

3. ΕΙΣΗΓΗΤΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΣΤΗΝ ΠΡΟΤΑΣΗ ΝΟΜΟΥ «Έλεγχος εκλογικών εσόδων και δαπανών πολιτικών κομμάτων και υποψηφίων βουλευτών και άλλες διατάξεις»

Προς τη Βουλή των Ελλήνων

«Το Κόμμα αποτελεί απαραίτητον συστατικόν της λειτουργίας των ελευθέρων πολιτευμάτων. Τα ελεύθερα πολιτεύματα δεν ημπορούν να λειτουργήσουν χωρίς την ύπαρξη Κομμάτων. Μόνον εις τας τυραννίας δεν υπάρχουν Κόμματα, διότι υπάρχουν εις αυτά όχι ελεύθεροι άνθρωποι αλλά δούλοι. Εις τα ελεύθερα πολιτεύματα οι ελεύθεροι άνθρωποι έχουν πολιτικές γνώμας και οι όμοφρονες συναντώνται. Και η συνάντησις αποτελεί το Κόμμα, αποτελεί την συνεργασίαν των ανθρώπων, οι οποίοι κινούνται από τας αυτάς πεποιθήσεις, έχουν τας ίδιας επιδιώξεις και υπηρετούν κοινά ιδεώδη. Αποτελεί, επομένως, το Κόμμα όχι θεσμόν αθέμιτον, αλλά λειτουργίαν απαραίτητον των ελευθέρων πολιτευμάτων». (Γεώργιος Παπανδρέου).

Τη λειτουργία αυτή θεσμοθετεί το άρθρο 29 του Συντάγματος 1975/1986. Ταυτόχρονα στην παρ. 2 του ιδίου άρθρου, δίνεται η δυνατότης στον νομοθέτη να θεσπίσει τις απαραίτητες διατάξεις, που θα προβλέπουν την οικονομική ενίσχυση των κομμάτων από το κράτος, αλλά ταυτόχρονα και τη δημοσιότητα των εκλογικών δαπανών των κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών. Η δημοσιότης των δαπανών που καθορίζεται από το υπάρχον νομικό πλαίσιο (γ. 2429/1996 ΦΕΚ 155 Α') δεν αποτελεί το πλήρες και σαφές νομοθετικό πλαίσιο, που θα αποσαφήνιζε το σοβαρότατο ζήτημα της δημοσιότητας της προέλευσης των

ιδιωτικών πόρων των πολιτικών κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών. Η εμπειρία που αποκτήθηκε από τη μέχρι σήμερα εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων, αποκαλύπτει όλα τα κενά και τις ασάφειες, που οδηγούν στη δυσχερή αν όχι ανέφικτη καθιέρωση και εφαρμογή της αρχής της διαφάνειας στην οικονομική διαχείριση του προεκλογικού αγώνος.

Οι κοινοβουλευτικές Δημοκρατίες σήμερα ανά τον κόσμο κυριολεκτικά δονούνται από μία κρίση αναξιοπιστίας και αμφισβήτησης του πολιτικού κόσμου, που προέκυψε τόσο από την αδυναμία των συστημάτων αυτών να δώσουν απάντηση και λύση στα προβλήματα, που αντιμετωπίζουν οι πολίτες, όσο και από μία σειρά οικονομικών σκανδάλων που συγχλονίζουν την πολιτική και κοινωνική ζωή του Δυτικού Κόσμου.

Το αίτημα αναμόρφωσης και συμπλήρωσης της υπάρχουσας νομοθεσίας ελέγχου των εκλογικών εσόδων και δαπανών καθίσταται πλέον επιτακτικό, με σκοπό να ελέγξει όχι μόνο τα ποσά που δαπανώνται κατά τις προεκλογικές εκστρατείες πολιτικών κομμάτων και υποψηφίων βουλευτών, αλλά κυρίως τις πηγές αυτών των ποσών, με σκοπό τη διεύρυνση των πηγών χρηματοδότησης των προεκλογικών δαπανών για την αποφυγή εξάρτησης των υποψηφίων από τα μεγάλα οικονομικά συμφέροντα.

Ο Πρόεδρος της Πολιτειακής Βουλής της Καλιφόρνιας, Jesse Unruh, έχει πει την αξιωματική φράση ότι «τα χρήματα είναι το μητρικό γάλα της πολιτικής». Γνωρίζουμε ότι στο σημερινό κόσμο το χρήμα είναι μέσο απόκτησης επιρροής και πολιτικής δυνάμεως. Είναι ανάγκη, που αναφέρεται σε αυτή καθεαυτή την προστασία των δημοκρατικών θεσμών και του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος, να νομοθετηθούν τα μέτρα εκείνα, που θα διασφαλίσουν την ανεξαρτησία των κομμάτων και των βουλευτών από τις ισχυρές εξωκομματικές επιρροές, που αποτελούν τη συνισταμένη των μεγάλων οικονομικών συμφερόντων.

Η δημοκρατική αρχή του πολιτεύματός μας κατοχυρώνει συνταγματικά τη λαϊκή κυριαρχία. Η έννοια της αρχής αυτής είναι η συμμετοχή των Ελλήνων στην πολιτική ζωή της χώρας, με την άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι υπό καθεστώς πλήρους ισότητας. Η εφαρμογή στην πράξη της αρχής των ίσων ευκαιριών, ως προς την έκφραση της επιλογής του πολίτη μεταξύ των πολιτικών κομμάτων και

των υποψηφίων βουλευτών διά της ψήφου του, αλλά και ως προς τη διεκδίκηση της εμπιστοσύνης του εκλογικού σώματος από τα κόμματα και τους υποψηφίους, απαιτεί την ισότητα στις οικονομικές δυνατότητες των υποψηφίων.

Για τον λόγο αυτό το προτεινόμενο σχέδιο νόμου προβλέπει ανώτατο συνολικό ύψος επιτρεπομένων δαπανών των υποψηφίων βουλευτών, ανάλογα με τον αριθμό των δημοτών εκάστης εκλογικής περιφέρειας. Ταυτόχρονα προτείνει την καθιέρωση ανωτάτου ορίου επιτρεπομένων εκλογικών δαπανών και για τα πολιτικά κόμματα. Το προτεινόμενο ποσό, από την πρακτική που εφαρμόστηκε στις τελευταίες εκλογές, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι οριοθετεί τις επιτρεπόμενες δαπάνες στο μέσον περίπου της αποστάσεως, μεταξύ των δαπανών στις οποίες υπεβλήθησαν τα μεγάλα και τα μικρά κόμματα και οπωσδήποτε εγγύτερα στις δαπάνες, που πραγματοποιήθηκαν από τα μικρά κόμματα κατά τις τελευταίες γενικές εκλογές.

Η πραγματική καινοτομία, που εισάγει το προτεινόμενο σχέδιο νόμου, είναι η ανάληψη της ευθύνης της οικονομικής διαχείρισεως των εκλογικών εσόδων και δαπανών από φυσικά πρόσωπα, τα οποία το πολιτικό κόμμα και ο υποψήφιος βουλευτής επιλέγουν προς τούτο. Η πρόταση αυτή προέρχεται από την αντίστοιχη πρακτική ακολουθούμενη από ετών σε δυτικές χώρες. Στην ουσία υλοποιεί την αρχή της συμμετοχής των πολιτών στη διαχείριση της προεκλογικής δραστηριότητας, καθιστώντας αυτούς υπεύθυνους και υπόλογους έναντι της πολιτείας για την τήρηση των διατάξεων του νόμου.

Η καθιερωθείσα από τις ισχύουσες διατάξεις άσκησης του ελέγχου των εκλογικών δαπανών των κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών από διακομματική κοινοβουλευτική επιτροπή, αφ' ενός μεν διατηρεί τον έλεγχο εντός του Κοινοβουλίου, αφ' ετέρου όμως δεν θεραπεύει το σύστημα ελέγχου από τη γενεσιουργό αιτία της κακοδαιμονίας του: την άτυπη κοινοβουλευτική αλληλεγγύη. Ήδη προβάλλει επιτακτικά η ανάγκη αναθέσεως του ελέγχου σε δικαστική αρχή.

Βάσει του άρθρου 98 παρ. 1 του Συντάγματος, στο Ελεγκτικό Συνέδριο, ως «δημοσιονομικό δικαστήριο», μπορεί να ανατεθούν από τον νομοθέτη και περαιτέρω ελεγκτικές αρμοδιότητες. Η εμπειρία από την

επιτυχή άσκηση των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι τούτο αποτελεί «τον οφθαλμό της Βουλής» στην εκτέλεση του Προϋπολογισμού του Κράτους, έργο που επιτελείται και ολοκληρώνεται με την υποβολή στον Πρόεδρο της Βουλής της ετήσιας έκθεσης του Συνεδρίου, οδηγούν στην πρόταση αναθέσεως, διά του παρόντος σχεδίου νόμου στο Ελεγκτικό Συνέδριο, του έργου του ελέγχου των προεκλογικών εσόδων και δαπανών των πολιτικών κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών.

Οι προβλεπόμενες «κυρώσεις» για την παράβαση των διατάξεων που ισχύουν περιέρχονται στην αρμοδιότητα του Προέδρου της Βουλής και συνίστανται αποκλειστικά και μόνο στην περικοπή της χρηματοδότησης των κομμάτων από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, καθώς και την επιβολή χρηματικών προστίμων. Εν όψει της καθιερωμένης βουλευτικής ασυλίας, αλλά και της άτυπης «ασυλίας», που απολαμβάνουν στην ουσία όλοι οι πολιτευτές από τις κρατικές αρχές, προτείνεται η θέσπιση αυστηρών ποινών για τα μέλη της διαχειριστικής επιτροπής και ο καταλογισμός χρηματικού ποσού σε βάρος του υποψηφίου βουλευτή. Όμοιες αυστηρές ποινές προβλέπονται και για τα πρόσωπα που συνεισφέρουν στις προεκλογικές δαπάνες καθ' υπέρβαση των οριζομένων διά του σχεδίου νόμου ορίων.

Έχει λεχθεί ότι η κατάργηση του κρατικού μονοπωλίου στα ραδιοτηλεοπτικά μέσα μαζικής ενημερώσεως (ΜΜΕ) αποτελεί «τη βαθύτερη τομή στη μεταπολιτευτική πραγματικότητα της Ελλάδος. Η πολιτική, κοινωνική και πνευματική ζωή της χώρας, πριν και μετά από το κρίσιμο αυτό σημείο, είναι από πολλές απόψεις εντελώς διαφορετική». Άμεσα συνυφασμένο με αυτή την πραγματικότητα είναι το ερώτημα πώς εξασφαλίζονται οι αναγκαίοι και τεράστιοι οικονομικοί πόροι για την πολιτική επικοινωνία κομμάτων και υποψηφίων.

Η ταύτιση των ΜΜΕ με ισχυρούς παράγοντες της οικονομικής ζωής αποτελεί τον καταλύτη μετατροπής της οικονομικής ισχύος σε πολιτική εξουσία. Η κατάσταση αυτή οδηγεί σε πολιτικά κόμματα διοικούμενα από τους ειδικούς της πολιτικής επικοινωνίας, με μείωση της σημασίας και της αγωνιστικής συμμετοχής στην πολιτική διαδικασία των εθελοντών και των οπαδών των κομμάτων. Η συμμετοχή στην πολιτική

διαδικασία των ΜΜΕ και η εφαρμογή των στυγνών κανόνων της προπαγάνδας και της ψυχολογίας της μάζας οδηγεί σε έξαρση και το θλιβερό φαινόμενο της αρνητικής προεκλογικής προπαγάνδας που στρέφεται κατά των αδυναμιών του αντιπάλου, υποκαθιστώντας την προβολή των ιδίων και προγραμμάτων των διεκδικούντων την εκλογή τους και την ανάληψη της πολιτικής εξουσίας.

Με τις προτεινόμενες διά του παρόντος σχεδίου νόμου διατάξεις, λαμβανομένης υπόψη της κατά το άρθρο 15 του Συντάγματος εξαιρέσεως των ραδιοτηλεοπτικών ΜΜΕ, από τις προστατευτικές για τον τόπο διατάξεις του άρθρου 14, προτείνεται η καθιέρωση περιορισμού του χρόνου πολιτικού διαλόγου και μηνυμάτων κατά την προεκλογική περίοδο στα κόμματα, καθώς και η κάλυψη του συνόλου της σχετικής δαπάνης από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Η εμπειρία από την πρώτη εφαρμογή των διατάξεων του ν. 2429/1996 στις βουλευτικές εκλογές, όπως είχαμε προβλέψει κατά τη συζήτηση του νόμου στη Βουλή, αποδεικνύει ότι:

1. Ο νόμος αυτός αποτελεί μνημείο πολιτικής υποκρισίας και θεσμοθετεί το σκανδαλώδες καθεστώς αδιαφάνειας στα οικονομικά των κομμάτων.
2. Δεν υπάρχει καμία δυνατότητα αντικειμενικού ελέγχου των εσόδων και πάσης φύσεως παροχών προς τα κόμματα και τους υποψηφίους βουλευτές.
3. Οι εμφανείς εκλογικές δαπάνες των πολιτικών κομμάτων, μόνο για την προεκλογική διαφήμισή τους (5.778.453.000 δραχμές) υπερέβησαν κατά πολύ το όριο του άρθρου 11 του ν. 2429/1996 (4.800.000.000 δραχμές).
4. Οι υποψήφιοι βουλευτές των μεγάλων αστικών κέντρων εμφανώς υπερέβησαν το όριο δαπανών που τίθεται με τον ισχύοντα νόμο, όταν ληφθεί υπόψη υποψήφιος βουλευτής που συνέστησε 14 εκλογικά κέντρα.
5. Οι συνεχείς εμφανίσεις υποψηφίων βουλευτών στους τηλεοπτικούς σταθμούς, κατά την προεκλογική περίοδο καθ' όλη τη διάρκεια του 24ωρου, που δεν θεωρούνται γενόμενες προεκλογικές δαπάνες σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, οδήγησε τον Πρόεδρο της Βουλής να δηλώσει σε συνέντευξή του ότι: «... αν συνεχίσουμε την ανοχή μας στην ασιδωσία των ιδιοκτητών ΜΜΕ, θα μεταβάλλουμε σιγά-σιγά τους κοινοβουλευτικούς θεσμούς σε αδειανά πουκάμισα...».
6. Η οργανωμένη και μαζική μετακίνηση των ετεροδημοτών, με τη

δαπάνη δισεκατομμυρίων δραχμών από τα «δυνάμενα» να διαθέσουν κόμματα, παραβίασε ευθέως το πνεύμα και το γράμμα του άρθρου 52 του Συντάγματος, για την έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας μέσω της ελεύθερης και ανόθευτης εκδήλωσης της λαϊκής θέλησης.

Οι προτεινόμενοι διά της παρούσης προτάσεως νόμου κανόνες ασκήσεως της προεκλογικής εκστρατείας κομμάτων και υποψηφίων βουλευτών στοχεύουν κυρίως στη ριζική μεταρρύθμιση του τρόπου άσκησης της πολιτικής, της συμβολής των ΜΜΕ σε αυτήν και της συμμετοχής του πολίτη στον εκλογικό ανταγωνισμό. Θα ήταν δυνατό να λεχθεί ότι αν η παροχή ψήφου είναι η πιο σημαντική πολιτική πράξη, τότε η οικονομική συμμετοχή στην εκλογική διαδικασία είναι η δεύτερη πιο σημαντική. Η καθιέρωση κανόνων διαφάνειας και ορίων στη χρηματοδότηση των κομμάτων, ταυτόχρονα με τη θέσπιση φορολογικών κινήτρων για τη χρηματοδότηση από τους ιδιώτες της πολιτικής διαδικασίας, αναμένεται ότι θα έχει σαν αποτέλεσμα την ενεργοποίηση της κοινωνίας, με την ανάληψη από τους πολίτες ενεργών πρωτοβουλιών για την έκφραση, μέσω της πολιτικής αντιπαράθεσης, των προσδοκιών τους, των ανησυχιών και των ενδιαφερόντων τους.

Η βούληση της κρατικής εξουσίας να εφαρμόσει τους προτεινόμενους κανόνες δικαίου, παραμένει η απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχία των σκοπών του προτεινόμενου σχεδίου νόμου.

Οι αναφερόμενες προτάσεις αποτελούν τα συμπεράσματα μελετών και αναλύσεων του θέματος, από διακεκριμένους παράγοντες της πολιτικής, επιστημονικής, δημοσιογραφικής και κοινωνικής ζωής του τόπου που έχουν δημοσιευθεί. Πρέπει ειδικότερα να αναφερθούν τα συμπεράσματα της σχετικής επεξεργασίας του θέματος από τον Όμιλο Προβληματισμού για τον Εκσυγχρονισμό της Ελληνικής Κοινωνίας. (Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση τεύχος 15-16/1993).

Εκφράζεται η ευχή όπως οι αρχές του παρόντος σχεδίου νόμου ληφθούν υπ' όψη κατά την προσεχή αναθεώρηση του Συντάγματος, ώστε με ρητή συνταγματική διάταξη να αποτελεί λόγο εκπτώσεως από του βουλευτικού αξιώματος, του βουλευτού που παραβιάζει τις διατάξεις του παρόντος.

Αθήνα, 8/10/1996

Μανώλης Κ. Κεφαλογιάννης