

**ΚΕΝΤΡΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
ΙΔΡΥΜΑ ΘΕΜΙΣΤΟΚΛΗ ΚΑΙ ΔΗΜΗΤΡΗ ΤΣΑΤΣΟΥ**

**ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ
ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΟΜΜΑΤΩΝ**

**ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ
ΔΗΜΗΤΡΗΣ Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ – ΞΕΝΟΦΩΝ Ι. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ**

**ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΠΑΠΑΖΗΣΗ
ΑΘΗΝΑ 2003**

ΕΥΡΩΠΑΪΚΑ ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΚΟΜΜΑΤΑ:

Υποκείμενα πολιτικής ενοποίησης ή γραφειοκρατικοί μηχανισμοί;

Της Λίνας Παπαδοπούλου*

I. ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΚΑΙ ΜΕΘΟΔΟΣ

- A. Ένα μη-θέμα;
- B. Στις παρυφές δικαίου και πολιτικής
 1. Συνταγματική θεωρία και πολιτική επιστήμη: η μεθοδολογική αντίθεση στο παράδειγμα των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων
 2. Η γένεση του ευρωπαϊκού συνταγματικού δικαίου

II. Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗ ΤΩΝ ΕΠΙΚ

- A. Εμπειρικό στοιχείο
- B. Η δημοκρατική αρχή ως πολιτικό αίτημα και δικαιική στόχευση στο ενωσιακό επίπεδο
- Γ. Η αναγκαιότητα ύπαρξης και λειτουργία πολιτικών κομμάτων σε ενωσιακό επίπεδο
 1. Ρόλος και λειτουργία των πολιτικών κομμάτων
 2. Πολιτικά κόμματα και Ευρωπαϊκή Ένωση
 3. Η θεσμική αναγνώριση των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων

III. Η ΑΙΣΙΟΔΟΞΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ...

Η ΤΟ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 191 ΣΕΚ

- A. Το άρθρο 191 ΣΕΚ ως συνταγματικός κανόνας
 1. Περιεχόμενο
 2. Μεθοδολογικές ιδιαιτερότητες
 3. Η ιστορία της θέσπισής του
 4. Η νομική φύση του άρθρου 191 ΣΕΚ
- B. Οι ερμηνευτικές συνιστώσες
 1. Το ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
 2. Η ευρωπαϊκή πολιτειότητα

* Μεταδιδακτορική Υπότροφος *Marie Curie* της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στη Νομική Σχολή του Α.Π.Θ. Το άρθρο βασίζεται σε εισήγηση που παρουσιάστηκε στις 11.12.2001 στο 'Σεμινάριο Συνταγματικών Θεσμών', το οποίο λαμβάνει χώρα στο Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημητρίου Τσάτσου στην Αθήνα, μετά από πρόσκληση των καθηγητών κκ. Γ. Παπαδημητρίου, Χ. Χρυσανθάκη και Γ. Σωτηρέλη. Και από τη θέση αυτή ευχαριστώ τους οργανωτές του σεμιναρίου για την πρόσκληση και όλους τους συμμετέχοντες για τις γόνιμες παρατηρήσεις τους.

- Γ. Διακριτικά γνωρίσματα των Ε.Π.Κ. σύμφωνα με το άρθρο 191 ΣΕΚ
1. Τα εννοιολογικά χαρακτηριστικά του 'κόμματος'
 2. Το δομικό χαρακτηριστικό: Η ευρωπαϊκή διάσταση
 3. Τα λειτουργικά χαρακτηριστικά
 - α. Η «ενοποιητική» λειτουργία
 - β. Δημιουργία ευρωπαϊκής συνείδησης
 - γ. Η έκφραση της πολιτικής βούλησης των ευρωπαίων πολιτών

IV. ...ΚΑΙ Η ΜΕΛΑΓΧΟΛΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

- Α. Οι ευρωπαϊκοί κομματικοί σχηματισμοί
1. Υπερεθνικές πολιτικές οργανώσεις
 2. Τα σημερινά 'ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα'
 - α. Το Ευρωπαϊκό Σοσιαλιστικό Κόμμα
 - β. Το Ευρωπαϊκό Λαϊκό Κόμμα
 - γ. Το Ευρωπαϊκό Φιλελεύθερο, Δημοκρατικό και Μεταρρυθμιστικό Κόμμα
 - δ. Η Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Πράσινων Κομμάτων
 3. Τα χαρακτηριστικά των ευρωπαϊκών κομματικών σχηματισμών
 - α. Κόμματα κομμάτων
 - β. Χρηματοδότηση
 4. Υπαγωγή των υπαρχόντων κομματικών σχηματισμών στο άρθρο 191 ΣΕΚ
- Β. Η διάπλαση του άρθρου 191 ΣΕΚ: Ο κανονισμός του Συμβουλίου
1. Η επιχειρησιακή ρήτρα του άρθρου 191 ΣΕΚ
 2. Η πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου
 - α. Προϋποθέσεις καταχώρισης ως ευρωπαϊκό κόμμα
 - i. Πολιτικό κόμμα ή ένωση κομμάτων
 - ii. Δομικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά
 - β. Διαδικασία και συνέπειες αναγνώρισης
 - γ. Χρηματοδότηση
 - i. Προϋποθέσεις
 - ii. Καλυπτόμενες δαπάνες
 - iii. Φύση και έκταση της χρηματοδότησης
 - iv. Υποχρέωση διαφάνειας
 - v. Περιορισμοί ιδιωτικής χρηματοδότησης
 - δ. Κριτική αποτίμηση του προτεινόμενου κανονισμού

V. ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ: ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΤΟΙΧΗΜΑ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

**ΕΥΡΩΠΑΪΚΑ ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΚΟΜΜΑΤΑ:
ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΝΟΠΙΟΗΣΗΣ
Η ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΚΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ;**

Λίνα Παπαδοπούλου¹

I. ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΚΑΙ ΜΕΘΟΔΟΣ

A. Ένα μη-θέμα;

Η ερώτηση ‘Ευρωπαϊκά Πολιτικά Κόμματα: Υποκείμενα πολιτικής ενοποίησης ή γραφειοκρατικοί μηχανισμοί;’ ηχεί ενδεχομένως κενή περιεχομένου και ουσίας καθώς τίθεται με φόντο ένα μελαγχολικό ευρωπαϊκό τοπίο, όπου η οικονομία συνεχίζει να αποτελεί το καύσιμο και το δίκαιο την ατμομηχανή της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Η πολιτική, αν τη θεωρήσουμε ως, σχετικά έστω, αυτονομημένη από τα προηγούμενα συστήματα σφαίρα επιρροής και δράσης, υπολείπεται αυτών αισθητά σε δυναμική και όραμα. Ως διαχείριση των συμβόλων, δεν έχει - ή έτσι τουλάχιστον φαίνεται - καταφέρει να εμπνεύσει και να κινητοποιήσει, να μετατρέψει τους υπηκόους των εθνικών κρατών, όχι απλά σε ευρωπαίους πολίτες, αλλά σε ευρωπαϊκό λαό ή δήμο. Η ερώτηση ηχεί ακόμη λιγότερο ενδιαφέρουσα λόγω της αναφοράς στα κόμματα. Έχουν τα γηραιά² αυτά πολιτικά υποκείμενα της νεωτερικής εποχής θέση στην ενωμένη Ευρώπη του 21^{ου} αιώνα;³ Σε

¹ Μεταδιδακτορική Υπότροφος *Marie Curie* της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης.

² Σχετικά με την ανάπτυξη και εξέλιξη των πολιτικών κομμάτων βλ. Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗ, ‘Δημοκρατία και Πολιτικά Κόμματα’, *Το Σύνταγμα* 1992, 201 (203επ.) και Μ. ΣΠΟΥΡΔΑΛΛΑΚΗ, ‘Για τη θεωρία των πολιτικών κομμάτων’, *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 1984, 46 (49επ).

³ Κάποιες όψεις της λεγόμενης κρίσης των κομμάτων αναλύουν οι Κ. ΜΠΟΤΟΠΟΥΛΟΣ / Θ. ΞΗΡΟΣ / Χ. ΤΑΣΣΗΣ, *Ευρωπαϊκό Σοσιαλιστικό Κόμμα. Προκλήσεις και προοπτικές*, Μ. ΣΠΟΥΡΔΑΛΛΑΚΗ (επιμ.), εκδόσεις ΙΣΤΑΜΕ-Ανδρέας Παπανδρέου, Αθήνα 2001, 18επ.

έναν τεχνολογικά ψηφιακό και κατά συνέπεια ιδεολογικά κατακερματισμένο κόσμο μεταμοντέρνας σύλληψης και αισθητικής, μπορεί να επιβιώσει, έστω και ιδεοτυπικά η αντίληψη του 'γενικού συμφέροντος' και της 'συνολικής στρατηγικής', πόσο μάλλον οι μεγάλες αφηγήσεις, που έδωσαν φτερά στην κομματική και πολιτική ζωή και δράση του 20ου αιώνα;

Με την πικρή συναίσθηση ότι σε μεταβατικές εποχές, όπως η σημερινή, η θεωρητική ανάλυση είναι ευκολότερη ίσως από την κοινωνικοπολιτική δράση, αλλά και ότι πάντως διατρέχει τον κίνδυνο να μείνει καθηλωμένη σε σχήματα του παρελθόντος, η παρούσα μελέτη απαντάει θετικά στην τελευταία ερώτηση. Παρά την κοινωνιολογικής υφής παραδοχή ότι οι θεματικές οργανώσεις της λεγόμενης κοινωνίας των πολιτών ευνοούνται από την περιρρέουσα ατμόσφαιρα αποδόμησης των μεγάλων συστημάτων σκέψης και τελικά του ίδιου του υποκειμένου, υποστηρίζεται εδώ ότι η έννοια του πολιτικού κόμματος με τα ειδικότερα χαρακτηριστικά του, που διεξοδικότερα θα αναφερθούν παρακάτω, έχει λόγο ύπαρξης και στο πλαίσιο μιας πολυεθνικής και πολυπολιτισμικής υπερκρατικής οντότητας, όπου όλες οι κοινωνικές και εθνικές ομάδες αποτελούν μειοψηφίες. Κι αυτό γιατί η περιφρούρηση του Πολιτικού ως ιδιαίτερης εννοιολογικής σύλληψης αλλά και πιο συγκεκριμένα η διάσωση της έννοιας της δημοκρατίας ως διαβούλευσης και συμμετοχής στη λήψη των πολιτικών αποφάσεων σε ένα σύστημα πολλαπλών επιπέδων διακυβέρνησης, όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση, υπονοεί ως απαραίτητο λειτουργικό στοιχείο την ύπαρξη και λειτουργία οργανώσεων πολιτών σε ευρωπαϊκό επίπεδο που φέρουν τα χαρακτηριστικά των πολιτικών κομμάτων.

B. Στις παρυφές δικαίου και πολιτικής

1. Συνταγματική θεωρία και πολιτική επιστήμη: η μεθοδολογική αντίθεση στο παράδειγμα των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων

Καταδικασμένες στην εξέταση των ίδιων, κατά βάση και επί το πλείστον, κοινωνικών φαινομένων οι δύο πειθαρχίες, η συνταγματική θεωρία

και η πολιτική επιστήμη, διαφοροποιούνται μεταξύ τους κυρίως λόγω της αντίθετης μεθοδολογικής τους αφετηρίας, όπως αυτή προσδιορίζεται από τη διαλεκτική αντίθεση μεταξύ *όντος* και *δέοντος* (Sein und Soll). Εκκινώντας από το φαινόμενο αυτό καθεαυτό η πολιτική επιστήμη το αναλύει και το ερμηνεύει, μιμούμενη τις φυσικές επιστήμες. Η συνταγματική επιστήμη αντίθετα εξετάζει το φαινόμενο υπό το πρίσμα του *δικαίου*, δηλαδή του *δέοντος*, αν και όχι αναγκαστικά στη θετικιστική του έκφανση. Αυτό που πρωτίστως ενδιαφέρει είναι η δικαιοκή *ρύθμιση* των κοινωνικών φαινομένων και η ένταξή της στο πλέγμα των γενικότερων συνταγματικών αρχών που διέπουν τη λειτουργία μιας Πολιτείας.

Στο παράδειγμα των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων η παραπάνω μεθοδολογική αντίθεση διαγράφεται με εναργέστατο τρόπο αλλά και παράλληλα σχετικοποιείται. Ενώ η πολιτική επιστήμη καταγράφει τις εξελίξεις που αφορούν τη δημιουργία ευρωπαϊκών πολιτικών σχηματισμών, τις αναλύει και τις αξιολογεί με βάση μοντέλα της θεωρίας των κομμάτων, η συνταγματική θεωρία, στην περίπτωση αυτή η ευρωπαϊκή συνταγματική θεωρία, ξεκινάει από τη θεσμική και πολιτειακή αναγκαιότητα ύπαρξης και δραστηριοποίησης ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων, όπως αυτή πηγάζει από τις ανάγκες λειτουργίας του ευρωπαϊκού πολιτικού συστήματος και τις βασικές αρχές που (πρέπει να) το διέπουν, εστιάζοντας στη δικαιοκή ρύθμισή τους, δηλαδή στο άρθρο 191 ΣΕΚ. Ωστόσο το δίκαιο, πολύ περισσότερο το συνταγματικό δίκαιο⁴, δεν νοείται εδώ ως αποκομμένο από την πολιτική πραγματικότητα, αλλά αντίθετα σε άμεση συνάρτηση με αυτήν, είτε την ενσωματώνει είτε επιχειρεί να τη μετασχηματίσει. Κατ' αυτή την έννοια, και για να αντιγράψουμε έναν μεγάλο θεωρητικό του ευρωπαϊκού συνταγματισμού⁵, η ανάλυση που ακολουθεί εντάσσεται «στην παράδοση της 'καθαρής θεωρίας του δικαίου', με την προσθήκη ότι το 'δίκαιο' συμπεριλαμβάνει ένα λόγο που είναι πολύ ευρύτερος από τη δογματική και τους κανόνες δικαίου και ότι η ίδια η διχοτόμηση δικαίου και πολιτικής τίθεται υπό αμφισβήτηση».

Σε συμφωνία με τα παραπάνω θα (επιχειρήσουμε να) απαντήσουμε αρχικά στο ερώτημα που αφορά στην αναγκαιότητα και χρησιμότητα ύπαρξης και λει-

⁴ Όπως σημειώνει ο P. HÄBERLE, 'Gemeineuropäisches Verfassungsrecht', *EuGRZ* 1991, 261 (263), το ευρωπαϊκό συνταγματικό δίκαιο όπως και το εθνικό συνταγματικό δίκαιο, γεννιέται πολιτικά, αναφέρεται στη *res publica* και εξελίσσεται με τρόπο πολιτικό.

⁵ J.H.H. WEILER, *The Constitution of Europe*, Cambridge 1999, 15.

τουργίας ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής (Συμ)Πολιτείας. Σε συνάρτηση με την απάντηση στο πρώτο αυτό ερώτημα, θα προχωρήσουμε στη συνέχεια σε ενδελεχέστερη εξέταση του θεσμού των κομμάτων αλλά και του νομικού καθεστώτος που τον διέπει. Το καθεστώς αυτό απορρέει από το άρθρο 191 (138α παλαιάς αρίθμησης) της Συνθήκης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (εφεξής ΣΕΚ) και εξειδικεύεται στην πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με το καταστατικό και τη χρηματοδότηση των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων.⁶ Οι κανόνες αυτοί δικαιού οριοθετούν ένα πεδίο που θα μπορούσαμε να ονομάσουμε ευρωπαϊκό δίκαιο των πολιτικών κομμάτων, ως υποκεφάλαιο του υπό διαμόρφωση ευρωπαϊκού συνταγματικού δικαίου.

2. Η γένεση του ευρωπαϊκού συνταγματικού δικαίου

Το ευρωπαϊκό συνταγματικό δίκαιο και η ευρωπαϊκή συνταγματική θεωρία αποτελούν καρπό της σύζευξης δύο πεδίων, του ευρωπαϊκού δικαίου αφενός και του συνταγματικού αφετέρου, και αποτελούν παρακολούθημα της προϊούσας συνταγματοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁷ και της θεώρησης των πρωτογενών Συνθηκών ως ‘οιονεί Συντάγματος’ της.⁸ Το άρθρο 191 ΣΕΚ, το οποίο τυποποιεί κανονιστικά τα «πολιτικά κόμματα σε ευρωπαϊκό επίπεδο», ενσωματώνει συνταγματική κατ’ ουσία ύλη⁹, εφόσον αναφέρεται

⁶ Πρόταση κανονισμού COM/2001/0343 – CNS 2001/0011, Επίσημη Εφημερίδα ΕΚ C 270 Ε της 25/09/2001, 103-108.

⁷ Πρβλ. αντί άλλων Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Η συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης* Αθήνα 2002, 17επ.

⁸ Βλ. τη νομολογία του ΔΕΚ ιδιαίτερα *Van Gend & Loos*, υπόθεση 26/62, ΣυλλΝομολ 1954-1964, 861· *Costa v E.N.E.L.*, υπόθεση 6/64, ΣυλλΝομολ 1954-1964, 1191· *Internationale Handelsgesellschaft*, υπόθεση 11/70, ΣυλλΝομολ 1969-1971, 581· για το «εσωτερικό σύνταγμα της Κοινότητας» μιλάει η γνωμοδότηση 1/76 του ΔΕΚ της 26.04.1977 βάσει του άρθρου 228 παρ. 1 εδ. 2 της ΣυνθΕΟΚ, ΣυλλΝομολ 1977, 214 (232)· *Simmmenthal*, υπόθεση 106/77, ΣυλλΝομολ 1978, 629· *Parti écologiste “Les Verts”*, υπόθεση 294/83, ΣυλλΝομολ 1986, 1339, όπου (1365, αρ.περ. 23) χαρακτηρίζεται η Συνθήκη ως «συνταγματικό έγγραφο της Κοινότητας»· Γνωμοδότηση ΔΕΚ 1/91 (Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος), ΣυλλΝομολ 1992, I-6079επ. (6084, αρ.περ. 21)· *Kommission v Luxemburg*, υπόθεση 473/93, ΣυλλΝομολ 1996, 3248 (3259, αρ.περ. 38). Βλ. και F. MANCINI, ‘The making of a constitution for Europe’, *Common Market Law Review* 1989, 595 (599επ).

⁹ Για «οιονεί συνταγματικές έννοιες» μιλάει ο Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και ο ευρωπαϊκός συνταγματικός χώρος*, Αθήνα 1994, 37.

στην πολιτειακή διάσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και άρα των κρατών μελών της¹⁰ και αποτελεί κατά συνέπεια ουσιαστικό, τουλάχιστον, συνταγματικό δίκαιο αυτής της εν τη γενέσει πολιτικής επιρράτειας.

Βάσει της παρατήρησης αυτής μπορεί να αντιμετωπιστεί η μεθοδολογική αμηχανία που προκαλείται από τη ρύθμιση συνταγματικής ύλης, και μάλιστα παραδοσιακά κρατικής, όπως αυτή που άπτεται των πολιτικών κομμάτων, από ευρωπαϊκές, πρωτογενώς δηλαδή διακρατικές Συνθήκες. Από τις παρατηρήσεις αυτές διαφαίνεται η πεποίθηση ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι πια καιρός να υπερβεί τη φάση του ‘νομικού’ συνταγματισμού, που ανάγεται στη δεκαετία του 1970 και εκφράζεται ως τήρηση των αρχών του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων, για να περάσει στην πιο ώριμη πολιτειακή φάση ενός ‘πολιτικού’ συνταγματισμού, όπου τίθενται με νέους όρους ζητήματα διακυβέρνησης, πολιτικής νομιμοποίησης και ενεργοποίησης του πολίτη.

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, ως υποσύνολο του συνταγματικού δικαίου, χαρακτηρίζεται, περισσότερο από οποιοδήποτε άλλο κεφάλαιο του τελευταίου, από την εξάρτησή του από την πολιτική πραγματικότητα και την περιορισμένη αποτελεσματικότητα των σχετικών νομικών ρυθμίσεων. Από την αδιάσπαστη και αδιάρρηκτη σχέση μεταξύ πολιτικής πραγματικότητας και δικαιικής πρόσληψης απορρέει η αναγκαιότητα συμπερίληψης της πρώτης στη δεύτερη, η ίδια η ενσωμάτωσή της στην ερμηνεία και κυρίως τη διάπλαση κάθε σχετικού, τυπικά ή ουσιαστικά, συνταγματικού κανόνα. Η γένεση ωστόσο του κανονιστικού από το πραγματικό διαμεσολαβείται από ένα διαφοροποιούμενο κάθε φορά, πολιτικό ή δικαιικό ‘βούλεσθαι’, με άλλα λόγια το ‘ον’ μετασχηματίζεται σε ‘δέον’ μέσω και λόγω ενός ‘βούλεσθαι’.

Σε συμφωνία με το μοντέλο αυτό η μακροδικαιική ανάλυση αφορά τη θέση σε ισχύ ενός συνταγματικής περιωπής κανόνα, εν προκειμένω αυτόν του

¹⁰ Πρβλ. Δ. Θ. ΤΣΑΤΣΟΥ, *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, Για μια ένωση λαών με ισχυρές πατρίδες*, Αθήνα 2001, 157, ο οποίος μιλάει για μια «πολυεπίπεδη συνταγματική λειτουργία, εφόσον συντρέχουν συνθήκες πολυεπίπεδης έννομης τάξης, δηλαδή εφόσον σε περισσότερα επίπεδα κοινωνικών δομών γεννιέται πολιτική εξουσία, η οποία, καθώς είναι δημοκρατικά αναγκαίο να οργανωθεί και να υπαχθεί σε κανόνες δικαίου, καθιστά αναγκαία τη συνταγματική λειτουργία».

άρθρου 191 ΣΕΚ που αφορά τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα (ΕΠΚ) και αποτελεί το δικαιμικό – κανονιστικό στοιχείο του συλλογισμού μας. Στο πρώτο κεφάλαιο λοιπόν, θα προσπαθήσουμε να θεμελιώσουμε τη θέση που απηχεί και εξειδικεύει τις εισαγωγικές μας σιέψεις, ότι λόγω της οικονομικής και πολιτικής ενοποίησης των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τη λήψη ευρείας γκάμας αποφάσεων σε ενωσιακό επίπεδο (εμπειρικό στοιχείο) και επειδή ‘θέλουμε’ η λήψη αυτών των αποφάσεων να γίνεται με τρόπο δημοκρατικό, ανταποκρινόμενο δηλαδή σ’ αυτό που θα μπορούσαμε να ονομάσουμε ‘υπερ-σύνταγμα’ των επιμέρους κρατών μελών, δηλαδή την αρχή της δημοκρατίας (πολιτικό – βουλευσιαρχικό στοιχείο), ‘πρέπει’ να έχουμε οργανώσεις ή μηχανισμούς ενημέρωσης και διαβούλευσης πολιτών, με τη δυνατότητα να μορφοποιούν, διαμορφώνουν και μεταφέρουν την πολιτική βούληση των πολιτών της Ένωσης στα ευρωπαϊκά κέντρα λήψης αποφάσεων και ‘πρέπει’ να προσφέρουμε στις οργανώσεις αυτές εκείνο το θεσμικό οπλοστάσιο, συμπεριλαμβανομένης της νομικής τους αναγνώρισης, που θα τις επιτρέπει να επιτελούν με επιτυχία τους παραπάνω σκοπούς.¹¹

Στο δεύτερο κεφάλαιο, η μικροδικαιμική πλέον ανάλυση επικεντρώνεται στο άρθρο 191 ΣΕΚ, το οποίο εδώ αποτελεί, μαζί με τα ερμηνευτικά συμπεράσματα στα οποία καταλήξαμε, εν είδει βουλευτικού στοιχείου, τη δικαιμική στόχευση, ενώ το εμπειρικό στοιχείο συνιστούν οι συγκεκριμένες συνθήκες, στις οποίες τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα καλούνται να ενεργοποιηθούν. Το ζητούμενο κανονιστικό στοιχείο είναι η εξειδίκευση και διάπλαση του άρθρου 191 ΣΕΚ με τρόπο τέτοιο, ώστε να επιτρέπεται και διευκολύνεται η επίτευξη των στόχων που αυτό θέτει.

II. Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗ

A. Εμπειρικό στοιχείο

Με τη συνεχή μεταφορά κυριαρχικών αρμοδιοτήτων από τα εθνικά κράτη στα όργανα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σημαντικό μέρος της πολιτι-

¹¹ Κατ’ αυτή την έννοια επιβεβαιώνεται η επισήμανση του Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, ‘Συνταγματική Πολιτική και Ευρωπαϊκή Ένωση’, σε *Η αργόσυρτη πορεία προς την ευρωπαϊκή ομοσπονδίαση. Επίκαιροι προβληματισμοί*, Αθήνα-Κομοτηνή 1997, 17 (27), ότι «η συνταγματική πολιτική πρέπει ... να διαμορφώνεται με σταθερό γνώμονα τη δημοκρατία» (υπογρ. στο πρωτότυπο).

κής εξουσίας μεταφέρεται σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η μέχρι πρότινος ως αποκλειστική θεωρούμενη κυριαρχία¹² του κράτους επιμερίζεται πλέον σαφώς και ίσως ανεπιστρεπτί μεταξύ των κρατών μελών και της Κοινότητας, αποκαλύπτοντας έτσι το χαρακτήρα της ως διαιρεμένης κυριαρχίας.¹³ Η πολιτική εξουσία ασκείται πλέον όχι μόνο στο εσωτερικό του εθνικού κράτους αλλά και στον, ως διεθνή δημιουργηθέντα αλλά υπερεθνικό πλέον οργανισμό της Ευρωπαϊκής Κοινότητας / Ένωσης. Συντριπτικό μέρος του συνόλου των πολιτικών αποφάσεων, δηλαδή των κανονιστικών αποφάσεων με δεσμευτική ισχύ που διεκδικούν εφαρμογή στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εφαρμόζονται άμεσα επί των ευρωπαίων πολιτών, συνίσταται σε κανόνες δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή σε εφαρμογή τέτοιων κανόνων. Το γεγονός ότι λαμβάνονται αποφάσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο, οι οποίες αφορούν και καθορίζουν άμεσα και δεσμευτικά τη ζωή των πολιτών αντανακλά τον πολιτικό χαρακτήρα της Ένωσης¹⁴ με αποτέλεσμα να καθίσταται πειστική η ανάγκη δημοκρατικής συναίνεσης, αν συμφωνήσουμε ότι το δημοκρατικό μοντέλο οργάνωσης της Πολιτείας αποτελεί το παράδειγμα οργάνωσης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

B. Η δημοκρατική αρχή ως πολιτικό αίτημα και δικαιική στόχευση στο ενωσιακό επίπεδο

Η τελευταία αυτή παρατήρηση εισάγει το πολιτικό ή βουλευσιαρχικό στοιχείο του τριπτύχου μας, το οποίο στην περίπτωση αυτή αποτελεί τόσο μια ιστορική συγκυρία ή αναγκαιότητα¹⁵ όσο και την πολιτική επιλογή συγκεκριμένων πολιτικών κοινωνιών: πρόκειται για

¹² Σχετικά με την έννοια της κυριαρχίας βλ. αντί άλλων, Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗ, *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο*, τόμος Ι, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2003, 211επ.

¹³ Για το μετασχηματισμό της κυριαρχίας βλ. Δ. ΤΣΑΤΣΟΥ, *Επίμαχες έννοιες της ευρωπαϊκής ενωσιακής τάξης, Μεθοδολογική συμβολή στην ερμηνεία των ευρωπαϊκών ενωσιακών θεσμών*, Αθήνα – Κομοτηνή 1997, 31επ. ΜΑΝΙΤΑΚΗ, *όπ.π.* (υποσ. 12), 225επ.

¹⁴ Στο σημείο αυτό πρέπει να ξεκαθαρίσουμε τον ορισμό που δίνουμε στο Πολιτικό, και στον οποίο θεμελιώνεται το αξιωματικά διατυπωμένο σχεδόν αυτό συμπέρασμα. Θεωρούμε λοιπόν ότι «Πολιτικό είναι το Κοινωνικό που αγωνίζεται να γίνει Δικαιικό». Ο ορισμός αυτός αντικατοπτρίζει τη στενή σχέση μεταξύ Δικαίου και Πολιτικής, όπου το Δίκαιο (κάθε κανονιστικής υφής απόφαση με δεσμευτικό χαρακτήρα) αποτελεί απαύγασμα της διαδικασίας αντίθεσης και σύνθεσης διαφορετικών πολιτικών απόψεων και θέσεων. Η αναφορά στην κοινωνική φύση των πολιτικών ζητημάτων υπογραμμίζει τη συλλογική διάσταση κάθε πολιτικού ζητήματος, ενώ αντίστροφα ένα κοινωνικό πρόταγμα που δε διεκδικεί να καταστεί δεσμευτικό, δηλαδή δικαιικό, δεν είναι ούτε πολιτικό, εφόσον αφορά μεν την κοινωνία, όχι όμως την πολιτική κοινωνία, δηλαδή την καταναγκαστικά οργανωμένη κοινωνική συμβίωση.

¹⁵ Εντάσσοντας την αρχή αυτή στο βουλευτικό ή πολιτικό στοιχείο, υπονοούμε ότι πάντως η επιλογή αυτή φέρει το στοιχείο της ιστορικής μερικότητας, καθώς αφορά την Ευρώπη σε μια συγκεκριμένη ιστορική περίοδο. Υπονοεί επίσης την αντίληψη ότι το δίκαιο δεν είναι απλώς «εργαλείο για να καταστούν δυνατοί και να υλοποιηθούν

την αξίωση ελέγχου και συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία λήψης των πολιτικών αποφάσεων, με άλλα λόγια τη δημοκρατική αρχή που αποτελεί άξονα της σκέψης μετά το διαφωτισμό και ουσιαστικό περιεχόμενο του συνταγματισμού. Σύμφωνα με την αρχή αυτή όπου ασκείται πολιτική εξουσία πρέπει να ασκείται έλεγχος και να δίδεται η δυνατότητα συμμετοχής και συναπόφασης όλων, όσους αφορούν οι πολιτικές αποφάσεις. Η δημοκρατία συνεπώς «ως συνέπεια της αξίας του ανθρώπου και πολιτισμική και ανθρωπολογική προϋπόθεση του συνταγματικού κράτους, παραμένει μεταρρυθμιστικός στόχος και για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα».¹⁶ Οι ιδιαιτερότητες του ενωσιακού οικοδομήματος, ως ενός πολυεπίπεδου συστήματος διακυβέρνησης, επιβάλλουν ωστόσο το μετασχηματισμό του εθνικού μοντέλου δημοκρατίας¹⁷, προκειμένου να ανταποκρίνεται στα νέα δεδομένα της ευρύτερης επικράτειας, της πολυγλωσσίας και της πολυεθνικότητας. Κατ' αυτή την έννοια, δεν είναι η ευρωπαϊκή δημοκρατία που προϋποθέτει έναν ομογενοποιημένο ευρωπαϊκό λαό, ως υποκείμενο νομιμοποίησης, για να υπάρξει, αλλά αντίθετα είναι ο υπάρχων πολυεθνικός, πολυπολιτισμικός και διασπασμένος ευρωπαϊκός λαός που αναζητά μια μορφή δημοκρατίας

πολιτικοί στόχοι» (N. LUHMANN, *Das Recht der Gesellschaft*, Frankfurt a/M 1993, 424), αλλά και ενσωματώνει τους στόχους αυτούς.

¹⁶ P. HÄBERLE, 'Verfassungsrechtliche Fragen im Prozess der europäischen Einigung', σε *Europäische Rechtskultur*, Baden-Baden 1994, 75 (85). Έτσι και ο P. SCHIFFAUER, 'Politische Parteien in einer immer engeren Union der Völker Europas', *Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht*, 6/1996, 80 (92).

¹⁷ Πρβλ. και ΤΣΑΤΣΟΥ, *Επίμαχες έννοιες της ευρωπαϊκής ενωσιακής τάξης*, όπ.π. (υποσ. 13), 57επ.· σύμφωνος ο Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Υπερεθνικές και Πολιτειακές αρχές στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Προς αναζήτηση μιας νέας θεσμικής ταυτότητας*, Αθήνα-Κομοτηνή 1999, 20· βλ. και Κ. ΜΠΟΤΟΠΟΥΛΟΥ, *Ευρωπαϊκά Πολιτικά Κόμματα, ΕΕΕυρ* 1997, 955 (974)· Κ. ΠΑΠΑΝΙΚΟΛΑΟΥ, 'Η αναθεώρηση των Συνθηκών και η συνταγματική προοπτική της Ένωσης' σε Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ / Γ. ΚΑΡΙΦΙΑΔΗ / Κ. ΠΑΠΑΝΙΚΟΛΑΟΥ, *Η συνέλευση για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα 2002, 45 (50επ.).

τέτοια που να ανταποκρίνεται στη φύση και στο βαθμό ομοιογένειάς του, και να οργανώνει αποτελεσματικά το δικαίωμα αυτοκαθορισμού του.

Γ. Η αναγκαιότητα ύπαρξης και λειτουργία πολιτικών κομμάτων σε ενωσιακό επίπεδο

1. *Ρόλος και λειτουργία των πολιτικών κομμάτων*

Σε εθνικό επίπεδο την υλοποίηση της δημοκρατικής αρχής επικουρούν τα πολιτικά κόμματα.¹⁸ Ακόμη περισσότερο, υποστηρίζεται ότι «η δημοκρατία δεν μπορεί να λειτουργήσει χωρίς κόμματα».¹⁹ Τα κόμματα μπορούν να θεωρηθούν προϊόντα του σχετικού χωρισμού κράτους και κοινωνίας, ο οποίος επιτρέπει τη μερική έστω αυτονομία της τελευταίας και αποτελεί προϋπόθεση κοινωνικής και ατομικής ελευθερίας. Ιδεοτυπικά πρόκειται για κοινωνικές οργανώσεις πολιτικά και ιδεολογικά περισσότερο ή λιγότερο ομογενοποιημένες που λειτουργούν ως ιμάντες μεταφοράς της πολιτικής βούλησης από τους σ' αυτές οργανωμένους πολίτες στα όργανα του κράτους. Πρόκειται δηλαδή για οργανώσεις πολιτών, οι οποίοι συλλογικά διαμορφώνουν, επί τη βάση κοινών ιδεολογικών αρχών ή στρατηγικών στόχων, πολιτικές θέσεις και προσπαθούν να τις υλοποιήσουν μέσω της κατάληψης ή του επηρεασμού της πολιτικής εξουσίας. Επιτελούν τις λειτουργίες της διαμόρφωσης και έκφρασης της πολιτικής βούλησης των πολιτών μέσα από διαδικασίες συγκέντρωσης και σύνθεσης ομοειδών πολιτικών απόψεων· καθώς ευνοούν την ομαλότερη και με λιγότερα προσκόμματα λειτουργία του κοινοβουλευτικού συστήματος αποτελούν βασικούς, αναντικατάστατους παράγοντες του τελευταίου.²⁰

Συνεπώς τα πολιτικά κόμματα αποτελούν ταυτοχρόνως στοιχεία τόσο του δημοκρατικού μοντέλου, δεδομένου ότι επιτρέπουν ενεργότερη και

¹⁸ Τη σχέση μεταξύ κομμάτων και δημοκρατίας εξετάζει κριτικά οι ΚΛΑΣΙΜΑΤΗΣ, όπ.π. (υποσ. 2), 214επ. και Μ. ΣΠΟΥΡΔΑΛΛΑΚΗΣ, *Για τη θεωρία και τη μελέτη των πολιτικών κομμάτων*, Αθήνα 1990, 175επ.

¹⁹ S.M. LIPSET, 'What are parties for?' *Journal of Democracy*, 1996, 169 (170). Έτσι ενδεικτικά και D. ROBERTSON, *A theory of party competition*, London 1976, 1· R.S. KATZ, *A theory of parties and electoral systems*, Baltimore 1980, 1.

²⁰ Πρβλ. W. MÜLLER, 'Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work' *European Journal of Political Research* 2000, 309.

πλατύτερη εμπλοκή των πολιτών με την έκφραση και μεταφορά της πολιτικής τους βούλησης στα κέντρα λήψης αποφάσεων, όσο και του αντιπροσωπευτικού συστήματος, καθώς μορφοποιούν και ομογενοποιούν τη λαϊκή βούληση και διευκολύνουν έτσι τη λειτουργία του Κοινοβουλίου. Η δράση και δραστηριοποίηση των κομμάτων προς αυτή την κατεύθυνση στο πλαίσιο του έθνους κράτους, σε συνδυασμό με τη συγκεκριμένη εξειδίκευση της συνταγματικής αρχής της δημοκρατίας ως αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, αποτέλεσε το καθοριστικό στοιχείο για την αναγνώρισή²¹ τους από το δίκαιο. Με την ευρωπαϊκή ενοποίηση μια νέα αποστολή των εθνικών κομμάτων αναδύεται, η οποία συνίσταται στο να επενεργούν αυτά «ως ιμάντας διασύνδεσης με τα άλλα ευρωπαϊκά κόμματα και να δημιουργήσουν τις προϋποθέσεις για τη συνειδητοποίηση της ιστορικότητας του εγχειρήματος».²²

2. Πολιτικά κόμματα και Ευρωπαϊκή Ένωση

Η ύπαρξη και λειτουργία ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων συνδέεται αναπόσπαστα τόσο με την ένταξη και την ένταση της ίδιας της ευρωπαϊκής ενοποίησης όσο και με το χαρακτήρα της τελευταίας ως δημοκρατικής. Καταρχήν λοιπόν, στην προοδευτική ενίσχυση των ευρωπαϊκών πολι-

²¹ Η αναγνώριση των κομμάτων από το δίκαιο δεν επήλθε ωστόσο απευθείας αλλά αποτέλεσε την καταληκτική φάση στη σχέση κομμάτων και δικαίου. Βλ. Η. TRIEPEL, 'Die Staatsverfassung und die politischen Parteien', in TRIEPEL / KAUFMANN / SMEND, *Öffentlich-rechtliche Abhandlungen*, Heft 10, Berlin 1930, 12, ο οποίος αναλύοντας ιστορικά τη στάση του κράτους απέναντι στα πολιτικά κόμματα διακρίνει τέσσερις περιόδους. Στην πρώτη το κράτος πολεμούσε τα κόμματα, στη δεύτερη τα αγνοούσε, στην τρίτη τα αναγνώρισε και τα νομιμοποίησε και στην τέταρτη τα ενσωμάτωσε στη συνταγματική έννομη τάξη· πρβλ. ωστόσο και Γ. ΔΡΟΣΟΥ, *Η νομική θέση των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα*, Αθήνα-Κομοτηνή 1982, 38επ. Σχετικά με την πορεία των κομμάτων μέχρι τη θεσμική-συνταγματική αναγνώρισή τους βλ. και ΣΠΟΥΡΔΑΛΛΑΚΗ, ό.π. (υποσ. 18), 155επ. ενώ για τη στάση της ελληνικής συνταγματικής θεωρίας απέναντι στα κόμματα βλ. Δ. ΖΑΚΑΛΚΑ, *Το αίτημα για εσωκομματική δημοκρατία μεταξύ συνταγματικής επιταγής και πολιτικής πραγματικότητας*, Θεσσαλονίκη 1996, 96επ., 122επ., 151επ., 188επ.

²² Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, 'Η ευρωπαϊκή ενοποίηση, η Συνθήκη του Μάαστριχτ και το Σύνταγμά μας', σε του ίδιου, *Η αργόσυρτη πορεία προς την ευρωπαϊκή ομοσπονδίαση*, ό.π. (υποσ. 11), 67 (94).

τικών κομμάτων καθοριστικό ρόλο παίζει 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. Με άλλα λόγια, στο βαθμό που οι υπερεθνικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων, π. χ. η πλειοψηφία, σε αντίθεση με την ομοφωνία, και η κατάργηση του βέτο, επικρατούν σε ολοένα και περισσότερους τομείς αρμοδιοτήτων της Ένωσης, στο βαθμό δηλαδή που η πολιτική διαπραγμάτευση και ο στρατηγικός σχεδιασμός υλοποιείται επί το πλείστον σε ευρωπαϊκό και λιγότερο σε εθνικό επίπεδο, ενισχύεται η αναγκαιότητα υπερεθνικών πολιτικών σχηματισμών που θα μορφοποιούν τις πολιτικές θέσεις μέσα από συζήτηση και διαβούλευση των πολιτών, των πολιτικών ηγεσιών, ακόμη και των τεχνοκρατών ή διανοητών με κοινή ιδεολογική αφετηρία.²³

Η δεύτερη συνιστώσα που συνδέει τα πολιτικά κόμματα με την Ευρωπαϊκή Ένωση είναι, όπως έχει ήδη επισημανθεί, η δημοκρατική αρχή. Παρότι δύσκολα θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς ότι η δημοκρατία είναι ολοκληρωμένη στο έθνος-κράτος, η Ευρωπαϊκή Ένωση παρουσιάζεται όντως με μεγαλύτερο του εθνικού δημοκρατικό έλλειμμα²⁴, το οποίο ανάγεται στον τρόπο και τις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων σ' αυτήν μακριά από τον ευρωπαίο πολίτη και με μειωμένη τη συμμετοχή και τον έλεγχο του τελευταίου. Το συμπέρασμα αυτό συνάγεται από τη σύγκριση της πολιτικής πραγματικότητας με το δημοκρατικό παράδειγμα οργάνωσης της πολιτείας, το οποίο μεταφέρεται και σε υπερεθνικό επίπεδο, ως έκφανση του διατρέχοντος τη νεωτερική ευρωπαϊκή παράδοση συνταγματισμού, τυποποιούμενο στο άρθρο 6 (ΣΤ παλαιάς αρίθμησης) της Συνθήκης.²⁵

²³ Σχετικά με τη νέα αποστολή των πολιτικών κομμάτων στην ενωμένη Ευρώπη βλ. M. PEDERSEN, 'Euro-parties and European Parties: New Arenas, New Challenges and New Strategies', σε S. ANDERSEN / K. ELIASSEN, *The European Union: How Democratic Is It?*, London 1996, 15 (32επ).

²⁴ Βλ. σχετικά Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, 'Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και έλλειμμα δημοκρατίας', σε του ίδιου, *Δημοκρατία και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Αθήνα-Κομοτηνή 1993, 21· ΤΣΑΤΣΟΥ, *Επίμαχες έννοιες της ευρωπαϊκής ενωσιακής τάξης*, όπ.π. (υποσ. 13), 50επ· ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, 'Η ευρωπαϊκή ενοποίηση, η Συνθήκη του Μάαστριχτ και το Σύνταγμα μας', όπ.π. (υποσ. 22), 85επ.

²⁵ «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 αποφάσεων²⁶, περιλαμβάνουν αναπόδραστα και τη λειτουργία των πολιτικών κομμάτων ως μηχανισμών μορφοποίησης, έκφρασης και μεταφοράς της πολιτικής βούλησης των ευρωπαίων πολιτών. Δεδομένου ότι η λήψη πληθώρας σημαντικών πολιτικών αποφάσεων γίνεται από ευρωπαϊκά όργανα με διαδικασίες υπερεθνικής υφής και αφορούν στο σύνολο των πολιτών της Ένωσης, οι μηχανισμοί διαμόρφωσης και μεταφοράς της πολιτικής βούλησης πρέπει να αποκτήσουν τα αντίστοιχα χαρακτηριστικά, την ευρωπαϊκή δηλαδή διάσταση και υπερεθνικότητα.²⁷

Συνεπώς, ακόμη κι αν το γνωστό μας από το εθνικό κράτος μοντέλο πολιτικού κόμματος δε μεταφερθεί – και ορθώς – αυτούσιο στο ενωσιακό επίπεδο, η δημοκρατική αρχή επιτάσσει τη λειτουργία οργανώσεων πολιτών που λογικά και λειτουργικά θα έφεραν πολλές ομοιότητες με ό,τι σήμερα ονομάζουμε πολιτικό κόμμα. Η σημασία του τελευταίου απορρέει κύρια από τη λειτουργία να πληροφορεί, να συλλέγει και να μορφοποιεί πολιτικές απόψεις, να τις ομαδοποιεί και να τις μεταφέρει στα κέντρα λήψης αποφάσεων. Η σημασία αυτή διακρίνεται καθαρότερα, αν αντιπαραβάλλουμε το κόμμα με μια θεματική οργάνωση πολιτών. Η τελευταία στερείται της γενικότητας και ευρύτητας, καθώς επικεντρώνει το ενδιαφέρον της σε συγκεκριμένη θεματολογία. Στερείται συνεπώς του λειτουργικού στοιχείου του γενικού συμφέροντος που λειτουργεί ως άξονας αποφάσεων σε ένα πολιτικό κόμμα, ακόμα κι αν το τελευταίο είναι κόμμα μιας συγκεκριμένης τάξης ή ιδεολογίας, πολύ περισσότερο αν είναι ένα μαζικό, πολυσυλλεκτικό κόμμα, όπως τα περισσότερα στη σημερινή Ευρώπη.

Σύμφωνα με τα παραπάνω και προκειμένου στον αναδυόμενο χώρο άσκησης πολιτικής εξουσίας, την Ευρωπαϊκή Ένωση, να υλοποιείται η δημοκρατική αρχή, να περιφρουρείται δηλαδή η δυνατότητα των ευρωπαίων

²⁶ Σχετικά με τη «θεσμική ικανότητα των μελών ενός οργανωμένου Δήμου να εμπλέκονται άμεσα και αποτελεσματικά στη διακυβέρνηση της πολιτείας στην οποία ανήκουν», την «αρμοδιότητα των πολιτών» (civic competence), όπως την ονομάζουν, βλ. Μ. ΤΣΙΝΙΣΙΖΕΛΗ / Δ. ΧΡΥΣΟΧΟΟΥ, 'Οριοθετώντας τον ευρωπαϊκό πολιτειακό χώρο', *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης* 2001, 5 (18επ).

²⁷ Έτσι και ΜΠΟΤΟΠΟΥΛΟΣ, *ΕΕΕυρ* 1997, ό.π. (υποσ. 17), 957.

πολιτών να επηρεάζουν κατά το δυνατόν τις πολιτικές αποφάσεις, πρέπει να υπάρχουν και να λειτουργούν ικανοποιητικά μηχανισμοί ενημέρωσής τους περί τα τεκταινόμενα στα κέντρα λήψης αποφάσεων, και μορφοποίησης και ομαδοποίησης των σχετικών απόψεων των πολιτών και των κοινωνικών ομάδων. Με άλλα λόγια, λαμβάνοντας υπόψη τόσο την έκταση της νέας αυτής πολιτικής επικράτειας όσο και το κυρίαρχο και ίσως μόνο βιώσιμο υπό τις παρούσες συνθήκες μοντέλο δημοκρατίας, το αντιπροσωπευτικό, η δημοκρατική αρχή προϋποθέτει τη δράση οργανώσεων πολιτών που διαθέτουν την ικανότητα να μεταφέρουν την πολιτική βούληση των πολιτών προς την πολιτική εξουσία, την οποία ταυτόχρονα να ελέγχουν.²⁸

Για την αποτελεσματικότερη συνεπώς έκφραση της πολιτικής αυτής βούλησης και κυρίως για την υπερεθνική της έκφραση με γνώμονα το γενικό συμφέρον σε ευρωπαϊκό πλέον επίπεδο απαιτείται τα πολιτικά κόμματα, υπακούοντας κι αυτά στο νόμο των υγρών σωμάτων που παίρνουν το σχήμα του δοχείου τους, να ακολουθήσουν το οργανωτικό σχήμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), δηλαδή του πολιτικού χώρου στον οποίο καλούνται να δραστηριοποιηθούν. Να συγκροτηθούν άρα ως ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα, ως υπερεθνικές πολιτικές οργανώσεις. Μόνο έτσι θα αποτελέσουν κατάλληλα πολιτικά υποκείμενα ενίσχυσης της ευρωπαϊκής δημοκρατίας²⁹ αλλά και υποκείμενα πολιτικής ενοποίησης. Αν μπορέσουν αλλά και προκειμένου να μπορέσουν να ανταποκριθούν στο στόχο αυτό, η αναγνώρισή τους από το δίκαιο είναι αιτιολογημένη, αν όχι επιβεβλημένη.

²⁸ Πρβλ. και αιτιολογική έκθεση της Έκθεσης της Επιτροπής Θεσμικών Θεμάτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη θεσμική θέση των Ευρωπαϊκών Πολιτικών Κομμάτων (εισηγητής: ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΤΣΑΤΣΟΣ), της 10.12.1996, A4-0342/96, 7, PE 218.741/end (αποτυπωμένη και σε Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht, Heft 6, 1/1996, 101, και σε EuGRZ 1997, 78 - παραπέμπεται ως έκθεση Τσάτσου). Η έκθεση αυτή οδήγησε σε ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (ΕπΕφΕΚ 1997 C20/27), και άσκησε καθοριστική επιρροή στη μετέπειτα πολιτική και επιστημονική επεξεργασία του θεσμού αυτού.

²⁹ Contra ο συντηρητικός Ευρωβουλευτής R. HELMER, "The Brave New World of European Political Parties", *The European Journal*, June 2001, σε www.e-f.org.uk/pubs/ej/ej807.pdf, ο οποίος προεβλέπει ότι η ευρωπαϊκή δημοκρατία δεν αποτελεί καν αφηρητή και γι αυτό τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα είναι άχρηστα, και ότι απλώς αποτελούν πυλώνα του φεντεραλισμού και του Ευρωπαϊκού υπερκράτους.

3. Η θεσμική αναγνώριση των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων

Ο ιδιαίτερα σημαντικός αυτός ρόλος των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων στη διαδικασία πολιτικής ενοποίησης της Ευρώπης και κυρίως στην άρση του δημοκρατικού ελλείμματος επιβάλλει τη θεσμική τους αναγνώριση ως όρο ζωτικό για την αποτελεσματική λειτουργία τους. Το συμπέρασμα αυτό συνάδει βέβαια και με την τρέχουσα φάση στη σχέση μεταξύ κομμάτων και δικαίου σε εθνικό επίπεδο, καθώς στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες ο ρόλος αυτός διαγράφεται συνταγματικά και αναγνωρίζεται όχι μόνον πολιτικά αλλά και νομικά. Στον ευρωπαϊκό συνταγματικό χώρο ο ρόλος αυτός τυποποιείται στο άρθρο 191 ΣΕΚ, το οποίο αποτελεί την κανονιστική μήτρα της θεσμικής θέσης των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων. Παρότι στην έκταση και το περιεχόμενο της θεσμικής αυτής αναγνώρισης θα υπεισέλθουμε διεξοδικότερα ενόψει της ερμηνείας του άρθρου 191 ΣΕΚ, προκαταρκτικά πρέπει ήδη να επισημάνουμε ότι η θέση αυτή δεν επιτρέπεται πάντως να καθιστά τα κόμματα όργανα του κράτους ή της υπερκρατικής ενότητας, καθώς κάτι τέτοιο θα αναιρούσε την ίδια την ουσία του κόμματος ως κοινωνικής καταρχήν οργάνωσης, ως οργάνωσης δηλαδή που έχει τις ρίζες της στην κοινωνία των πολιτών, την οποία φιλοδοξεί να φέρει σε άμεση επαφή με την πολιτική κοινωνία. Με άλλα λόγια, ο βασικός χαρακτήρας του κόμματος ως διαμεσολαβητικού κρίκου μεταξύ κοινωνίας και κράτους δεν πρέπει να υποβαθμίζεται και να υποσιιάπτεται μέσω είτε της νομικής παραγνώρισής του είτε της κρατικοποίησής του.

III. Η ΑΙΣΙΟΔΟΞΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ...

Ή ΤΟ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 191 ΣΥΝΘΕΚ

A. Το άρθρο 191 ΣΕΚ ως συνταγματικός κανόνας

2. Περιεχόμενο

Το άρθρο 191 ΣΕΚ εισήχθη με τη Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία υπογράφηκε στο Μάαστριχ και τέθηκε σε ισχύ το Νοέμβριο του 1993³⁰, με την οποία ενισχύεται ο πολιτικός

³⁰ Ν. 2077/1992, ΕτΚ Α', φ. 136 της 07.08.1992.

χαρακτήρας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που αποτελεί προϋπόθεση σχηματισμού και λειτουργίας πολιτικών κομμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Το άρθρο αυτό προβλέπει ότι:

«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 θεσμική κατοχύρωση των ΕΠΚ μέσω του άρθρου 191 ΣΕΚ συμβάλλει ήδη τόσο σε πολιτικό όσο και σε ψυχολογικό επίπεδο στην περαιτέρω ανάπτυξη των υπαρχόντων ευρωπαϊκών κομματικών σχηματισμών.³¹ Αποτελεί παράλληλα έκφραση ενός φαινομένου που έχει αποικληθεί³² 'τάση νομιμοποίησης' (*Verrechtlichungstendenz*) των κομματικών υποθέσεων, και η οποία αποτυπώνεται με διαφορετική κάθε φορά ένταση στις ευρωπαϊκές νομικές τάξεις.³³ Η κανονιστική υπεραξία του άρθρου αυτού υποκρύπτει τη φιλοδοξία όχι απλώς να καλύψει νομικά τη λειτουργία και δράση των ευρωπαϊκών κομματικών σχηματισμών, αλλά και να την επηρεάσει και μορφοποιήσει.

2. Μεθοδολογικές ιδιαιτερότητες

Καθώς, όπως ήδη επισημάνθηκε παραπάνω, το θέμα ανήκει στον υπό διαμόρφωση κλάδο του ευρωπαϊκού συνταγματικού δικαίου, οι μεθοδολο-

³¹ G. JASMUT, *Die politischen Parteien und die europäische Integration*, Frankfurt a/M 1995, 37.

³² D. TSATSOS σε D. SCHEFOLD / D. TSATSOS / M. MORLOK, 'Rechtsvergleichende Ausblicke', in *Parteienrecht im europäischen Vergleich*, TSATSOS / SCHEFOLD / SCHNEIDER (επιμ.), Baden-Baden 1990, 737επ. (761).

³³ Για τη σχέση μεταξύ του άρθρου 29 του ελληνικού Συντάγματος και του άρθρου 191 ΣΕΚ, βλ. ΜΠΟΤΟΠΟΥΛΟΥ / ΞΗΡΟΥ / ΤΑΣΣΗ, όπ.π. (υποσ. 3), 57. Σύμφωνα με τους συγγραφείς αυτούς, το άρθρο 191 ΣΕΚ «η ίδρυση ΕΠΚ και η συμμετοχή σε αυτά ελλήνων πολιτών δεν φαίνεται ... ασύμβατη προς τις επιταγές οι οποίες απορρέουν από τους ορισμούς του εδ. α' της παρ. 1 του άρθρου 29 Συντ.» παρά τη μη αναθεώρηση του τελευταίου προκειμένου να συμπεριλάβει στην κανονιστική εμβέλειά του και τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα. Απλώς και σ' αυτή την περίπτωση τη απορρόφηση και ενσωμάτωση του 191 ΣΕΚ στην ελληνική έννομη τάξη εγγυάται το άρθρο 28 ελλ. Συντ. Όπως εξάλλου σημειώνει ο ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, 'Η ευρωπαϊκή ενοποίηση, η Συνθήκη του Μάαστριχτ και το Σύνταγμά μας', όπ.π. (υποσ. 22), 94, ο ορισμός του άρθρου 29 ελλ. Συντ. «πρέπει να ερμηνευθεί, έτσι ώστε στα κόμματα να επιτρέπεται να συμμετέχουν όχι μόνον Έλληνες πολίτες αλλά και πολίτες άλλων μελών της Ένωσης».

γικές προτιμήσεις των δύο συνιστωσών του, του ευρωπαϊκού και του συνταγματικού δικαίου, μεταφέρονται και στο ευρωπαϊκό δίκαιο των κομμάτων.³⁴ Ευνοούνται συνεπώς οι μέθοδοι της συστηματικής και τελεολογικής ερμηνείας σε βάρος της ιστορικής, δεδομένου ότι οι συζητήσεις δε δημοσιοποιούνται, ενώ το απαύγασμά τους αποτελεί μάλλον αποτέλεσμα αμοιβαίων συμβιβασμών.³⁵ Τις μεθόδους αυτές διατρέχει και μεταπλάθει στο κοινοτικό δίκαιο η συγκριτική μέθοδος.³⁶ Η τελευταία όχι μόνον διαποτίζει τη γραμματική ερμηνεία αλλά και διεκδικεί αυτόνομη εφαρμογή στο πεδίο του ευρωπαϊκού δικαίου ως αναπόσπαστη συνιστώσα του, τόσο για την ερμηνεία όσο και για τη δικαιοπολιτική λειτουργία της πρότασης νομοθετικής ρύθμισης σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

3. Η ιστορία της θέσπισής του

Κρατώντας την περιορισμένη σημασία της ιστορικής ερμηνείας, σημειώνουμε πάντως ότι η εισαγωγή του άρθρου 191 στη ΣΕΚ μέσω της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση οφείλεται σε πρωτοβουλία, συντονισμένη δράση και πίεση που ασκήθηκε από τους τότε προέδρους των ευρωπαϊκών κομματικών σχηματισμών και των αντίστοιχων κοινοβουλευτικών ομάδων καθώς και τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.³⁷

³⁴ Πρβλ. και ΤΣΑΤΣΟΥ, *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, όπ.π. (υποσ. 10), 159, ο οποίος αποδέχεται ως «ουσιαστική συνέπεια της έστω και μερικής συνταγματικής λειτουργίας των Ευρωπαϊκών Συνθηκών...» ότι η ερμηνεία τους επιβάλλεται «...να γίνεται εν επιγνώσει της συνταγματικής τους ποιότητας» (υπογρ. στο πρωτότυπο).

³⁵ D. ΤΣΑΤΣΟΣ, 'Europäische politische Parteien? Erste Überlegungen zur Auslegung des Parteienartikels des Maastrichter Vertrages - Art. 138a EGV', *EuGRZ* 1994, 45 (49) και το ίδιο 'Ευρωπαϊκά Πολιτικά Κόμματα. Κάποιες πρώτες σκέψεις για την ερμηνεία του άρθρου 138^a της ΣυνθΕΚ', *Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση*, 17-18/1994, 24.

³⁶ Πρβλ. HÄBERLE, *Verfassungsrechtliche Fragen*, όπ.π. (υποσ. 16), 78· D. ΤΗ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Integrationsförderung und Identitätswahrung - Zur europäischen Dimension der Verfassungsfunktion*, σε *Staatsphilosophie und Rechtspolitik* 1997, FS f. Martin Kriele zum 65. Geburtstag, von B. ZIEMSKE (επιμ.), Μόναχο 1997, 1263 (1273, υποσ. 40).

³⁷ Πρόκειται για τους Willy De Clercq (Ευρωπαϊκό Φιλελεύθερο, Δημοκρατικό και Μεταρρυθμιστικό Κόμμα), Wilfried Martens (Ευρωπαϊκό Λαϊκό Κόμμα) και Guy Spitaels (Σύνδεσμος των Σοσιαλιστικών / Σοσιαλδημοκρατικών Κομμάτων), ενώ Πρόεδρος του Ευρωκοινοβουλίου ήταν ο Enrique Baron. Ο Martens με την ιδιότητά του ως Πρωθυπουργού τότε του Βελγίου πρότεινε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τη συμπερίληψη στη Συνθήκη ενός άρθρου για τους ευρωπαϊκούς κομματισμούς. Σχετικά με τις αρχικές αντιρρήσεις συμπερίληψης ενός τέτοιου άρθρου βλ. Τ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, *Politische Parteien auf europäischer Ebene, Auslegung und Ausgestaltung von Art. 191 (ex 138a) EGV*, Baden-Baden 1999, 115.

Με κοινό τους γράμμα προς τους Προέδρους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής, οι τρεις προεδρεύοντες τόνιζαν ότι «χωρίς τη συμβολή των ευρωπαϊκών κομμάτων, η Ένωση δεν είναι ούτε νοητή ούτε βιώσιμη... και ότι η σημαντική αυτή συνεισφορά πρέπει να αναγνωριστεί ρητά στη νέα συνθήκη για την Πολιτική Ένωση, προκειμένου να καταστεί δυνατή μεσοπρόθεσμα η εκπόνηση ευρωπαϊκής νομοθεσίας που θα παρέχει ένα πλαίσιο λειτουργίας στα ευρωπαϊκά κόμματα».³⁸ Περισσότερο να σημειωθεί βέβαια ότι η πρόταση των προέδρων των κομματικών συνομοσπονδιών απέβλεπε και σε μια πιθανή μελλοντική χρηματοδότηση αυτών από τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Στην πρόταση αυτή τα ευρωπαϊκά κόμματα οριζόταν ως «ομοσπονδιακές ενώσεις εθνικών κομμάτων», τα οποία συνιστούν μια ενιαία κοινοβουλευτική ομάδα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.³⁹ Ο ορισμός αυτός δεν έγινε τελικά δεκτός, όπως φανερώνει η διατύπωση⁴⁰ του άρθρου 191 ΣΕΚ, επιλογή, που όπως θα υποστηριχθεί παρακάτω, έχει και τις ανάλογες κανονιστικές συνέπειες.

4. Η νομική φύση του άρθρου 191 ΣΕΚ

Καθώς οι συζητήσεις για τη συμπερίληψη του άρθρου 191 στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση έλαβαν χώρα πίσω από κλειστές πόρτες και μάλλον περιθωριακά, μοίρα που επιφυλάσσεται σε όλες τις ελάσσονος σημασίας διατάξεις των συνθηκών, είναι όχι μόνον πολύ δύσκολο αλλά και άτοπο να χρησιμοποιήσουμε την ιστορική μέθοδο ερμηνείας και να αναχθούμε στη βούληση του συντάκτη των συνθηκών προκειμένου να

³⁸ Agence Europe της 19^{ης} Ιουνίου 1991.

³⁹ Για την ακριβή διατύπωση του προτεινόμενου άρθρου βλ. TSATSOS, *EuGRZ* 1994, όπ.π. (υποσ. 35), 49.

⁴⁰ Ως πρότυπο του άρθρου 191 ΣΕΚ μπορεί να θεωρηθεί το άρθρο 21 του γερμανικού Grundgesetz σύμφωνα με τους A. BLECKMANN, 'Der Vertrag über die Europäische Union', *DVBl.* 1992, 335 (337)· S. HIX / CH. LORD, *Political Parties in the European Union*, New York 1997, 190.

προσδιορίσουμε τη νομική του φύση.⁴¹ Αντίθετα η συστηματική ένταξη του 191 ΣΕΚ στο κεφάλαιο περί Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, μεταξύ διατάξεων που αποσκοπούν στην ενδυνάμωση της πολιτικής και θεσμικής σημασίας του τελευταίου και της δημοκρατικής αρχής στην Ευρωπαϊκή Ένωση γενικότερα, συνηγορεί υπέρ της κατάφασης της άμεσης και δεσμευτικής κανονιστικής ισχύος του.⁴² Παρά τη γενικότητα και την αφαιρετική του διατύπωση συνεπώς δεν πρέπει να θεωρηθεί ως προγραμματική πρόταση με καθαρά διακηρυκτικό χαρακτήρα.⁴³ Τα χαρακτηριστικά αυτά

⁴¹ Οφείλουμε πάντως να σημειώσουμε για λόγους ιστορικής ειλικρίνειας (αν υπάρχει τέτοια) ότι στο εμπιστευτικό έγγραφο CONF 3942/96 “Presidency suggested approach”, σ. 4, η διάταξη του άρθρου 191 (τότε 138 α) ΣΕΚ χαρακτηριζόταν ως «διακηρυκτική». Διακηρυκτική χαρακτηρίζει τη διάταξη λόγω απουσίας επιχειρησιακής ρήτηρας και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Communication from the Commission, Additional Commission contribution to the Intergovernmental Conference on institutional reform, Regulations governing European Political Parties, Βρυξέλλες 12.07.2000, COM(2000) 444 τελικό.

⁴² Έτσι ΤΣΑΤΣΟΣ, EuGRZ 1994, ό.π. (υποσ. 35), 46· R. BIEBER, Gutachten zum Rechtsstatus der europäischen politischen Parteien im Lichte von Artikel 138a des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Lausanne, November 1993, 5· ο ίδιος, Artikel 138a [Politische Parteien], in Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 137-209a EGV, VON GROEBEN / THIESING / EHLERMANN (επιμ.), 4^{ος} τόμος, 5^η έκδ., Baden-Baden 1997, 107 (109)· ΜΠΟΤΟΠΟΥΛΟΥ, *ΕΕΕυρ* 1997, ό.π. (υποσ. 17), 959.

⁴³ Την άποψη περί προγραμματικού χαρακτήρα εκφράζουν οι V. CONSTANTINESCO, Article 138a, in CONSTANTINESCO / KOVAC / SIMON (επιμ.), *Traité sur l'union européenne, Commentaire article par article*, Paris 1995, ο οποίος κάνει λόγο για “une importance symbolique qu’ un contenu juridique”· R. STENZEL, ‘Der normative Gehalt des Art. 138a EGV – Rechtlicher Grundstein eines europäischen Parteiensystems?’, EuR 1997, 174 (181)· EG-ABC, Lexikon, στο λήμμα “Κόμματα, ευρωπαϊκά”, όπου αποδίδεται στο άρθρο 191 προγραμματικός χαρακτήρας. Κατά τον W. KAUFMANN-BÜHLER, Artikel 138a (Politische Parteien), in: C. O. LENZ, (επιμ.), *EG-Vertrag: Kommentar zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften*, Köln 1994, 1013, (1013), αρ. περ. 1, η εισαγωγή διάταξης για τα πολιτικά κόμματα είναι “eher eine politische Aussage als eine Regelung mit greifbarem rechtlichem Inhalt”. Στο συμπέρασμα ότι πρόκειται «για μια ακόμη συμβολικού χαρακτήρα διάταξη της Συνθήκης» καταλήγουν οι Μ.Ι. ΤΣΙΝΙΣΙΖΕΛΗΣ / Δ. Ν. ΧΡΥΣΟΧΟΥ, *Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημοκρατία: Δομικές συνθήκες και πολιτική διαδικασία: Συμβολή στη συζήτηση για την αναθεώρηση της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα 1995, 85, λόγω του ότι το άρθρο 191 δεν «εξειδικεύει τις νομικές προϋποθέσεις για τη δημιουργία «πραγματικών» (actual) πολιτικών κομμάτων σε διεθνικό επίπεδο». Κατηγορηματικός εμφανίζεται και ο N. MOGENS PEDERSEN, ‘Euro-parties and European Parties: New Arenas, New Challenges and New Strategies’, *The European Union: How Democratic Is It?*, S. S. ANDERSEN / K. A. ELIASSEN (επιμ.), London 1996, 15 (25): “This paragraph is without any legal content or importance. It reads partly as a high-flown declaration echoing the integrationist ideal of the founding fathers of the European Union, partly -and this is the interesting interpretation- as a hypothesis about the possible long term effects of the creation of parties at the supra-national level.”

εξάλλου απαντώνται συχνά σε συνταγματικές διατάξεις του οργανωτικού ιδιαίτερα μέρους του συντάγματος.

Υπέρ του δεσμευτικού χαρακτήρα της διάταξης λειτουργεί και η τελεολογική ερμηνεία, ειδικότερα δε η γνωστή ερμηνευτική αρχή της αποτελεσματικότητας (*effet utile*), την οποία έχει αναπτύξει το ΔΕΚ, σύμφωνα με την οποία η διάταξη πρέπει να ερμηνεύεται 'αποδοτικά' και με σκοπό την αύξηση της χρησιμότητάς της⁴⁴ αλλά και η συγκριτική μέθοδος, λόγω της αναλογίας του άρθρου 191 ΣΕΚ με το άρθρο 21 του γερμανικού Θεμελιώδους Νόμου, το οποίο είναι άμεσης εφαρμογής.⁴⁵ Ο χαρακτήρας του άρθρου 191 ΣΕΚ ως άμεσης εφαρμογής σημαίνει ότι δεν απαιτείται περαιτέρω νομοθετική δραστηριότητα προκειμένου η διάταξη αυτή να εφαρμοστεί.⁴⁶ Συνεπώς, και χωρίς ρύθμιση του παράγωγου κοινοτικού δικαίου, το άρθρο 191 ΣΕΚ λειτουργεί ως *θεσμική εγγύηση*⁴⁷ αλλά και ως *θεμελιώδες δικαίωμα*⁴⁸ σε ενωσιακό επίπεδο για την ύπαρξη και λειτουργία

⁴⁴ TH. OPPERMAN, *Europarecht*, München 1991, αρ. περ. 583· C. O. LENZ / R. ERHARD, Teil 2: 'Das Gemeinschaftsrecht - System, Entstehung, Anwendung', in: LENZ (επιμ.): *EG-Handbuch, Recht im Binnenmarkt*, Berlin 1994, 51 (88)· αντίθετος ο W. KLUTH, *Die demokratische Legitimation der Europäischen Union*, Berlin 1995, 98.

⁴⁵ Για την άμεση εφαρμογή του άρθρου 21 Grundgesetz πριν την εισαγωγή του γερμανικού νόμου περί τα κόμματα βλ. BVerfGE 1, 208, 288· 2, 1, 14· 3, 19, 22· 5, 85, 112· 7, 99, 103· βλ. επίσης H. MAURER, 'Die Rechtsstellung der politischen Parteien', *JuS* 1991, 881 (882)· D. TSATSOS / M. MORLOK, *Parteienrecht*, Heidelberg 1982, 42. Εξάλλου θεσμικό υπόβαθρο προσφέρεται στα πολιτικά κόμματα και σε άλλες ευρωπαϊκές συνταγματικές τάξεις, βλ. άρθρο 4 του γαλλικού, άρθρο 49 του ιταλικού Συντ., άρθρο 10 παρ. 2, 51 παρ. 1 του πορτογαλικού, άρθρο 6 του ισπανικού και άρθρο 29 παρ. 1 και 2 του ελληνικού Συντ.

⁴⁶ H.-P. IPSEN, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1972, 120.

⁴⁷ A. BLECKMANN, 'Der Vertrag über die Europäische Union', in: *DVbl.* 1992, 335 (337)· JASMUT, ό.π. (υποσ. 31), 39· R. GEIGER, *EG-Vertrag. Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, Μόναχο 1993, 496, ο οποίος θεωρεί το άρθρο 191 "ως αφετηρία (Ansatz) θεσμικής κατοχύρωσης των κομμάτων στις συνθήκες". Στο συμπέρασμα αυτό συνηγορεί σίγουρα και η συστηματική θέση του άρθρου 191 ΣΕΚ.

⁴⁸ Για το ότι το πρώτο δεν αποκλείει το δεύτερο βλ. διεξοδικότερα Papadopoulou, ό.π. (υποσ. 37), 121επ., όπου υποστηρίζεται ότι η θεσμική εγγύηση αποτελεί μείζον, σε καμιά περίπτωση πάντως έλασσον, σε σχέση με το θεμελιώδες δικαίωμα. Ο Karl-Heinz Seifert, *Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland*, Köln et al 1975, 61, υποσ. 1, εξάλλου υποστηρίζει ότι η φύση μιας συνταγματικής διάταξης περί κομμάτων ως δικαιώματος (όπως π.χ. στο ιταλικό Σύνταγμα) δεν υπολείπεται μιας θεσμικής εγγύησης σε ότι αφορά την προσφερόμενη στα κόμματα προστασία. Βλ. και άρθρο 12 παρ. 2 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με το οποίο «Τα πολιτικά κόμματα σε ευρωπαϊκό επίπεδο συμβάλλουν στην έκφραση της πολιτικής βούλησης των πολιτών της Ένωσης». Για «νέο (συλλογικό) δικαίωμα πολιτικής δράσης» κάνουν λόγο και οι ΜΠΟΤΟΠΟΥΛΟΣ / ΞΗΡΟΣ / ΤΑΣΣΗΣ, ό.π. (υποσ. 3), 60.

ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων. Η διττή αυτή διάσταση της διάταξης εξασφαλίζει ως υποκείμενο των απορρεόντων από αυτή δικαιωμάτων τόσο τα πολιτικά κόμματα όσο και τους ευρωπαίους πολίτες.

Παρά τη δεσμευτικότητα του άρθρου 191 ΣΕΚ δεν μπορεί ωστόσο να αγνοηθεί η φύση του ως διάταξης-πλασίου και άρα η απορρέουσα από αυτό δικαιοπολιτική ανάγκη, αν και όχι νομική υποχρέωση⁴⁹, διάπλάσής του και 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 εξαγγέλθηκε, είναι τόσο η ερμηνεία με τη στενή έννοια του όρου, όσο και η εξειδίκευση, η διάπλάσή του, με την έννοια της πρότασης ενός «ευρωπαϊκού δικαίου των κομμάτων». Η διάπλαση αυτή επιχειρείται με τον κανονισμό του Συμβουλίου, τον οποίο κριτικά θα διαβάσουμε έχοντας στο νου τα ερμηνευτικά συμπεράσματα, τα οποία θα εξάγουμε σχετικά με το άρθρο 191 ΣΕΚ αλλά και τη βασική δικαιοπολιτική στόχευση, την ενδυνάμωση της δημοκρατικής αρχής στην ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία λειτουργεί στην παρούσα ανάλυση εν είδει προερμηνευτικής επιλογής.

Πάντως και παρά τη διακριτική ευχέρεια του κοινοτικού νομοθέτη να επιλέξει ανάμεσα σε περισσότερα του ενός μοντέλα οργάνωσης και λειτουργίας ΕΠΚ, το άρθρο 191 ΣΕΚ, ως συνταγματικής υφής διάταξη, λειτουργεί ως πλούσια σε κανονιστικές συνέπειες 'μήτρα' για το σχετικό παράγωγο δίκαιο που θα το εξειδικεύσει, δημιουργεί δηλαδή την υποχρέωση το δίκαιο αυτό, εν προκειμένω ο προτεινόμενος κανονισμός, να βρίσκεται σε αρμονία με το κανονιστικό περιεχόμενο αλλά και την τελεολογία του οιονεί συνταγματικού κανόνα.

⁴⁹ Υποστηρίζεται πάντως και ότι η Κοινότητα πρέπει να στηρίζει τα ευρωπαϊκά κόμματα, εφόσον αναγνωρίζονται στη Συνθήκη ως θεσμοί της Κοινότητας, έτσι V. NEBLER, 'Deutsche und europäische Parteien', *EuGRZ* 1998, 191 (193).

B. Οι ερμηνευτικές συνιστώσες

Η διττή φύση του άρθρου 191 ΣΕΚ, ως θεσμικής εγγύησης αφενός και ως θεμελιώδους δικαιώματος των ευρωπαίων πολιτών αφετέρου, αντανάκλα την αντίληψη ότι στην έννοια του πολιτικού κόμματος πραγματοποιείται η συνάντηση της πολιτικής κοινωνίας με την κοινωνία των πολιτών, της δημοκρατίας με τα θεμελιώδη πολιτικά και ατομικά δικαιώματα. Η έννοια αυτή ενσωματώνει συνεπώς χαρακτηριστικά και φέρει ιδιότητες προσιδιάζουσες τόσο σε μια κοινωνική οργάνωση όσο και σε ένα θεσμό λειτουργίας του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος. Ο βαθμός ένταξης του πολιτικού κόμματος σε μια από τις δύο αυτές εννοιολογικές κατηγορίες σχετίζεται τόσο με το συγκεκριμένο πολιτικό και νομικό σύστημα όσο και με την ιστορική συγκυρία και διαφοροποιείται σε χώρο και τόπο, σε καμιά πάντως περίπτωση δεν μπορεί να νοηθεί ακύρωση μιας από τις δύο αυτές φύσεις του, χωρίς διάβρωση του πυρήνα της έννοιας και της ουσίας του.⁵⁰

Συνεπώς σύμφωνα με τα παραπάνω, σημαντικές ερμηνευτικές συνιστώσες του άρθρου 191 ΣΕΚ, οι οποίες προκύπτουν από την τελεολογία και τη συστηματική ερμηνεία του, είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αφενός και η ευρωπαϊκή ιθαγένεια αφετέρου.⁵¹ 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, από την άλλη, αποτελεί το φυσικό περιβάλλον του δικαιώματος ίδρυσης και λειτουργίας τους, καθώς περιλαμβάνει μια πρώτη δέσμη θεμελιωδών δικαιωμάτων των ευρωπαίων πολιτών.

1. Το ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Με τις σκέψεις αυτές μπορεί να εξηγηθεί η ένταξη του άρθρου 191 στις διατάξεις της

⁵⁰ ΔΡΟΣΟΥ, ό.π. (υποσ. 21), 26 με επίκληση και του Antonio Negri.

⁵¹ Το άρθρο 191 εντάσσεται στο πέμπτο μέρος της ΣΕΚ με υπέρτιτλο «Τα όργανα της Κοινότητας» στο τμήμα σχετικά με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Τροποποιήθηκε έτσι η αρχική πρόταση περί ένταξής του στο δεύτερο μέρος της Συνθήκης περί ευρωπαϊκή ιθαγένειας (άρθρα 17-22).

Συνθήκης περί οργάνων και ειδικότερα μεταξύ των σχετικών με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αλλά και η αρχική σκέψη ένταξής του στις διατάξεις περί ευρωπαϊκής ιθαγένειας. Η τελική επιλογή βασίζεται στην αυτονόητη σχεδόν σύμπλευση κοινοβουλίου και κομμάτων, όπως αυτή προκύπτει τόσο ιστορικά όσο και λογικά. Αποκαλύπτει ταυτόχρονα τα συμφραζόμενα της ιστορικής στιγμής της θέσπισής του, αντανακλά δηλαδή την πορεία συγκρότησης αλλά και τους πραγματικούς όρους λειτουργίας των σημερινών ευρωπαϊκών κοινοβουλευτικών σχηματισμών, οι οποίοι προέκυψαν από την εξέλιξη των αντίστοιχων κοινοβουλευτικών ομάδων⁵² και άρα βρίσκονται εκ των πραγμάτων σε προνομιακή σχέση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Παρά τη στενή αυτή σχέση δεν αναιρείται πάντως η διαφοροποίηση των ομάδων αυτών από τα αντίστοιχα κόμματα, τα οποία συν τοις άλλοις καλούνται να συντελέσουν στην επαφή μεταξύ κοινοβουλευτικών ομάδων και ευρωπαίων πολιτών.⁵³

Η ιστορική και λογική αυτή συμπόρευση κομμάτων και κοινοβουλίου ενδύεται μέσω του άρθρου 191 και θετικό κανονιστικό μανδύα. Τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα συμβάλλουν συνεπώς και οφείλουν να συμβάλλουν στην ορθολογικότερη λειτουργία του Κοινοβουλίου, καθώς ομαδοποιούν εκ των προτέρων απόψεις και αμβλύνουν αντιθέσεις, γνωστή λειτουργία των πολιτικών κομμάτων στην κοινοβουλευτική δημοκρατία, με τη διαφορά ότι εδώ πρόκειται για αντιθέσεις συχνά εθνικές. Έχοντας λοιπόν να συμβάλλουν στην ομαλότερη λειτουργία ενός εν πολλοίς υπερεθνικού οργάνου, τα πολιτικά κόμματα οφείλουν να εναρμονιστούν και να υιοθετήσουν αντίστοιχη, δηλαδή υπερεθνική δομή και τρόπο λειτουργίας. Από εδώ προκύπτει και η υποχρέωση των ΕΠΚ να λαμβάνουν μέρος στις εκλογές για την ανάδειξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, δραστηριότητα που διαφοροποιεί εξάλλου τα κόμματα από άλλες οργανώσεις πολιτών.

Αυτό το στόχο ακολουθεί η ιστορική εξέλιξη υποβοηθούμενη από θεσμικές αλλαγές καθοριστικής σημασίας, όπως προπάντων η άμεση εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από το 1979. Η εμφάνιση

⁵² Ακολουθώντας αυτό που ο TSATSOS, EuGRZ 1994, 48, ονομάζει 'νόμο εξέλιξης' των κομμάτων, σύμφωνα με τον οποίο τα τελευταία προκύπτουν από προηγούμενη κοινοβουλευτική συνεργασία και δραστηριότητα.

⁵³ H.-J. GLAESNER, 'Die Legitimität der Europäischen Gemeinschaft', in: ders., *Das Recht als Gestaltungsmittel der Politik der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden 1986, 98 (108).

υπερεθνικών κομματικών 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 του. Εξάλλου, η πολιτική βούληση αναβάθμισης του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στάθηκε ο κύριος παράγοντας που οδήγησε στην εισαγωγή του άρθρου 191 στη Συνθήκη, και μάλιστα στο συναφές κεφάλαιο.⁵⁴ Η αναγνώριση αυτής της θεσμικής σημασίας τους ενισχύει το αίτημα των ΕΠΚ για νομική αναγνώριση και χρηματοδότησή τους από τον κοινοτικό προϋπολογισμό.

2. Η ευρωπαϊκή πολιτειότητα

Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια⁵⁵ ή, διευρύνοντας την έννοια, πολιτειότητα λειτουργεί ως ερμηνευτικός παράγοντας, όχι μόνον λόγω της αρχικής σκέψης τοποθέτησης του άρθρου 191 στο σχετικό κεφάλαιο αλλά κυρίως λόγω της φύσης του τελευταίου (και) ως θεμελιώδους δικαιώματος των ευρωπαίων πολιτών. Λόγω δηλαδή της εσωτερικής σχέσης, του ομοούσιου και παραπληρωματικού των δύο θεσμών, της πολιτειότητας, ως γενικότερου νομικού και πολιτικού δεσμού μεταξύ μιας πολιτικής κοινότητας και των πολιτών της, και των κομμάτων, ως απόρροιας αναγκαστικής και δυνατότητας αναφαίρετης των πολιτών αυτών, αν και εφόσον η πολιτική κοινότητα επιθυμεί τη δημοκρατική συγκρότηση και αυτοδιαχείρισή της.

⁵⁴ D. TSATSOS/ H.-P. SCHNEIDER, 'Zur Konkretisierung von Art. 138a EGV (Maastricht-Vertrag)', Diskussionsgrundlage für das Gespräch mit der Sozialdemokratischen Fraktion am 16. September 1993 in Straßburg, September 1993, 2.

⁵⁵ Βλ. σχετικά ΧΡ. ΓΙΑΝΝΟΥΛΗ, 'Ο Ευρωπαίος Πολίτης. Διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας και η εμβέλεια της Ευρώπης των πολιτών', *ΤοΣ* 1996, 347· Π. ΘΕΟΔΩΡΙΔΗ / Π. ΜΑΝΤΖΟΥΦΑ, 'Έθνος και Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια. Οι μεταμορφώσεις της ιδιότητας του πολίτη', *ΤοΣ* 1998, 271· Ζ. ΠΑΠΑΣΙΩΠΗ-ΠΑΣΙΑ, 'Ιθαγένεια – Υπηκοότητα. Δύο όροι με μονοσήμαντο περιεχόμενο: Η Ελληνική ιθαγένεια – Η Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια', σε *Χαρμόσυνο Αριστόβουλου Μάνεση*, τόμος III, Αθήνα-Κομοτηνή 1999, 563.

Η χρονική σύμπτωση εισαγωγής των σχετικών με την ευρωπαϊκή ιθαγένεια και τα ευρωπαϊκά κόμματα διατάξεων δεν είναι συνεπώς ούτε τυχαία αλλά ούτε και άσχετη με την ιστορική εμπειρία, που μας δείχνει ότι η εξέλιξη και η ενδυνάμωση του θεσμού του πολιτικού κόμματος υπήρξαν άμεσα συνδεδεμένες με τον πολλαπλασιασμό των πολιτικών δικαιωμάτων των πολιτών.

Γ. Διακριτικά γνωρίσματα των Ε.Π.Κ. σύμφωνα με το άρθρο 191 ΣΕΚ

1. Τα εννοιολογικά χαρακτηριστικά του 'κόμματος'

Η επιλογή του όρου 'πολιτικά κόμματα' στο άρθρο 191 ΣΕΚ αντί των όρων 'συννοσπονδίες κομμάτων' ή 'ομοσπονδιακές ενώσεις εθνικών κομμάτων' που είχαν προταθεί αρχικά από τους προέδρους των ευρωπαϊκών κομματικών σχηματισμών επιτρέπει ήδη την εξαγωγή ερμηνευτικών συμπερασμάτων σχετικά με τη φύση και την ποιότητα των πολιτικών υποκειμένων που καλύπτονται από το άρθρο αυτό, δεδομένου η συνταγματική θεωρία και πρακτική των ευρωπαϊκών κρατών σε συγκριτική επισκόπηση⁵⁶ έχει προικίσει το 'κόμμα' με κοινά χαρακτηριστικά. Παρότι τα χαρακτηριστικά αυτά δεν μπορούν να μεταφερθούν αυτούσια σε ευρωπαϊκό επίπεδο λόγω της ιδιαιτερότητας του τελευταίου αλλά και της διαφορετικής ιστορικής συγκυρίας, εξακολουθούν πάντως να είναι ενδεικτικά ενός πυρήνα της έννοιας 'πολιτικό κόμμα'. Η ίδια η ετυμολογία της λέξης, τόσο στα ελληνικά όσο και στις λατινογενείς γλώσσες, εκφράζει το μέρος ενός όλου, ένα κομμάτι του κοινωνικού ή ιδεολογικού όλου, και άρα προϋποθέτει και συνεπάγεται «τη νομιμότητα του κοινωνικού πλουραλισμού»⁵⁷ και την ύπαρξη και άλλων, ή ενός ακόμη τουλάχιστον, κομμάτων.⁵⁸

⁵⁶ Για την έννοια του 'κόμματος' στην ελληνική θεωρία βλ ενδεικτικά Θ. ΔΙΑΜΑΝΤΟΠΟΥΛΟΥ, 'Η έννοια του πολιτικού κόμματος στη σύγχρονη πολιτική επιστήμη. Απόπειρα ενός λειτουργικού ορισμού', *ΤοΣ* 1985, 458· Π. ΦΟΥΝΤΕΔΑΚΗ, *Ενδοκομματική δημοκρατία και Σύσταση*, Αθήνα-Κομοτηνή 1987, 34επ.

⁵⁷ ΤΣΑΤΣΟΣ/ΜΟΡΛΟΚ, *όπ.π.* (υποσ. 45), 21.

⁵⁸ W. GREWE, 'Zum Begriff der politischen Partei', σε *Festgabe für E. Kaufmann*, Stuttgart / Köln 1950, S. 65 (67)· G. LEIBHOLZ, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, 3. Aufl., Heidelberg 1967, 75· W. SCHÖN, *Grundlage der Verbote politischer Parteien als politische Gestaltungsfaktoren in der Weimarer Republik und in der BRD*, Würzburg 1972, 23.

Κοινό χαρακτηριστικό γνώρισμα εξάλλου των πολιτικών κομμάτων στις εθνικές έννομες τάξεις είναι ότι αποτελούν οργανώσεις πολιτών, δηλαδή φυσικών προσώπων⁵⁹, με αυτόνομη δομή, προοπτική διάρκειας και εκλεγμένα όργανα⁶⁰, οι οποίες λαμβάνουν μέρος στις εκλογές με συγκεκριμένο πρόγραμμα, φιλοδοξούν να εκφράσουν και να μεταφέρουν την πολιτική βούληση των μελών τους και επιδιώκουν να κατακτήσουν την πολιτική εξουσία προκειμένου να μετασχηματίσουν τις πολιτικές τους επιλογές σε κρατική πολιτική και δίκαιο. Ως οργάνωση με μέλη άτομα, το κόμμα προϋποθέτει την πολιτική ενασχόληση των πολιτών και επιτρέπει τη ‘συνομιλία’ κράτους – κοινωνίας, λειτουργεί συνεπώς ως ιμάντας μεταφοράς πολιτικής μεταξύ της δικαιοσύνης, δηλαδή πολιτικά, οργανωμένης Πολιτείας και της κοινωνίας, εξασφαλίζοντας ή αναιρώντας την πολιτική νομιμοποίηση της κρατικής εξουσίας. Ενόψει αυτών τίθεται το ερώτημα, που θα μας απασχολήσει παρακάτω, κατά πόσο αποτελεί απαραίτητο διακριτικό γνώρισμα η άμεση συμμετοχή πολιτών στα Ε.Π.Κ., μέσω της αναγνώρισης της ιδιότητας μέλους (και) σε φυσικά πρόσωπα, δυνατότητα που σήμερα δεν προβλέπεται.

2. Το δομικό χαρακτηριστικό: Η ευρωπαϊκή διάσταση

Το καινοφανές στοιχείο που απορρέει από το άρθρο 191 ΣΕΚ είναι ότι το ευρωπαϊκό πολιτικό κόμμα δεν μπορεί να περιορίζει τη δράση του σε ένα μόνο κράτος-μέλος της ΕΕ⁶¹ αλλά οφείλει να εκτείνεται οργανωτικά και πολιτικά σε περισσότερα κράτη-μέλη.⁶² Η έννοια του ‘ευρωπαϊκού

⁵⁹ Βλ. TSATSOS, ‘Vergleichende Ausblicke’, όπ.π. (υποσ. 32), 760επ.

⁶⁰ MORLOK, ‘Vergleichende Ausblicke’, σε *Parteienrecht im europäischen Vergleich*, όπ.π. (υποσ. 32), 780.

⁶¹ Έτσι η Έκθεση ΤΣΑΤΣΟΥ, όπ.π. (υποσ. 28)· την άποψη ωστόσο ότι το άρθρο αυτό καλύπτει την ευρωπαϊκή δράση των εθνικών πολιτικών κομμάτων και όχι τη δράση ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων διατύπωσε η μειοψηφία της Επιτροπής.

⁶² Έτσι και JASMUT, όπ.π. (υποσ. 31), 223, 227· H. MONATH, *Politische Parteien auf europäischer Ebene – Der Inhalt des Artikels 138a EGV und seine Bedeutung im Rahmen der europäischen Integration*, διδ. διατριβή, Βόννη 1998, 171· αντίθετα Ch. LANGE / Ch. SCHÜTZ, ‘Grundstrukturen des Rechts der europäischen politischen Parteien i..S.d. Art. 138a EGV, *EuGRZ* 1996, 299 (300)· ΜΠΟΤΟΠΟΥΛΟΣ, *ΕΕΕυρ* 1997, όπ.π. (υποσ. 17), 867· G. DEINZER, *Europäische Parteien*, Baden-Baden 1999, 108.

επιπέδου' πρέπει έτσι να νοηθεί ως ποσοτικά αλλά και ποιοτικά διακριτή όχι απλώς από την επικράτεια κάθε κράτους μέλους ξεχωριστά αλλά και από την απλή άθροισή τους. Σ' αυτό συνηγορεί και η χρήση των λέξεων 'των πολιτών της Ένωσης' στο άρθρο 191 αντί των σε κάθε άλλη περίπτωση χρησιμοποιούμενων 'λαών των κρατών'.⁶³ Ο συγκεκριμένος αριθμός των κρατών όπου απαιτείται η παρουσία ενός ΕΠΚ είτε μέσω αυτόνομης δομής είτε ενός κόμματος-μέλους είναι αντικείμενο πολιτικής ρύθμισης, η οποία βέβαια πρέπει να σέβεται το κανονιστικό απόθεμα του άρθρου 191 ΣΕΚ. Ως τέτοιος αριθμός προτείνεται εδώ το 1/3 των μελών της ΕΕ, αριθμός που διασφαλίζει και τη δυνατότητα δημιουργίας ΕΠΚ αλλά και την πανευρωπαϊκή τους διάσταση, ενώ ταυτόχρονα είναι απαγορευτικός για τη δημιουργία κομμάτων «περιφερειακού» χαρακτήρα, από μια συγκεκριμένη ομάδα χωρών της ΕΕ, π.χ. τις μεσογειακές ή τις Σκανδιναβικές χώρες.

3. Τα λειτουργικά χαρακτηριστικά

α. Η «ενοποιητική» λειτουργία

Η λειτουργία των ΕΠΚ ως παραγόντων της ευρωπαϊκής ενοποίησης προκύπτει από το άρθρο 191 ΣΕΚ και μπορεί να πάρει διάφορες και διαφορετικές μορφές δράσης που τα ίδια τα κόμματα θα επιλέξουν. Πρέπει να επισημανθεί πάντως, πως το χαρακτηριστικό αυτό αποτελεί λειτουργικό και όχι τελεολογικό στοιχείο, αφορά δηλαδή τη θεματολογία και τον τρόπο δράσης των κομμάτων και όχι τις πολιτικές τους επιλογές. Τα κόμματα δεν είναι συνεπώς υποχρεωμένα να υιοθετήσουν θετικές προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση θέσεις, πολύ δε μάλλον προς τις μερικότερες και συγκεκριμένες πλειοψηφικές επιλογές σε κάθε ιστορική συγκυρία. Αναμένεται ωστόσο να διαμορφώσουν άποψη, να ασχοληθούν με την προβληματική αυτή και να επηρεάσουν την πορεία του ενοποιητικού εγχειρήματος. Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται από το γεγονός ότι η ίδια η ενοποίηση μπορεί να υλοποιείται με διάφορα και διαφορετικά μοντέλα

⁶³ Βλ. για παράδειγμα τα άρθρα 189 και 190 ΣΕΚ, όπου προβλέπεται ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελείται από αντιπροσώπους «των λαών των κρατών».

και συνεπώς είναι μια ανοιχτή ιστορικά και πολιτικά διαδικασία.⁶⁴ Συνεπώς ακόμη και κόμματα που στρέφονται κατά της περαιτέρω ενοποίησης⁶⁵ μπορούν να λειτουργήσουν και να αναγνωριστούν ως ΕΠΚ, αν και εφόσον επιλέξουν να αποκτήσουν ευρωπαϊκή υπόσταση προκειμένου να προωθήσουν την πολιτική βούληση των μελών τους.⁶⁶

Παράλληλα με αυτήν την ‘τυπική’ ή ‘εξωτερική’ διάσταση της ενοποιητικής τους λειτουργίας, τα ΕΠΚ, και μόνο λόγω της ύπαρξής τους και της λειτουργίας τους ως τέτοια, αποτελούν παράγοντες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης⁶⁷ κατά τον ίδιο τρόπο που τα εθνικά πολιτικά κόμματα αποτελούν παράγοντες ολοκλήρωσης και ενοποίησης στο εθνικό κράτος.⁶⁸ Η λειτουργία αυτή επιτελείται αναγκαστικά μέσα από τη λειτουργία του κόμματος, καθώς αυτό αποτελεί ‘τόπο’ συνάντησης διαφορετικών ηλικιών, κοινωνικών ομάδων, συμφερόντων και, στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εθνοτήτων και άρα συμβάλει στη διαμόρφωση κοινών ταυτοτήτων πέρα και πάνω από τις επιμέρους αυτές διαφοροποιήσεις. Την ‘εσωτερική’ ή ‘ουσιαστική’ ενοποιητική λειτουργία επιτελεί συνολικά το κομματικό σύστημα και όχι κατ’ ανάγκη τα επιμέρους κόμματα.

⁶⁴ Πρβλ. Δ. ΤΣΑΤΣΟ, *Die Europäische Unionsgrundordnung*, EuGRZ 1995, 287 (288).

⁶⁵ Ως ιστορικό ανάλογο μπορούν να αναφερθούν αντιδημοκρατικά κόμματα που χρησιμοποίησαν τις δημοκρατικές διαδικασίες προκειμένου να αναρριχηθούν στην εξουσία.

⁶⁶ Έτσι και Ch. DORGET, ‘Reconnaissance et statut des partis européens’, σε P. DELWIT, E. KÜLAHCI ΚΑΙ C. VAN DE WALLE, *Les fédérations européennes de partis, Organisation et influence*, Βρυξέλλες 2001, 67 (76).

⁶⁷ Στην παρατήρηση αυτή ανακλάται η νεολειτουργική προσέγγιση, κατά την οποία ήδη η ύπαρξη ευρωπαϊκών κομμάτων αποτελεί ένδειξη πολιτικής ενοποίησης ως παρεπόμενη συνέπεια (spillover effect) της κατά τομείς επιχειρούμενης οικονομικής καταρχάς ενοποίησης, βλ. A.-M. BURLEY / W. MATTLI, ‘Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration’, *International Organization* 1/47, (1993), 41 (55)· αντίθετα E.-R. KARNOFSKY, *Parteienbünde vor der Europa-Wahl 1979; Integration durch gemeinsame Wablaussagen?*, Bonn 1982, 13.

⁶⁸ Σχετικά με τη λειτουργία των πολιτικών κομμάτων ως παραγόντων ενοποίησης τόσο στην κοινωνία όσο και στο (εθνικό) κράτος βλ. BverfGE 1, 208 (225) και 5, 85 (388)· H.-P. SCHNEIDER, ‘Die Institution der politischen Partei in der Bundesrepublik Deutschland’, σε *Parteienrecht im europäischen Vergleich*, όπ.π. (υποσ. 32), 151 (171)· L. P. SUTENS, ‘Die Institution der politischen Partei in Belgien’, σε *Parteienrecht im europäischen Vergleich*, όπ.π. (υποσ. 32), 27 (47).

Δεδομένου ότι μέχρι σήμερα ως παράγοντες της ευρωπαϊκής ενοποίησης έχουν αναδειχτεί υποκείμενα μάλλον γραφειοκρατικής και αριστοκρατικής σύνθεσης, όπως τα όργανα των Κοινοτήτων καθώς και οι οικονομικές και επιστημονικές ελίτ, το καινούριο και ποιοτικά διαφορετικό στοιχείο που η αναγνώριση των κομμάτων ως παραγόντων ευρωπαϊκής ενοποίησης κομίζει είναι η συμπερίληψη των ευρωπαίων πολιτών. Η ενσωμάτωση και ενεργητική παρουσία των τελευταίων στη διαδικασία της ενοποίησης μπορεί να προσδώσει στο ευρωπαϊκό εγχείρημα την απαραίτητη νομιμοποίηση⁶⁹ αλλά και την οραματική πνοή που φαίνεται να του λείπει αλλά και να δώσει ζωτική ώθηση στη διαδικασία αυτή. Κατ' αυτή την έννοια, μπορεί να συναχθεί ότι η κανονιστική εμβέλεια του άρθρου 191 δεν καλύπτεται σε περίπτωση που η ενοποιητική λειτουργία των ΕΠΚ περιορίζεται στη δράση τους ως γραφειοκρατικών ελίτ και μόνο. Η αντιμετώπιση της ευρωπαϊκής ενοποίησης ως ζητήματος, ανοιχτού σε συζήτηση και διαβούλευση και ως αντικειμένου ιδεολογικών προτιμήσεων, και όχι ως γραφειοκρατικής και μονόδρομης διαδικασίας κρινόμενης με βάση τεχνοκρατικά και μόνο κριτήρια οικονομικής κυρίως φύσης, καθώς η κινητοποίηση και συμμετοχή των ευρωπαίων πολιτών στη διαμόρφωση της ιστορικής στιγμής συνιστούν ουσιαστικά στοιχεία δημοκρατικής διακυβέρνησης και ενεργοποίησης της πολιτικής σφαίρας στα ευρωπαϊκά τεκταινόμενα.

β. Δημιουργία ευρωπαϊκής συνείδησης

Το δεύτερο λειτουργικό χαρακτηριστικό των ΕΠΚ που τυποποιείται κανονιστικά στο άρθρο 191 ΣΕΚ είναι η συμβολή των κομμάτων στη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής συνείδησης. Η έννοια της 'συνείδησης', και μάλιστα της ευρωπαϊκής, αλλά και η κανονιστική πρόβλεψη αυτής της αποστολής των ΕΠΚ γεννούν ερωτήματα και προβληματισμό. Η έννοια της συνείδησης είναι πολύπτυχη, λειτουργεί εν πολλοίς στο συλλογικό φαντασιακό και προϋποθέτει την αίσθηση

⁶⁹ Τη σημασία των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων ως όρων αναγκαίων για τη διαμόρφωση ενός ευρωπαϊκού αντιπροσωπευτικού συστήματος αλλά και την ανάδυση μιας νέας μορφής πρωτογενούς δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης επισημαίνει ο ΠΑΠΑΝΙΚΟΛΑΟΥ, όπ.π. (υποσ. 17), 56.

‘ότι το άτομο ανήκει σε μια (πολιτική) κοινότητα, την πεποίθηση ότι τα κοινά πράγματα της κοινότητας αυτής το αφορούν και άρα την ετοιμότητα δραστηριοποίησής του με σκοπό τη λύση των κοινών προβλημάτων και τη διαμόρφωση ενός κοινού μέλλοντος. Στην περίπτωση της ευρωπαϊκής συνείδησης, η οποία λειτουργεί όχι αποκλείοντας αλλά συμπληρώνοντας την εθνική και την τοπική, η αίσθηση αυτή, η συνείδηση δηλαδή του ‘εμείς’, εδράζεται στη διάθεση υπέρβασης των εθνικών, κρατικών και τοπικιστικών διαφορών και τονισμού των ομοιοτήτων πάνω από σύνορα. Συνεπάγεται την αντίληψη περί κοινότητας συμφερόντων, δηλαδή την υπέρβαση των εθνικών και κυρίως των εθνικιστικών λογικών και πρακτικών, και αποτελεί έτσι προϋπόθεση ενδυνάμωσης και ενσάρκωση της ευρωπαϊκής δημοκρατίας.

Κατά δεύτερο λόγο, η πρόβλεψη του λειτουργικού αυτού στοιχείου προβληματίζει στο βαθμό που ενέχει στόχευση και άρα εμμέσως μπορεί να θεωρηθεί ότι περιορίζει την ελευθερία των κομμάτων να επιλέγουν τους πολιτικούς τους στόχους. Η σκέψη αυτή έρχεται εν μέρει σε αντίθεση με το προηγούμενο συμπέρασμα, ότι δηλαδή η ενοποιητική λειτουργία δεν αποτελεί τελεολογικό χαρακτηριστικό των ΕΠΚ καθώς θα ήταν πολιτικά και λογικά παράδοξος ο συνδυασμός απόρριψης της ενοποιητικής διαδικασίας αφενός και δημιουργίας ευρωπαϊκής συνείδησης αφετέρου, αφού η τελευταία αποτελεί ακριβώς την ‘υποκειμενική πλευρά’⁷⁰ της πρώτης. Αποκαλύπτεται συνεπώς η αναγκαστική ιστορική ‘μεροληψία’ της νομικής ρύθμισης, η οποία προφανώς ευνοεί τα φιλικά προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση πολιτικά κόμματα και υπογραμμίζει την αρχική μας παρατήρηση σχετικά με τη σημασία του δικαίου ως ατμομηχανής της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

γ. Η έκφραση της πολιτικής βούλησης των ευρωπαίων πολιτών

Πρόκειται για την κλασική λειτουργία των πολιτικών κομμάτων στις εθνικές έννομες τάξεις, τη διαμόρφωση δηλαδή, έκφραση και μεταφορά της πολιτικής βούλησης του λαού. Τα καινοφανή στοιχεία που το άρθρο 191 εισφέρει στην κλασική και ιδεοτυπική αυτή λειτουργία

⁷⁰ D. TSATSOS, ‘Die institutionelle Entwicklung in der EU und die Rolle der politischen Parteien im deutschen und europäischen Verfassungsleben’, *Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht*, 4/1994, 75 (80).

είναι αφενός η ευρωπαϊκή διάσταση των κομμάτων και του υποκειμένου που αυτά καλούνται να εκφράσουν, και αφετέρου η αντικατάσταση του κλασικού όρου 'λαός' με τον ιστορικά λιγότερο φορτισμένη όρο 'πολίτες'. Ευνόητο βέβαια ότι, η «βούληση των πολιτών της Ένωσης», όπως ακριβώς και η «λαϊκή βούληση», δεν συνιστά μια υπαρκτή και απτή, αλλά ούτε και μία αδιάσπαστη και ομοιογενή οντότητα, παρά μάλλον το απαύγασμα μιας πλειάδας πολιτικών και ιδεολογικών απόψεων, προσδοκιών και συμφερόντων, συγκροτημένων σε πολιτική πρόταση μέσω μιας διαδικασίας διαβούλευσης και σύνθεσης. Η αναφορά στους ευρωπαίους πολίτες, πέρα και πάνω από εθνικές διαφορές φανερώνει την εύνοια της συγκεκριμένης ρύθμισης όχι μόνον υπέρ της δημιουργίας μιας ευρωπαϊκής ταυτότητας και μιας υπερεθνικής κοινωνίας των πολιτών αλλά εν τέλει ενός ευρωπαϊκού λαού, με την πολιτική του όρου έννοια.⁷¹ Η σταδιακή ανάδυση ενός συλλογικού πολιτικού υποκειμένου, σε συμβολικό κυρίως επίπεδο, και η από αυτό αντλούμενη νομιμοποίηση βρίσκεται σε άμεση σχέση με το ρυθμό και το βαθμό ομοσπονδίωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

IV. ...ΚΑΙ Η ΜΕΛΑΓΧΟΛΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

Στο κεφάλαιο αυτό θα 'μετρηθούν' τόσο οι υφιστάμενοι κομματικοί σχηματισμοί ευρωπαϊκής διάστασης όσο και ο προτεινόμενος κανονισμός του Συμβουλίου που αφορά τη διάπλαση του άρθρου 191 ΣΕΚ με τα κανονιστικά συμπεράσματα που εξήχθησαν παραπάνω. Με τον τρόπο αυτό θα προσπαθήσουμε να απαντήσουμε σε δύο κατά βάση ερωτήματα: πρώτον, αν οι σημερινοί κομματικοί σχηματισμοί αποτελούν ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα με την έννοια του άρθρου 191 ΣΕΚ και επιτελούν τις λειτουργίες που μόλις σκιαγραφήθηκαν, και δεύτερον, αν ο προτεινόμενος κανονισμός περισώζει και διαφυλάσσει το κανονιστικό περιεχόμενο και την πολιτικοδικαιική στόχευση του άρθρου 191 ΣΕΚ.

⁷¹ W. KAUFMANN-BÜHLER, 'Artikel 138a (Politische Parteien)', όπ.π. (υποσ. 43), 1014, αρ. περ. 2.

A. Οι ευρωπαϊκοί κομματικοί σχηματισμοί

1. Υπερεθνικές πολιτικές οργανώσεις

Στην ιστορία των διεθνικών και υπερεθνικών πολιτικών οργανώσεων⁷² εμφανίζονται καταρχάς οι διάφορες 'διεθνείς', με πρώτη τη σοσιαλιστική⁷³, λόγω της προσήκουσας στην υπερεθνική αντίληψη ιδεολογίας των σοσιαλιστικών κομμάτων, ενώ στη συνέχεια δημιουργούνται η φιλελεύθερη και η χριστιανοδημοκρατική. Οι σχηματισμοί αυτοί, που σκοπό είχαν τη συνεργασία και το συντονισμό της δράσης των κομμάτων της ίδιας ιδεολογίας, δεν διέθεταν δεσμευτικά προγράμματα και συγκεκριμένους πολιτικούς στόχους. Παρά την ποιοτική διαφορά μεταξύ του διεθνούς πεδίου στο οποίο οι λειτουργούσαν, και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που παρουσιάζει στοιχεία πολιτικής ολοκλήρωσης, οι διεθνείς μπορούν να ειπωθούν ως 'πρόγονοι' των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων, ακριβώς γιατί αποδεικνύουν ή πάντως προϋποθέτουν την ύπαρξη του 'πολιτικού' πέρα και πάνω από το κράτος, με άλλα λόγια διαρρηγνύουν την ασφυκτική σύνδεση μεταξύ πολιτικής δράσης και συγκεκριμένης Πολιτείας.

Το υπερεθνικό πολιτικό στοιχείο εκφράζεται στη συνέχεια στο πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων με το σχηματισμό υπερεθνικών κοινοβουλευτικών ομάδων⁷⁴ στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁷⁵, από τους κόλπους

⁷² Βλ. E. KUPER, *Transnationale Parteienbünde zwischen Partei- und Weltpolitik*, με τη συνεργ. Uwe Jun, Frankfurt a.M. / Berlin / Bern / New York / Paris / Wien 1995, passim· DEINZER, όπ.π. (υποσ. 62), 23επ.

⁷³ Βλ. σχετικά ΜΠΟΤΟΠΟΥΛΟΥ / ΞΗΡΟΥ / ΤΑΣΣΗ, όπ.π. (υποσ. 3), 73επ. με περαιτέρω βιβλιογραφία.

⁷⁴ Βλέπε σχετικά Η. ΚJΕKSHUS, *The parties against the states: pre-federal party alignments in the European Community*, Syracuse University 1966 (83επ.)· G. PRIDHAM/ P. PRIDHAM 'Transnational Parties in the European Community I: The Party Groups in the European Parliament', σε S. HENIG, (επιμ.) *Political Parties in the European Community*, London 1979, 245 (247επ.)· F. ΑΤΤΙΝΑ, 'The voting behaviour of the European Parliament Members and the problem of the Europarties', *European Journal of Political Research*, 1990, 557 (559επ.)· ΗΙΧ /LORD, όπ.π. (υποσ. 40), 12. Ο Π. ΣΤΑΓΚΟΣ, Η δεύτερη άμεση εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η ευρωπαϊκή κοινή γνώμη και η δυναμική του κομματικού φαινομένου στον κοινοτικό χώρο: μια συνθετική επισκόπηση, ΕΕΕΔ 1/1984, 144 (146) χαρακτηρίζει μάλιστα 'ηρωική περίοδο' τα πρώτα δέκα χρόνια των ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αναφορικά με την ανάπτυξη του κομματικού φαινομένου σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

⁷⁵ Είναι έτσι χαρακτηριστικό ότι ήδη στη Συμβουλευτική Συνέλευση της Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα το 1952 οι 78 συνολικά αντιπρόσωποι των κρατών μελών κάθισαν ανάλογα με τις πολιτικές τους τοποθετήσεις και όχι με την εθνική τους προέλευση. Η 'οριζόντια' αυτή διαφοροποίηση επαναλήφθηκε επιβεβαιώθηκε κατά ψήφισαν κατά την εκλογή προέδρου του σώματος.

των οποίων ξεπηδά⁷⁶ αργότερα η πρωτοβουλία δημιουργίας πολιτικών σχηματισμών, δηλαδή συνομοσπονδιών εθνικών πολιτικών κομμάτων. Είναι αυτές ακριβώς οι συσσωματώσεις που αργότερα, μετά την εισαγωγή του άρθρου 191 ΣΕΚ, μετονομάζονται σε ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα, και οι οποίες μας απασχολούν αμέσως παρακάτω.

2. Τα σημερινά ‘ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα’

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

α. Το Ευρωπαϊκό Σοσιαλιστικό Κόμμα.⁷⁷ Ιδρύθηκε στη Χάγη το Νοέμβρη του 1992 από 20 σοσιαλιστικά και σοσιαλδημοκρατικά κόμματα από τις χώρες της ΕΕ, τη Νορβηγία και την Κύπρο ως μετεξέλιξη του Συνδέσμου Σοσιαλιστικών και Σοσιαλδημοκρατικών Κομμάτων. Δικαίωμα να γίνουν μέλη έχουν τα σοσιαλιστικά και σοσιαλδημοκρατικά κόμματα από κράτη μέλη καθώς και υποψήφια προς ένταξη κράτη.⁷⁸ Την ιδιότητα του μέλους διατηρεί και η κοινοβουλευτική ομάδα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Τέσσερα είναι τα όργανα που προβλέπονται: το Συνέδριο, που είναι το ανώτατο όργανο του κόμματος, το Προεδρείο, που είναι το εκτελεστικό των αποφάσεων όργανο, συνεπικουρούμενο οργανωτικά από τη Γραμματεία, και η συνάντηση των αρχηγών κομμάτων. Στις περιπτώσεις όπου το Συμβούλιο

⁷⁶ R. HRBEK, ‘Europäische Parteienföderationen’, σε *Piepers Wörterbuch zur Politik*, D. NOHLEN (επιμ.), τόμος 3: Europäische Gemeinschaft, Μόναχο 1984, 221· T. JANSEN, ‘Die europäischen Parteien’, σε WESSELS (επιμ.) *Jahrbuch der europäischen Integration* 1994/95, Βόννη 1995, 255 (257 επ.).

⁷⁷ Για την πορεία του ΕΣΚ βλ. αναλυτικά ΜΠΟΤΟΠΟΥΛΟΥ / ΞΗΡΟΥ / ΤΑΣΣΗ, όπ.π. (υποσ. 3), 84επ. και G. MOSCHONAS, ‘Le parti des socialistes européens. Une genèse difficile’, σε *Les fédérations européennes de partis*, όπ.π. (υποσ. 66), 91.

⁷⁸ Πρβλ. καταστατικό του Ευρωπαϊκού Σοσιαλιστικού Κόμματος (υιοθετήθηκε το 1992 και έκτοτε αναθεωρήθηκε από το 2^ο (Βαρκελώνη, 1995) και το 4^ο (Μιλάνο 1999) συνέδριο του κόμματος. Αποτυπωμένο σε ΣΠΟΥΡΔΑΛΛΑΚΗ (επιμ.), *Ευρωπαϊκό Σοσιαλιστικό Κόμμα – Προκλήσεις και προοπτικές*, όπ.π. (υποσ. 3), 141επ.

Υπουργών της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποφασίζει με πλειοψηφία, προβλέπεται πλειοψηφική λήψη αποφάσεων και εσωκομματικά.

β. Το Ευρωπαϊκό Λαϊκό Κόμμα⁷⁹ ήδη νωρίτερα από τους άλλους ευρωπαϊκούς πολιτικούς σχηματισμούς είχε ενσωματώσει στο όνομά του τον όρο 'κόμμα'. Δέχεται ως μέλη κόμματα από τις χώρες της Κοινότητας ενώ συνδεδεμένα μέλη του είναι κόμματα από υποψήφια προς ένταξη χώρες· τέλος, το καθεστώς του παρατηρητή απολαμβάνουν κόμματα από τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες. 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. Σε αντίθεση με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές κομματικές οργανώσεις, το Λαϊκό Κόμμα απονέμει την ιδιότητα του μέλους και, επιλεκτικά βέβαια, σε φυσικά πρόσωπα και σε άλλες οργανώσεις, χωρίς ωστόσο δικαίωμα ψήφου.

γ. Το Ευρωπαϊκό Φιλελεύθερο, Δημοκρατικό και Μεταρρυθμιστικό Κόμμα⁸⁰ ιδρύθηκε το Δεκέμβρη του 1993 ως μετεξέλιξη της ομώνυμης συνομοσπονδίας με όργανα τη Συνάντηση των αρχηγών κομμάτων, το Προεδρείο, το Συμβούλιο και το Συνέδριο· την εργασία των οργάνων υποστηρίζει ο Γραμματέας. Μέλη του είναι κόμματα με ανάλογη ιδεολογία ανεξάρτητα από το αν το κράτος από το οποίο προέρχονται είναι ή όχι μέλος της ΕΕ. Το υπερεθνικό στοιχείο είναι πιο έντονο εδώ από ότι στα άλλα κόμματα, καθώς η εκπροσώπηση στα όργανα εξαρτάται από το ποσοστό που το κάθε κόμμα έχει λάβει στις ευρωεκλογές και όχι από τον αριθμό εδρών του στο Ευρωκοινοβούλιο, αριθμός που διαστρεβλώνει την πραγματική δύναμη των κομμάτων λόγω των διαφορετικών εκλογικών συστημάτων.

δ. Η Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Πράσινων Κομμάτων⁸¹ ιδρύθηκε το 1993 και σε αντίθεση με τα προηγούμενα σχήματα δεν έχει ονομαστεί 'κόμμα' παρότι τα χαρακτηριστικά λειτουργίας

⁷⁹ Βλ. P. DELWIT, 'Le parti populaire européen: étapes et analyse d'une mutation', σε *Les fédérations européennes de partis*, όπ.π. (υποσ. 66), 107.

⁸⁰ Βλ. σχετικά C. SANDSTRÖM, 'Le parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs. De la coopération à l'intégration', σε *Les fédérations européennes de partis*, όπ.π. (υποσ. 66), 123.

⁸¹ Βλ. σχετικά C. VAN DE WALLE, 'La fédération européenne des partis verts: une organisation plutôt européenne qu'écologiste?', σε *Les fédérations européennes de partis*, όπ.π. (υποσ. 66), 141.

της δεν παρουσιάζουν ποιοτικές διαφορές από αυτά των προαναφερθέντων 'κομμάτων'. Δέχεται ως μέλη κόμματα από όλα τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, γεγονός που αντανακλά τον προσανατολισμό της συνομοσπονδίας στην ευρύτερη Ευρώπη παρά στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Για την τελευταία ευνοείται εξάλλου, κατά ρητή πρόβλεψη του καταστατικού, η δημιουργία μιας κομματικής δομής στο πλαίσιο της ομοσπονδίας. Έχει έδρα τη Βιέννη, σε αντίθεση με τις υπόλοιπες ομοσπονδίες κομμάτων που εδρεύουν στις Βρυξέλλες. Όργανα της ομοσπονδίας είναι το Συνέδριο, ανώτατο όργανο που λαμβάνει αποφάσεις με πλειοψηφία δύο τρίτων, και το Συμβούλιο, που συντονίζει και ελέγχει την Επιτροπή, η οποία εκπροσωπεί την ομοσπονδία προς τα έξω και αποτελείται από το Γενικό Γραμματέα, τον Ταμία, δύο εκπροσώπους και πέντε μέλη.

3. Τα χαρακτηριστικά των ευρωπαϊκών κομματικών σχηματισμών

α. Κόμματα κομμάτων

Η πρώτη ουσιαστική διαφοροποίηση των ευρωπαϊκών κομματικών σχηματισμών από την έννοια του 'κόμματος', όπως αυτή διαμορφώθηκε στην ευρωπαϊκή πολιτική και νομική πραγματικότητα, είναι ο χαρακτήρας τους ως 'κόμματα κομμάτων', ως συνομοσπονδίες δηλαδή εθνικών κομμάτων που δεν επιτρέπουν την άμεση και αυτόνομη συμμετοχή φυσικών προσώπων. Η τελευταία δεν αποτελεί απλώς ιστορικά διαμορφωμένο χαρακτηριστικό των κομμάτων αλλά ουσιώδη προϋπόθεση επιτέλεσης του ρόλου τους ως διαμεσολαβητικών μηχανισμών μεταξύ κράτους και κοινωνίας και παραγόντων νομιμοποίησης του πολιτικού συστήματος. Η δόμηση αυτή των σημερινών ευρωπαϊκών κομματικών σχηματισμών μπορεί να εξηγηθεί μέχρι ενός βαθμού βάσει του ίδιου του χαρακτήρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως καταρχήν ένωσης κρατών. Η ίδια η Ένωση έχει ωστόσο ξεπεράσει προ πολλού το στάδιο αυτό και έχει μεταβληθεί και σε ένωση πολιτών, όπως αποδεικνύουν, μεταξύ άλλων, η εισαγωγή της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και η άμεση ισχύς του κοινοτικού δικαίου. Ενόψει αυτών των δεδομένων καταδεικνύεται, για μια

ακόμη φορά, το έλλειμμα πολιτικής που διατρέχει τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και τονίζει την αναγκαιότητα της ανάληψης ενεργού ρόλου από τα πολιτικά υποκείμενα στη διαδικασία αυτή, ο οποίος μπορεί να τονώσει το δημοκρατικό χαρακτήρα της ενοποίησης.

Έστω και ως ομοσπονδίες, τα ευρωπαϊκά 'κόμματα' παρουσιάζουν μία μειωμένη έντασης ομογενοποίηση στο εσωτερικό τους και δύσκολα θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι έχουν περάσει από τη φάση της 'συνεργασίας' στη φάση της 'ενοποίησης'.⁸² Ενώ η 'συνεργασία' ανέχεται ακόμη την αποκλειστική συμμετοχή των εθνικών κομμάτων ως μελών του υπερεθνικού σχηματισμού, επιτρέποντας πάντως την ατομική συμμετοχή φυσικών προσώπων, παραλλήλως ή σωρευτικά προς τη συμμετοχή τους στο εθνικό κόμμα, η 'ενοποίηση' ως ανώτατη βαθμίδα προϋποθέτει αναγκαστικά την αυτόνομη συμμετοχή ατόμων. Η χαλαρότητα της συνύπαρξης των εθνικών κομμάτων καθρεφτίζεται και στον τρόπο λήψης των εσωκομματικών αποφάσεων, ο οποίος εντάσσεται επί το πλείστον στο συναινετικό μοντέλο, όπως αποκαλύπτει το γεγονός ότι ακόμη και σε περιπτώσεις που σύμφωνα με το καταστατικό η απόφαση μπορεί να ληφθεί πλειοψηφικά, επιδιώκεται διευρυμένη συναίνεση.⁸³ Γίνεται συνεπώς φανερό ότι οι ευρωπαϊκές ομοσπονδίες κομμάτων υπολείπονται αισθητά της εμβάθυνσης και διεύρυνσης, από άποψη αρμοδιοτήτων, που η ίδια η Κοινότητα γνώρισε την τελευταία δεκαετία.⁸⁴

⁸² Πρβλ. O. NIEDERMAYER, *Europäische Parteien? Zur grenzüberschreitenden Interaktion politischer Parteien im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft*, Frankfurt a.M. 1983, 30, ο οποίος διακρίνει τρεις βαθμίδες διάδρασης μεταξύ πολιτικών κομμάτων, την επαφή, τη συνεργασία και την ενοποίηση.

⁸³ O. NIEDERMAYER, 'Die Europäisierung der Parteienlandschaft', σε A. Maurer / B. Thiele (επιμ.), *Legitimationsprobleme und Demokratisierung der Europäischen Union*, Marburg 1996, 85 (89).

⁸⁴ Μια εξήγηση της αδυναμίας αυτής επιχειρεί ο Ch. LORD, 'Les partis politiques et l' Union européenne. Quel type de concurrence imparfaite?' σε *Les fédérations européennes de partis*, όπ.π. (υποσ. 66), 39. Η Ε.-Ε. ΧΑΤΖΗΓΙΑΝΝΗ, 'Η δυναμική του ρόλου των ελληνικών πολιτικών κομμάτων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο', σε Ένωση Νέων Επιστημόνων Ευρωπαϊκών Σπουδών (Ε.Ν.Ε.Ε.Σ.), *Είκοσι χρόνια από την ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Απολογισμός και προοπτικές*, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, 47 (52), θεωρεί ότι η ενδυνάμωση των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων θα σήμαινε αποδυνάμωση των εθνικών πολιτικών κομμάτων, γεγονός που, όπως παρατηρεί, σε εθνικό πολιτικό επίπεδο δεν είναι επιθυμητό. Η ίδια θεωρεί ότι «η σχέση μεταξύ των ευρωπαϊκών πολιτικών ομάδων και των εθνικών πολιτικών κομμάτων αποτελεί έκφραση της διαμάχης ανάμεσα στο Έθνος-Κράτος και τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ορθότερη βρίσκουμε τη θέση του K. M. JOHANSSON, 'Vers une théorie des fédérations européennes de partis' σε P. DELWIT, E. KÜLAHCI ΚΑΙ C. VAN DE WALLE, *Les fédérations européennes de partis, Organisation et influence*, Βρυξέλλες 2001, 21 (22), ο οποίος αντιμετωπίζει τις ευρωπαϊκές ομοσπονδίες κομμάτων ως συνδέσμους του εθνικού / κυβερνητικού και του μη εθνικού / μη κυβερνητικού στοιχείου στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

β. Χρηματοδότηση

Η χρηματοδότηση κάθε ευρωπαϊκού κόμματος προέρχεται από τις εισφορές των κομμάτων-μελών του και κυρίως της αντίστοιχης κοινοβουλευτικής ομάδας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με την οποία διατηρεί στενούς δεσμούς, λόγω ακριβώς της οικονομικής εξάρτησής του απ' αυτήν. Η κοινοβουλευτική ομάδα προσφέρει εξάλλου στο κόμμα και υλικές παροχές, όπως φιλοξενία στα γραφεία της στο Ευρωκοινοβούλιο καθώς και συνεργάτες επισήμως απασχολούμενους στην Ομάδα.⁸⁵ Οι παροχές αυτές των κοινοβουλευτικών ομάδων προς τα ευρωπαϊκά κόμματα κινούνται ωστόσο σε μια 'νομική γκριζα ζώνη'.⁸⁶ Τα προβλήματα χρηματοδότησης, και όχι μόνο, επιτείνει και η έλλειψη νομικής προσωπικότητας των ευρωπαϊκών κομματικών σχηματισμών.⁸⁷

Η ειδική Έκθεση 13/2000 του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με τις δαπάνες των πολιτικών ομάδων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου⁸⁸ άσκησε κριτική στη μεταφορά πιστώσεων των κοινοβουλευτικών πολιτικών ομάδων προς τις ευρωπαϊκές πολιτικές οργανώσεις, ειδικότερα στη χρηματοδότηση των κομμάτων με επιδοτήσεις και προσωπικό. Το ελεγκτικό Συνέδριο θεωρεί μη σύνομη αυτή τη διαδικασία λόγω έλλειψης ειδικής νομικής βάσης. Ακολουθώντας τις συστάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το Κοινοβούλιο⁸⁹ ενέγραψε το σύνολο της χρηματοδότησης για τις πολιτικές

⁸⁵ ΡΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, *όπ.π.* (υποσ. 37), 101.

⁸⁶ JASMUT, *όπ.π.* (υποσ. 31), 246.

⁸⁷ Σχετικά με τα προβλήματα που δημιουργεί η έλλειψη αυτή βλ. και DORGET, *όπ.π.* (υποσ. 66), 68.

⁸⁸ Doc. 9560/2000, ΕπΕφΕΚ C 181 της 28/06/2000, 1.

⁸⁹ Ήδη νωρίτερα το Προεδρείο του Κοινοβουλίου είχε εγκρίνει ενδιάμεσους κανόνες, οι οποίοι τέθηκαν σε ισχύ τον Ιανουάριο 2001 και απέβλεπαν σε μεγαλύτερη διαφάνεια και αυστηρότητα αναφορικά με τη χρησιμοποίηση αυτών των πιστώσεων.

ομάδες σε ένα κονδύλιο του προϋπολογισμού⁹⁰, ενώ κατά τη διαδικασία του προϋπολογισμού 2001⁹¹, δημιούργησε τη θέση Β3-500N (*Συνεισφορές στα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα*) στον προϋπολογισμό της Επιτροπής με μια εγγραφή π.υ. (προς υπόμνηση) προκειμένου να υπάρχει δημοσιονομική ονοματολογία σε περίπτωση έγκρισης της αιτηθείσας νομικής βάσης.

4. Υπαγωγή των υπαρχόντων κομματικών σχηματισμών στο άρθρο 191 ΣΕΚ

Ενόψει των παραπάνω συμπερασμάτων σχετικά με την έννοια του 'κόμματος', έτσι όπως αυτή διαμορφώθηκε στις εθνικές συνταγματικές τάξεις, των λειτουργιών που το άρθρο 191 αναθέτει στα ΕΠΚ, και της φύσης των σημερινών ευρωπαϊκών κομματικών σχηματισμών τίθεται το ερώτημα, αν οι τελευταίοι μπορούν να θεωρηθούν 'κόμματα' με την έννοια του άρθρου 191. Κατά της υπαγωγής αυτής συνηγορεί η απουσία άμεσης συμμετοχής φυσικών προσώπων, που αφενός αφαιρεί ένα ουσιώδες στοιχείο από τον πυρήνα της έννοιας 'κόμμα', αφετέρου στερεί από τους ευρωπαϊκούς σχηματισμούς τη δυνατότητα να υλοποιήσουν τους στόχους του άρθρου 191. Την αδυναμία αυτή ενισχύει και ο γραφειοκρατικός και ελιτίστικος χαρακτήρας τους, η στενή σχέση εξάρτησής τους από τις αντίστοιχες κοινοβουλευτικές ομάδες και ο περιορισμένος βαθμός συνοχής και διάδρασης που παρουσιάζουν, με άλλα λόγια ο ελλειμματικός υπερεθνικός και συμμετοχικός τους χαρακτήρας.

Ωστόσο, μια τέτοια ερμηνεία, που θα αρνούνταν την ιδιότητα του 'κόμματος σε ευρωπαϊκό επίπεδο' στους υπάρχοντες κομματικούς σχηματισμούς,

⁹⁰ Θέση 3701: «δαπάνες γραμματείας, τρέχουσες διοικητικές δαπάνες και δαπάνες που αφορούν τις πολιτικές δραστηριότητες και τις δραστηριότητες πληροφόρησης των πολιτικών ομάδων και των μη εγγεγραμμένων μελών».

⁹¹ Τον Οκτώβριο του 1999 καταργήθηκε η θέση p.m. Β3-500 του προϋπολογισμού 2000, η οποία προοριζόταν για τη χρηματοδότηση των ευρωπαϊκών κομμάτων. Με επιστολή της 21.02.2000 οι πρόεδροι των πολιτικών ομάδων ΕΛΚ/ΕΔ, ΕΣΚ, ΦΙΛ και Πράσινοι, κάλεσαν τον Πρόεδρο της Επιτροπής Romano Prodi να υποβάλει πρόταση για έκδοση κανονισμού του Συμβουλίου, όπου επισυναπτόταν πρόταση καταστατικού ΕΠΚ. Η επιτροπή ανταποκρίθηκε στις προτάσεις του Κοινοβουλίου προβάλλοντας ως πρώτο βήμα κατά τη Διακυβερνητική Διάσκεψη 2000, με την υποστήριξη των εκπροσώπων του Κοινοβουλίου Elmar Brok και Δημήτρη Τσάτσου, πρόταση για τη συμπλήρωση του άρθρου 191.

θα στερούσε το άρθρο 191 από οποιαδήποτε πρακτική σημασία⁹², θα αναιρούσε εντελώς τις σημάνσεις της ιστορικής ερμηνείας, η οποία αποκαλύπτει τη σχέση του 191 με τις υφιστάμενες κομματικές ομοσπονδίες, αλλά και θα υπέσκαπτε τις φιλοδοξίες της τελεολογικής θεώρησης που προϋποθέτει την ύπαρξη υποκειμένων ικανών, έστω και σε μια προοπτική χρόνου, να ενδυναμώσουν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την ευρωπαϊκή δημοκρατία. Εξάλλου, πίσω από μία τόσο ‘απαιτητική’ νομική ερμηνεία ελλοχεύει η αντίληψη ότι το δίκαιο θα μπορούσε, αν το απαιτούσε, να ‘δημιουργήσει’ εκ του μηδενός ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα με τα χαρακτηριστικά που το άρθρο 191 προϋποθέτει. Μια τέτοια αντίληψη όμως όχι μόνο υπερεκτιμά τη δύναμη του Κανονιστικού τόσο, ώστε τελικά να την υποσκάπτει, αλλά και υποβαθμίζει τα πολιτικά κόμματα σε ‘όργανα’ της πολιτικής κοινότητας αναιρώντας την πρωταρχική κοινωνική τους υφή, άρα μειώνοντας τελικά, και παρά την αρχική πρόθεσή της, τη σημασία τους.

Κινούμενοι ανάμεσα στις συμπληγάδες των δύο παραπάνω θεωρήσεων και προκειμένου να περιφρουρήσουμε την κανονιστική δύναμη και του πραγματικού⁹³ και του κανονιστικού⁹⁴, καταλήγουμε στην άποψη ότι οι σημερινοί κομματικοί σχηματισμοί υπάγονται *καταρχήν* στο άρθρο 191 ΣΕΚ. Σκοπός της υπαγωγής αυτής είναι να αποτελέσουν οι σχηματισμοί αυτοί το

⁹² Είναι χαρακτηριστικό ότι όταν ο Κ. HESSE, ‘Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat’, σε *VVDStRL* 1959, 11 (12), έγραφε ότι δεν έχει νόημα η ενασχόληση της επιστήμης του δικαίου του κράτους, η οποία αυτοορίζεται ως κανονιστική επιστήμη, ούτε με έναν κανόνα δικαίου που δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα ούτε με μια πραγματικότητα που δεν καλύπτεται από έναν κανόνα δικαίου, κατέτασσε τα πολιτικά κόμματα στη δεύτερη κατηγορία. Σήμερα, αν κανείς δεχόταν ότι δεν υπάρχουν συλλογικά υποκείμενα που να υπάγονται στον κανόνα δικαίου του άρθρου 191 ΣΕΚ, το άρθρο αυτό θα αποτελούσε έναν κανόνα δικαίου χωρίς πραγματικό περιεχόμενο. Με άλλα λόγια από την κατάσταση όπου τα πολιτικά κόμματα αποτελούσαν έναν κοινωνικό αποκλειστικό θεσμό χωρίς νομική υπόσταση θα έλεγε κανείς ότι έχουμε περάσει στη φάση όπου τα ευρωπαϊκά πλέον πολιτικά κόμματα αποτελούν αποκλειστικά και μόνον μια νομική ρύθμιση χωρίς καμία αντιστοιχία στο κοινωνικό γίγνεσθαι.

⁹³ G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, 1905, 4. Auflage, Bad Homburg v.d.H./ Berlin / Zürich 1966, 329.

⁹⁴ W. HENNIS, *Meinungsforschung und repräsentative Demokratie*, Tübingen 1957, 52.

πρώτο υλικό και τη βάση εκκίνησης προκειμένου να εξυπηρετηθεί αποτελεσματικότερα η τελεολογία της νομικής ρύθμισης και της θεσμικής εγγύησης που προσφέρεται για το σκοπό αυτό. Με άλλα λόγια, η *καταρχήν* υπαγωγή αποσκοπεί στο μετασχηματισμό των κομματικών ομοσπονδιών κατά τρόπο που να υπηρετείται και να προωθείται η δημοκρατία στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Υιοθετείται συνεπώς εδώ η αντίληψη ότι το δίκαιο δύναται και νομιμοποιείται να λειτουργήσει δημιουργικά και διαπλαστικά επηρεάζοντας την κοινωνική και πολιτική πραγματικότητα, υπό την προϋπόθεση όμως ότι έχει την πραγματικότητα αυτή ως αφετηρία και ως υλικό μορφοποίησης και μετασχηματισμού. Από αυτή την οπτική γωνία, καθοριστικό στοιχείο καθίσταται η ειδικότερη νομική ρύθμιση που θα εξειδικεύσει τη συνταγματικής υφής πρόβλεψη του άρθρου 191 και θα καθορίσει την αποτελεσματικότητα της τελευταίας. Στη ρύθμιση αυτή εναπόκειται να θέσει ως προϋποθέσεις αναγνώρισης χαρακτηριστικά τέτοια, ώστε να ωθήσει τους σημερινούς κομματικούς σχηματισμούς να μετασχηματιστούν προκειμένου να απολαμβάνουν της νομικής κάλυψης αλλά και της υλικής συνδρομής που το άρθρο 191 επιτρέπει. Ενόψει και αυτής της σημασιодότσης, καθίσταται αναγκαία η κριτική αποτίμηση του προτεινόμενου κανονισμού σχετικά με την ύπαρξη, λειτουργία και χρηματοδότηση των 'πολιτικών κομμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο'.

B. Η διάπλαση του άρθρου 191 ΣΕΚ: Ο κανονισμός του Συμβουλίου

1. Η επιχειρησιακή ρήτρα του άρθρου 191 ΣΕΚ

Όπως ήδη επισημάνθηκε παραπάνω, το άρθρο 191 έχει μεν άμεση και δεσμευτική ισχύ, η γενική του όμως διατύπωση παρότι δεν επιβάλλει νομικά, ευνοεί δικαιοπολιτικά την εξειδίκευση και διάπλασή του.⁹⁵ Το πρώτο ερώτημα που τίθεται ενόψει του άρθρου 5 (πρώην 3B) ΣΕΚ αφορά στην πιθανή νομική βάση μιας τέτοιας εξειδίκευσης.⁹⁶ Μέχρι τη θέση σε ισχύ της

⁹⁵ ΜΠΟΤΟΠΟΥΛΟΣ / ΞΗΡΟΣ / ΤΑΣΣΗΣ, *όπ.π.* (υποσ. 3), 55.

⁹⁶ Η απαίτηση για συγκεκριμένη πρόβλεψη νομικής βάσης απορρέει από την οργανωτική αρχή των κατά παραχώρηση αρμοδιοτήτων που ισχύει στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, σύμφωνα με την οποία οι τελευταίες έχουν εκείνες μόνον τις αρμοδιότητες που σαφώς τους έχουν ανατεθεί (άρθρο 5 εδ. α ΣΕΚ) ενώ την αρμοδιότητα της αρμοδιότητας συνεχίζουν να έχουν τα κράτη μέλη. Τα όργανα της Κοινότητας νομιμοποιούνται να δραστηριοποιηθούν μόνο στα πλαίσια και εντός των ορίων των εξουσιών που τους παρέχονται από τη Συνθήκη (άρθρο 7 παρ. 1 εδ. β ΣΕΚ) με συγκεκριμένη πρόβλεψη που αφορά τόσο το αντικείμενο όσο και τη διαδικασία.

Συνθήκης της Νίκαιας η νομική αυτή βάση έπρεπε να αναζητηθεί σε άλλες διατάξεις, δεδομένου ότι το άρθρο 191 δεν περιλάμβανε επιχειρησιακή ρήτρα.⁹⁷

Προτιμότερη, αντίθετα, παρουσιάζεται η λύση⁹⁸ που υιοθετήθηκε με τη Συνθήκη της Νίκαιας, η προσθήκη δηλαδή στο άρθρο 191 μιας δεύτερης παραγράφου

⁹⁷ Υπό τη Συνθήκη του Μάαστριχτ είχε υποστηριχθεί ότι νομική βάση ενός ευρωπαϊκού δικαίου των κομμάτων μπορεί να αποτελέσει το άρθρο 191 - που από μόνο του δεν αρκεί διότι δεν προβλέπει παραχώρηση αρμοδιότητας σε συγκεκριμένο όργανο και διαδικασία λήψης μέτρων - σε συνδυασμό με το άρθρο 308 ΣΕΚ που προβλέπει μια γενική εξουσιοδότηση για την περίπτωση της έλλειψης ειδικής με σκοπό την πραγματοποίηση ενός από τους στόχους της Κοινότητας στο πλαίσιο της Κοινής Αγοράς, βάσει μιας διασταλτικής ερμηνείας της έννοιας της Κοινής αγοράς που περιλαμβάνει και τους στόχους του άρθρου 191 ΣΕΚ. Αυτή είναι η νομική βάση που αξιοποιείται στην πρόταση του Συμβουλίου COM/2000/0898, ΕΕ C 154 Ε της 29.05.2001. Σύμφωνα με τη μειοψηφική γνώμη του José Ribeiro e Castro στην έκθεση του Κοινοβουλίου: «Η επίκληση του άρθρου 308 είναι σαφώς βεβαιωμένη και στερείται σοβαρότητας. Το κανονιστικό πλαίσιο σχετικά με τη χρηματοδότηση θα υπάρχει μόνον μετά την κύρωση της Συνθήκης της Νίκαιας».

Είχαν ακόμη προταθεί, ως νομική βάση και σε συνδυασμό πάντοτε με το άρθρο 191, τα άρθρα 199 (σχετικά με τον Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου), 190 παρ. 4 (σχέδιο κοινού ευρωπαϊκού εκλογικού συστήματος), 94 και 95 ΣΕΚ (προσέγγιση νομοθεσιών για τη λειτουργία της κοινής αγοράς). Καμία από τις παραπάνω επιλογές ωστόσο δεν υπάκουε χωρίς περαιτέρω δογματικές αντιρρήσεις στην κανονιστική αρχή της παραχώρησης αρμοδιοτήτων. Ειδικότερα, το δικαίωμα αυτοοργάνωσης του Κοινοβουλίου (άρθρο 199) θα μπορούσε να αποτελέσει νομική βάση μόνον για τη χρηματοδότηση κοινοβουλευτικών δραστηριοτήτων (π.χ. της δραστηριότητας των πολιτικών ομάδων), όχι όμως για τις ευρύτερες λειτουργίες ενός πολιτικού κόμματος, που πρόκειται να δραστηριοποιείται και εκτός Κοινοβουλίου, ενώ ακόμη πιο στενό ήταν το περιθώριο του άρθρου 190 παρ. 4 ΣΕΚ. Βλ. σχετικά και Έκθεση Τσάτσου, όπ.π. (υποσ. 28), 14.

⁹⁸ Η λύση αυτή είχε προταθεί ήδη από την ελληνική κυβέρνηση στην προηγούμενη Διακυβερνητική Διάσκεψη, δεν είχε όμως τότε συμπεριληφθεί στη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Αποτελούσε εξάλλου την προκρινόμενη και προτεινόμενη και εκ μέρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου λύση, όπως αποτυπώθηκε στα Ψηφίσματά του του 1997 (της 20.01.1997, Α4-0342/96, ΕπΕφΕΚ 1997 C20/27 βασισμένο στην έκθεση Τσάτσου) και 2000 (European Parliament's proposals for the Intergovernmental Conference, της 13.04.2000, PE-232.758, A5-0086/2000).

με ρητή πρόβλεψη του αντικειμένου ρύθμισης και της διαδικασίας, η οποία ορίζει ότι: «Το Συμβούλιο αποφασίζοντας σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251 καθορίζει το καθεστώς των πολιτικών κομμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο και ιδίως τους κανόνες για τη χρηματοδότησή τους». Η νομική ρύθμιση του καθεστώτος των ΕΠΚ και της χρηματοδότησής τους υπάγεται συνεπώς στη διαδικασία της συναπόφασης, η οποία εξασφαλίζει τη μεγαλύτερη δυνατή συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.⁹⁹

Επιπλέον συμπεριλήφθηκε στην Τελική Πράξη της Διάσκεψης η δήλωση αριθμός 11 σχετικά με το άρθρο 191 ΣΕΚ σύμφωνα με την οποία:¹⁰⁰

«Η Διάσκεψη υπενθυμίζει ότι οι διατάξεις του άρθρου 191 δεν συνεπάγονται καμία μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα και δεν επηρεάζουν της εφαρμογή των σχετικών εθνικών συνταγματικών διατάξεων.

Η χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο από τον προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δεν επιτρέπεται να χρησιμοποιείται για την άμεση ή έμμεση χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων σε εθνικό επίπεδο.

Οι διατάξεις σχετικά με τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων εφαρμόζονται, επί της αυτής βάσεως, σε όλες τις πολιτικές δυνάμεις που εκπροσωπούνται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.»

Σε συνέχεια της συμπερίληψης της επιχειρησιακής ρήτρας της δεύτερης παραγράφου του άρθρου 191 ΣΕΚ, η Επιτροπή ενέκρινε στις 13.02.2001, μετά από πολλαπλές οχλήσεις από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, π.χ. υπό τη μορφή προφορικών ή γραπτών ερωτήσεων προς την Επιτροπή¹⁰¹, την πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με το καταστατικό και τη

⁹⁹ Πρόκειται για την εκδοχή που το ίδιο το Κοινοβούλιο στο ψήφισμά του αλλά και στη Διακυβερνητική της Νηκίας μέσω των αντιπροσώπων του Elmar Brok και Δημήτρη Τσάτσου είχε υποστηρίξει ως την πλέον ενδεδειγμένη λόγω της διευρυμένης δημοκρατικής νομιμοποίησης που εγγυάται αλλά και δεδομένης της άρρηκτης σχέσης μεταξύ κομμάτων και Κοινοβουλίου και σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

¹⁰⁰ Για ένα σχολιασμό της Δήλωσης αυτής βλ. Α. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, 'Νομική βάση για τη ρύθμιση του καθεστώτος των ευρωπαϊκών κομμάτων – προσθήκη δεύτερης παραγράφου στο άρθρο 191 ΣΕΚ', *Ευρωπαϊκή Έκφραση* 40/2001, 28 (29).

¹⁰¹ Βλ. ενδεικτικά ΕπΕφΕΚ C 370, 21.12.1999, 107· C 67, 01.03.2001, 60· C 235 E, 21.08.2001, 229· C 187 E, 03.07.2001, 88.

χρηματοδότηση των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων.¹⁰² Ο κανονισμός αυτός προτάθηκε σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 308¹⁰³ που απαιτεί ομόφωνη απόφαση. Παρά τις προσπάθειες της Βελγικής Προεδρίας¹⁰⁴, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν κατέληξε σε συμφωνία λόγω τριών κυρίως θεμάτων, που θα αναφερθούν διεξοδικότερα παρακάτω, με αποτέλεσμα η διαδικασία ψήφισης του Κανονισμού να μείνει εκκρεμής.¹⁰⁵ Και σε κάθε περίπτωση ο κανονισμός αυτός θα ήταν προσωρινός, με προβλεπόμενο χρόνο ζωής τα δύο έτη.

Μετά την κύρωση από όλα τα κράτη και τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Νίκαιας¹⁰⁶, η παράγραφος 2 του άρθρου 191 ΣΕΚ παραπέμπει στη διαδικασία της συναπόφασης (άρθρο 251 ΣΕΚ) που απαιτεί ειδική πλειοψηφία και προβλέπει ενεργότερη ανάμιξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Επί της νέας αυτής νομικής βάσης η Επιτροπή αναμένεται να καταθέσει κατά τη διάρκεια της ελληνικής Προεδρίας το πρώτο εξάμηνο του 2003 καινούρια πρόταση, στην οποία όλα τα θέματα είναι εκ νέου ανοικτά και θα γίνουν αντικείμενο επαναδιαπραγματεύσης μεταξύ των κρατών, έστω και αν είχαν αποτελέσει αντικείμενο συμφωνία στο προηγούμενο στάδιο.

¹⁰² COM (2001) 343 τελικό της 21.06.2001. Ακολούθησε πρόταση της Βελγικής Προεδρίας που παρουσιάστηκε στο Συμβούλιο της 29/30 Οκτωβρίου 2001, doc. 12948/01, που δεν είχε ωστόσο καλύτερη τύχη από τις προηγούμενες προτάσεις.

¹⁰³ Το Συμβούλιο προτάσει της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θεσπίζει ομοφώνως τις κατάλληλες διατάξεις. Σύμφωνα με την απόφαση του ΔΕΚ *Roquette Frères*, 1980, η παράβαση διατάξεων των Συνθηκών που αφορά τη διαβούλευση με τη Συνέλευση συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου και καθιστά παράνομη την πράξη που εκδόθηκε βάσει αυτής.

¹⁰⁴ Βλ. *Rapport de la Pr-ésidence belge (2ème semestre 2001) sur le travail du Groupe Affaires générales et les relations avec le Parlement européen*, doc. 3050/3868 της 27.02.2002, 9.

¹⁰⁵ Η ισπανική Προεδρία (πρώτο εξάμηνο 2002) δήλωσε ότι, αν δεν υπάρχουν ενδείξεις συμφωνίας, θα παραδώσει το φάκελο κλειστό στη Δανική Προεδρία (δεύτερο εξάμηνο 2002), η οποία δεν ήταν περισσότερο αποτελεσματική στην εύρεση λύσεων, με συνέπεια το ζήτημα να αναμένεται να ξανανοιξει κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας (πρώτο εξάμηνο 2003).

¹⁰⁶ Τη στιγμή που ολοκληρώνεται το παρόν απομένει η κύρωση της Συνθήκης από το Ιρλανδικό Κοινοβούλιο.

2. Η πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου

α. Προϋποθέσεις καταχώρισης ως ευρωπαϊκό κόμμα

ι. Πολιτικό κόμμα ή ένωση κομμάτων

Καταρχάς ο κανονισμός¹⁰⁷ κάνει λόγο για ευρωπαϊκό πολιτικό κόμμα ή μακράς διάρκειας ευρωπαϊκή ένωση τέτοιων κομμάτων. Επιλέγεται έτσι μια ευέλικτη θέση ως προς την έννοια του 'πολιτικού κόμματος' και με τον τρόπο αυτό τέμνεται το πρόβλημα της συμμετοχής ή μη φυσικών προσώπων. Έμμεσα ωστόσο ομολογείται ότι ο όρος 'κόμμα' προϋποθέτει και συνεπάγεται τέτοια συμμετοχή. Τίθεται έτσι το ερώτημα αν η συμπερίληψη και ενώσεων κομμάτων στον κανονισμό είναι σύμφωνη με το άρθρο 191 ΣΕΚ που κάνει λόγο μόνον για 'κόμματα'. Το ερώτημα αυτό είναι πιο πειστικό να απαντηθεί αρνητικά. Με άλλα λόγια, ο κανονισμός δεν νομιμοποιείται να διευρύνει το πεδίο του άρθρου 191 προκειμένου να καλύψει και άλλα υποκείμενα πλην των 'πολιτικών κομμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο'. Αν τέτοια μπορεί να θεωρούνται και καθαρά συνομοσπονδιακές ενώσεις είναι ζήτημα ερμηνείας. Εδώ υποστηρίζεται η θέση ότι η έστω και έμμεση, δηλαδή μέσω των εθνικών συνιστωσών, συμμετοχή φυσικών προσώπων είναι δικαιολογικά επιβεβλημένη, όχι τόσο λόγω της σχηματοποιημένης σε εθνικό επίπεδο έννοιας του κόμματος ως ένωση προσώπων όσο λόγω του υπερεθνικού χαρακτήρα της ίδιας της Ένωσης και των

¹⁰⁷ Ο σχολιασμός που ακολουθεί αναφέρεται στην τροποποιημένη πρόταση κανονισμού COM/2001/0343 της 25/09/2001, ό.π. (υποσ. 6), στην οποία έχουν γίνει δεκτές και οι περισσότερες των τροπολογιών που πρότεινε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με την Έκθεση της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων (εισηγήτρια: Ursula Schleicher) σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου που αφορά το καταστατικό και τη χρηματοδότηση των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων, τελικό Α5-0167/2001 της 03.05.2001. Ο προτεινόμενος κανονισμός έχει, και λόγω της έναρξης ισχύος της Συνθήκης της Νίκαιας, προσωρινό χαρακτήρα, και, όπως προβλέπει η Επιτροπή, θα λήξει τα τέλη του δεύτερου οικονομικού έτους μετά την έναρξη ισχύος του. Η Επιτροπή προτίθεται να υποβάλει, με βάση μια έκθεση σχετικά με τη λειτουργία του κανονισμού, νέα πρόταση για τελική ρύθμιση. Η πρόταση του Κοινοβουλίου να ισχύσει ο κανονισμός έως την έναρξη ισχύος μεταγενέστερου κανονισμού σύμφωνα με τη Συνθήκη της Νίκαιας προκειμένου να αποκλεισθεί το ενδεχόμενο δημιουργίας νομοθετικού κενού δεν έγινε δεκτή από την Επιτροπή. Όπου στο μεταγενέστερο σχέδιο κανονισμού της Βελγικής Προεδρίας της 29/30.10.2001 (παραπέμπεται ως doc. 12948/01) έγιναν αλλαγές, αυτές αναφέρονται ρητά.

λειτουργικών στόχων που θέτει το άρθρο 191. Επιπλέον, η μη τυποποίηση, μέσω του κανονισμού, της επέκτασης της θεσμικής εγγύησης του άρθρου 191 και σε 'ενώσεις κομμάτων' διευκολύνει τον ερμηνευτή και εφαρμοστή της συνταγματικής επιταγής του άρθρου 191 να απονομιμοποιήσει οργανώσεις καθαρά συνομοσπονδιακού χαρακτήρα που δεν προωθούν τη συμμετοχή των ευρωπαίων πολιτών.

ii. *Δομικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά*

Σύμφωνα με τον προτεινόμενο κανονισμό, απαραίτητες προϋποθέσεις κατάθεσης καταστατικού από ευρωπαϊκό πολιτικό κόμμα και άρα καταχώρισής του ως τέτοιου είναι:

α) Να διαθέτει καταστατικό και πρόγραμμα, στο οποίο όλοι οι ευρωπαίοι πολίτες να έχουν πρόσβαση (αιτιολογική σκέψη 2). Στη βελγική πρόταση, η προϋπόθεση αυτή εντάχθηκε στο άρθρο 2, παρ. 1 του κανονισμού και συμπληρώθηκε από απαίτηση ρητής αναφοράς στο καταστατικό των οργάνων που και των φυσικών προσώπων που εκπροσωπούν νομικά το ευρωπαϊκό κόμμα σε κάθε κράτος μέλος.

β) Να είναι εγχατεστημένο στην Ευρωπαϊκή Ένωση (άρθρο 1, στοιχείο α). Στο σχέδιο της 29/30.10.2001 προστέθηκε ο όρος της υπερεθνικής δομής, και συγκεκριμένα η παρουσία του κόμματος σε τουλάχιστον τρία κράτη μέλη προκειμένου να καταχωρηθεί ως 'ευρωπαϊκό πολιτικό κόμμα'. Η προϋπόθεση αυτή ωστόσο συνάντησε τη σθεναρή αντίδραση κάποιων κρατών μελών, που υποστήριζαν ότι αρκεί η παρουσία και σε ένα μόνον κράτος μέλος. Σύμφωνα με τα όσα εκτέθηκαν παραπάνω θεωρούμε ότι η υπερεθνική δομή αποτελεί *sine qua non* στοιχείο ενός 'κόμματος σε ευρωπαϊκό επίπεδο' κατά την έννοια του 191 ΣΕΚ και συνεπώς σε καμιά περίπτωση δεν νομιμοποιείται ένα εθνικό κόμμα να αναγνωριστεί ως ευρωπαϊκό. Σε αντίθετη περίπτωση θα καταργούνταν η διάκριση μεταξύ εθνικού και ευρωπαϊκού κόμματος και μαζί της θα αίρονταν η κανονιστική καινοτομία της θεσμικής αναγνώρισης που εισάγει το άρθρο 191 ΣΕΚ.

γ) να έχει συστήσει πολιτική ομάδα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή να προτίθεται να συστήσει ή να συμμετέχει, σύμφωνα με επίσημη δήλωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σε τέτοια (άρθρο 1, στοιχείο β). Στο μεταγενέστερο σχέδιο κανονισμού της Βελγικής Προεδρίας (doc. 12948/01, Annexe) η προϋπόθεση αυτή έχει αντικατασταθεί από τον όρο συμμετοχής του

κόμματος (ή των μελών της ένωσης κομμάτων) στις εκλογές για ανάδειξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

δ) Να σέβεται στο πρόγραμμά και τις δραστηριότητές του τη δημοκρατία, τα θεμελιώδη δικαιώματα και το κράτος δικαίου (άρθρο 1 στοιχείο γ) και την ελευθερία (προσθήκη στη Βελγική πρόταση, άρθρο 2, παρ. 1, στοιχείο δ). Στην τελευταία πρόταση κανονισμού (άρθρο 3) μάλιστα προβλέπεται κοινοβουλευτική διαδικασία πιστοποίησης ότι ένα ευρωπαϊκό κόμμα συνεχίζει να πληρεί την παραπάνω προϋπόθεση. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποφασίζει με πλειοψηφία των μελών του αφού ακούσει το κόμμα στο οποίο αφορά η διαδικασία και συμβουλευτεί ανεξάρτητη επιτροπή προσωπικοτήτων. Ο σεβασμός των αρχών αυτών από το ευρωπαϊκό κόμμα ως προϋπόθεση καταχώρισής του ήταν ένα από τα τρία αγιάθια κατά τη διάρκεια διαπραγμάτευσης του κανονισμού μεταξύ των κρατών μελών καθώς μέχρι το τέλος δύο κράτη¹⁰⁸ αντιδρούσαν στη συμπερίληψή του.¹⁰⁹ Σωστά υποστηρίζεται¹¹⁰ ωστόσο ότι ένα ευρωπαϊκό δίκαιο κομμάτων πρέπει να προβλέπει την τήρηση των αρχών αυτών καθώς και άλλων θεμελιωδών αρχών της ευρωπαϊκής ενοποίησης, όπως η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων και η ειρηνική επίλυση των διαφορών.

Αναφαιρέτο χαρακτηριστικό ενός ευρωπαϊκού πολιτικού κόμματος συνιστά η ενασχόλησή του με ευρωπαϊκά θέματα, όχι όμως αναγκαστικά και η υιοθέτηση φιλοενωσιακών, υπέρ δηλαδή της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, θέσεων. Αναγνωρίζονται συνεπώς και χρηματοδοτούνται, αν και εφόσον πληρούν τις υπόλοιπες προϋποθέσεις, και κόμματα που αντιμετωπίζουν με σκεπτικισμό την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, σε συμφωνία με τα παραπάνω εκτεθέντα.

β. Διαδικασία και συνέπειες αναγνώρισης

Προκειμένου να καταχωρηθεί ως τέτοιο, το ευρωπαϊκό πολιτικό κόμμα υποβάλλει το

¹⁰⁸ Η Ιταλία και η Αυστρία κάτω από την πίεση των κομμάτων τους Lega Nord και Freie Partei Österreichs αντίστοιχα, που θεώρησαν ότι μπορεί να κριθούν ότι δεν πληρούν τον όρο αυτό.

¹⁰⁹ Rapport de la Présidence belge, όπ.π., 10· Party of European Socialists, Analysis by the Secretary General Antony Beumer for the attention of the PES Party Leaders, Presidency Members and MEP's, της 13/12/2001.

¹¹⁰ R. BIEBER, 'Les perspectives d'un statut pour les partis politiques européens' *RTD eur.* 35 (3), 1999, 349 (352).

καταστατικό του στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Επί αμφισβητήσεων αναφορικά με τη συνδρομή των προϋποθέσεων καταχώρισης αποφασίζει το Προεδρείο του σύμφωνα με τη γνώμη «ανεξάρτητης επιτροπής εξεχουσών προσωπικοτήτων».¹¹¹ Το ευρωπαϊκό κόμμα διαθέτει νομική προσωπικότητα¹¹² και δύναται να αποκτά και να μεταβιβάζει περιουσιακά στοιχεία και να προσφεύγει στη δικαιοσύνη (άρθρο 2 του κανονισμού). Προς διευκρίνηση της φύσης της νομικής προσωπικότητας των ΕΠΚ προτάθηκε¹¹³, αλλά δεν έγινε δεκτό από την Επιτροπή, η νομική προσωπικότητα να ορίζεται με πράξη κοινοτικής φύσης, ενώ μέχρι την έγκριση της πράξης αυτής τα ΕΠΚ να απολαύουν σε κάθε κράτος μέλος της νομικής προσωπικότητας που αναγνωρίζεται ή παρέχεται στα νομικά πρόσωπα του εθνικού ιδιωτικού δικαίου.

γ. Χρηματοδότηση

ι. Προϋποθέσεις

Με τον προτεινόμενο κανονισμό προβλέπεται χρηματοδότηση των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων από τον προϋπολογισμό της Ένωσης. Αναγκαία αλλά όχι ικανή συνθήκη προκειμένου ένα κόμμα να λαμβάνει τη χρηματοδότηση αυτή είναι η καταχώρισή του ως τέτοιου· επιπρόσθετα απαιτείται η συνδρομή διαζευκτικά μιας από τις ακόλουθες προϋποθέσεις: α) το κόμμα ή οι εθνικές συνιστώσες του να έχουν εκλεγμένους αντιπροσώπους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή στα εθνικά Κοινοβούλια ή στα περιφερειακά κοινοβούλια τουλάχιστον σε πέντε κράτη (ή τρία στο doc 12948/01). Η συμμετοχή στα περιφερειακά Κοινοβούλια ερμηνεύεται σε κάθε κράτος μέλος ανάλογα με τις εσωτερικές συνταγματικές αρχές του. β) Το κόμμα να έχει συγκεντρώσει τουλάχιστον πέντε τοις εκατό των ψήφων στις τελευταίες ευρωπαϊκές εκλογές σε τουλάχιστον πέντε (ή τρία) κράτη μέλη. Το έγγραφο doc 12948/01 προσθέτει ως προϋποθέσεις το να έχει το κόμμα νομική προσωπικότητα και να δημοσιεύει ετήσιους ισολογισμούς με πλήρη

¹¹¹ Άρθρο 3 του προτεινόμενου κανονισμού. Η πρόβλεψη αυτή αντικατέστησε, σύμφωνα με τροπολογία του Κοινοβουλίου, προηγούμενη ρύθμιση που προέβλεπε απόφαση από επιτροπή εμπειρογνομόνων.

¹¹² Την αναγκαιότητα αναγνώρισης νομικής προσωπικότητας είχε επισημάνει ήδη η έκθεση Τσάτσου, ό.π. (υποσ. 28), 11.

¹¹³ Γνωμοδότηση της Επιτροπής Νομικών Θεμάτων και Εσωτερικής Αγοράς του Κοινοβουλίου (εισηγητής: Luis Marinho) της 24.04.2001 προς την Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων, ενσωματωμένη στην Έκθεση της τελευταίας A5-0167/2001, ό.π. (υποσ. 107).

κατάλογο των συνεισφορών προς αυτό (άρθρο 5, παρ. 1, στοιχεία α και γ αντίστοιχα). Προτάθηκε επίσης¹¹⁴ να διακόπτεται η χρηματοδότηση, στην περίπτωση που ένα ΕΠΚ δεν τηρεί τις αρχές της δημοκρατίας, του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου, μετά από αίτηση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο και αφού αυτή ζητήσει τη γνώμη του Κοινοβουλίου και Συμβουλίου.

ii. Καλυπτόμενες δαπάνες

Σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 1 του προτεινόμενου κανονισμού, οι χρηματοδοτήσεις αφορούν μόνον τις «δαπάνες για ευρωπαϊκό πολιτικό έργο υπό την έννοια του άρθρου 191 ΣΕΚ, το οποίο βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με τους στόχους που προβλέπει το καταστατικό». Έτσι ως καλυπτόμενες δαπάνες προβλέπονται ειδικότερα από το άρθρο 5 παρ. 1 του προτεινόμενου κανονισμού τα διοικητικά έξοδα, τα έξοδα που συνδέονται με την τεχνική υποστήριξη, τις συνεδριάσεις τις μελέτες, την ενημέρωση και τις δημοσιεύσεις που έχουν άμεση σχέση με τους στόχους που προβλέπει το καταστατικό. Στη βελγική πρόταση ρητά αποκλείεται η χρήση της χρηματοδότησης για προεκλογικές εκστρατείες, περιορισμός που για να γίνει κατανοητός θα πρέπει μάλλον να αναγνωστεί σε συνδυασμό με την απαγόρευση μεταφοράς πιστώσεων του ευρωπαϊκού κόμματος στα εθνικά κόμματα μέλη του.¹¹⁵

Καταρχήν, συνεπώς, οι δραστηριότητες των Ε.Π.Κ. επαφίενται στη δική τους πολιτική πρωτοβουλία και απόφαση μέσα στο πλαίσιο βέβαια των παραπάνω διαγεγραμμένων λειτουργιών τους. Στο πλέγμα αυτό θα μπορούσαν να συμπεριληφθούν δραστηριότητες όπως, η επεξεργασία των πολιτικών θέσεων του κόμματος μέσα από πανευρωπαϊκές διεργασίες, η εμπλοκή του πολίτη στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η μορφοποίηση και έκφραση της πολιτικής βούλησης του πολίτη, η πληροφόρηση και προβολή στη δημόσια σφαίρα θεμάτων αναφορικά με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, η πολιτική παιδεία των πολιτών, η έρευνα καθώς και η άσκηση επιρροής στα όργανα της ΕΕ.

Παρότι παραπάνω αναφερθήκαμε στην άμεση και προνομιακή σχέση μεταξύ

¹¹⁴ Γνωμοδότηση της Επιτροπής Νομικών Θεμάτων και Εσωτερικής αγοράς, τροπολογία 13 Έκθεση Schleicher, όπ.π. (υποσ. 107).

¹¹⁵ Doc. 12948/01, άρθρα 7 εδ. 1 και 6 αντίστοιχα.

Κοινοβουλίου και κομμάτων, πρέπει να επισημάνουμε ότι η σχέση αυτή δεν είναι αποκλειστική, δεν συνεπάγεται δηλαδή τον αποκλεισμό άλλων πεδίων άσκησης επιρροής εκ μέρους των πολιτικών κομμάτων, όπως το Συμβούλιο ή η Επιτροπή, όπου επίσης συντελείται η νομοθετική λειτουργία. Εξάλλου, καθώς, όπως σημειώνει ο Τσάτσος¹¹⁶, ο διαχωρισμός της κοινοβουλευτικής από τη γενικότερη δραστηριότητα των κομμάτων απηχεί μια ελλειμματική αντίληψη περί δημοκρατίας, η γενικότερη δραστηριοποίηση των κομμάτων στο κοινωνικό πεδίο και εκτός Κοινοβουλίου ανήκει εξίσου με την κοινοβουλευτική και εκλογική τους παρουσία στο σκληρό πυρήνα της λειτουργίας τους.

iii. Φύση και έκταση της χρηματοδότησης

Το ποσό της ετήσιας χρηματοδότησης¹¹⁷ που προβλέπεται στον προϋπολογισμό κατανέμεται στα κόμματα που δικαιούνται ενίσχυσης ανάλογα με την εκλογική και κοινοβουλευτική τους δύναμη. Ειδικότερα ένα ποσοστό 15% κατανέμεται ισομερώς σε όλα τα δικαιούχα κόμματα που έχουν υποβάλει αιτιολογημένη έκθεση. Το υπόλοιπο 85% του ποσού κατανέμεται μεταξύ των κομμάτων που έχουν εκλεγμένους αντιπροσώπους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατ' αναλογία του αριθμού των αντιπροσώπων αυτών. Η πρόταση του Κοινοβουλίου (Επιτροπή Νομικών Υποθέσεων) να λαμβάνεται υπόψη και ο αριθμός των κρατών από τα οποία οι αντιπρόσωποι αυτοί προέρχονται δεν έγινε δεκτή από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Λόγω της αρχής της επικουρικότητας δεν επιτρέπεται πρόσμιξη των επιμέρους συστημάτων χρηματοδότησης των κομμάτων που έχουν τα διάφορα κράτη μέλη. Σε συμφωνία με την αρχή αυτή η χρηματοδότηση δεν επιτρέπεται να χρησιμοποιείται για την οικονομική ενίσχυση, άμεσα ή έμμεσα, εθνικών πολιτικών κομμάτων (άρθρο 4). Έπιδιώκεται έτσι να αποφευχθεί το ενδεχόμενο σύστασης διάσπαρτων ομάδων αποκλειστικά και μόνον με σκοπό την απόκτηση πιστώσεων.

Στο άρθρο 5 παρ. 3 του προτεινόμενου κανονισμού προβλέπεται ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να διαθέτει, έναντι τιμολογίου, τεχνική υποστήριξη, αίθουσες και διερμηνείς,

¹¹⁶ TSATSOS, EuGRZ 1994, όπ.π. (υποσ. 35), 49.

¹¹⁷ Προς το παρόν προτείνεται το ποσό των 7 εκ. ευρώ, το οποίο έχει προσωρινό χαρακτήρα. Η αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή θα παρακολουθήσει τις πραγματικές χρηματοπιστωτικές ανάγκες τα επόμενα χρόνια και θα τροποποιήσει πιθανόν τα ποσά.

τηρώντας την αρχή της ίσης μεταχείρισης. Η αρχή αυτή έχει βέβαια αναλογικό χαρακτήρα, όπως παρατηρούμε και στην περίπτωση της χρηματοδότησης, με την έννοια ότι το ύψος των παροχών εξαρτάται από την κοινοβουλευτική και εκλογική δύναμη του κάθε κόμματος. Στη γνωμοδότηση της Επιτροπής Προϋπολογισμού¹¹⁸ τονίστηκε ότι στόχος των ρυθμίσεων του προτεινόμενου κανονισμού και ενόψει της Έκθεσης 13/2000 του Ελεγκτικού Συνεδρίου πρέπει να είναι η σαφής διάκριση κοινοβουλευτικών ομάδων και πολιτικών κομμάτων. Τα τελευταία πρέπει να έχουν δικά τους γραφεία, δικό τους προσωπικό και δικούς τους πόρους και να εδρεύουν σε άλλα κτίρια από εκείνα του Κοινοβουλίου¹¹⁹ – αρχής γενομένης από την επόμενη νομοθετική περίοδο.

Η κοινοτική χρηματοδότηση μπορεί να ανέρχεται έως το 75% του συνόλου των εσόδων των κομμάτων. Συνεπώς ποσοστό τουλάχιστον 25% των πιστώσεων των κομμάτων πρέπει να προέρχεται από ίδιους αυτών πόρους (εισφορές μελών και μη μελών, εθνικών πολιτικών κομμάτων ή προσώπων, και της πολιτικής ομάδας, αν αυτή είναι μέλος κλπ.). Αυτό σημαίνει ότι η ανώτατη επιδότηση μπορεί να είναι μόνο τρεις φορές μεγαλύτερη από το ποσό των ιδίων πόρων ενώ ο συνολικός προϋπολογισμός του πολιτικού κόμματος δεν είναι δυνατόν να ξεπερνά τέσσερις φορές το ποσό των ιδίων πόρων.

iv. Υποχρέωση διαφάνειας

Η διαφάνεια της χρηματοδότησης επιδιώκεται με α) την ετήσια δημοσίευση του προϋπολογισμού και των λογαριασμών των κομμάτων, β) τη δήλωση των πηγών χρηματοδότησης, συμπεριλαμβανομένου καταλόγου με τα ονόματα των δωρητών και των ποσών που ο κάθε ένας από αυτούς έχει εισφέρει γ) τη γενική απαγόρευση ανώνυμων συνεισφορών και δ) τον έλεγχο χρηματοδοτήσεων (άρθρο 4 παρ. 2 και άρθρο 6).

Προβλέπεται υποχρέωση των κομμάτων να δηλώνουν στο Ελεγκτικό Συνέδριο τους λογαριασμούς και τις πηγές χρηματοδότησής τους (άρθρο 4 § 2), συμπεριλαμβανομένων όλων των παροχών τρίτων (πηγές χρηματοδότησης και ποσά και ονόματα δωρητών). Η πρόταση προβλέπει ενιαίες διαδικασίες εκθέσεων, λογιστικής και ελέγχου των λογαριασμών καθώς και

¹¹⁸ Γνωμοδότηση της Επιτροπής Προϋπολογισμού (εισηγητής: Carlos Costa Neves) προς την Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων, ενσωματωμένη στην Έκθεση της τελευταία, ό.π. (υποσ. 107).

¹¹⁹ Αυτό θα σήμαινε ότι οι σημερινοί κομματικοί σχηματισμοί θα έπρεπε να μετακομίσουν καθώς προς το παρόν χρησιμοποιούν γραφεία στο Κοινοβούλιο αλλά και να ανανεώσουν το προσωπικό τους.

εξωτερικό και ανεξάρτητο έλεγχο των κομμάτων. Εφαρμόζονται για τον έλεγχο των χρηματοδοτήσεων οι διατάξεις του δημοσιονομικού κανονισμού της Κοινότητας (άρθρο 6 του προτεινόμενου κανονισμού). Ο έλεγχος αυτός ασκείται βάσει ετήσιας πιστοποίησης από υπηρεσία εξωτερικών και ανεξάρτητων ελεγκτών και διαβιβάζεται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο ελεγκτικό Συνέδριο. Κατοχυρώνεται επίσης το δικαίωμα των διαπιστευμένων για τον έλεγχο υπαλλήλων να διενεργούν επιτόπιους ελέγχους και να ζητούν κάθε πληροφορία απαραίτητη για την εκτέλεση της αποστολής τους.

Προτάθηκε από το Κοινοβούλιο (Επιτροπή Προϋπολογισμού), αλλά δεν έγινε δεκτή πρόταση, σύμφωνα με την οποία σε περίπτωση που το Ελεγκτικό Συνέδριο ή ο εξωτερικός ελεγκτής διαπιστώσουν ότι ένα κόμμα παραβιάζει τις διατάξεις του κανονισμού, να προβαίνουν σε συστάσεις σχετικά με τα μέτρα που το κόμμα πρέπει να λάβει προκειμένου να επανορθώσει την κατάσταση. Προβλέπεται εξάλλου ρητά ότι αχρεωστήτως εισπραχθέντα ποσά επιστρέφονται.

v. Περιορισμοί ιδιωτικής χρηματοδότησης

Εκτεταμένοι περιορισμοί της ιδιωτικής χρηματοδότησης των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων συμπεριλαμβάνονται στην πρόταση της βελγικής Προεδρίας (doc 12948/01). Ειδικότερα απαγορεύονται εκτός από τις ανώνυμες, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, και οι συνεισφορές από τις πολιτικές ομάδες του Κοινοβουλίου, από νομικά πρόσωπα στο κεφάλαιο των οποίων μετέχει το δημόσιο κατά ποσοστό μεγαλύτερο του 50%, καθώς και όσες ξεπερνούν τα 5000 ευρώ κατ' έτος και δωρητή, είτε προέρχονται από φυσικά είτε από νομικά πρόσωπα, εξαιρουμένων των κομμάτων μελών του ευρωπαϊκού κόμματος. Οι περιορισμοί αυτοί ωστόσο αποτέλεσαν το τρίτο θέμα στο οποίο κυρίως επικεντρώθηκε η διαφωνία μεταξύ των κρατών μελών, μερικά από τα οποία προτιμούσαν την ελεύθερη χρηματοδότηση από νομικά πρόσωπα χωρίς ανώτατο όριο ενώ άλλα την απόλυτη απαγόρευση τέτοιων συνεισφορών.¹²⁰

¹²⁰ Συγκεκριμένα η Γαλλία ήταν υπέρ μιας απόλυτης απαγόρευσης σε αντίθεση με τη Γερμανία που υπερασπιζόταν την πλήρη και χωρίς ανώτατο όριο ελευθερία τέτοιων συνεισφορών.

δ. Κριτική αποτίμηση του προτεινόμενου κανονισμού

Ήδη με μια πρώτη ματιά γίνεται αντιληπτή η ελλειπτικότητα του κανονισμού σε ό,τι αφορά τη δομή και δράση των ΕΠΚ, σε αντίθεση με τις πιο λεπτομερείς ρυθμίσεις σχετικά με τη χρηματοδότηση. Το γεγονός αυτό μπορεί να εξηγηθεί λόγω του ιδιαίτερου ενδιαφέροντος για την υλική συνδρομή της Ένωσης στη λειτουργία των κομμάτων. Γεννάται ωστόσο το ερώτημα αν η ελλειπτικότητα αυτή αποτελεί εγγύηση ελεύθερης οργανωτικής διάρθρωσης και πολιτικής δραστηριοποίησης των ευρωπαϊκών κομμάτων ή συντηρητική προσκόλληση στο *status quo*. Με άλλα λόγια, μπορεί να εγερθεί η αντίρρηση ότι ο κανονισμός παραχωρεί αυτό που οι σημερινές ενώσεις κομμάτων διεκδικούσαν, δηλαδή την κοινοτική χρηματοδότηση, χωρίς παράλληλα να απαιτεί από αυτές δομικούς και λειτουργικούς μετασχηματισμούς που θα τις επέτρεπαν να ανταποκριθούν στις λειτουργικές απαιτήσεις και τους πολιτικούς στόχους που τυποποιούνται στο άρθρο 191 ΣΕΚ.

Πιο συγκεκριμένα, ο προτεινόμενος κανονισμός, τόσο μέσα από τις προϋποθέσεις που θέτει για την καταχώριση ενός ευρωπαϊκού πολιτικού κόμματος ως τέτοιου όσο και για τη χρηματοδότησή του, επιτρέπει τη συντήρηση του γραφειοκρατικού χαρακτήρα των σημερινών ευρωπαϊκών κομματικών σχηματισμών που είναι συνομοσπονδιακού χαρακτήρα ενώσεις κομμάτων. Τόσο η επέκταση του κανονιστικού περιεχομένου του άρθρου 191 ΣΕΚ μέσω του κανονισμού ώστε να καλύπτει ρητά και ενώσεις κομμάτων όσο και η μέθοδος χρηματοδότησης περιφρουρούν τη γραφειοκρατική λειτουργία των σημερινών πολιτικών σχηματισμών και δεν προσφέρουν κίνητρα ενεργοποίησής τους στην ευρωπαϊκή κοινωνία και ενσωμάτωσης των ευρωπαίων πολιτών σε μαζική κλίμακα. Δικαιοπολιτικά προσφορότερο θα ήταν να τελούσε η χρηματοδότηση σε άμεση συνάρτηση με συγκεκριμένες δραστηριότητες λιγότερο διοικητικού και περισσότερο πολιτικού χαρακτήρα, οι οποίες να εξασφαλίζουν και να προωθούν τη συμμετοχή των ευρωπαίων πολιτών με μια ενεργητικότερη μορφή και όχι μόνον ως αποδέκτη πληροφόρησης και ενημέρωσης. Συνεπώς, δεν εξασφαλίζεται η προϋπόθεση υπερεθνικής δομής, την οποία θέτει το άρθρο 191 ΣΕΚ, ούτε αμφισβητείται ο συνομοσπονδιακός χαρακτήρας των σημερινών κομμάτων.

Στα θετικά του κανονισμού προσμετράται η κατά το δυνατόν περιφρούρηση της διαφάνειας και ο έλεγχος των οικονομικών των κομμάτων βάσει του δημοσιονομικού κανονισμού της Κοινότητας. Ο εκ των υστέρων έλεγχος ωστόσο δεν είναι επαρκής προϋπόθεση αν δεν

οριοθετούνται και ελέγχονται και οι πηγές της χρηματοδότησης. Προς την κατεύθυνση της αποφυγής της διαπλοκής θα έπρεπε έτσι να γίνει δεκτή η τροπολογία του Κοινοβουλίου περί απαγόρευσης οικονομικών εισφορών από επιχειρήσεις που ανήκουν στο δημόσιο.¹²¹ Κατά τον ίδιο λόγο περιορισμός θα έπρεπε να τεθεί και στις εισφορές εκ μέρους ιδιωτών και κυρίως ιδιωτικών επιχειρήσεων προκειμένου να αποτραπούν φαινόμενα διαπλοκής μεταξύ της πολιτικής και της οικονομικής εξουσίας και εξυπηρέτησης από την τελευταία ιδιωτικών συμφερόντων. Τέτοιου είδους περιορισμοί είναι απολύτως αναγκαίοι προκειμένου να περιφρουρηθεί η αξιοπιστία των κομμάτων και εν γένει της πολιτικής και να μπορέσουν τα τελευταία να παίξουν τον κοινωνικό και πολιτειακό ρόλο που τους έχει ανατεθεί από τη Συνθήκη.

Σε συμφωνία με όσα είπαμε παραπάνω σχετικά με το λειτουργικό και όχι τελεολογικό χαρακτήρα της σημασίας των ευρωπαϊκών κομμάτων για την ευρωπαϊκή ενοποίηση ο κανονισμός δεν επιβάλλει την υιοθέτηση φιλοευρωπαϊκών θέσεων. Αντίθετα, και ορθά, θέτει ως ακρότατα και απαράβατα όρια της κομματικής ελευθερίας τη δημοκρατία, το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και το κράτος δικαίου. Θετικά αξιολογείται, σύμφωνα με τα όσα παραπάνω υποστηρίξαμε, και η απαίτηση εκπροσώπησης του κόμματος σε περισσότερα του ενός κράτη μέλη προκειμένου να τύχει χρηματικής ενίσχυσης. Δεν ξεκαθαρίζεται βέβαια αν στον όρο 'ευρωπαϊκό πολιτικό κόμμα' (άρθρο 1) περιλαμβάνονται και άρα αναγνωρίζονται, έστω και αν δεν χρηματοδοτούνται, και εθνικά απλώς κόμματα. Θεωρούμε ότι από την τελεολογία του άρθρου 191 ΣΕΚ αλλά και του κανονισμού η ερμηνεία αυτή πρέπει να αποκλειστεί.

Αναφορικά με την εσωτερική δομή, στην αιτιολογική έκθεση του προτεινόμενου κανονισμού αναφέρεται ότι το καταστατικό των ΕΠΚ πρέπει να προβλέπει δημοκρατική μέθοδο διορισμού των ηγετών του. Εσωκομματικές δημοκρατικές διαδικασίες δεν προβλέπονται ρητά στον κανονισμό, ωστόσο αναφέρεται σε τέτοιες η έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με αναφορά στο προοίμιο (παρ. 2). Είναι αμφισβητήσιμο κατά πόσο η αναφορά αυτή δημιουργεί τη νομική υποχρέωση εσωκομματικής δημοκρατίας. Εξάλλου, το κλασικό περιεχόμενο της δημοκρατίας, όπως αναδείχθηκε στο κράτος-έθνος, διαφοροποιείται στην περίπτωση διεθνικών και υπερεθνικών σχηματισμών, όπως η Ένωση και τα ευρωπαϊκά κόμματα.¹²²

¹²¹ Τροπολογία που πρότεινε η Επιτροπή Προϋπολογισμού (εισηγητής: Carlos Costa Neves) προς την Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων, ενσωματωμένη στην Έκθεση της τελευταίας, όπ.π. (υποσ. 107).

¹²² Βλ. σχετικά ΡΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, όπ.π. (υποσ. 37), 224επ.

V. ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ: ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΤΟΙΧΗΜΑ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Αν όσα εκτέθηκαν παραπάνω είναι πειστικά, αν δηλαδή η ευρωπαϊκή δημοκρατία υπονοεί και προϋποθέτει υπερεθνικής διάρθρωσης κόμματα που να ενεργοποιούν τους ευρωπαίους πολίτες και να μην λειτουργούν αποκλειστικά και μόνο σε επίπεδο κορυφής με γραφειοκρατική δομή και διαπλεκόμενες με άλλες εξουσίες σχέσεις, τότε οι σημερινοί ευρωπαϊκοί κομματικοί σχηματισμοί οφείλουν να εξελιχθούν και να μετασχηματιστούν σε πραγματικά ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα με προσωπικές συμμετοχές και δράση κοντά στον πολίτη. Αντίστοιχα, αν η θεσμική αναγνώριση των 'πολιτικών κομμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο' από τον συνταγματικής υφής κανόνα του άρθρου 191 ΣΕΚ εξηγείται και νομιμοποιείται από το ρόλο ακριβώς που τα κόμματα αυτά καλούνται να διαδραματίσουν στην περαιτέρω ενοποίηση αλλά και δημοκρατικοποίηση της Ευρώπης, τότε κάθε δευτερογενής νομική πράξη διάπλασης του άρθρου αυτού, και άρα ένας σχετικός κανονισμός του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, πρέπει να περιφρουρεί και να προωθεί το ρόλο αυτό. Μ' αυτή την έννοια, και όσο οι ευρωπαϊκοί κομματικοί σχηματισμοί παραμένουν στη σημερινή φάση της ανάπτυξής τους και δεν ενεργοποιούν τους ευρωπαίους πολίτες, υποσικάνουν και τη δυνατότητα ενίσχυσης της ευρωπαϊκής δημοκρατίας. Παραμένουν, για να απαντήσουμε στο ερώτημα του τίτλου μας, γραφειοκρατικοί σχηματισμοί και δεν υπηρετούν, παρά περιθωρικά, την ευρωπαϊκή ενοποίηση. Κατά τον ίδιο λόγο, στο βαθμό που ο προτεινόμενος κανονισμός δεν πυροδοτεί ή ενθαρρύνει τη μετεξέλιξη των σημερινών κομματικών σχηματισμών σε πραγματικά ευρωπαϊκά κόμματα, και άρα δεν ανταποκρίνεται στην τελεολογία του συνταγματικού κανόνα του άρθρου 191 ΣΕΚ, την επίρρωση δηλαδή της ευρωπαϊκής δημοκρατίας, στερείται νομιμοποίησης και υποσικάνει την προωθητική και διαπλαστική λειτουργία του δικαίου.

Τα ελλείμματα αυτά, τόσο στη λειτουργία των υπαρχόντων ευρωπαϊκών κομματικών σχηματισμών όσο και του σχετικού προτεινόμενου κανονισμού του Συμβουλίου, επιβεβαιώνουν την αρχική μας παρατήρηση σχετικά με την αδυναμία, κυρίως όμως την απροθυμία των

πολιτικών υποκειμένων να πρωταγωνιστήσουν στην ενοποιητική διαδικασία και να μετασχηματίσουν την Ένωση σε μια 'επιράτεια της Πολιτικής'¹²³ με ισχυρή και ζωντανή δημόσια σφαίρα. Η απουσία ωστόσο Πολιτικής στην Ένωση συνεπάγεται αναπόδραστα και μια ισχνή και ασθενική Δημοκρατία, καθώς η τελευταία δεν νοείται χωρίς μια αυτόνομη σφαίρα πολιτικής δράσης: από την άλλη πλευρά η Πολιτική μόνον τότε δικαιολογεί την ιδεοτυπική σύλληψή της, όταν υλοποιεί τη Δημοκρατία. Ή, για να αναχθούμε στις ρίζες των εννοιών, η εξουσία του Δήμου τότε μόνο είναι νοητή, όταν στηρίζεται στη συμμετοχή και ενεργοποίηση των Πολιτών και η δράση των πολιτών τότε μόνο πραγματώνεται σε όλη της την έκταση και την ένταση, όταν απολήγει στη δικαίωση και πραγμάτωση της εξουσίας του Δήμου ως συλλογικής οντότητας. Η αναπόσπαστη αυτή σχέση σηματοδοτεί το μεγάλο στοίχημα της Πολιτικής στην Ευρώπη του εικοστού πρώτου αιώνα: Όχι μόνον να επιβιώσει (ή να αναβιώσει) ως σχετικά αυτόνομη σφαίρα νόησης και δράσης αλλά και να περιφρουρήσει την ουσία της Δημοκρατίας ως αυτοπροσδιορισμού τόσο της πολιτικής κοινωνίας όσο και του ατόμου.¹²⁴

¹²³ Δανειζόμαστε την έννοια από το ΜΑΝΙΤΑΚΗ, ό.π. (υποσ. 12), 220, ο οποίος τη συνδέει με την κυριαρχία με τη σημασία ενός «συμβολικού κοινού τόπου και τρόπου διαχείρισης των δημόσιων ή των κοινών πραγμάτων ... ως το προνομιακό πεδίο συγκρότησης και άσκησης της πολιτικής».

¹²⁴ Στο σημείο αυτό δεν μπορούμε να αντισταθούμε στον πειρασμό να παραθέσουμε, ως 'τέλος' (με τη νεοελληνική και αρχαιοελληνική έννοια της λέξης) και 'αρχή' (πολιτική και μεθοδολογική), τα λόγια ενός δασκάλου με νου και καρδιά, όπως ο ίδιος θέλει τους δασκάλους που θα κάνουν την Ευρώπη «ολόδική μας υπόθεση», του Δ. Θ. ΤΣΑΤΣΟΥ, *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, ό.π. (υποσ. 3), 141: «Η ανάγκη εκδημοκρατισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναδύεται παράλληλα προς την πολιτικοποίησή της και προκύπτει από το συνεχώς αυξανόμενο σκεπτικισμό, ίσως και φοβία, από τη διογκούμενη ενωσιακή εξουσία. Ήρθε γι αυτό η ώρα της μεγάλης τομής. Η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να αποφασίσει αν θα παραμείνει ένα παντοδύναμο διοικητικό τέρας ή αν θα μετασχηματιστεί σε μια έννομη τάξη, όπου οι δημοκρατικές εγγυήσεις δεν θα είναι μόνο τόσες, όσες επιτρέπει ο σκοπός της διοικητικής αποτελεσματικότητας, αλλά αντιθέτως, η διοικητική αποτελεσματικότητα θα είναι τόση, όση επιτρέπουν οι θεμελιώδεις αρχές της δημοκρατίας».