

**Τα οικονομικά των πολιτικών κομμάτων στον ν. 4304/2014.
Τέταρτη γενιά του δικαίου τους ή μία ακόμη μνημονιακή υποχρέωση;**

*Θανάσης Γ. Ξηρός
ΔΝ-Δικηγόρος*

I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Από τη στιγμή που τα πολιτικά κόμματα αναγορεύτηκαν σε συνταγματικό θεσμό το 1975, τα οικονομικά τους συγκεντρώνουν το ενδιαφέρον του κοινού νομοθέτη περιοδικά και με συχνότητα περίπου δεκαετίας. Ο ν. 1443/1984¹ αποτέλεσε τον πρώτο εκτελεστικό της παρ. 2 του άρθρου 29 Συντ. Αναμορφώθηκε ριζικά με τον ν. 2429/1996², ο οποίος έχει επιδείξει αξιοσημείωτη όσο και μοναδική αντοχή στον χρόνο. Είκοσι σχεδόν έτη μετά τη θέση του σε ισχύ παραμένει ο κορμός της ισχύουσας νομοθεσίας, αρκετές από τις επιλογές του επιβιώνουν ακόμη, με αδιαφοροποίητη μάλιστα τη διατύπωσή τους, ορισμένες δε απέκτησαν στο μεταξύ συνταγματική περιωπή. Τέλος, με τον ν. 3023/2002³ εξειδικεύθηκαν οι νέοι ορισμοί της

¹ «Οικονομική ενίσχυση των πολιτικών κομμάτων και άλλες διατάξεις» (ΕτΚ Α', φ. 73 της 22^{ης} Μαΐου 1984).

² «Χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων-Δημοσιότητα και έλεγχος των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών-Δήλωση περιουσιακής κατάστασης πολιτικών, κρατικών λειτουργών και υπαλλήλων, ιδιοκτητών μέσων μαζικής ενημέρωσης και εντύπων και άλλων κατηγοριών προσώπων και άλλες διατάξεις» (ΕτΚ Α', φ. 155 της 10^{ης} Ιουνίου 1996).

³ «Χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων από το κράτος. Έσοδα και δαπάνες, προβολή, δημοσιότητα και έλεγχος των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών» (ΕτΚ Α', φ. 146 της 25^{ης} Ιουνίου 2002).

αναθεώρησης του 2001. Τα τρία νομοθετήματα συγκροτούν τις αντίστοιχες γενιές του δικαίου των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων.

Στο μεσοδιάστημα από την προηγούμενη έως την επόμενη γενιά οι, όχι σπάνιες και συνήθως ευκαιριακές, παρεμβάσεις του κοινού νομοθέτη εξαντλήθηκαν στη σημειακή τροποποίηση ή στη συμπλήρωση διατάξεων δευτερεύουσας, μάλλον, σημασίας. Κοινό και σταθερό τους γνώρισμα είχαν τη διευθέτηση εκκρεμοτήτων ή την όψιμη αντιμετώπιση ζητημάτων που απασχόλησαν, κατά καιρούς, την επικαιρότητα. Χρειάστηκε να περάσουν δώδεκα έτη από την εκδήλωση της τελευταίας πρωτοβουλίας, που κατέλαβε στο σύνολό της τη ρυθμιζόμενη ύλη, για να βρεθούν, το φθινόπωρο του 2014, τα οικονομικά των πολιτικών κομμάτων στο επίκεντρο της νομοθετικής παραγωγής.

Το εύρος της πρωτοβουλίας, καθαυτό, αλλά και σε συνδυασμό με τη χρονική απόσταση που την χωρίζει την προηγούμενη όμοια, επιτρέπει, καταρχήν, να υποστηριχθεί η άποψη ότι ο ν. 4304/2014⁴ σηματοδοτεί τη μετάβαση στην επόμενη γενιά του δικαίου των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων. Η θέσπισή του εκπλήρωσε, επίσης, ανειλημμένη δέσμευση έναντι των δανειστών της χώρας στο πλαίσιο του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής. Τέταρτη γενιά του δικαίου τους ή μια ακόμη ανειλημμένη μνημονιακή υποχρέωση συνθέτουν τις δύο όψεις του ίδιου νομίσματος και συγκεκριμενοποιούν τις επιμέρους συνιστώσες του διλήμματος το οποίο εξετάζεται στην εισήγησή μου.

II. Τα ζητούμενα μιας νέας νομοθετικής πρωτοβουλίας⁵

Η μακρά εφαρμογή στην πράξη του ν. 3023/2002 ανέδειξε σημεία, στα οποία ο κοινός νομοθέτης όφειλε να συγκεντρώσει το ενδιαφέρον του. Υποδείξεις προς την ίδια κατεύθυνση απαντώνται και στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, όταν κλήθηκε να τάμει σχετικές διαφορές. Ο κύκλος των νομοθετικά αναγκαίων παρεμβάσεων εμπλουτίστηκε, τέλος, από επεξεργασίες της επιστήμης. Πρόκειται για τις τρεις, παράλληλες και συχνά διασταυρούμενες, ροές που συγκαθορίζουν το πλαίσιο, τουλάχιστον στις βασικές επιλογές, της αναμενόμενης νομοθετικής πρωτοβουλίας. Η εκδήλωση και, συνεπεία της, η κατεύθυνση της

⁴ «Έλεγχος των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων και των αιρετών αντιπροσώπων Βουλής και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και άλλες διατάξεις» (ΕτΚ Α΄, φ. 234 της 23^{ης} Οκτωβρίου 2014).

⁵ Βλ. Θ. Ξηρού, Πρόσφατες εξελίξεις και προτάσεις νομοθετικής ή συνταγματικής πολιτικής, στον τόμο: του ιδίου, Η ίδρυση, η συμμετοχή στις εκλογές και τα οικονομικά των πολιτικών κομμάτων στο Σύνταγμα, στη νομοθεσία και τη νομολογία, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2014, ιδίως σ. 362 επ.

μετάβασης στην τέταρτη γενιά του δικαίου των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων εντοπίστηκαν σε δύο, *ισοδύναμους θεσμικά*, στόχους.

Η *διαφάνεια στην οικονομική διαχείριση* κατοχυρώθηκε, ρητά, το 2001 ως θεμελιώδης συνταγματική αρχή⁶. Έκτοτε οι, κατά καιρούς, επιλογές του κοινού νομοθέτη φαίνεται να έχουν εξασφαλίσει ένα ικανοποιητικό, κατά βάση, *κεκτημένο*, στο οποίο κάθε νέα παρέμβασή του πρέπει να εισφέρει ενισχυτικά και να προσθέτει κανονιστικά. Ζητούμενό της είναι, εν πρώτοις, η *εμβάθυνση* της αρχής με την *επαύξηση της δημοσιότητας*, ιδίως μέσω της αξιοποίησης των σύγχρονων τεχνολογιών, σε συνδυασμό με την υποχώρηση, ενδεχομένως και την εγκατάλειψη, ορισμένων από τα, γνωστά και παραδοσιακά, μέσα για την επίτευξή της. Επιβάλλεται, επίσης, η *θωράκιση του ελέγχου*, ώστε να καταστεί, πραγματικά, *επίκαιρος, αξιόπιστος* και, *προπάντων, αποτελεσματικός*, μέσω της ανασύνθεσης των αρμοδίων οργάνων, της ενίσχυσης, με υλικά μέσα και αρμοδιότητες, του ρόλου τους, και, βέβαια, της αναγνώρισης της δυνατότητάς τους να ενεργοποιούνται αυτεπαγγέλτως.

Δεύτερος, θεσμικά ισοδύναμος, στόχος κάθε νομοθετικής πρωτοβουλίας που θα σηματοδοτούσε το πέρασμα στην επόμενη γενιά του δικαίου των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων, είναι η *ενδυνάμωση της ισότητας των ευκαιριών*. Εν προκειμένω, το ζητούμενο δεν περιορίζεται απλώς στη *διεύρυνση του κύκλου των δικαιούχων της κρατικής χρηματοδότησης*, με λελογισμένη μείωση της απαιτούμενης προς τούτο εκλογικής δύναμης. Απαιτείται, επιπλέον, η *αναπροσαρμογή των ποσοστών* που διατίθενται στις τρεις διακριτές κατανομές της τακτικής, προκειμένου να αυξηθεί το μέγεθος της ισόποσης διανομής της, και στις δύο κατανομές της εκλογικής χρηματοδότησης, ώστε να μειωθεί ποσοστιαία η καταβαλλόμενη δόση πριν από την προσφυγή στη λαϊκή ετυμηγορία⁷.

Την πραγματική μετάβαση στην τέταρτη γενιά σηματοδοτούν κανόνες του δικαίου των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων που εκπληρώνουν, αν όχι στο σύνολο τουλάχιστον σε ικανοποιητικό βαθμό και σε σημαντικό μέρος τους, τους παραπάνω στόχους. Η θέσπιση ρυθμίσεων με αυτό το περιεχόμενο πραγματώνει τη διαφάνεια και εμβαθύνει, αντίστοιχα, την *ισότητα των ευκαιριών*, την τελευταία ως εκδήλωση της *αρχής του πολυκομματισμού* και στην περίπτωση των εκλογών της αρχής της *ελεύθερης και ανόθευτης εκδήλωσης της λαϊκής θέλησης*. Όταν όμως οι επιλογές του κοινού νομοθέτη δεν εξασφαλίσουν τα συνταγματικά ζητούμενα,

⁶ Βλ., αντί άλλων, *Ενάγ. Βενιζέλου*, Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21^ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σ. 275 επ. και *Θ. Ξηρού*, Η αναθεωρημένη παρ. 2 του άρθρου 29 Συντ., στον τόμο: *του ιδίου*, όπ.π., σ. 32 επ.

⁷ Για τις δύο κατευθύνσεις της πρωτοβουλίας με το συγκεκριμένο περιεχόμενο, βλ. *Θ. Ξηρού*, Κριθέντα και ανοικτά ζητήματα στην κρατική χρηματοδότηση, στον τόμο: *του ιδίου*, όπ.π., σ. 286 επ.

τότε δεν μπορεί να γίνει, κατά νομική ακριβολογία, λόγος για μετάβαση στην επόμενη γενιά. Τότε η επίκλησή της θα υπηρετεί, απλώς, σκοπιμότητες και θα αποδειχθεί, εντέλει, μόνον ονομαστική.

III. Η μακρά κυοφόρηση⁸

1. Η θέσπιση του ν. 4304/2014 υπήρξε προϊόν μακράς κυοφόρησης, η αφετηρία της οποίας εντοπίζεται στις αρχές του 2011. Τότε και με αφορμή την εναρμόνιση σε δέκα έξι συστάσεις της Επιτροπής κατά της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης, γνωστής και ως GRECO, συστάθηκε επιστημονική ομάδα με αντικείμενο την επεξεργασία σχεδίου νόμου για το *πολιτικό χρέμα*. Τους τρεις μήνες της εντατικής δουλειάς της πρόλαβε να διατυπώσει τις γενικές κατευθύνσεις, με εναλλακτικές κάποτε προσεγγίσεις, των αναγκαίων νομοθετικών επιλογών. Στα χέρια του, τότε, Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης βρέθηκε, λίγο πριν από τον κυβερνητικό ανασχηματισμό του Ιουνίου του 2011, *πρωτόλειο προσχέδιο* με θέσεις, οι οποίες στο σύνολό τους ουδέποτε τέθηκαν υπόψη, συζητήθηκαν και εγκρίθηκαν από την επιστημονική ομάδα⁹. Δεν θα καταστεί, επίσης, δυνατόν να πάρει τη μορφή ολοκληρωμένου νομοσχεδίου για κατάθεση, παρά τις κατά προτεραιότητα προσπάθειες του επόμενου Υπουργού Εσωτερικών έως την αντικατάστασή του τον Νοέμβριο της ίδιας χρονιάς.

Ο νέος Υπουργός Εσωτερικών θα επιχειρήσει να οργανώσει την τροποποίηση του ν. 3023/2002. Έπειτα από διαβουλεύσεις τριών περίπου μηνών με τα πολιτικά κόμματα, μέσω της *ειδικής μόνιμης επιτροπής θεσμών και διαφάνειας*, θα διατυπώσει δέκα σημειακές νομοθετικές παρεμβάσεις, όλες τους σε ζητήματα που είχαν απασχολήσει, κατά καιρούς έντονα, την επικαιρότητα. Ωστόσο, η πρωτοβουλία του δεν θα ολοκληρωθεί, αφού η Βουλή διαλύθηκε στις αρχές Απριλίου του 2012. Το πρωτόλειο προσχέδιο και οι επεξεργασμένες σημειακές ρυθμίσεις προσέφεραν πάντως τη στέρεη βάση για την ταχεία επεξεργασία ολοκληρωμένου σχεδίου νόμου. Αν και οι δύο επόμενοι Υπουργοί Εσωτερικών, με διαρροές ή δηλώσεις τους στον Τύπο, εμφάνιζαν ως επικείμενη την κατάθεσή του, τη λαϊκή αντιπροσωπεία θα

⁸ Βλ. *Θ. Ξηρού*, όπ.π. (σημ. 5), σ. 342 επ.

⁹ Επεξεργασμένη μορφή του με τον ίδιο τίτλο, αδιαφοροποίητη την αρχική του δομή και δίχως μεταβολές στη συντριπτική πλειονότητα των επιλογών του θα εμφανιστεί πάντως δύο χρόνια αργότερα ως πρόταση νόμου της Δημοκρατικής Αριστέρας και θα κατατεθεί στη Βουλή την 19^η Νοεμβρίου 2013. Βλ. *Βουλή των Ελλήνων*, Πρακτικά της Βουλής, ΙΕ΄ Περίοδος-Σύνοδος Β΄, Συνεδρίαση ΑΒ΄, Τρίτη 19 Νοεμβρίου 2013, σ. 2403 και όπ.π., σ. 343, σημ. 6.

απασχολήσουν τρεις στοχευμένες παρεμβάσεις, κατά σειρά, για την αναγνώριση του ακατάσχετου και του ανεκχώρητου δόσεων της κρατικής χρηματοδότησης, για την απαλλαγή από κάθε ποινική ευθύνη των διοικήσεων τραπεζών που είχαν δανειοδοτήσει πολιτικά κόμματα με εγγύηση την προσδοκία μελλοντικών καταβολών της¹⁰ και, τέλος, για την αναστολή στην καταβολή της (κρατικής χρηματοδότησης) σε δικαιούχο πολιτικό κόμμα, όταν ο αρχηγός ή ο πρόεδρος της κοινοβουλευτικής ομάδας ή βουλευτές ή μέλη του συλλογικού οργάνου διοίκησής του διώκονται ποινικά και προφυλακίζονται για την τέλεση εγκληματικών πράξεων¹¹.

2. Η αδικαιολόγητη ολιγωρία εναρμόνισης προς διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας, η εξαίρεση, με ευθύνη των τραπεζών, από τους κανόνες εγγυοδοσίας της δανειοδότησης των πολιτικών κομμάτων εξουσίας, η πληθωρική προβολή των υπέρογκων δανειακών τους υποχρεώσεων και, ενδεχομένως, οι επιλεκτικές διαρροές στον Τύπο για «μαύρη τρύπα», δαπάνες χωρίς παραστατικά και διαχειριστικά ελλείμματα κατά την περίοδο 2004-2012, με δύο λόγια για «άτακτη» οικονομική διαχείριση, του ΠΑ.ΣΟ.Κ. σε χρήσεις όμως που είχε ήδη ελέγξει, χωρίς να διαπιστωθούν τουλάχιστον δημοσίως προβλήματα¹², η μόνη αρμόδια συνταγματικά ομόνυμη Επιτροπή της Βουλής, δεν θα αργήσουν να «σύρουν» και το πολιτικό χρήμα στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος των δανειστών της χώρας. Η προώθηση σχετικού σχεδίου νόμου κατέστη, μοιραία, δράση στο πλαίσιο του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής, ανειλημμένη στο δεύτερο τρίμηνο του 2014¹³. Δηλαδή, *μνημονιακή υποχρέωση*, με διττό στόχο τη μείωση του ύψους της κρατικής χρηματοδότησης και την υπαγωγή των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων στο πρόγραμμα των δομικών μεταρρυθμίσεων.

Το νομοσχέδιο φαίνεται ότι οριστικοποιήθηκε, όπως προκύπτει από τα δημοσιεύματα στον Τύπο και με την ενεργή συμμετοχή του Συντονιστή Διαφάνειας, στις αρχές της Άνοιξης του 2014¹⁴. Η επικείμενη ανάδειξη των Ελλήνων αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

¹⁰ Βλ. Θ. Ξηρού, όπ.π. (σημ. 5), σ. 348 επ.

¹¹ Βλ. Θ. Ξηρού, Η στέρηση της κρατικής χρηματοδότησης, στον τόμο: *του ιδίου*, όπ.π. (σημ. 5), σ. 301 επ.

¹² Όπ.π., σημ. 10.

¹³ Ενταγμένη στην ενότητα της στρατηγικής κατά της διαφθοράς (άρθρο 3.2.4) και στο ευρύτερο κεφάλαιο των δομικών μεταρρυθμίσεων που επηρεάζουν τον κρατικό προϋπολογισμό. Βλ. *The second economic adjustment programme for Greece. Fourth Review-April 2014*.

¹⁴ Όπως επισημαίνεται σε δύο σημεία του κειμένου της μνημονιακής δέσμευσης. Συγκεκριμένα, αναφέρεται: « . . . Κατά τη διάρκεια του δεύτερου εξαμήνου του 2013, λόγω της ώθησης που έδωσε ο νεοδιορισθείς εθνικός συντονιστής, οι αρχές ξεπέρασαν τις καθυστερήσεις που είχαν σημειωθεί στην υλοποίηση του εθνικού σχεδίου κατά της διαφθοράς . . . Τέλος, ενώ ο εθνικός συντονιστής συνέβαλε στην πρόοδο που έχει επιτευχθεί . . . ». Βλ., επίσης, *Αν. Κανδύλη*, «Κάντε κάτι για το πολιτικό χρήμα», εφημ. *Realnews*, Κυριακή 16 Μαρτίου 2014, σ. 44.

δεν επέτρεψαν όμως την προώθησή του στη Βουλή πριν από τη διενέργεια των διπλών εκλογών του περασμένου Μαΐου¹⁵. Εξάλλου, η λήξη των εργασιών της Ολομέλειας στις αρχές Ιουνίου επέβαλε τη διχοτόμησή του και την, αμφίβολης τουλάχιστον συνταγματικότητας, επιλογή να ψηφιστούν πρώτες οι ρυθμίσεις για τον έλεγχο των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης («πόθεν έσχες») από το Α΄ Τμήμα Διακοπής των εργασιών. Το δεύτερο μέρος του, αυτό για τα οικονομικά των πολιτικών κομμάτων, κατατέθηκε ως αυτοτελές σχέδιο νόμου την 31^η Ιουλίου 2014, έγινε αντικείμενο επεξεργασίας στο Γ΄ Τμήμα Διακοπής και ψηφίστηκε, κατά προτεραιότητα, με την έναρξη της νέας Τακτικής Συνόδου.

IV. Ο ν. 4304/2014

1. Ο ν. 4304/2014 είναι ο εκτελεστικός της παρ. 2 του άρθρου 29 Συντ. Οι ρυθμίσεις του καταλαμβάνουν, για πρώτη φορά μετά την αναθεώρηση του 2001 και την εισαγωγή σχετικής ρύθμισης, το σύνολο όσων, φυσικών ή νομικών, προσώπων απαιτεί ο συντακτικός νομοθέτης οι εκλογικές δαπάνες και η, εν γένει, οικονομική τους διαχείριση να υπόκεινται στην αρχή της διαφάνειας. Πέραν των παραδοσιακών, πολιτικά κόμματα και υποψήφιοι βουλευτές, προστέθηκαν οι υποψήφιοι στην τοπική αυτοδιοίκηση, αν και ήδη από δεκαετίας όφειλαν βάσει ειδικής νομοθετικής πρόβλεψης να δημοσιεύουν τα εκλογικά τους πεπραγμένα για να ελέγχονται, και οι βουλευτές στο εθνικό και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Έτσι, οφείλουν, κατ' έτος και παράλληλα προς τη δήλωση της περιουσιακής τους κατάστασης, να ενημερώνουν την Επιτροπή Ελέγχου για τα, κάθε μορφής, έσοδα και τις, αντίστοιχες, δαπάνες τους.

Δύο άλλες από τις γενικές επιλογές του κοινού νομοθέτη θεωρούνται καινοφανείς και συναντούν, εύλογα, την κριτική. Παρά το γεγονός ότι πρόκειται για νεώτερο νομοθέτημα και, γι' αυτό, θα δικαιολογούνταν ή και θα επιβάλλονταν η κατάστρωσή του από μηδενική βάση, προκρίθηκε νομοτεχνικά, για λόγους δυσεξήγητους, η *συστηματική άρθρωσή του με αναφορά στον ν. 3023/2002*. Έτσι, όχι μόνον οι σημειακές τροποποιήσεις αλλά και ευάριθμες νέες ρυθμίσεις ορίζονται με αναγωγή στο άρθρο του που συμπληρώνεται ή αντικαθίσταται. Ακόμη, λοιπόν, και εάν η πρόσφατη νομοθετική πρωτοβουλία γίνει δεκτό ότι σηματοδοτεί τη

¹⁵ Ορισμένες από τις ρυθμίσεις του προτάχθηκαν και τέθηκαν σε ισχύ πριν από τη διεξαγωγή της ψηφοφορίας με τον ν. 4255/2014 [«Εκλογή μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και άλλες διατάξεις» (ΕτΚ Α΄, φ. 89 της 11^{ης} Απριλίου 2014)].

μετάβαση σε νέα γενιά κανόνων του δικαίου των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων, η ταυτοποίησή της δεν θα είναι δυνατόν να ξεφύγει από τη μνεία, και μάλιστα προτασσόμενου υποχρεωτικά, του νόμου που έχει κατοχυρώσει τους κανόνες της τρίτης γενιάς.

Ο κοινός νομοθέτης λαμβάνει, επίσης, ιδιαίτερη μέριμνα για την *κωδικοποίηση σε ενιαίο αυτοτελές κείμενο*, με τη μορφή προεδρικού διατάγματος, των, νομοθετικών και κανονιστικών, διατάξεων στα ζητήματα της χρηματοδότησης και του ελέγχου των οικονομικών πεπραγμένων όλων των υπόχρεων. Αν και η ρυθμιζόμενη ύλη δεν είναι ούτε τόσο διάσπαρτη ούτε και, συγκριτικά, αρκούντως εκτενής, η πρωτοβουλία θα μπορούσε, καταρχήν, να θεωρηθεί και ευπρόσδεκτη. Επιφυλάξεις εγείρονται πάντως στην παρεχόμενη δυνατότητα, μέσω διοικητικής κωδικοποίησης, για την αναδιατύπωση διατάξεων, όταν τούτη κρίνεται απολύτως αναγκαία για την ακριβέστερη νοηματική τους απόδοση. Η υποκατάσταση του κοινού από τον κανονιστικό νομοθέτη είναι, τουλάχιστον, αμφίβολης νομιμότητας.

Έντονη αμφισβήτηση εγείρει πάντως η επιλογή του κοινού νομοθέτη να επιτρέψει την υποκατάστασή του και σε ζήτημα εντοπισμένα στον *σκληρό πυρήνα της τυπικής νομοθέτησης*. Έτσι, με την ίδια διάταξη κατοχυρώνεται η δυνατότητα κάθε αλλαγή στη νομοθεσία για τα οικονομικά των πολιτικών κομμάτων να συντελείται, εφεξής και μετά την έκδοση του κωδικοποιητικού προεδρικού διατάγματος, με μόνη την τροποποίηση του τελευταίου¹⁶. Η ενεργοποίησή της δεν αναμένεται, λοιπόν, να επιτρέψει στο μέλλον οποιαδήποτε ενασχόληση της Βουλής για την εξειδίκευση των ορισμών της παρ. 2 του άρθρου 29 Συντ. Ακόμη και εάν ήθελε γίνει δεκτό ότι πρόκειται για επιλογή που αποκαλύπτει μια ακόμη εκδήλωση ανεπίτρεπτης προχειρότητας, όπως παρατηρήθηκε και άλλες φορές στο πρόσφατο παρελθόν κατά την άσκηση της νομοθετικής πρωτοβουλίας, διερωτάται, εύλογα, κανείς πώς μπορεί να διέλαθε της προσοχής όλων όσων, υπό διαφορετικές ιδιότητες¹⁷, ενεπλάκησαν στην επεξεργασία του σχεδίου νόμου.

2. Οι τροποποιήσεις, που επιχειρήθηκαν, διατρέχουν, με διαφοροποιήσεις πάντως στην ένταση και την έκτασή τους, σε όλο του το εύρος τον ν. 3023/2002. Από τις περισσότερο αναμενόμενες στην τρέχουσα δυσμενή οικονομική συγκυρία πρέπει να θεωρείται η

¹⁶ Άρθρο 21 παρ. 4 του ν. 4304/2014.

¹⁷ Η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής θα περιοριστεί απλώς να επισημάνει ότι: « . . . Οι διοικητικές κωδικοποιήσεις δεν θεσπίζουν κανόνες δικαίου, για αυτό και τα κωδικοποιητικά, απλώς, διατάγματα δεν τυγχάνουν επεξεργασίας από το Συμβούλιο της Επικρατείας». Βλ. την Έκθεσή της επί του σχεδίου νόμου της 13^{ης} Οκτωβρίου 2014, σ. 6.

αξιοσημείωτη μείωση του ύψους της κρατικής χρηματοδότησης¹⁸. Η τακτική υποδιπλασιάστηκε ποσοστιαία και ανέρχεται, πλέον, στο μηδέν κόμμα πέντε τοις χιλίοις (0,5‰) των πραγματοποιηθέντων καθαρών εσόδων του ετήσιου κρατικού απολογισμού του προηγούμενου οικονομικού έτους¹⁹. Εξάλλου, η εκλογική σχεδόν υποτριπλασιάστηκε, φθάνοντας στο μηδέν κόμμα μηδέν οκτώ τοις χιλίοις (0,08‰) και στην περίπτωση διεξαγωγής περισσοτέρων της μίας εκλογικών αναμετρήσεων κατά τη διάρκεια του ίδιου ημερολογιακού έτους, συνολικά, έως στο μηδέν κόμμα δέκα πέντε τοις χιλίοις (0,15‰)²⁰, υπολογιζόμενη στην ίδια ακριβώς βάση²¹.

Ο καθορισμός της, εν γένει, κρατικής χρηματοδότησης ως ποσοστού επί των πραγματοποιηθέντων καθαρών εσόδων του ετήσιου κρατικού απολογισμού του προηγούμενου οικονομικού έτους είναι, ασφαλώς, επιλογή ευπρόσδεκτη και πάντως αναμενόμενη. Δεδομένου όμως ότι συντίθενται από τα τακτικά (έσοδα), τα μη φορολογικά (έσοδα) και όσα έσοδα προέρχονται από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, ο στόχος να μειωθεί η κρατική χρηματοδότηση μπορεί μεν να επιτυγχάνεται, καταρχήν, πιθανολογείται όμως, όπως εκτιμά και το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους²², ότι σε περιβάλλον ανάπτυξης της οικονομίας μας τα διατιθέμενα ποσά θα αυξηθούν σημαντικά. Τέλος, το σαράντα τοις εκατό (40%) της κρατικής χρηματοδότησης, δηλαδή τόσο της τακτικής όσο και της εκλογικής, κατοχυρώνεται ως *ακατάσχετο και ανεκχώρητο*²³, ενώ το σύνολό της επιτρέπεται, κατ' έτος, να παρέχεται ως εγγύηση για τη λήψη τραπεζικού δανείου²⁴.

Ευπρόσδεκτη πρέπει να θεωρηθεί, επίσης, η απαίτηση για τη *διακίνηση*, μέσω κλειστού αριθμού τραπεζικών λογαριασμών που τηρούνται σε πιστωτικά ιδρύματα της επιλογής τους εντός ή και εκτός της επικράτειας, του συνόλου των εσόδων και των δαπανών

¹⁸ Αντιθέτως, η χρηματοδότηση, όχι πλέον οικονομική ενίσχυση, για ερευνητικούς και επιμορφωτικούς σκοπούς διατηρήθηκε αλώβητη ως ποσοστό, δηλαδή παρέμεινε στο μηδέν κόμμα ένα τοις χιλίοις (0,1‰), μεταβλήθηκε όμως και εν προκειμένω η βάση για τον υπολογισμό της, καθώς την καθορίζουν, επίσης, τα πραγματοποιηθέντα καθαρά έσοδα του ετήσιου κρατικού προϋπολογισμού του προηγούμενου οικονομικού έτους (άρθρο 1 παρ. 5 του ν. 3023/2002, όπως διαμορφώθηκε με το άρθρο 1 του ν. 4304/2014).

¹⁹ Άρθρο 1 παρ. 3 του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 του ν. 4304/2014.

²⁰ Άρθρο 1 παρ. 4 του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 του ν. 4304/2014.

²¹ Των πραγματοποιηθέντων καθαρών εσόδων του ετήσιου κρατικού απολογισμού του προηγούμενου οικονομικού έτους.

²² Στην παρ. Β της Έκθεσής του, με αριθμό 217/23/2014, η οποία συνοδεύει το σχέδιο νόμου.

²³ Άρθρο 1 παρ. 7 πρότ. 1 του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 του ν. 4304/2014.

²⁴ Άρθρο 7 παρ. 7 του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 5 του ν. 4304/2014.

όλων των υπόχρεων σε έλεγχο²⁵. Γνωστοποιούνται στην Επιτροπή εντός δεκαημέρου από το άνοιγμά τους, ενώ το περιεχόμενο όσων δεν δηλωθούν κατάσχεται υπέρ του Ελληνικού Δημοσίου²⁶. Χρηματοδότηση μπορεί, επίσης, να δοθεί και με κάθε άλλη μέθοδο που επιτρέπει τη σύνδεση του προσφερόμενου ποσού με ταυτοποιήσιμο φυσικό ή νομικό πρόσωπο²⁷, αρκεί να μην υπερβαίνει ετησίως το καθορισμένο ποσό²⁸. Για την καταβολή της εκδίδεται απόδειξη είσπραξης, όπου αναγράφονται το ονοματεπώνυμο, καθώς επίσης τα στοιχεία της φορολογικής και της αστυνομικής ταυτότητας του διαθέτη²⁹.

Εξάλλου, το ύψος της συνολικής ετήσιας ιδιωτικής χρηματοδότησης αυξάνεται και διαφοροποιείται ανάλογα με τον αποδέκτη³⁰. Για πρώτη φορά κατοχυρώνεται όριό της τόσο για τα αιρετά μέλη στο εθνικό ή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο³¹ όσο και για τις οικονομικές εξορμήσεις³², ενώ επιτρέπεται η διάθεση χρημάτων ή άλλων παροχών και διευκολύνσεων από

²⁵ Για τα πολιτικά κόμματα και τους συνασπισμούς τους έως τρεις (άρθρο 5 παρ. 1 προτ. 1 και 2 του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 3 του ν. 4304/2014) για τα νομικά πρόσωπα που λειτουργούν ως κέντρα ερευνών και μελετών έως δύο (άρθρο 5 παρ. 2 προτ. 1 και 2 του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 3 του ν. 4304/2014) και για τους αιρετούς στο εθνικό και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ένας (άρθρο 6 παρ. 1 του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 4 του ν. 4304/2014).

²⁶ Άρθρα 5 παρ. 3 του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 3 του ν. 4304/2014, και 6 παρ. 3 του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 4 του ν. 4304/2014.

²⁷ Άρθρα 7 παρ. 1 πρότ. 1 του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 5 του ν. 4304/2014, και 7B παρ. 1 του ν. 3023/2002, που προστέθηκε με το άρθρο 6 του ν. 4304/2014.

²⁸ Για τα πολιτικά κόμματα και τους συνασπισμούς τους ανέρχεται στα χίλια πεντακόσια (1.500) ευρώ (άρθρο 7 παρ. 3 του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 5 του ν. 4304/2014), ενώ για τους υποψηφίους και τους αιρετούς στο εθνικό και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τα πεντακόσια (500) ευρώ (άρθρο 7B παρ. 3 πρότ. 2, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 6 του ν. 4304/2014).

²⁹ Τα ίδια ακριβώς στοιχεία πρέπει να προστίθενται, όταν η χρηματοδότηση προσφέρεται με την αγορά αριθμημένων και θεωρημένων κουπονιών (άρθρο 7 παρ. 4 του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 5 του ν. 4304/2014).

³⁰ Για τα πολιτικά κόμματα και τους συνασπισμούς τους δεν επιτρέπεται να υπερβεί συνολικά το ποσό των είκοσι χιλιάδων (20.000) ευρώ (άρθρο 8 παρ. 1 του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 7 του ν. 4304/2014), δηλαδή αυξήθηκε κατά πέντε χιλιάδες (5.000) ευρώ, ενώ για τους υποψηφίους και τους αιρετούς τις πέντε χιλιάδες (5.000) ευρώ (άρθρο 8 παρ. 2 του ν. 3023/2002, όπως προστέθηκε με το άρθρο 8 του ν. 4304/2014), δηλαδή αυξήθηκε κατά δύο χιλιάδες (2.000) ευρώ.

³¹ Στο οποίο δεν υπολογίζεται το ποσό της βουλευτικής αποζημίωσης (άρθρο 8 παρ. 5 του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 8 του ν. 4304/2014).

³² Το ποσό δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει τις εκατόν πενήντα χιλιάδες (150.000) ευρώ (άρθρο 7 παρ. 8 πρότ. 2 του ν. 3023/2002, όπως προστέθηκε με το άρθρο 5 του ν. 4304/2014).

νομικά πρόσωπα με έδρα εντός της επικράτειας³³, ³⁴. Απαγορεύεται πάντως η χορήγηση τραπεζικών δανείων με εγγύηση την κρατική χρηματοδότηση επομένων οικονομικών ετών³⁵. Τέλος, το ποσό της ιδιωτικής χρηματοδότησης εκπίπτει στο σύνολό του από το φορολογητέο εισόδημα³⁶, ³⁷.

3. Η δημοσιότητα της οικονομικής, ετήσιας και εκλογικής, διαχείρισης των πολιτικών κομμάτων και των συνασπισμών τους εξασφαλίζονταν με την τήρηση βιβλίου εσόδων-δαπανών, καθώς επίσης τη δημοσίευση του (ετήσιου) ισολογισμού και ειδικής έκθεσης (εσόδων-δαπανών) εντός καθορισμένης προθεσμίας από την έναρξη του ημερολογιακού έτους και, αντίστοιχα, τη διεξαγωγή της ψηφοφορίας³⁸. Εξάλλου, όσοι υποψήφιοι εκλέγονταν αλλά και περιορισμένος αριθμός αναπληρωματικών τους όφειλαν να καταρτίζουν αναλυτική κατάσταση των οικονομικών τους πεπραγμένων³⁹. Βιβλία, ισολογισμοί και καταστάσεις διαβιβάζονταν άμεσα στην Επιτροπή Ελέγχου.

Μετά τη θέσπιση του ν. 4304/2014 τα πολιτικά κόμματα και οι συνασπισμοί για καθεμιά από τις συνιστώσες τους, εφόσον λαμβάνουν κρατική χρηματοδότηση, τηρούν στην έδρα τους *λογιστικά βιβλία Γ' Κατηγορίας*⁴⁰, όπου καταχωρούν και μηχανογραφούν πλήρως, κατά κατηγορία και κατ' έτος τα έσοδα και τις δαπάνες τους, διακριτά δε αναγράφονται τα

³³ Για τα πολιτικά κόμματα και τους συνασπισμούς τους (άρθρο 7 παρ. 6 του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 5 του ν. 4304/2014), ενώ για τους υποψηφίους και τους αιρετούς στο εθνικό και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 7B παρ. 4, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 6 του ν. 4304/2014).

³⁴ Η απαγόρευση χρηματοδότησης από φυσικά και νομικά πρόσωπα που έχουν ιθαγένεια και, αντίστοιχα, την έδρα τους σε κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι αμφίβολης συμβατότητας προς την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων. Αμφίβολης συνταγματικότητας είναι, επίσης, η απαγόρευση χρηματοδότησης από ιδιοκτήτες και εκδότες μέσω του γραπτού και του ηλεκτρονικού τύπου. Βλ. την Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, όπ.π. (σημ. 17), Παρατήρηση 3, σ. 11-12.

³⁵ Άρθρο 7 παρ. 7 του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 5 του ν. 4304/2014.

³⁶ Άρθρο 1 παρ. 7 πρότ. 2 του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 του ν. 4304/2014.

³⁷ Την ειδική φορολογική αντιμετώπιση της ιδιωτικής χρηματοδότησης είχε προτείνει ο Γ. Παπαδημητρίου ήδη από το 1991, δηλαδή υπό την ισχύ ακόμη των κανόνων της πρώτης γενιάς, προβάλλοντας, ορθά, ότι η κατοχύρωσή της «επιβάλλεται, κατά την ορθότερη άποψη, από το Σύνταγμα», έχοντας ως σταθερό γνώμονα την αρχή της ισότητας των ευκαιριών και την αρχή της φορολογικής ισότητας». Βλ. Μη κρατική ενίσχυση των πολιτικών κομμάτων και ειδική φορολογική μεταχείριση, στον τόμο: Γ. Παπαδημητρίου, *Συνταγματικές Μελέτες (1975-2005)*, II, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2007, σ. 427 επ.

³⁸ Άρθρα 18 και 19 του ν. 3023/2002, όπως είχαν τροποποιηθεί και ίσχυαν.

³⁹ Άρθρο 20 του ν. 3023/2002.

⁴⁰ Η, ορθότερα, «διπλογραφικά βιβλία», όπως επισημαίνεται στην Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, όπ.π. (σημ. 17), Παρατήρηση 4, σ. 12-13.

αντίστοιχα εκλογικά. Καταρτίζουν, επίσης, ετήσιο προϋπολογισμό, απολογισμό και ισολογισμό, που υποβάλλονται για έλεγχο στην ομόνυμη Επιτροπή. Εξάλλου, το σύνολο των υποψηφίων στις γενικές βουλευτικές εκλογές και σε εκείνες για την ανάδειξη των Ελλήνων αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο οφείλουν να συντάσσουν και να καταθέτουν αναλυτικές καταστάσεις με τα έσοδα και τις δαπάνες τους, μαζί με τα παραστατικά, τις αποδείξεις και άλλα έγγραφα που αφορούν την οικονομική τους διαχείριση, όσοι δε εκλεγούν συνεχίζουν να το πράττουν και για τη λοιπή, πλην της εκλογικής, διαχείρισή τους⁴¹, ⁴². Ο κοινός νομοθέτης δεν απαιτεί πάντως τη δημοσιότητα των παραπάνω στοιχείων με ευθύνη των υπόχρεων και προβλέπει μόνον την ανάρτηση όσων αφορούν πολιτικά κόμματα⁴³.

4. Ο έλεγχος της, εν γένει, οικονομικής διαχείρισης οργανώνεται σε νέα βάση, με επιλογές την *ενότητα της διαδικασίας* για όλες τις επιμέρους εκφάνσεις του πολιτικού χρήματος και την *κατάργηση της αποκεντρωμένης* μορφής του κατά τη διάρκεια του εκλογικού αγώνα⁴⁴. Το ειδικό όργανο που επιφορτίζεται συνταγματικά να ελέγχει τις εκλογικές δαπάνες αποκτά στο σύνολό της τη σχετική αρμοδιότητα. Μεταβολές επέρχονται όμως στον αριθμό και την προέλευση των μελών του. Πρόεδρος της Επιτροπής Ελέγχου παραμένει Αντιπρόεδρος της

⁴¹ Η υποχρέωσή τους δεν κατοχυρώνεται με ρητό ορισμό, αλλά συνάγεται ερμηνευτικά με αναγωγή στις υποχρεώσεις των ελεγχόμενων (άρθρο 16Α του ν. 3023/2002 που προστέθηκε με το άρθρο 13 του ν. 4304/2014). Όμοια υποχρέωση υπέχουν και οι συνδυασμοί στις αυτοδιοικητικές εκλογές, αποκλειστικά όμως για να διακριβωθούν τυχόν χρηματοδοτήσεις από τα πολιτικά κόμματα και τους συνασπισμούς τους (περίπτ. ε' του άρθρο 16Α του ν. 3023/2002 που προστέθηκε με το άρθρο 13 του ν. 4304/2014). Εξαιρούνται από κάθε υποχρέωση σύνταξης και κατάθεσης οικονομικών στοιχείων, αν και περιλαμβάνονται στα ελεγχόμενα πρόσωπα [άρθρο 1 παρ. 1 περίπτ. ιδε) του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 του ν. 4304/2014], οι διαφημιστικές εταιρείες, οι εταιρείες δημοσκοπήσεων και εκείνες των μέσων μαζικής ενημέρωσης.

⁴² Όσοι εκλέχθηκαν υποχρεούνται, επιπλέον, να καταθέσουν στην Επιτροπή «το πλήρες και αναλυτικό περιεχόμενο, καθώς επίσης την οικονομική αποτίμηση των εκατέρωθεν συναλλαγών που έχουν πραγματοποιήσει με τους δικαιούχους χρηματοδότησης για την περίοδο ελέγχου των προεκλογικών δαπανών» [άρθρο 16Α περίπτ. δ) του ν. 3023/2002 που προστέθηκε με το άρθρο 1 του ν. 4304/2014]. Πρόκειται για νέα πρόβλεψη, με την οποία φαίνεται να αναγνωρίζεται, για πρώτη φορά νομοθετικά, οικονομικού περιεχομένου σχέση των πολιτικών κομμάτων με όσους υποψηφίους τους εκλέγονται. Διερωτάται όμως κανείς, ποιά μορφή, πέραν της χρηματοδότησης, θα μπορούσε να λάβει αυτή η σχέση και, εάν πράγματι υπάρχει, γιατί η δήλωσή της να περιορίζεται μόνον σε εκείνους που εξασφάλισαν την εκλογή;

⁴³ Άρθρο 21 παρ. 2 περίπτ. ιδζ) του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 19 του ν. 4304/2014.

⁴⁴ Η οποία διενεργούνταν από τοπικές επιτροπές σε επίπεδο νομού. Επιλαμβάνονταν έγγραφων και επώνυμων καταγγελιών σχετικών με την παραβίαση της ισχύουσας νομοθεσίας (άρθρο 21 παρ. 9 του ν. 3023/2003). Για τον αποκεντρωμένο έλεγχο, βλ. *Θ. Ξηρού*, Η τρίτη γενιά του δικαίου των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων (ν. 3023/2002), στον τόμο: *του ιδίου*, *όπ.π.* (σημ. 5), σ. 252 επ.

Βουλής και την επταμελή σύνθεσή της συμπληρώνουν ο Δ΄ Αντιπρόεδρος της, ο Πρόεδρος της μόνιμης ειδικής επιτροπής θεσμών και διαφάνειας, ένας Αρεοπαγίτης, ένας Σύμβουλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ένας Υποδιοικητής της Τράπεζας της Ελλάδος και ο επικεφαλής της Αρχής Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης⁴⁵.

Η ανασύνθεση του οργάνου -προκειμένου να μην παρατηρείται η, κατά πλειονότητα, ταύτιση ελέγχοντος και ελεγχόμενου, επειδή θεωρήθηκε, ίσως και εύλογα, ότι επιδρά αρνητικά στην αποτελεσματική λειτουργία του- αποτελούσε ανειλημμένη υποχρέωση έναντι της Επιτροπής κατά της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης. Έτσι, η, ποικιλοτρόπως επικριθείσα, «κομματική ή κοινοβουλευτική αλληλεγγύη»⁴⁶ δεν φαίνεται ότι θα βρίσκει, καταρχήν, χώρο για να συνεχίσει να εκδηλώνεται, τουλάχιστον υπό τη γνωστή μορφή της. Δεδομένου όμως ότι δύο από τα τακτικά μέλη είναι βουλευτές της συμπολίτευσης, ένα συνδέεται, εμμέσως αλλά στενά, με την κυβερνητική πλειοψηφία⁴⁷ και ένα ακόμη προέρχεται από την αξιωματική αντιπολίτευση, τίποτε δεν αποκλείει στο μέλλον την επανεμφάνισή της, υπό διαφορετικούς αλλά εξίσου ισχυρούς όρους.

Ο κοινός νομοθέτης οργανώνει ενιαίο σύστημα ελέγχου της, εν γένει, οικονομικής διαχείρισης των πολιτικών κομμάτων και των συνασπισμών τους, των υποψηφίων και για πρώτη φορά και των βουλευτών στο εθνικό ή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η παράθεση των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής αποκαλύπτει *γιγαντισμό* και *υπερσυγκέντρωση*. Κορμούς τους παραμένουν, βέβαια, οι ελεγκτικές, η άσκησή τους, για αδιευκρίνιστους πάντως λόγους, δεν

⁴⁵ Άρθρο 21 παρ. 1 του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε με την παρ. 2 του άρθρου 19 του ν. 4304/2014, σε συνδυασμό αφενός με την περίπτ. ιε) της παρ. 1 του άρθρου 1 του ν. 3023/2002, όπως προστέθηκε με το άρθρο 1 του ν. 4304/2014, και αφετέρου του άρθρου 3Α του ν. 3213/2003 [«Δήλωση και έλεγχος περιουσιακής κατάστασης βουλευτών, δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, ιδιοκτητών μέσων μαζικής ενημέρωσης και άλλων κατηγοριών προσώπων» (ΕτΚ Α΄, φ. 309 της 31^{ης} Δεκεμβρίου 2003)], το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 225 του ν. 4281/2014 [«Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα του Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις» (ΕτΚ Α΄, φ. 160 της 8^{ης} Αυγούστου 2014)].

⁴⁶ Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, Δίκαιο των πολιτικών κομμάτων. Αθήνα-Κομοτηνή 1994, σ. 81 και Θ. Ξηρού, όπ.π., σημ. 44, σ. 258.

⁴⁷ Δεν πρέπει, επίσης, να λησμονείται ότι οι δύο δικαστικοί λειτουργοί μέλη της Επιτροπής Ελέγχου, πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης, παραμένουν στη σύνθεσή της, ακόμη και εάν προαχθούν σε θέση Αντιπροέδρου του οικείου Ανωτάτου Δικαστηρίου (άρθρο 3Α παρ. 3 πρότ. 6 του ν. 3213/2003, όπως προστέθηκε με το άρθρο 225 του ν. 4281/2014).

υπόκειται σε προθεσμία ολοκλήρωσης⁴⁸. Διαθέτει, επίσης, κανονιστικές⁴⁹, ανακριτικές⁵⁰, κυρωτικές⁵¹, γνωμοδοτικές⁵² και, εν γένει, διοικητικές αρμοδιότητες⁵³.

⁴⁸ Μοναδική εξαίρεση αποτελεί ο έλεγχος των υποψηφίων, ο οποίος πρέπει να έχει ολοκληρωθεί εντός πέντε μηνών από την υποβολή των οικονομικών τους στοιχείων [άρθρο 21 παρ. 2 περίπτ. η) του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε από την παρ. 2 του άρθρου 19 του ν. 4304/2014]. Δεδομένου ότι υπόχρεοι είναι το σύνολο όσων διεκδίκησαν την προτίμηση του εκλογικού σώματος και όχι, όπως προβλέπονταν στην προϊσχύουσα ρύθμιση (άρθρο 20 παρ. 1 του ν. 3023/2002), περιορισμένος αριθμός τους, ο οποίος διαφοροποιούνταν σε συνάρτηση με τη βασική εκλογική περιφέρεια, ο διαθέσιμος χρόνος δύσκολα θα μπορούσε να θεωρηθεί επαρκής.

⁴⁹ Μεταξύ των οποίων ο καθορισμός της περιόδου ελέγχου των εκλογικών δαπανών, όταν η προσφυγή στη λαϊκή ετυμηγορία προκηρύσσεται πριν από τη συμπλήρωση της τετραετίας [άρθρο 1 παρ. 1 περίπτ. δβ) του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο του ν. 4304/2014] και η ρύθμιση με πράξεις του Προέδρου της των λεπτομερειών για την εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας [άρθρο 21 παρ. 2 περίπτ. γ) του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε από την παρ. 2 του άρθρου 19 του ν. 4304/2014].

⁵⁰ Επικουρούμενη από Εισαγγελέα Πρωτοδικών, ειδικών αρμοδιοτήτων και αποκλειστικής απασχόλησης, διοριζόμενο για τριετή, ανανεώσιμη, θητεία με απόφαση του Ανωτάτου Δικαστικού Συμβουλίου, προφανώς μετά από ερώτημα του Υπουργού Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων [άρθρο 21 παρ. 2 περίπτ. ζ) του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε από την παρ. 2 του άρθρου 19 του ν. 4304/2014]. Τουλάχιστον αμφίβολης συνταγματικότητας πρέπει να θεωρείται πάντως η πρόβλεψη ότι της απόφασης του Δικαστικού Συμβουλίου προηγείται πρόταση, ως τέτοια θα περιέχει ασφαλώς και το όνομα, του Προέδρου της Επιτροπής.

⁵¹ Με τη μορφή της επιβολής των διοικητικών κυρώσεων σε βάρος όσων «παραβίασαν εξακριβωμένα τις διατάξεις της ισχύουσας νομοθεσίας» [άρθρο 21 παρ. 2 περίπτ. β) του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε από την παρ. 2 του άρθρου 19 του ν. 4304/2014]. Την ίδια αρμοδιότητα διαθέτει πάντως και ο Πρόεδρος της Βουλής, δυνάμει της παρ. 3 του άρθρου 23 του ν. 3023/2002, μετά την υποβολή της τελικής έκθεσης της Επιτροπής Ελέγχου. Η διαγραφόμενη επικάλυψη αποτελεί μια ακόμη απόδειξη της προχειρότητας που διακρίνει την πρόσφατη νομοθετική πρωτοβουλία και η σύγκρουση, όποτε ανακύψει, θα μπορούσε να επιλυθεί δικαστικά και με την προσφυγή στα παραδοσιακά εργαλεία της ερμηνείας του δικαίου, δηλαδή της νεώτερης και της ειδικότερης ρύθμισης. Για την πρώτη δεν γεννάται ασφαλώς οποιαδήποτε αμφισβήτηση, ζήτημα όμως εγείρεται για το ποια από τις δύο θεωρείται ειδική και, συνεπώς θα υπερισχύσει της άλλης.

⁵² Αν και κατοχυρώνονται ρητά στην περίπτ. ε) της παρ. 2 του άρθρου 21 του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε με την παρ. 2 του άρθρου 19 του ν. 4304/2014, και έχουν ως αντικείμενο την έκδοση κανονιστικών πράξεων που αφορούν την ισχύουσα νομοθεσία, εάν διατρέξει κανείς το κείμενό της, όπως διαμορφώθηκε μετά τη θέση σε ισχύ του ν. 4304/2014, δεν συναντά πρόβλεψη που να κατοχυρώνει αυτήν τη δυνατότητα.

⁵³ Τέτοιες θεωρούνται, μεταξύ άλλων, η υποβολή ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων στη μόνιμη διαρκή επιτροπή θεσμών και διαφάνειας [άρθρο 21 παρ. 2 περίπτ. στ) του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε από την παρ. 2 του άρθρου 19 του ν. 4304/2014], η διαβίβαση των φακέλων με τις παραβάσεις για τις οποίες συντρέχει λόγος έκπτωσης από το βουλευτικό αξίωμα στο Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο [άρθρο 21 παρ. 2 περίπτ. ιε) του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε από την παρ. 2 του άρθρου 19 του ν. 4304/2014], καθώς επίσης η τήρηση και

V. Τέταρτη γενιά του δικαίου των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων;

1. Στην πορεία των τριάντα και πλέον ετών από τη θέσπιση του πρώτου εκτελεστικού νόμου για τα οικονομικά των πολιτικών κομμάτων αναδείχθηκαν όσα στοιχεία πρέπει να διαθέτει κάθε νομοθετική πρωτοβουλία, προκειμένου με αυτήν να εισάγονται στην έννομη τάξη μας κανόνες νέας γενιάς τους. Για λόγους συστηματικούς μπορεί να ενταχθούν σε *δύο γενικές κατηγορίες*. Πρόκειται, εν πρώτοις, για γνωρίσματα που ανάγονται στα *εξωτερικά*, κατά βάση δε ποσοτικά και μετρήσιμα, *χαρακτηριστικά* του νομοθετήματος. Ως τέτοια θεωρούνται, ο *χρόνος* που μεσολάβησε από το προηγούμενο εγχείρημα, το *έρος* των συντελούμενων μεταβολών και η *αυτοτέλειά* του δηλαδή η συγκέντρωση νέων και παλαιών διατάξεων σε ενιαίο κείμενο.

Ακόμη όμως και εάν διατηρεί στο σύνολό τους όλα τα παραπάνω γνωρίσματα, η μετάβαση σε επόμενη γενιά προϋποθέτει τη συνδρομή και *εσωτερικών, ποιοτικών, χαρακτηριστικών*. Έτσι, κάθε νέο νομοθέτημα πρέπει να υπηρετεί *πραγματικές ανάγκες*. Απαιτείται, επίσης, να *αντιμετωπίζει ζητήματα που αναδείχθηκαν στην επικαιρότητα* κατά την εφαρμογή του, από την επιστήμη ή τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, όταν κλήθηκε να τάμει σχετικές διαφορές. Επιβάλλεται, τέλος, να διαθέτει *σαφή κατεύθυνση και θεσμικό στίγμα*.

Η απαίτηση να πληρούνται στο σύνολό τους τα εξωτερικά και τα εσωτερικά χαρακτηριστικά, προκειμένου να σηματοδοτηθεί η μετάβαση στην επόμενη γενιά, δεν είναι μόνον ανελαστική, αλλά αποδεικνύεται και ανεπιεικής, αφού και υπό τις δύο παραλλαγές της αγνοεί, αδικαιολόγητα, την πραγματικότητα. Η σώρευσή τους θα μπορούσε, επιτρεπτά, να ζητηθεί, σε πρόωμη φάση της μεταπολιτευτικής περιόδου. Δηλαδή, όταν η ύλη που συγκροτεί τα οικονομικά των πολιτικών κομμάτων δεν είχε συγκεντρώσει διόλου την προσοχή του κοινού νομοθέτη ή τον απασχόλησε περιορισμένα. Από τη στιγμή όμως που η έννομη τάξη μας έχει ήδη γνωρίσει τρεις γενιές του δικαίου τους, για τη μετάβαση στην επόμενη θα αρκούσε η διακρίβωση της συνδρομής των περισσότερων και πάντως των ποιοτικών χαρακτηριστικών.

2. Ο ν. 4304/2014 φαίνεται να ικανοποιεί στην πλειονότητά τους τα εξωτερικά-ποσοτικά (χαρακτηριστικά). Προωθήθηκε δώδεκα και πλέον έτη μετά τη θέσπιση των κανόνων

η διαχείριση επίσημης ιστοσελίδας στο διαδίκτυο [άρθρο 21 παρ. 2 περίπτ. ιδ) του ν. 3023/2002, όπως αντικαταστάθηκε από την παρ. 2 του άρθρου 19 του ν. 4304/2014].

της τρίτης γενιάς. Επίσης, με τη θέση του σε ισχύ τροποποιήθηκαν, συμπληρώθηκαν ή αντικαταστάθηκαν σε ευρεία έκταση διατάξεις της. Στερείται όμως της απαραίτητης, συστηματικά και λειτουργικά, αυτοτέλειας. Ο κοινός νομοθέτης δεν εξασφάλισε την αυθυπαρξία του, αφού το νέο νομοθέτημα αρθρώνεται με ευθεία αναφορά στο ν. 3023/2002. Γι' αυτό και η αναζήτηση του ισχύοντος δικαίου για την εφαρμογή του προϋποθέτει και απαιτεί, κατά κανόνα, τη συνδυασμένη προσφυγή στα δύο κείμενα.

Τα πράγματα εμφανίζονται περισσότερο σύνθετα στην αναζήτηση των ποιοτικών χαρακτηριστικών. Το αντικείμενο του νομοθετήματος, όπως αποκαλύπτεται στον τίτλο του, είναι ο έλεγχος των οικονομικών, ενώ οι λοιπές ανάγκες που υπηρετεί μένει να εντοπιστούν, όπως άλλωστε συμβαίνει συνήθως σε κάθε νομοσχέδιο, στην *αιτιολογική έκθεση*. Σε αυτήν, διατρέχοντας το σύνολο σχεδόν της ρυθμιζόμενης ύλης κατά τρόπο που στερείται συστηματικής συνοχής και καταδεικνύει τουλάχιστον προχειρότητα εκ μέρους του συντάκτη της, αναφέρονται όσα σημεία χρήζουν διορθωτικής παρέμβασης. Πρόκειται, κατά σειρά, για τις τοπικές επιτροπές ελέγχου και την αδυναμία τους να λειτουργήσουν αποτελεσματικά, για τις διοικητικές κυρώσεις που επιβάλλονται με βάση τα προσκομιζόμενα από τους ελεγχόμενους οικονομικά στοιχεία, για την εμπλοκή της Επιτροπής Ελέγχου απολογιστικά, όχι επίκαιρα και επί τόπου, για το δυσανάλογο υψηλό, συγκρινόμενο με τα άλλα ευρωπαϊκά, ποσό της κρατικής χρηματοδότησης που αποτελεί λόγο εξάρτησης των πολιτικών κομμάτων από το κράτος, για την απουσία δημοσιότητας των οικονομικών πεπραγμένων μέσω του διαδικτύου, για τη συμμετοχή, κατά πλειονότητα, στη σύνθεση της Επιτροπής των ελεγχόμενων και, τέλος, για την αδιαφανή ροή της ιδιωτικής χρηματοδότησης.

Εάν με τις νέες ρυθμίσεις αντιμετωπίζονται οι προαναφερόμενες ανάγκες, τότε εξασφαλίζεται το βασικό εσωτερικό-ποιοτικό χαρακτηριστικό για τη μετάβαση στην επόμενη γενιά. Ο έλεγχος των οικονομικών του εκλογικού αγώνα για να είναι αποτελεσματικός πρέπει να διενεργείται και αποκεντρωμένα, έτσι η κατάργηση των τοπικών επιτροπών καθιστά τη διαδικασία, τουλάχιστον, ανεπίκαιρη. Και πριν και μετά τον ν. 4304/2014 οι παραβάσεις διαπιστώνονται αποκλειστικά από τα στοιχεία που υποβάλλουν στην Επιτροπή οι ελεγχόμενοι, δεν μπορούσε άλλωστε να αναζητηθούν με διαφορετικό τρόπο, ενώ δεν κατοχυρώνεται η δυνατότητά της να επεμβαίνει κατά τόπον. Εξάλλου, το ύψος της κρατικής χρηματοδότησης, ως ποσοστό των πραγματοποιηθέντων καθαρών εσόδων του απολογισμού του προηγούμενου οικονομικού έτους, μπορεί ποσοστιαία να μειώνεται, παραμένει όμως ακόμη συγκριτικά η μεγαλύτερη ροή στα ταμεία των πολιτικών κομμάτων, δεν αποκλείεται δε, σε συνάρτηση με την πορεία της οικονομίας της χώρας, να επανέλθει σύντομα στα γνωστά υψηλά. Οι αποφάσεις της Επιτροπής θα αναρτώνται, πλέον, στο δικτυακό της τόπο, έως σήμερα

δημοσιεύονταν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, αλλά τα οικονομικά στοιχεία των υποψηφίων και των βουλευτών παραμένουν μακριά από τα φώτα της δημοσιότητας. Οι ανακατατάξεις στη σύνθεση του οργάνου ελέγχου φαίνεται να εξουδετερώνουν την «κομματική ή την κοινοβουλευτική αλληλεγγύη», τίποτε όμως δεν εξασφαλίζει ότι δεν θα ανακάμψει στο μέλλον υπό άλλους όρους. Τέλος, οι νέες επιλογές του κοινού νομοθέτη δεν αρκούν για να εγγυηθούν ότι η ιδιωτική χρηματοδότηση θα αποκαλυφθεί στο σύνολό της και θα βρεθεί στο στόχαστρο της Επιτροπής Ελέγχου. Συνεπώς, στη συντριπτική τους πλειονότητα οι *προβληθείσες ανάγκες δεν αντιμετωπίζονται* και όπου παρατηρούνται βήματα προς τα εμπρός αποδεικνύονται είτε *αβέβαια* είτε *κενά ουσιαστικού περιεχομένου*.

3. Περισσότερο απογοητευτικά παρουσιάζονται τα πράγματα στα ζητήματα που ανέδειξαν η επιστήμη και η νομολογία. Οι θεσμικοί στόχοι εντοπίστηκαν στο ζεύγμα *ενδυνάμωση της ισότητας των ευκαιριών και εμπάθυνση της διαφάνειας*⁵⁴. Τα κριτήρια για τον καθορισμό των δικαιούχων της κρατικής χρηματοδότησης παρέμειναν αμετάβλητα, αν και οι κρίσιμες συνταγματικές αρχές επιβάλλουν και πάντως δικαιολογούν τη λελογισμένη μείωση της απαιτούμενης νομοθετικά εκλογικής συμμετοχής και απήχησης. Αμφίβολης συνταγματικότητας θεωρείται, επίσης, η εμμονή στον αποκλεισμό των σχηματισμών που συγκροτούνται μετά τις εκλογές ως συνεπεία διάσπασης.

Αδιαφοροποίητη διατηρείται και η κατανομή της κρατικής χρηματοδότησης στους δικαιούχους της. Η ποσοστιαία διάθεση της τακτικής στις τρεις διακριτές κατηγορίες εξακολουθεί να προσφέρει τη μερίδα του λέοντος, σε ποσοστό ογδόντα τοις εκατό (80%), σε όσους διαθέτουν κοινοβουλευτική εκπροσώπηση με βάση την εκλογική τους δύναμη, ενώ το υπόλοιπο διανέμεται ισόποσα σε όλους. Έτσι, οι μεγάλοι γιγαντώνονται και οι μικροί ασφυκτιούν σε συνθήκες που ευνοούν, αν δεν διαιωνίζουν, την «τσιμεντοποίηση» του πολιτικού συστήματος. Η διαπίστωση καταλαμβάνει αδιαφοροποίητα και την κατανομή της εκλογικής χρηματοδότησης. Η πρώτη δόση, ίση με το εξήντα τοις εκατό (60%) του διανεμόμενου ποσού, διατίθεται πριν από τις εκλογές με βάση την εκφρασμένη στο παρελθόν λαϊκή θέληση, ενώ στη νωπή λαϊκή ετυμηγορία αφήνεται να καθορίσει το απομένον, δικαιούχοι του οποίου είναι και οι σχηματισμοί της Βουλής που διαλύθηκε.

Οι διαπιστώσεις δεν διαφοροποιούνται σημαντικά και ως προς το δεύτερο θεσμικό στόχο. Η *εμπάθυνση της διαφάνειας* θα έπρεπε να καταλάβει και τις δύο συνιστώσες της, δηλαδή τη δημοσιότητα και τον έλεγχο. Η πρώτη θα ικανοποιείται, πλέον, από την ανάρτηση στο διαδικτυακό τόπο της Επιτροπής Ελέγχου των στοιχείων της οικονομικής διαχείρισης των

⁵⁴ Βλ. παραπάνω II.

πολιτικών κομμάτων και των συνασπισμών τους. Αντιθέτως, για τους υποψηφίους και τους βουλευτές στο εθνικό ή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο η πληροφόρηση περιορίζεται αποκλειστικά σε όσους παραβιάζουν τη νομοθεσία, μέσω των αποφάσεων επιβολής των διοικητικών κυρώσεων, της ετήσιας έκθεσης και, ενδεχομένως των πορισμάτων της Επιτροπής.

Εξάλλου, ο έλεγχος των εκλογικών εσόδων και δαπανών *παύει να είναι αποκεντρωμένος και επίκαιρος*. Οι τοπικές επιτροπές καταργήθηκαν και οι αρμοδιότητές τους μεταφέρθηκαν στην Επιτροπή Ελέγχου υπό τη νέα της σύνθεση. Ωστόσο, η εμπλοκή της κατά τη διάρκεια του εκλογικού αγώνα αποβαίνει αντικειμενικά αδύνατη, αφού δεν είναι σε θέση να παρακολουθεί την εξέλιξή του και, όταν υποβάλλονται καταγγελίες, δεν καθορίζεται σε ποιον, θα επιληφθεί στην καλύτερη περίπτωση με τη συγκρότησή της σε σώμα ένα μήνα μετά την εκλογή του Προεδρείου της νέας Βουλής. Δεν αντιμετωπίστηκαν, επίσης, τα εντοπισμένα προβλήματα στην περίπτωση της υπέρβασης στο διπλάσιο του ανωτάτου ορίου των εκλογικών δαπανών ως λόγου έκπτωσης από το βουλευτικό αξίωμα⁵⁵. Επιπλέον, εάν διαπιστώνονταν η παράβαση, σε συνθήκες κεντρικού και ανεπίκαιρου ελέγχου, τούτο δεν πρέπει να αναμένεται βάσιμα, παραμένει ως προϋπόθεση του παραδεκτού της προσφυγής η προηγούμενη υποβολή γραπτής και επώνυμης καταγγελίας ενώπιον της τοπικής επιτροπής εκλογικών παραβάσεων, δηλαδή σε όργανο που ήδη έχει καταργηθεί!

VI. Μια ακόμη μνημονιακή υποχρέωση;

Η *κατεύθυνση* και το *θεσμικό στίγμα* της πρόσφατης νομοθετικής πρωτοβουλίας μένει, λοιπόν, να αναζητηθεί στη δέσμευση έναντι της Επιτροπής κατά της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης. Οι δέκα έξι συστάσεις της, προϊόν επιτόπιας έρευνας το 2009 και της επικαιροποίησής τους το 2012, εντοπίστηκαν αφενός στη δημοσιότητα της ιδιωτικής χρηματοδότησης και της, εν γένει, οικονομικής διαχείρισης, αφετέρου δε στον έλεγχό της, προκειμένου η διενέργειά του να καταστεί αποτελεσματικότερη και να καταλήγει στην ενεργοποίηση του κυρωτικού μηχανισμού. Για την εναρμόνιση προς ανειλημμένη διεθνή υποχρέωση της χώρας θα αρκούσαν πάντως σημειακές τροποποιήσεις των σχετικών ρυθμίσεων της τρίτης γενιάς. Η παράλειψη του κοινού νομοθέτη να ενεργοποιηθεί έγκαιρα, η ευρεία δημοσιότητα που γνώρισαν οι ιδιαίτερες σχέσεις τραπεζών και των πολιτικών κομμάτων εξουσίας, μέσω δανειοδοτήσεων με την εγγύηση της προσδοκίας λήψης μελλοντικής κρατικής

⁵⁵ Βλ. *Θ. Ξηρού*, Η τρίτη γενιά του δικαίου των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων (ν., 3023/2002), στον τόμο: *του ιδίου*, ό.π. (σημ. 5), σ. 264 επ.

χρηματοδότησης, και, πιθανότατα, οι περιοδικά επαναλαμβανόμενες, εν είδει απειλής, διαρροές για «άτακτη» οικονομική διαχείριση στο Ταμείο του ΠΑ.ΣΟ.Κ. σε χρήσεις που ήδη είχαν ελεγχθεί από τη μόνη αρμόδια Επιτροπή δεν άργησαν να «σύρουν», κυριολεκτικά, και το πολιτικό χρήμα στο στόχαστρο των δανειστών, καθιστώντας την, από μακρού, εκκρεμούσα νομοθετική πρωτοβουλία διακριτή διαρθρωτική δράση στο μακρύ κατάλογο του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής.

Η εξέλιξη θα αποδειχθεί καθοριστική για την επεξεργασία του σχεδίου νόμου. Βασικές επιλογές του διαμορφώθηκαν σε απόλυτη αρμονία προς την πάγια αντίληψη που διατρέχει το περιεχόμενο ευάριθμων νομοθετημάτων σε όλο το εύρος της κρατικής δράσης κατά τη μνημονιακή περίοδο. Βέβαια, η μείωση του ποσοστού της κρατικής, τακτικής και εκλογικής, χρηματοδότησης θα μπορούσε να θεωρηθεί αναμενόμενη. Η προκριθείσα βάση υπολογισμού της και, ιδίως, η μελλοντική εξέλιξη των κρίσιμων μεγεθών ανταποκρίνονται πλήρως στη γνωστή προσέγγιση των δανειστών να προτάσσουν το άμεσο αποτέλεσμα, χάριν ενδεχομένως των εντυπώσεων αλλά και των ταμειακών εισροών, αφήνοντας ανοικτή την πόρτα για νέα νομοθετική παρέμβαση, στην περίπτωση που η ρύθμιση αποδειχθεί, στο άμεσο ή στο απώτερο μέλλον, αναποτελεσματική για να διασφαλίσει τον επιδιωκόμενο στόχο.

Περισσότερο αποκαλυπτική αυτής της αντίληψης, σε σημείο που θα μπορούσε μάλιστα να θεωρηθεί αντιπροσωπευτική της επικρατούσας προσέγγισης του νομοθετείν κατά τη μνημονιακή εποχή, είναι η οργάνωση του ελέγχου της οικονομικής διαχείρισης. Το σύστημα που εισάγεται με το ν. 4304/2014 δεν το διατρέχει απλώς η *δυσπιστία* και η *ευθεία απόρριψη* όσων ίσχυσαν έως σήμερα. Το διακρίνει, επίσης, η *συγκέντρωση* στη διενέργεια, ο *γιγαντισμός* στις αρμοδιότητες του ειδικού οργάνου και η αντιμετώπιση των ελεγχόμενων ως *δυνάμει ποινικών παραβατών*. Η ταύτιση, κατά πλειονότητα, ελέγχοντος και ελεγχόμενου δεν υπήρξε η αποκλειστική αιτία για το μη εντοπισμό παραβάσεων και, συνακόλουθα, την απουσία, ακόμη και διοικητικών, κυρώσεων. Άλλωστε, και όταν, κατ' εξαίρεση, αποδείχθηκαν και, αντίστοιχα, επιβλήθηκαν στο παρελθόν, ο κοινός νομοθέτης έσπευσε με ειδική ρύθμιση να απαλλάξει τους παραβάτες⁵⁶. Διερωτάται, λοιπόν, κανείς, τι εγγυάται ότι η πρακτική του παρελθόντος δεν θα αναβιώσει και υπό τις νέες συνθήκες;

Ο έλεγχος της οικονομικής διαχείρισης, ιδιαίτερα δε της εκλογικής, για να είναι αποτελεσματικός πρέπει να διενεργείται αποκεντρωμένα, στο επίπεδο των βασικών εκλογικών

⁵⁶ Βλ. Θ. Ξηρού, Η τρίτη γενιά του δικαίου των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων (ν. 3023/2002) και Προτάσεις de constitutione ferenda στην τέταρτη αναθεώρηση του Συντάγματος, στον τόμο: *του ιδίου*, όπ.π. (σημ. 5), σ. 229, σημ. 4 και σ. 69, σημ. 60.

περιφερειών, και επίκαιρα, δηλαδή κατά τη διάρκεια του εκλογικού αγώνα. Οι τοπικές επιτροπές ελέγχου των εκλογικών παραβάσεων συστάθηκαν ακριβώς για να επιτελέσουν αυτήν την κρίσιμη αποστολή. Τα αποτελέσματα ήταν, αναμφίβολα, πενιχρά, αλλά τούτο δεν μπορεί να τους «χρεωθεί» και, σε κάθε περίπτωση, δεν αρκεί για να δικαιολογήσει την κατάργησή τους. Αντί να αντιμετωπιστούν τα εντοπισμένα προβλήματα στη λειτουργία των τοπικών επιτροπών, προκρίθηκε η εισαγωγή συγκεντρωτικού συστήματος. Ο έλεγχος ανατίθεται σε όργανο, του οποίου τρία μέλη κατά την προεκλογική περίοδο θα είναι, κατά πάσα βεβαιότητα, υποψήφιοι, ενώ η διενέργειά του εκκινεί χωρίς χρονικό προσδιορισμό και εξελίσσεται, κατά κανόνα, απρόθεσμα.

Εξάλλου, η Επιτροπή Ελέγχου εξοπλίζεται με ευρύ κύκλο αρμοδιοτήτων. Δεν περιορίζεται στη διακρίβωση της παράβασης αλλά της ανατίθεται και η επιβολή των διοικητικών κυρώσεων. Πρόκειται για επιλογή που ταυτίζει, αδικαιολόγητα, δύο καθόλα διακριτές αρμοδιότητές της και θα μπορούσε να θέσει σε δοκιμασία τη νομιμότητα όποιων αποφάσεων ληφθούν. Αγνοεί, επίσης, την ισχύουσα ακόμη γενική πρόβλεψη του ν. 3023/2002, σύμφωνα με την οποία τις κυρώσεις σε βάρος των ελεγχόμενων επιβάλλει ο Πρόεδρος της Βουλής με αιτιολογημένη απόφασή του μετά από την υποβολή της έκθεσης της Επιτροπής, εισάγοντας, έτσι, παράλληλη αρμοδιότητα δύο διακριτών οργάνων. Εξάλλου, προβληματισμό προκαλεί η συμμετοχή εισαγγελικού λειτουργού, αποκλειστικής απασχόλησης, για να την επικουρεί στο έργο της. Τέλος, θα αποδειχθεί στην πράξη κενή περιεχομένου, επικοινωνιακά πάντως προσφέρει πρόσκαιρα υψηλή προστιθέμενη αξία, η αναγόρευση, εάν βέβαια αυτή είναι η πραγματική βούληση του κοινού νομοθέτη, των παραβάσεων στην οικονομική διαχείριση ως αδικημάτων κατά την άσκηση των υπουργικών καθηκόντων⁵⁷.

VII. Συμπεράσματα

Ο ν. 4304/2014 θεσπίστηκε μετά από μακρά κυοφόρηση τριών και πλέον ετών. Η χρονική απόσταση από την εκδήλωση της προηγούμενης όμοιας νομοθετικής πρωτοβουλίας αλλά και το εύρος της αποτελούν εξωτερικά γνωρίσματα που συναντώνται, μεταξύ άλλων, σε καθεμιά από τις γενιές του δικαίου των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων. Δεν είναι όμως τα μόνα και πάντως αρκετά για να σηματοδοτήσουν, κατά την αντικειμενική θεώρηση των πραγμάτων και τα κεκτημένα της κοινής πείρας στην εξεταζόμενη περιοχή, την πραγματική

⁵⁷ Για τον ποινικό προβληματισμό, βλ. την Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, όπ.π. (σημ. 17), Παρατήρηση 5, σ. 13-14.

μετάβαση στην επόμενη, την τέταρτη κατά σειρά. Και τούτο, επειδή πληρούνται μερικώς ή ελλείπουν τα απαραίτητα προς τούτο εσωτερικά-ποιοτικά γνωρίσματα. Δηλαδή, η αντιμετώπιση αναγκών που δημιουργήθηκαν από την εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας ή που ανέδειξαν η επιστήμη και η νομολογία, καθώς επίσης η σαφής κατεύθυνση και το συγκεκριμένο θεσμικό στίγμα.

Η προώθηση του ν. 4304/2014 εξαντλήθηκε, ουσιαστικά, σε σημειακές τροποποιήσεις, προκειμένου να εναρμονιστεί η έννομη τάξη μας προς ορισμένες από τις συστάσεις της Επιτροπής κατά της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης. Αποτέλεσε, επίσης, ειδικότερη δράση του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής και ως τέτοια προσέδωσε στην πρωτοβουλία τα γνωστά χαρακτηριστικά της νομοθέτησης κατά τη μνημονιακή περίοδο. Αποκαλυπτική της εν λόγω επιλογής είναι η καθιέρωση συστήματος ελέγχου της οικονομικής διαχείρισης με έντονα τα στοιχεία του γιγαντισμού, της δυσπιστίας έναντι των υπόχρεων και της αδυναμίας να εξασφαλίσει τους όρους που θα επιτρέψουν την επικράτηση της διαφάνειας.

Δυστυχώς, ο κοινός νομοθέτης σπατάλησε πολύτιμο χρόνο και, εντέλει, απώλεσε μια μοναδική ευκαιρία. Στο επικρατούν περιβάλλον συναινετικού κοινοβουλευτισμού είχε τη δυνατότητα να επιχειρήσει τομές, εισάγοντας κανόνες τέταρτης γενιάς του δικαίου των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων. Ωστόσο, υποχρεώθηκε, ετεροκαθοριζόμενος, να αναλωθεί σε σημειακές παρεμβάσεις. Ο πληθωρικός, δυσκίνητος και συγκεντρωτικός ελεγκτικός μηχανισμός για να λειτουργήσει θα απαιτήσει σύντομα διορθωτικές κινήσεις. Κινήσεις, οι οποίες θα επιχειρηθούν υποχρεωτικά στο πλαίσιο του νομοθετικού έργου και όχι με την ενεργοποίηση μιας εξόφθαλμα αντισυνταγματικής εξουσιοδότησης, μνημείο ακραίας μνημονιακής αντίληψης, στον κανονιστικό νομοθέτη και την έκδοση προεδρικού διατάγματος.