν έχει νομική προσωπικότητα) ή πρόκειται απλώς για την καταγραφή του σκοπού της συγκεκριμένης διάταξης, που αντί να βρίσκεται στην αιτιολογική έκθεση έχει ενταχθεί στο κείμενο του νόμου;

Β. Το ζήτημα της ίδρυσης ενός πολιτικού κόμματος

Μέχρι σήμερα, το νομικό ζήτημα του τρόπου ίδρυσης ενός πολιτικού κόμματος δεν είχε αντιμετωπιστεί ούτε από τη νομοθεσία ούτε από τη νομολο-

γία. Γίνεται γενικά δεκτό ότι το άρθρο 29 παρ. 1 Σ. δημιουργεί ένα ατομικό δικαίωμα των ελλήνων πολιτών που έχουν το εκλογικό δικαίωμα να ιδρύουν πολιτικό κόμμα, χωρίς εκ του Συντάγματος αριθμητικό περιορισμό και χωρίς ιδιαίτερο νομικό τύπο. Η δήλωση στον Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου περί μη βίαιης κατάληψης της εξουσίας ή ανατροπής του ελεύθερου δημοκρατικού πολιτεύματος που προβλέπεται στο – καταργούμενο, άλλωστε, με το υπό εξέταση νομοσχέδιο – ν.δ. 59/1974 χρειαζόταν να γίνει «προ της αναλήψεως οιασδήποτε δραστηριότητας», και δεν ήταν στοιχείο αναγκαίο για να θεωρηθεί νομικά ένα πολιτικό κόμμα ως ιδρυθέν.

Με τις διατάξεις, όμως, του άρθρου 29 του νομοσχεδίου, το καθεστώς αυτό αλλάζει ριζικά, και το χρονικό σημείο ίδρυσης ενός πολιτικού κόμματος αποκτά ιδιαίτερη νομική σημασία, αφού με την ίδρυσή του το πολιτικό κόμμα αποκτά νομική προσωπικότητα, γίνεται δηλ. υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Εμμέσως πλην σαφώς, από την παρ. 1 του άρθρου 29 Νσχ προκύπτει ότι η ίδρυση ενός πολιτικού κόμματος γίνεται δια και από την κατάθεση της ιδρυτικής δήλωσης στον Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου, γεγονός, άλλωστε, με βεβαία χρονολογία. Ερωτηματικά γεννώνται, εν τούτοις, ως προς τη σκοπιμότητα και τη νομική σημασία της περιγραφής του περιεχομένου της δήλωσης αυτής από τον ίδιο το νόμο, ο οποίος επαναλαμβάνει τη διάταξη του άρθρου 29 παρ. 1 in fine του Συντάγματος. Και τούτο διότι η ελληνική έννομη τάξη δεν προβλέπει κάποια νομική κύρωση για την περίπτωση μη συμμόρφωσης προς τη δήλωση αυτή, η οποία είναι άλλωστε εξαιρετικά γενικού περιεχομένου. Είναι προφανές ότι εάν κάποιοι θέλουν να ιδρύσουν πολιτικό κόμμα για να διαδραματίσουν έναν ρόλο στην πολιτική ζωή της Χώρας, a priori δεσμεύονται ότι θα σεβαστούν το Σύνταγμα, άρα και το άρθρο 29 παρ. 1 (δεν πρέπει να διαφεύγει της προσοχής ότι το ν.δ. 59/1974 εκδόθηκε τον Σεπτέμβριο του 1974, στις ιδιαίτερες συνθήκες της εποχής και πριν από την ψήφιση του Συντάγματος του 1975).

Στη συνέχεια (παρ. 2 του άρθρου 29 Νσχ) προβλέπεται ότι στον Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου υποβάλλεται και το καταστατικό ή η ιδρυτική διακήρυξη του πολιτικού κόμματος. Το νομοσχέδιο δεν διακρίνει εάν η υποβολή αυτή πρέπει να γίνεται μαζί με την κατάθεση της ιδρυτικής δήλωσης ή όχι, αλλά από το γεγονός ότι, όπως ήδη ελέχθη, δια της καταθέσεως της ιδρυτικής δήλωσης επέρχονται συγκεκριμένες έννομες συνέπειες, θα πρέπει να γίνει ερμηνευτικά δεκτό ότι η υποβολή του καταστατικού θα πρέπει να συνοδεύει την ιδρυτική δήλωση.

Ζήτημα δημιουργείται, ακόμη, και με την πρόβλεψη του νομοσχεδίου ότι το καταστατικό ή η ιδρυτική διακήρυξη πρέπει να υπογράφονται από τουλάχιστον πεντακόσιους πολίτες με δικαίωμα ψήφου. Ο αριθμός αυτός παρίσταται ως πολύ μεγάλος για να είναι τυπική προϋπόθεση άσκησης ενός ατομικού δικαιώματος (ως στοιχεία συγκριτικά, το σωματείο χρειάζεται 20 πρόσωπα –φυσικά ή και νομικά - , η ένωση προσώπων που δεν αποτελούν σωματείο μπορεί να ιδρυθεί και από λιγότερα από είκοσι πρόσωπα, η δε επιτροπή εράνου χρειάζεται πέντε τουλάχιστον – φυσικά ή νομικά, και αυτή – πρόσωπα). Μπορεί, ενδεχομένως, να θεωρηθεί ότι η διάταξη αυτή θίγει τον πυρήνα του εν λόγω ατομικού δικαιώματος, πολλώ μάλλον εν όψει της νέας διάταξης του άρθρου 25 παρ. 1 εδ. δ' του Συντάγματος, κατά την οποία οι περιορισμοί των ατομικών δικαιωμάτων «πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας». Το άρθρο 29 παρ. 1 του Συντάγματος, που εγκαθιδρύει το ατομικό δικαίωμα ίδρυσης πολιτικών κομμάτων, δεν περιέχει ούτε περιορισμό ούτε επιφύλαξη υπέρ του νόμου.

Τέλος, ένα άλλο ζήτημα γεννάται από τη σιωπή του νομοσχεδίου ως προς τη διαδικασία η οποία ακολουθείται μετά την κατάθεση της ιδρυτικής δήλωσης στον Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου, και συγκεκριμένα τί αρμοδιότητες έχει ο Εισαγγελέας. Εξετάζει τα τυπικά στοιχεία που απαιτεί ο νόμος για την ίδρυση του πολιτικού κόμματος (πχ. το περιεχόμενο της ιδρυτικής δήλωσης ή εάν υπάρχουν πεντακόσιες υπογραφές ή εάν όλοι οι υπογράφοι είναι πολίτες με δικαίωμα ψήφου κλπ.), κατ'αναλογία της διαδικασίας που ακολουθείται στο Πρωτοδικείο για τα σωματεία, ή όχι;

Εάν δοθεί αρνητική απάντηση στο ανωτέρω ερώτημα, τίθεται το ζήτημα τι νομική σημασία έχουν, πλέον, τόσο η ίδια η ανάμειξη του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου στη διαδικασία ίδρυσης ενός πολιτικού κόμματος, δηλαδή ενός νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου κατά τα ανωτέρω, όσο και οι τυπικές προϋποθέσεις που θέτει το νομοσχέδιο.

Εάν δοθεί θετική απάντηση στο ανωτέρω ερώτημα, τότε πρέπει να γίνει δεκτό ότι η αρμοδιότητα αυτή του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου είναι δικαστικής και όχι διοικητικής φύσεως, εν όψει του άρθρου 89 παρ. 3 του Συντάγματος, που απαγορεύει την άσκηση διοικητικών καθηκόντων στους δικαστικούς λειτουργούς. Με άλλα λόγια, ο Εισαγγελέας στην περίπτωση αυτή εκδίδει «δικαστική απόφαση», δηλ. κρίση επί της ουσίας, η οποία, όμως πρέπει, κατ'άρθρο 93 παρ. 3 του Συντάγματος, να είναι ειδικά αιτιολογημένη και να απαγγέλλεται σε δημόσια συνεδρίαση, διαδικασία η οποία δεν προ-

βλέπεται ούτε από τις διατάξεις του νομοσχεδίου ούτε από τη Δικονομία. Και τούτο, ανεξαρτήτως της προβληματικής, συνταγματικά, δυνατότητας του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου να λειτουργεί ως οιονεί μονομελές δικαστήριο και να εκδίδει δικαστικές αποφάσεις.

Αθήνα, 3 Ιουνίου 2002

Ο Εισηγητής Επιστημονικός Συνεργάτης
Στέφανος Ι. Κουτσομπίνας
Επικ. Καθηγητής Νομικής Παν/μίου Θράκης

Ο Προϊστάμενος του Τμήματος
Στέλιος Ν. Κουσούλης
Επικ. Καθηγητής Νομικής Παν/μίου Αθηνών

Για το Επιστημονικό Συμβούλιο
Καθηγητής Κώστας Γ. Μαυριάς