

ΜΟΝΟΓΡΑΦΙΑ

Lina Papadopoulou, “Politische Parteien auf europäischer Ebene. Auslegung und Ausgestaltung von Art. 191 (ex 138a) EGV, (Πολιτικά κόμματα σε ευρωπαϊκό επίπεδο, Ερμηνεία και διάπλαση του άρθρου 191 (πρώην 138α) ΣυνθΕΚ), Schriften zum Parteienrecht 22, Baden-Baden: Nomos Verlag 1999, σελ. 310 (διδακτορική διατριβή)

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ: ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΘΕΜΕΛΙΟ

A. Αντικείμενο και μεθοδολογία

Αντικείμενο της παρούσας μελέτης αποτελεί ο θεσμός των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων καθώς και το θεσμικό καθεστώς τους, το οποίο διέπεται από το άρθρο 191 της Συνθήκης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Το άρθρο αυτό εισήχθη με τη Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία υπογράφηκε στο Μάαστριχ και τέθηκε σε ισχύ το Νοέμβριο του 1993. Με τη Συνθήκη αυτή ενισχύεται ο πολιτικός χαρακτήρας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο οποίος αποτελεί την προϋπόθεση σχηματισμού και λειτουργίας πολιτικών κομμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Ο πολιτικός χαρακτήρας σημαίνει ότι λαμβάνονται αποφάσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο, οι οποίες αφορούν και καθορίζουν άμεσα και δεσμευτικά τη ζωή των ευρωπαίων πολιτών και άρα καθίσταται πειστική η ανάγκη δημοκρατικής συναίνεσης, αν συμφωνήσουμε ότι το δημοκρατικό μοντέλο οργάνωσης της Πολιτείας αποτελεί το παράδειγμα οργάνωσης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ειδικότερα αντικείμενο της νομικής ενασχόλησης με το θέμα των Ευρωπαϊκών Πολιτικών Κομμάτων αποτελεί το άρθρο 191 (138α παλαιάς αρίθμησης) ΣυνθΕΚ το οποίο προβλέπει: «Τα πολιτικά κόμματα σε ευρωπαϊκό επίπεδο αποτελούν σημαντικό παράγοντα για την ολοκλήρωση στα πλαίσια της Ένωσης. Συμβάλλουν στη δημιουργία ευρωπαϊκής συνείδησης και στην έκφραση της πολιτικής βούλησης των πολιτών της Ένωσης».

Η επιστημονική μελέτη του άρθρου αυτού αποβλέπει στην ερμηνεία του νομικού κανόνα αφενός και στη διάπλασή του αφετέρου. Με βάση αναγνώσεις της Συνθήκης Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ως συνταγματικού χάρτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της φύσης του συγκεκριμένου κανόνα ως ουσιαστικού συνταγματικού δικαίου, το άρθρο 191 ΣυνθΕΚ επέχει θέση συνταγματικής ρύθμισης των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων και συνεπώς λειτουργεί ως συνταγματική εγγύηση της ύπαρξης και λειτουργίας ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων. Η διάταξη αυτή είναι όπως κάθε συνταγματικής υφής νομικός κανόνας διατυπωμένη με όρους που χρήζουν περαιτέρω ερμηνείας αναφορικά με την έννοια και τη διάστασή τους.

Επιπλέον όμως η ρύθμιση του άρθρου 191 ΣυνθΕΚ αν και δεν απαιτεί ωστόσο ευνοεί την περαιτέρω ρύθμιση του θεματικού υλικού του μέσω ευρωπαϊκών νομικών πράξεων που θα το εξειδικεύουν και θα το καθιστούν πρακτικά εφαρμόσιμο σε ποικίλες περιπτώσεις. Μ' αυτή την έννοια αντικείμενο της παρούσας εργασίας όπως ήδη επισημάνθηκε, είναι τόσο ή ερμηνεία με τη στενή έννοια του όρου, όσο και η εξειδίκευση, η διάπλυσή του, με την έννοια της πρότασης ενός «ευρωπαϊκού δικαίου των κομμάτων».

Η μεθοδολογική ιδιαιτερότητα ενός ευρωπαϊκού δικαίου των κομμάτων προκύπτει από τη σύνθεση των δύο συνιστωσών του, του δικαίου των κομμάτων αφενός και του Ευρωπαϊκού δικαίου αφετέρου. Το δίκαιο των πολιτικών κομμάτων, υποσύνολο του συνταγματικού δικαίου, χαρακτηρίζεται, περισσότερο από οποιοδήποτε άλλο κεφάλαιο του τελευταίου, από την εξάρτησή του από την πολιτική πραγματικότητα και το περιορισμένη αποτελεσματικότητα των σχετικών νομικών ρυθμίσεων. Από την αδιάσπαστη και αδιάρρηκτη αυτή σχέση προκύπτει η αναγκαιότητα συμπερίληψης σε κάθε νομική μελέτη της πολιτικής πραγματικότητας, η ίδια η ενσωμάτωσή της στην ερμηνεία και κυρίως τη διάπλωση κάθε σχετικού συνταγματικού, ή, όπως στην περίπτωση της ΣυνθΕΚ, οιονεί συνταγματικού κανόνα.

Από τη συνιστώσα του ευρωπαϊκού δικαίου απορρέει η ισχυροποίηση ερμηνευτικών μεθόδων που σ' αυτό ευνοούνται, ήτοι της συστηματικής και τελεολογικής ερμηνείας σε βάρος της ιστορικής. Τόσο στη γραμματική ερμηνεία όσο και αυτόνομα εισέρχεται με αξιώσεις στο πεδίο του ευρωπαϊκού δικαίου και η συγκριτική ερμηνευτική μέθοδος ως αναπόσπαστη συνιστώσα, τόσο για την ερμηνεία όσο και για τη δικαιοπολιτική λειτουργία της πρότασης νομοθετικής ρύθμισης σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

B. Ρόλος και λειτουργία των πολιτικών κομμάτων

Τα πολιτικά κόμματα αποτελούν προϊόντα του σχετικού χωρισμού κράτους και κοινωνίας και της σχετικής αυτονομίας της τελευταίας που αποτελούν και προϋπόθεση κοινωνικής και ατομικής ελευθερίας. Τα πολιτικά κόμματα αποτελούν στον ιδεότυπό τους κοινωνικές οργανώσεις πολιτικά και ιδεολογικά περισσότερο ή λιγότερο ομογενοποιημένες που λειτουργούν ως ιμάντες μεταφοράς της πολιτικής βούλησης από τους σ' αυτά οργανωμένους πολίτες στα όργανα του κράτους. Επιτελούν τις λειτουργίες της διαμόρφωσης και έκφρασης της πολιτικής βούλησης των πολιτών μέσα από ομογενοποιητικές διαδικασίες που επιτρέπουν την ομαλότερη και με λιγότερα προσκόμματα λειτουργία του κοινοβουλευτικού συστήματος και συνεπώς αποτελούν βασικούς, αναντικατάστατους παράγοντες του τελευταίου. Συνεπώς τα πολιτικά κόμματα αποτελούν ταυτόχρονα στοιχεία τόσο του δημοκρατικού μοντέλου

δεδομένου ότι επιτρέπουν ενεργότερη και πλατύτερη συμμετοχή των πολιτών στην πολιτική λειτουργία, στη λήψη κρατικών αποφάσεων μέσω της λειτουργιών της έκφρασης και μεταφοράς της πολιτικής βούλησης των πολιτών όσο και του κοινοβουλευτικού συστήματος μέσω των λειτουργιών τους της μορφοποίησης και ομογενοποίησης αυτής.

Γ. Πολιτικά κόμματα και Ευρωπαϊκή Ένωση

Το δημοκρατικό έλλειμμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί μία συχνή κατηγορία, η οποία ανάγεται στον τρόπο και τις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων σ' αυτήν που λαμβάνει χώρα μακριά από τον ευρωπαϊό πολίτη και εμφανίζεται ελλειμματική αναφορικά με τη συμμετοχή και τον έλεγχο του τελευταίου. Το συμπέρασμα αυτό συνάγεται από τη σύγκριση του δημοκρατικού παραδείγματος οργάνωσης της πολιτείας που αποτελεί αρχή και της Ευρωπαϊκής Ένωσης σύμφωνα με το άρθρο 6 (ΣΤ παλαιάς αρίθμησης) της ΣυνθΕΕ το οποίο προβλέπει: «Η Ένωση βασίζεται στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου, αρχές οι οποίες είναι κοινές στα κράτη μέλη».

Οι προσπάθειες τόνωσης της δημοκρατικής ταυτότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης δηλαδή της συμμετοχής των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων περιλαμβάνουν αναπόδραστα και τη λειτουργία των πολιτικών κομμάτων, ως μηχανισμών μορφοποίησης, έκφρασης και μεταφοράς της πολιτικής βούλησης των ευρωπαϊών πολιτών. Για την αποτελεσματικότερη ωστόσο έκφραση της πολιτικής αυτής βούλησης και κυρίως για την υπερεθνική της έκφραση με γνώμονα το γενικό συμφέρον σε ευρωπαϊκό και όχι εθνικό επίπεδο απαιτείται τα πολιτικά κόμματα να ακολουθήσουν το οργανωτικό σχήμα της Ε.Ε., δηλαδή του πολιτικού χώρου στον οποίο καλούνται να δραστηριοποιηθούν, και άρα να συγκροτηθούν ως ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα, δηλαδή σε υπερεθνικές πολιτικές οργανώσεις.

Αυτό το στόχο ακολουθεί η ιστορική εξέλιξη υποβοηθούμενη από θεσμικές αλλαγές καθοριστικής σημασίας όπως προπάντων η άμεση εκλογή του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου από τους ευρωπαίους πολίτες από το 1979. Η εμφάνιση υπερεθνικών κομματιών σχηματισμών, με χαλαρή οργανωτική διάρθρωση αρχικά και εντονότερη προοδευτικά ευνοήθηκε σημαντικά από την εκλογή αυτή όπως αποδεικνύεται ιστορικά αλλά και θεσμικά.

Κατά συνέπεια και η ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αποτελεί ένα σημαντικό παράγοντα της περαιτέρω ενίσχυσης των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων. Οι δύο θεσμοί, κόμματα και κοινοβούλιο, βρίσκονται σε διαλεκτική μεταξύ τους σχέση, έτσι ώστε η ενίσχυση του ενός να συμπαρασύρει και την ενίσχυση του άλλου, να αποτελεί ταυτόχρονα προϋπόθεση αλλά και αποτέλεσμα.

Στην προοδευτική ενίσχυση των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων καθοριστικό ρόλο παίζει όμως και η πορεία της ευρωπαϊκής ενοποιητικής διαδικασίας, ο ρυθμός και οι στόχοι της, δεδομένου ότι τα πολιτικά κόμματα δεν λειτουργούν σε ένα κενό πολιτικής εξουσίας αλλά αποτελούν παρακολούθημα του τρόπου και του τόπου άσκησης της.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ: Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ: ΤΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΑ ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΚΟΜΜΑΤΑ ΚΑΙ Η ΠΡΟΪΣΤΟΡΙΑ ΤΟΥΣ

A. Ιστορικά δεδομένα

Στην ιστορία διεθνικών και υπερεθνικών πολιτικών οργανώσεων καταγράφονται καταρχήν οι διεθνείς, καταρχήν η σοσιαλιστική, λόγω της προσήκουσας στην υπερεθνική αντίληψη ιδεολογίας και στη συνέχεια η φιλελεύθερη και η χριστιανοδημοκρατική διεθνής. Ακολουθεί στα πλαίσια των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ο σχηματισμός υπερεθνικών κοινοβουλευτικών ομάδων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στη συνέχεια η μορφοποίηση αυτών σε πολιτικούς σχηματισμούς, σε συνομοσπονδίες εθνικών πολιτικών κομμάτων, οι οποίες μετασχηματίστηκαν σταδιακά και μετονομάστηκαν μετά την εισαγωγή του άρθρου 191 ΣυνθΕΚ σε ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα.

B. Τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα

Τα σημερινά ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα (Ε.Π.Κ.) είναι τα ακόλουθα:

1. Το Ευρωπαϊκό Σοσιαλιστικό Κόμμα. Ιδρύθηκε στη Χάγη το Νοέμβριο του 1992 από 20 σοσιαλιστικά και σοσιαλδημοκρατικά κόμματα από τις χώρες της Ε.Ε., Νορβηγία και την Κύπρο ως μετεξέλιξη του Συνδέσμου Σοσιαλιστικών και Σοσιαλδημοκρατικών Κομμάτων. Σε κάποιες περιπτώσεις που προβλέπονται από το καταστατικό του κόμματος η λήψη αποφάσεων γίνεται με πλειοψηφικές διαδικασίες. Τέσσερα είναι τα όργανα που προβλέπονται: το Συνέδριο, το Προεδρείο, η συνάντηση των αρχηγών κομμάτων και η Γραμματεία.
2. Το Ευρωπαϊκό Λαϊκό Κόμμα, το οποίο ήδη νωρίτερα από τους άλλους ευρωπαϊκούς πολιτικούς σχηματισμούς είχε υιοθετήσει την ονομασία αυτή. Τα όργανά του είναι: το Συνέδριο, το Προεδρείο, η Διάσκεψη των αρχηγών κομμάτων και κυβερνήσεων, ο Πρόεδρος και ο Γενικός Γραμματέας. Τις πολιτικές αποφάσεις λαμβάνει το Συνέδριο.
3. Το Ευρωπαϊκό Φιλελεύθερο, Δημοκρατικό και Μεταρρυθμιστικό Κόμμα. Ιδρύθηκε το Δεκέμβριο του 1993 ως μετεξέλιξη της ομώνυμης συνομοσπονδίας με όργανα τη Συνάντηση των αρχηγών κομμάτων, το Συμβούλιο και το Συνέδριο· την εργασία των οργάνων υποστηρίζει ο Γραμματέας.

Δεν έχει μετονομαστεί σε κόμμα η Ευρωπαϊκή Συνομοσπονδία Πράσινων Κομμάτων, ενώ διαλύθηκε σύντομα μετά την ίδρυσή του το Κόμμα της Ένωσης για την Ευρώπη.

Τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα δεν προβλέπουν την ιδιότητα του μέλους για άτομα παρά την παρέχουν μόνο σε κόμματα από κράτη-μέλη της Ε.Ε., ενώ ιδιαίτερο καθεστώς επιφυλάσσουν στα κόμματα από κράτη-μη-μέλη. Η χρηματοδότησή τους προέρχεται κυρίως από τις εισφορές των κομμάτων-μελών και από την αντίστοιχη κοινοβουλευτική ομάδα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η λήψη αποφάσεων, ακόμα κι όταν προβλέπεται γι αυτήν η πλειοψηφία επιδιώκεται να γίνεται με ομοφωνία ή συναίνεση. Στενοί είναι οι δεσμοί με την αντίστοιχη ομάδα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου λόγω και της οικονομικής εξάρτησης του Κόμματος απ' αυτήν.

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ:

Η ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ: ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 191 ΣυνθΕΚ

A. Ο χαρακτήρας του άρθρου 191 ΣυνθΕΚ

Το άρθρο 191 ΣυνθΕΚ αποτελεί κανόνα με άμεση δεσμευτική ισχύ και όχι προγραμματική διακήρυξη παρά τη γενική διατύπωσή του, συνεπώς δεν απαιτείται η διάπλασή του προκειμένου να στηρίξει συγκεκριμένη δράση υπέρ των Ευρωπαϊκών Πολιτικών Κομμάτων παρότι μια τέτοια διάπλαση θα ήταν χρήσιμη λόγω του χαρακτήρα του ως διάταξης-πλαίσιου. Αποτελεί ταυτόχρονα κατοχύρωση του δικαιώματος ίδρυσης κόμματος σε ευρωπαϊκό επίπεδο και θεσμική εγγύηση για τη λειτουργία των υφιστάμενων ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων. Σημαντικές ερμηνευτικές συνιστώσες του άρθρου 191 ΣυνθΕΚ οι οποίες προκύπτουν από την τελεολογία και τη συστηματική ερμηνεία αυτού είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αφενός και η ευρωπαϊκή ιθαγένεια αφετέρου. Με το πρώτο τα κόμματα βρίσκονται σε στενή διαλεκτική σχέση και εξυπηρετούν τη λειτουργία του ενώ παράλληλα ευνοούνται από την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του. Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια στις οποίες τις διατάξεις επρόκειτο αρχικά να τοποθετηθεί το άρθρο περί κομμάτων είναι σχετική γιατί περιλαμβάνει ένα πρώτο πλέγμα θεμελιωδών δικαιωμάτων των ευρωπαίων πολιτών και άρα θα μπορούσε δυνητικά να στεγάσει και το δικαίωμα στην ίδρυση και λειτουργία κομμάτων λόγω του ομοούσιου του τελευταίου με τα δικαιώματα των ευρωπαίων πολιτών που φιλοξενούνται στο κεφάλαιο περί ιθαγένειας.

B. Διακριτικά γνωρίσματα των Ε.Π.Κ. σύμφωνα με το άρθρο 191 ΣυνθΕΚ

Το πρώτο συμπέρασμα συνάγεται ήδη από τη χρήση του όρου «πολιτικό κόμμα» που επιλέγεται στο άρθρο 191 ΣυνθΕΚ σε βάρος του καταρχήν προταθέντος «συνομοσπονδίες

κομμάτων», ο οποίος εμπεριέχει ήδη τις πρώτες ερμηνευτικές συνέπειες. Αυτές εξάγονται μέσα από συγκριτική επισκόπηση του όρου σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αφορούν δηλαδή τα χαρακτηριστικά των ευρωπαϊκών κομμάτων, τα οποία ωστόσο δεν μπορούν να μεταφερθούν αυτούσια σε ευρωπαϊκό επίπεδο αλλά λαμβάνοντας υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της ευρωπαϊκής διάστασης. Προϋποθέτει ένα πλουραλιστικό πολιτικό σκηνικό και την πολιτική ενασχόληση των πολιτών. Είναι δύσκολο να απαντηθεί το ερώτημα, κατά πόσο αποτελεί απαραίτητο διακριτικό γνώρισμα η άμεση συμμετοχή πολιτών στα Ε.Π.Κ., δηλαδή η αναγνώριση της ιδιότητας του μέλους σε άτομα, πράγμα που σήμερα δεν προβλέπεται. Τα διακριτικά γνωρίσματα των Ε.Π.Κ., τα οποία προκύπτουν από το άρθρο 191 ΣυνθΕΚ είναι τα ακόλουθα:

1. Η ευρωπαϊκή διάσταση. Το ευρωπαϊκό πολιτικό κόμμα δεν μπορεί να περιορίζει τη δράση του σε ένα μόνο κράτος-μέλος της Ε.Ε. αλλά να εκτείνεται οργανωτικά και πολιτικά σε περισσότερα κράτη-μέλη. Ο συγκεκριμένος αριθμός των κρατών είναι βέβαια αντικείμενο πολιτικής, δηλαδή αυθαίρετης ρύθμισης, η οποία βέβαια πρέπει να εμπίπτει μέσα στα πλαίσια της νομικής ρύθμισης. Ως τέτοιος αριθμός προτείνεται εδώ το 1/3 των μελών της Ε.Ε., αριθμός που διασφαλίζει τόσο τη δυνατότητα δημιουργίας Ε.Π.Κ. όσο και την πανευρωπαϊκή τους διάσταση, ενώ ταυτόχρονα είναι απαγορευτικός για τη δημιουργία κομμάτων «περιφερειακού» χαρακτήρα, δηλαδή από μια συγκεκριμένη ομάδα χωρών της Ε.Ε., π.χ. τις μεσογειακές, τις Σκανδιναβικές κλπ.
2. Η «ενοποιητική» λειτουργία. Η λειτουργία των Ε.Π.Κ. ως παραγόντων της ευρωπαϊκής ενοποίησης προκύπτει από το άρθρο 191 ΣυνθΕΚ και μπορεί να πάρει διάφορες και διαφορετικές μορφές δράσης που τα ίδια τα κόμματα θα επιλέξουν. Πρέπει να επισημανθεί ωστόσο πως αποτελεί λειτουργικό στοιχείο, αφορά δηλαδή τη θεματολογία και τον τρόπο δράσης των κομμάτων και όχι τις πολιτικές τους επιλογές. Τα κόμματα δεν είναι δηλαδή υποχρεωμένα να υιοθετήσουν θετικές προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση θέσεις ή προς τα συγκεκριμένα βήματα αυτής αλλά είναι υποχρεωμένα να λάβουν θέση, να ασχοληθούν με την προβληματική αυτή.
3. Δημιουργία ευρωπαϊκής συνείδησης. Το δεύτερο λειτουργικό χαρακτηριστικό που προκύπτει από το άρθρο 191 ΣυνθΕΚ είναι η ενασχόληση των κομμάτων με τη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής συνείδησης. Η έννοια αυτή αλλά και η θέση του στόχου αυτού φέρουν μαζί τους μια σειρά προβλημάτων. Η έννοια της συνείδησης είναι πολύπτυχη, προϋποθέτει κυρίως την κοινότητα συμφερόντων, δηλαδή την υπέρβαση των εθνικών και κυρίως των εθνικιστικών λογικών και πρακτικών, στόχος βέβαια προς το παρόν μακρινός και δύσκολα

επιτεύξιμος. Επιπλέον η θέση του στόχου αυτού προβληματίζει γιατί έρχεται σε αντίθεση με το προηγούμενο συμπέρασμα, ότι δηλαδή η ενοποιητική λειτουργία αποτελεί λειτουργικό και όχι τελεολογικό στοιχείο των Ε.Π.Κ. Είναι προφανές ότι είναι πολιτικά ασυμβίβαστη η αρνητική ή κριτική θέση απέναντι την ενοποιητική διαδικασία αφενός και η δημιουργία ευρωπαϊκή συνείδησης στους ευρωπαίους πολίτες αφετέρου.

4. Η έκφραση της πολιτικής βούλησης των ευρωπαίων πολιτών. Η λειτουργία αυτή ανακλά την κλασική λειτουργία των πολιτικών κομμάτων και στις εθνικές έννομες τάξεις όπως ήδη περιγράφηκε παραπάνω. Το νέο στοιχείο που προστίθεται είναι η ευρωπαϊκή διάσταση, ότι δηλαδή εν προκειμένω πρόκειται για τους ευρωπαίους πολίτες πράγμα που προϋποθέτει την πολιτική διεργασία υπερεθνικά και με άξονα το «ευρωπαϊκό κοινό συμφέρον»

Γ. Οι σταθερές εγγυήσεις

Βασικά χαρακτηριστικά του πολιτειακού συστήματος των ευρωπαϊκών χωρών και κατά συνέπεια και της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελούν η δημοκρατία και το πλουραλιστικό σύστημα που προϋποθέτουν και συνεπάγονται το ένα το άλλο. Οι σταθερές αυτές του συστήματος αφορούν βέβαια άμεσα τη λειτουργία των πολιτικών κομμάτων και την προσδιορίζουν εννοιολογικά και τελεολογικά. Κατ' αυτή την έννοια τα Ε.Π.Κ. έχουν ως σημαντική ερμηνευτική συνιστώσα της λειτουργίας τους την ενδυνάμωση της δημοκρατίας μέσα σ' ένα πλουραλιστικό πολιτικό περιβάλλον, το οποίο και καλούνται να συνδιαμορφώσουν και να εμπλουτίσουν.

ΜΕΡΟΣ ΤΕΤΑΡΤΟ:

Η ΔΙΚΑΙΟΠΟΛΙΤΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ: ΔΙΑΠΛΑΣΗ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 191 ΣυνθΕΚ

Α. Η διάπλαση του άρθρου 191 ΣυνθΕΚ

Όπως ήδη επισημάνθηκε παραπάνω το άρθρο 191 έχει μεν άμεση και δεσμευτική ισχύ η γενική του όμως διατύπωση δεν επιβάλλει νομικά προτρέπει όμως δικαιοπολιτικά στην εξειδίκευσή του, δηλαδή τη διάπλάσή του. Το πρώτο ερώτημα που τίθεται ενόψει του άρθρου 5 (πρώην 3B) ΣυνθΕΚ που ορίζει: «Η κοινότητα δρα μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων που της αναθέτει και των στόχων που της ορίζει η παρούσα συνθήκη» αφορά την πιθανή νομική βάση μιας τέτοιας εξειδίκευσης. Ως τέτοια βάση προσφέρεται το άρθρο 191 σε συνδυασμό με το άρθρο 308 (πρώην 235) ΣυνθΕΚ, το οποίο προβλέπει: «Αν ενέργεια της Κοινότητας θεωρείται αναγκαία για την πραγματοποίηση ενός από τους στόχους της στο πλαίσιο της

λειτουργίας της κοινής αγοράς και δεν προβλέπονται από την παρούσα Συνθήκη οι προς το σκοπό αυτόν απαιτούμενες εξουσίες, το Συμβούλιο, με πρόταση της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θεσπίζει ομοφώνως τις κατάλληλες διατάξεις», βάσει μιας διασταλτικής ερμηνείας της έννοιας της Κοινής αγοράς που περιλαμβάνει και τους στόχους του άρθρου 191 ΣυνθΕΚ. Η διάπλαση του άρθρου αντικείμενο έχει τη θέση προϋποθέσεων αναγνώρισης μιας πολιτικής οργάνωσης ως κόμματος, τη διαδικασία αυτής της αναγνώρισης και τις συνέπειές της.

B. Προϋποθέσεις και διαδικασία αναγνώρισης

Η διάπλαση του άρθρου 191 πρέπει βέβαια να σέβεται τα ερμηνευτικά συμπεράσματα που ήδη εξάχθηκαν και να κινείται μέσα στα πλαίσια που αυτά διαγράφουν. Υπό αυτούς τους όρους θα ήταν νοητά διαφορετικά μοντέλα Ε.Π.Κ. και συγκεκριμένα: 1. το «συννομοσπονδιακό» μοντέλο, 2. το «ομοσπονδιακό» μοντέλο, 3. το «υπερεθνικό» μοντέλο, 4. το «παράλληλο ή ανεξάρτητο» μοντέλο και 5. το «ολοκληρωμένο» μοντέλο. Σε κάθε περίπτωση απαιτείται πάντως αντιπροσώπευση του Ε.Π.Κ. είτε μέσω εθνικών κομμάτων είτε μέσω αυτοδύναμων κομματικών οργάνωσης σε τουλάχιστον 1/3 των κρατών-μελών. Απαραίτητο χαρακτηριστικό των Ε.Π.Κ. είναι επίσης η συμμετοχή τους στις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με συνέπεια την απώλεια της ιδιότητάς τους ως κομμάτων σε περίπτωση μη συμμετοχής τους για περισσότερες από δύο συναπτές εκλογές. Αντίθετα δεν πρέπει να αποτελεί κριτήριο για την αναγνώριση κόμματος η αντιπροσώπευσή του ή μη στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Απαραίτητο στοιχείο αποτελεί ωστόσο η ύπαρξη ονόματος και πιθανώς συμβόλων καθώς και γραπτού προγράμματος και καταστατικού του κόμματος όπου αποτυπώνονται οι βασικές πολιτικές του θέσεις και οι βασικές αρχές λειτουργίας του αντίστοιχα. Η σχέση του Ε.Π.Κ. με μία κοινοβουλευτική ομάδα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι βέβαια πολύ πιθανή και χρήσιμη δεν χρειάζεται ωστόσο να αποτελεί κριτήριο για την αναγνώριση της ιδιότητας ενός πολιτικού οργανισμού ως κόμματος.

Η διαδικασία αναγνώρισης περιορίζεται σε δημοσίευση στο μητρώο κομμάτων, το οποίο μπορεί να τηρεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή κάποια υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Σε περίπτωση αρνητικής απάντησης στην αίτηση αναγνώρισης πρέπει να προβλέπεται δικαίωμα προσφυγής σε δικαστικό όργανο, π.χ. στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο. Απώλεια της ιδιότητας αποτελεί βέβαια συνέπεια της απώλειας μιας ή περισσότερων από τα απαραίτητα στοιχεία αναγνώρισης. Η εισαγωγή δυνατότητα απαγόρευσης ενός Ε.Π.Κ. δεν κρίνεται

σκόπιμη, παρά μόνο για την περίπτωση που αυτό στρέφεται κατά της ειρηνικής συνύπαρξης των ευρωπαϊκών λαών.

Γ. Δραστηριότητες των Ευρωπαϊκών Πολιτικών Κομμάτων (Ε.Π.Κ.)

Καταρχήν οι δραστηριότητες των Ε.Π.Κ. επαφίενται στη δική τους πολιτική πρωτοβουλία και απόφαση μέσα στα πλαίσια πάντα των ήδη διαγραμμαμένων ορίων και καθηκόντων. Ως τέτοιες δραστηριότητες θα μπορούσαν να αναφερθούν οι ακόλουθες:

1. Επεξεργασία των πολιτικών θέσεων του κόμματος μέσα από πανευρωπαϊκές διεργασίες, 2. Συμμετοχή σε ευρωπαϊκές εκλογές και οργάνωση προεκλογικών εκστρατειών, 3. Εμπλοκή του πολίτη στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, 4. Μορφοποίηση και έκφραση της πολιτικής βούλησης του πολίτη, 5. Πληροφόρηση και προβολή στη δημόσια σφαίρα θεμάτων αναφορικά με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, 6. Πολιτική παιδεία των πολιτών και έρευνα, 7. Άσκηση επιρροής στα όργανα της Ε.Ε.

Δ. Δικαιώματα των Ε.Π.Κ.

Τα δικαιώματα των Ε.Π.Κ. απορρέουν μεν από την αναγνώρισή τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο πρέπει ωστόσο να γίνονται σεβαστά σε επίπεδο κρατών-μελών όπου λειτουργούν. Όπως και στα εθνικά πολιτικά κόμματα στις ευρωπαϊκές έννομες τάξεις πρέπει να τους αναγνωριστούν τα δικαιώματα που απορρέουν τόσο από το άρθρο 191 ΣυνθΚ όσο και από τις σταθερές εγγυήσεις της δημοκρατίας και του πλουραλισμού, συγκεκριμένα το δικαίωμα της ελεύθερης ίδρυσης πολιτικού κόμματος, το δικαίωμα της ελεύθερης λειτουργίας πολιτικού κόμματος και η ισότητα ευκαιριών.

Ε. Χρηματοδότηση των Ε.Π.Κ.

Η χρηματοδότηση των υφιστάμενων πολιτικών κομμάτων γίνεται προς το παρόν από τα εθνικά κόμματα-μέλη και κυρίως από τις συνδεδεμένες κοινοβουλευτικές ομάδες στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Δυνατή είναι και η συνεισφορά των βουλευτών των κομμάτων στον κομματικό προϋπολογισμό και βέβαια η συνεισφορά των μελών τους αν προβλεφτούν τέτοια. Σημαντική πηγή τέλος εσόδων αποτελούν ή μπορούν να αποτελούν για τα κόμματα και τα ευρωπαϊκά οι δωρεές, δηλαδή συνεισφορές που ξεπερνούν το ποσό που προβλέπεται για τα μέλη και που συχνά προέρχονται και από μη μέλη του κόμματος.

Σε περίπτωση αναγνώρισης ενός νομικού καθεστώτος στα Ε.Π.Κ. θα μπορούσε να προβλεφτεί οικονομική ενίσχυσή τους από τον προϋπολογισμό της Ε.Ε. Η ενίσχυση αυτή

ωστόσο είναι ενδεδειγμένο να αφορά τη διενέργεια συγκεκριμένων δραστηριοτήτων και να ακολουθεί αυτές και λογιστικά, δηλαδή ως προς το ύψος της, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι θα χρησιμοποιείται πραγματικά για την προώθηση των στόχων που το άρθρο 191 Συνθήκη θέτει και όχι για την κάλυψη μόνο των γενικών εξόδων των κομμάτων και ειδικότερα της γραφειοκρατικής τους δομής.

Έτσι προτείνεται να χρηματοδοτούνται κατά το ήμισυ (50%) δραστηριότητες που συμβάλλουν στην ενημέρωση των ευρωπαίων πολιτών μέσα από το πρίσμα βέβαια του κάθε κόμματος και στη συμμετοχή τους στη διαδικασία λήψης αποφάσεων που αφορούν την Ε.Ε., στην επαφή μεταξύ των ευρωπαίων πολιτών για τη συζήτηση ευρωπαϊκών θεμάτων και τη διαμόρφωση υπερεθνικά κοινών πολιτικών θέσεων.

Σε κάθε περίπτωση πρέπει να προβλέπεται κατάρτιση ισολογισμού ο οποίος να δημοσιοποιείται και ειδικά για την περίπτωση χρηματοδότησης δραστηριοτήτων από κονδύλια της Ε.Ε. ισολογισμός και για τις συγκεκριμένες δραστηριότητες που επιδοτήθηκαν.