

Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Σχολή : Νομικών, Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών

Τμήμα : Νομικής

Μάθημα : Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα

Διδάσκοντες : Α. Δημητρόπουλος, Σπ. Βλαχόπουλος

Φοιτήτρια : Παρασκευή Μακρή, Α. Μ. 1340200300262

Εξάμηνο : Δ΄

Τηλέφωνο : (210) 2917499

ΘΕΜΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ :

**«Το δικαίωμα ίδρυσης και συμμετοχής σε
πολιτικό κόμμα».**

«The right to establish and participate in a political
party»

Αθήνα, Μάιος 2005

Π Ε Ρ Ι Ε Χ Ο Μ Ε Ν Α

Α΄ ΓΕΝΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

1. Εισαγωγή	4
2. Έννοια	6
3. Νομική Φύση	8
4. Συνταγματική Θεμελίωση Κομματικού Φαινομένου	9

Β΄ ΕΙΔΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

1. Το πολιτικό κόμμα ως ένωση πολιτών	11
i. Ένωση φυσικών προσώπων	11
ii. Ένωση Ελλήνων πολιτών	12
iii. Ένωση πολιτών που έχουν το δικαίωμα του εκλέγειν	13
2. Ο συνταγματικός σκοπός των πολιτικών κομμάτων	14
3. Η κρατική οικονομική ενίσχυση	16
4. Οι περιορισμοί της παρ. 3 του άρθρου 29 Σ	20
i. Η πολιτική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης ως λόγος για την αποτροπή των δημοσίων υπαλλήλων από κομματικές δραστηριότητες	20
ii. Περιεχόμενο των διατάξεων του άρθρου 29 παρ. 3 Σ	22
α. Ο απόλυτος περιορισμός του άρθρου 29 παρ. 3 εδ. α΄ Σ	22
β. Ο σχετικός περιορισμός του άρθρου 29 παρ. 3 εδ. β΄ Σ	23
5. Η νομική φύση του δικαιώματος ίδρυσης και συμμετοχής σε πολιτικό Κόμμα	25

6. Η ελευθερία των κομμάτων	26
i. Η ελευθερία των κομμάτων ως ατομική ελευθερία	26
ii. Η ελευθερία των κομμάτων ως πολιτική ελευθερία	27
iii. Το περιεχόμενο της ελευθερίας των κομμάτων	28
7. Η οργάνωση των πολιτικών κομμάτων	31
8. Η απαγόρευση των πολιτικών κομμάτων	32
9. Η διάλυση των πολιτικών κομμάτων	35
Γ΄ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	35
Δ΄ ΠΕΡΙΛΗΨΗ	36
➤ Ελληνικά	
➤ Αγγλικά	
ΒΑΣΙΚΑ ΛΗΜΜΑΤΑ	37
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	38
ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ	39

Α' ΓΕΝΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

1. Εισαγωγή

Τα πολιτικά κόμματα αποτελούν ένα από τα πιο προσφιλή αντικείμενα έρευνας των κοινωνικών επιστημών. Οι μελέτες του κομματικού φαινομένου – αν και συχνά αποκλίνουσες στα συμπεράσματα που αναφέρονται στην καταγωγή, τη φύση, τις λειτουργίες και τη δυναμική του – συμπίπτουν πάντως σε δύο τουλάχιστον σημεία. Όλες αποδέχονται ότι τα πολιτικά κόμματα συνιστούν πρωταρχικά οργάνωση αλλά και το θεμέλιο για τη συγκρότηση του πολιτικού συστήματος σε κάθε δημοκρατική κοινωνία.¹

Ο ισχυρισμός του Duverger ότι «όποιος γνωρίζει το κλασικό συνταγματικό δίκαιο και αγνοεί τον ρόλο των κομμάτων έχει μια εσφαλμένη εικόνα των σύγχρονων πολιτικών καθεστώτων», ενώ «όποιος γνωρίζει το ρόλο των κομμάτων και αγνοεί το κλασικό συνταγματικό δίκαιο, έχει μια λειψή αλλά ακριβή εικόνα των σύγχρονων πολιτικών καθεστώτων», και αν ακόμη περιέχει στοιχεία υπερβολής, υποδηλώνει ωστόσο την κεφαλαιώδη σημασία που αποδίδεται στα πολιτικά κόμματα κατά τη μελέτη των σύγχρονων πολιτευμάτων.

«Σήμερα πια στην πράξη δεν νοείται πολιτική ζωή χωρίς πολιτικά κόμματα. Έχουν αποβεί τόσο ισχυροί μεσάζοντες ανάμεσα στην εξουσία και τους κυβερνώμενους, ώστε παίρνουν την θέση και των δυο: Η εξουσία δεν μπορεί να ενεργήσει χωρίς την υποστήριξή τους και οι κυβερνώμενοι για ν' ακουστούν έχουν ανάγκη της φωνής των κομμάτων», υπογραμμίζει ο καθηγητής G. Burdeau.²

Οι ειδικές νομικές ρυθμίσεις γύρω από το θέμα των πολιτικών κομμάτων έχουν ορισμένες βασικές πολιτειολογικές και πολιτικές προϋποθέσεις. Όταν αυτές δεν συντρέχουν, η διδακτική ή άλλη δημόσια προβολή των ειδικότερων θεμάτων, χωρίς αναφορά στις βασικές προϋποθέσεις, έχει αποτέλεσμα έντονα παραπλανητικό. Είναι σαν να συζητούμε για τη σκεπή του σπιτιού, χωρίς

¹ βλ. Γ. Παπαδημητρίου – Μ. Σπουρδαλάκης, Τα Καταστατικά των πολιτικών κομμάτων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1994, σελ. 11

² βλ. Γιάννης Δρόσος, Η νομική θέση των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα, Έκδοση Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1982, σελ. 19

να έχουμε λύσει το θέμα των θεμελίων. Κι αυτό είναι κάτι που συνήθως γίνεται, όταν προσπαθεί κανείς να αποφύγει τη συζήτηση για τα θεμέλια.³

Η διχογνωμία για το τι είναι και τι δεν είναι κόμμα αντιστοιχεί συχνά, ως ένα κάποιο βαθμό, στην διαφωνία για τα ποια κόμματα είναι «θεμιτά» και πια δεν είναι.

Υπάρχουν ωστόσο στοιχεία της έννοιας του κόμματος που συνάντησαν ευρύτερη έως καθολική αποδοχή, όπως το ότι το κόμμα είναι μια ομάδα, ένα σύνολο ανθρώπων και ότι κατευθύνεται με τον έναν ή τον άλλο τρόπο στην άμεση άσκηση της εξουσίας. Μπορεί όμως, άραγε, να θεωρηθεί κόμμα κάθε ομάδα ανθρώπων που κατευθύνεται στην άμεση άσκηση της εξουσίας;

Η συνένωση ανθρώπων με σκοπό να οργανώσουν τις προσπάθειές τους ώστε να καταλάβουν και να ασκήσουν την εξουσία είναι φαινόμενο περίπου τόσο παλιό όσο και η ίδια η πάλη για την κατάκτηση της εξουσίας. Το κομματικό φαινόμενο όμως, όπως εξελίχθηκε ως σήμερα, είναι γέννημα των νεότερων χρόνων. Η ιστορία και η εξέλιξη των σημερινών πολιτικών κομμάτων δεν ανάγονται στην παλαιότερη γνωστή μορφή ομαδικής πολιτικής δραστηριότητας, αλλά στην σταδιακή ανέλιξη των κοινωνικών ταξικών και πολιτικών συγκρούσεων των νεότερων χρόνων, που οδήγησαν στις σημερινές μορφές πολιτικών καθεστώτων.

Τέκνο των νεότερων χρόνων και βασικά δημιούργημα του 19ου αιώνα, το πολιτικό κόμμα παρουσιάζει εξέλιξη στενά συναρτημένη με δύο αλληλένδετα ιστορικά φαινόμενα, που εμφανίστηκαν σταδιακά, κατά την ίδια χρονική και ιστορική περίοδο: πρόκειται για την πολιτική συγκρότηση των κοινωνικών τάξεων και τον σχηματισμό και την ανέλιξη των κοινοβουλευτικών θεσμών. Καθοριστική προϋπόθεση για την ανάπτυξή του, υπήρξε η διεύρυνση και η γενίκευση του εκλογικού δικαιώματος. Η μαζική, μέσω της ψήφου, συμμετοχή στην πολιτική επέτρεψε να γίνει συνείδηση το γεγονός ότι «απέναντι στην οργανωμένη θέληση πολλών, η θέληση μιας μάζας ακόμα μεγαλύτερης αριθμητικά, δεν μπορεί να φέρει κανένα αποτέλεσμα». Δημιούργημα και έκφραση της κοινωνικής αυτονομίας, το κόμμα αποτελεί το κύριο μέσο συλλογικής συμμετοχής στον αγώνα για τη διεκδίκηση ή και τη διατήρηση και άσκηση της εξουσίας.

³ βλ. Δημήτρη Θ. Τσάτσου. Σύνταγμα και πολιτική πραγματικότητα, Κείμενα για τη διαλεκτική σχέση δικαίου και πολιτικής, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 120

Εφόσον λειτουργούν σε ένα πολίτευμα, τα κόμματα αποτελούν τους δίαυλους από τους οποίους διέρχεται αναγκαστικά η πολιτική βούληση των διαφόρων τμημάτων της κοινωνίας, τουλάχιστον στη φάση που η βούληση αυτή μεταβάλλεται σε πράξεις των κρατικών οργάνων.

Προερχόμενο από την κοινωνία για να καταλήξει στους κρατικούς θεσμούς, το κόμμα εμφανίζεται με *διπλή φύση*: την *κοινωνική φύση*, που συνίσταται, στον εθελοντικό και αυτόνομο από την κρατική εξουσία χαρακτήρα του και την *πολιτική φύση*, η οποία συνίσταται στον σκοπό του κόμματος – την άμεση άσκηση της εξουσίας.⁴

2. Έννοια

Στην Ελλάδα δεν διαθέτουμε, ως γνωστόν, ειδικό νομοθέτημα που να ρυθμίζει την ίδρυση, την οργάνωση και τη δράση των πολιτικών κομμάτων. Είναι γι' αυτό εύλογο να μην προβλέπεται νομοθετικός ορισμός τους.⁵

Το πολιτικό κόμμα δεν είναι κατασκεύασμα ούτε του νομοθέτη ούτε του εκάστοτε φορέα της κρατικής εξουσίας. Είναι η ιστορική συνέπεια της πολιτικοποίησής της αστικής κοινωνίας. Μια πολιτική οργάνωση, αν δεν έχει ορισμένα χαρακτηριστικά, δεν αποτελεί κόμμα, έστω κι αν είναι αντικείμενο ρυθμίσεως μιας συνταγματικής διατάξεως και ενός σχετικού «θεσμικού νόμου». Το κόμμα είναι κοινωνικό φαινόμενο, δυναμική έκφραση της κοινωνικής αυτονομίας, που ο νομοθέτης τελικά αναγνωρίζει και πλαισιώνει.⁶

Προέχουσα σημασία έχει ενπροκειμένω το άρθρο 29 παρ. 1 Συντ. που καταλαμβάνει τις κυριότερες πτυχές του. Η διάταξη ορίζει: «Έλληνες πολίτες που έχουν το εκλογικό δικαίωμα μπορούν ελεύθερα να ιδρύουν και να συμμετέχουν σε πολιτικά κόμματα, που η οργάνωση και η δράση τους οφείλει να εξυπηρετεί την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος ». Από την προσεκτική ανάγνωσή της προκύπτει εν πρώτοις ότι το Σύνταγμα οριοθετεί τον

⁴ βλ. Γιάννης Δρόσος, Η νομική θέση των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα, Έκδοση Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1982, σελ. 23 επ.

⁵ βλ. Γιώργος Παπαδημητρίου, Δίκαιο των πολιτικών κομμάτων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 1994, σελ.28

⁶ βλ. Δημήτρη Θ. Τσάτσου. Σύνταγμα και πολιτική πραγματικότητα, Κείμενα για τη διαλεκτική σχέση δικαίου και πολιτικής, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 120

κύκλο των προσώπων που μπορούν να ιδρύουν και να συμμετέχουν σε πολιτικά κόμματα, επιβάλει στη συνέχεια την ελεύθερη άσκηση του σχετικού δικαιώματος και, τέλος, προδιαγράφει ως βασική αποστολή τους – στο επίπεδο τόσο της οργάνωσης όσο και της δράσης τους – την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος.⁷

Στα χαρακτηριστικά του κόμματος εντάσσεται από κάποιους συγγραφείς και ο διαρκής ή τουλάχιστον μη παροδικός χαρακτήρας που πρέπει να έχει μία ένωση προκειμένου να αποτελεί κόμμα.⁸ Άλλα πάγια χαρακτηριστικά σύμφωνα με άλλους συγγραφείς είναι το εκούσιο της ένωσης, δηλαδή η συγκρότησή τους εκ μέρους των πολιτών εξ ίδιας πρωτοβουλίας, άνευ εξαναγκασμού, αλλά και η ύπαρξη της απαραίτητης για την επίτευξη των σκοπών του οργάνωσης, η οποία και εκτείνεται σε όλο το Κράτος και αποβλέπει στον προσεταιρισμό όλο και περισσότερων.⁹ Ως στοιχείο τέλος θα μπορούσε να αναφερθεί και η συμμετοχή του κόμματος στην εκλογική διαδικασία.¹⁰ Στην θεώρηση της συμμετοχής στις εκλογές ως εννοιολογικού στοιχείου του κόμματος κατατείνει και το ΣτΕ.¹¹ Η συνδρομή όλων αυτών των εννοιολογικών στοιχείων επιβεβαιώνεται από τις λειτουργίες που η έννομη τάξη αναθέτει στα πολιτικά κόμματα.¹²

Αμφισβητήσεις¹³ ωστόσο έχει δεχθεί κατά καιρούς το αν πράγματι είναι απαραίτητο ένα κόμμα να σκοπεύει άμεσα στην κατάληψη της εξουσίας και εφαρμογή του προγράμματός του. Οι αμφισβητήσεις αυτές έχουν κατά κύριο λόγο ως βάση τους τον ορισμό που δίνει ο γερμανικός Νόμος για τα κόμματα και ο οποίος δέχεται ότι «αρκεί η συμβολή στην εκπροσώπηση του λαού με επηρεασμό της κοινής θέλησης». Το ΣτΕ σημειώνει ότι σκοπός των πολιτικών κομμάτων «είναι η διάδοσις των πολιτικών ιδεών και του πολιτικού των προγράμματος και η εν τη Βουλή και τη Κυβερνήσει, δι' ασκήσεως Κυβερνητικού έργου ή δι' ελέγχου

⁷ βλ. Γιώργος Παπαδημητρίου, Δίκαιο των πολιτικών κομμάτων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 1994, σελ.28

⁸ Δ. Τσάτσος, Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Β', σελ. 113 επ. Δημητρόπουλος Α.Γ., Οργάνωση και λειτουργία του κράτους, τομ. Β', Αθήνα 2001, σελ.379

⁹ Κ. Α. Γεωργοπούλου «Επίτομον Συνταγματικών Δίκαιον» ΑΘΗΝΑΙ 1973 σελ. 64 – 69

¹⁰ Π. Ν. Φουντεδάκη, Ενδοκομματική Δημοκρατία και Σύνταγμα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1987 σελ. 60 επ.

¹¹ ΣτΕ 2145/1979, « Εκ της δια του Συντάγματος προσδιοριζομένης θέσεως, προορισμού και κινήσεως των κομμάτων εν τη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος, προκύπτει ότι η επιδίωξις των πολιτικών σκοπών των γίνεται βασικώς δια δραστηριότητος προς διάδοσιν των ιδεών των, δια συμμετοχής εις τας εκλογάς, δια της Κυβερνήσεως της Χώρας...»

¹² Δ. Τσάτσος, Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Β', σελ. 115

¹³ Γ. Κασμάτης, Τα κόμματα ως συνταγματικός θεσμός σε Μελέτες 1, Δημοκρατία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1996, σελ 199

της Κυβερνήσεως, κατά περιπτώσιν, επίδρασις εις την διαμόρφωσιν της κρατικής δραστηριότητος.¹⁴ »

Ένας πολύ γενικός αλλά περιεκτικός ορισμός είναι ο εξής: «Τα πολιτικά κόμματα είναι οργανωμένες ενώσεις προσώπων, οι οποίες διαθέτουν νομική προσωπικότητα, εκφράζουν πολιτικές απόψεις και συμμετέχουν στη διεκδίκηση της πολιτικής εξουσίας. Σ' αυτές τις ενώσεις μπορούν οι πολίτες να προσχωρούν ελεύθερα.» Αυτός ο ορισμός προτάθηκε στο Turkku / Abo το 1995 της Φιλανδίας από το Συμβούλιο της Ευρώπης σε Ευρωπαϊκό Συνέδριο με θέμα την χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων.

3. Νομική Φύση

Οι νομικές απόψεις περί της νομικής φύσεως του κόμματος διαφοροποιούνται από συγγραφέα σε συγγραφέα. Έχουν κατά καιρούς διατυπωθεί ποικίλες απόψεις σχετικά με το ζήτημα αυτό, οι οποίες στην ουσία προσπαθούν να απαντήσουν στο ερώτημα εάν τα πολιτικά κόμματα πρέπει να υπαχθούν στην σφαίρα του ιδιωτικού ή του δημοσίου δικαίου. Παραλλήλως έχει διατυπωθεί και η άποψη ότι τα πολιτικά κόμματα αποτελούν *sui generis* πολιτειακό όργανο. Το θέμα μάλιστα της ανεύρεσης της νομικής τους φύσης δεν αφορά μόνο την κατάταξη των κομμάτων σε νομικούς τύπους, αλλά και στην ανάλογη θέση άρνηση ή κατάφαση της κοιμματικής Δημοκρατίας εν γένει.¹⁵

Η νομική φύση των πολιτικών κομμάτων έχει απασχολήσει τα δικαστήρια με αφορμή άλλες υποθέσεις, οι οποίες όμως για να κριθούν προϋποθέτουν τον προσδιορισμό της νομικής φύσης των πολιτικών κομμάτων. Ενδεικτικά νομική προσωπικότητα στα πολιτικά κόμματα αναγνώρισε η απόφαση 242/1977 του Εφετείου Λάρισας. Συστηματικά με το ζήτημα ασχολήθηκε η ΣτΕ 2145/1979 (Τμήμα Δ'). Η απόφαση αυτή εμφανίζει αρκετές παλινδρομήσεις δεχόμενη, και κατά τη σχετική πρόταση του εισηγητή Συμβούλου Κ. Κακούρη, ότι τα πολιτικά κόμματα δεν έχουν νομική προσωπικότητα, εμμέσως όμως αναγνωρίζει δυνατότητα απόκτησής της κατά τη σχετική διαδικασία του Αστικού Κώδικα για την απόκτηση νομικής προσωπικότητας από σωματεία.

¹⁴ ΣτΕ 4037/1979

¹⁵ Α. Γ. Δημητρόπουλου, Η συνταγματική θέσις των πολιτικών κομμάτων, Αθήναι 1974 σελ. 103

Παρ' όλα αυτά δεν αποδεικνύεται τελικά ότι υπάρχει σαφής πρόθεση του Συντάγματος ή του νόμου να αναγνωριστεί νομική προσωπικότητα στα κόμματα.¹⁶

Το ζήτημα της νομικής προσωπικότητας των κομμάτων έλυσε ο πρόσφατος νόμος 3023/2002 (ΦΕΚ Α' 146/25-6-2002), στον οποίο ρητά ορίζεται πως το κόμμα αποκτά με την ίδρυσή του νομική προσωπικότητα για την εκπλήρωση της συνταγματικής αποστολής του (αρ. 29 παρ. 6). Η διαδικασία για την ίδρυση πολιτικού κόμματος περιγράφεται στο άρθρο 29, δεν εισάγεται ωστόσο κάποια διαφοροποίηση καθώς η διαδικασία αυτή ίσχυε και πριν την εισαγωγή του νόμου.¹⁷ Το πολιτικό κόμμα πριν αναλάβει δραστηριότητα καταθέτει ιδρυτική δήλωση στον Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου. Τη δήλωση καταθέτει ο Πρόεδρος ή η Διοικούσα Επιτροπή του και σε αυτή αναφέρεται ότι η οργάνωση και η δράση του εξυπηρετεί την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος. (Άρθρο 29 παρ. 1).

4. Συνταγματική Θεμελίωση Κομματικού Φαινομένου

Παρόλο που τα πολιτικά κόμματα διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο από της ιδρύσεως σχεδόν του ελληνικού κράτους κανένα ελληνικό Σύνταγμα, παρά μόνο εκείνο του 1975 (Άρθρο 29) δεν προέβλεπε τον θεσμό του πολιτικού κόμματος . Μόνο τα Συντάγματα του 1925 (άρ. 53, 64) και του 1927 (αρ. 55, 56) αναγνώριζαν έμμεσα τα κόμματα, επιτάσσοντας τη συγκρότηση των νομοθετικών και εξεταστικών Επιτροπών ανάλογα με την δύναμη των κομμάτων.¹⁸ Ωστόσο τόσο ο Κανονισμός της Βουλής όσο και η εκλογική νομοθεσία αναγνώρισαν πάντοτε την ύπαρξή τους.¹⁹ Κατά συνέπεια το κομματικό φαινόμενο δεν προέκυψε άμεσα ως νομική έννοια, αλλά υπαγορεύθηκε ως αναγκαία προϋπόθεση. Προϋπόθεση η οποία αφορούσε τόσο στην κοινοβουλευτική όσο και στην εκλογική πρακτική.²⁰ Το κόμμα επομένως

¹⁶ βλ. Γιάννης Δρόσος, Η νομική θέση των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα, Έκδοση Σάκκουλα , Αθήνα – Κομοτηνή 1982, σελ. 220 επ.

¹⁷ ν. δ. 59/1974

¹⁸ Α. Γ. Ράϊκος, Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Α', Τεύχος Α', Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα , 1989 σελ. 252 επ.

¹⁹ Α. Γ. Ράϊκος, Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Α', Τεύχος Α', Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα , 1989 σελ. 252 επ.

²⁰ Ε. Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου 1, εκδ. Παρατηρητής σελ. 340

δεν απετέλεσε καταρχήν νομική έννοια. Προϋφίστατο ως κοινωνικοπολιτικό φαινόμενο και απλώς η νομική επιστήμη ακολούθησε την «φύση των πραγμάτων». «Τα κόμματα δηλαδή δεν προέκυψαν από τα συντάγματα. Κάτω από αυτό το πρίσμα, όταν το Σύνταγμα τους αφιερώνει διατάξεις του, πράγματι αναγνωρίζει συνταγματικά την πραγματικότητα ενός ιστορικού προϊόντος».²¹ Με επιχείρημα a contrario ο Τσάτσος περιγράφει την κοινωνικοϊστορική και όχι νομική βάση του κόμματος ως εξής: «Μια πολιτική οργάνωση αν δεν έχει ορισμένα χαρακτηριστικά δεν αποτελεί κόμμα, έστω κι αν είναι αντικείμενο ρυθμίσεως ,μιας συνταγματικής διατάξεως και ενός σχετικού θεσμικού νόμου».²²

Τα κόμματα από της δημιουργίας τους, αλλά ακόμα και μετά την αναμφίλεκτη απόδειξη της σημασίας τους στην ιστορία, την κοινωνία και την πολιτική δεν αντιμετωπίστηκαν από το δημόσιο δίκαιο ανάλογα. Η συνταγματική έννομη τάξη, όχι μόνο της Ελλάδας, αλλά όλων των χωρών, όπου αυτό εμφανίστηκε, αντιμετώπισε με επιφύλαξη σκεπτικισμό αλλά και εχθρότητα την εμφάνιση και την δράση τους.²³

Μία αρκετά ενδιαφέρουσα παρατήρηση σχετικά με το πώς ο συντακτικός νομοθέτης αντιμετώπισε το κομματικό φαινόμενο αφορά στην θέση, την οποία αρχικά του επεφύλαξε. Το άρθρο, το οποίο αναφερόταν στα κόμματα περιελήφθη αρχικά στο μέρος με τον τίτλο «Μορφή του πολιτεύματος και ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα» (άρθρο 12) βάσει του Κυβερνητικού Σχεδίου Συντάγματος. Το άρθρο ωστόσο μεταφέρθηκε από την ειδική Επιτροπή της Βουλής στο τρίτο μέρος του ισχύοντος Συντάγματος υπό τον τίτλο «Οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας» και αποτέλεσε το άρθρο 29.²⁴

Κανονισμός Βουλής: Ολόκληρος ο Κανονισμός της Βουλής στηρίζεται στην ύπαρξη και λειτουργία των κομμάτων.

²¹ Γ. Ζ. Δρόσος, Η νομική θέση των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα, Έκδοση Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1982, σελ. 39 επ.

²² Δ. Τσάτσος, Προβλήματα Δημοκρατίας, σελ. 94 και του ιδίου, Σύνταγμα και πολιτική πραγματικότητα σελ. 120

²³ βλ. Κωνσταντίνου Α. Γεωργοπούλου «Επίτομον Συνταγματικόν Δίκαιον» ΑΘΗΝΑΙ 1973 σελ. 64 – 69 όπου αναφέρει «Το δημόσιο δίκαιο των διαφόρων κρατών ηγήθησε γενικώς καθ' όλον σχεδόν τον ΙΘ' αιώνα τα κόμματα παρά την αναμφισβήτητον επίδρασίν των εις την διαμόρφωσιν του πολιτικού βίου. Η τοιαύτη κατάστασις εξηκολούθησε μέχρι των αρχών του τρέχοντος αιώνας, μόλις δε μετά τον Α' Παγκόσμιον Πόλεμον ήρχισαν πλέον τα κόμματα ν' αναγνωρίζονται υπό του δικαίου»

²⁴ βλ. Σύνταγμα 1975, Διάταξη κατ' άρθρον επίσημων σχεδίων – τροπολογιών ψηφισθέντος τελικού κειμένου, σελ. 75 επ. Πρακτικά των Συνεδριάσεων των Υποεπιτροπών των επί του Συντ. 1975 Κοινοβουλευτικής Επιτροπής

Από «πολυαρίθμους σπείρας αρχολιπάρων, ότε μεν παλαιούσας μανιωδώς κατ' αλλήλων και χωρούσας άρχι της υποκινήσεως εμφυλίων πολέμων, ότε δε συμφιλιούμενας άνευ λόγου»²⁵ το 1874 το κόμμα κατέστη ο συνταγματικά κατοχυρωμένος θεσμός που συμμετέχει κατ' αποκλειστικό σχεδόν τρόπο στην άσκηση και παραγωγή της κρατικής εξουσίας, στην συγκρότηση και λειτουργία της Βουλής, στην ανάδειξη πρωθυπουργού. Είναι επί πλέον φορέας όλων εκείνων των συνταγματικών δικαιωμάτων που προσιδιάζουν στην νομική φύση του: φορέας αμυντικών δικαιωμάτων με απόλυτο χαρακτήρα, 'όπως η ισότητα των ευκαιριών (Chancengleichheit) που αντιτάσσεται τόσο απέναντι στο κράτος όσο και απέναντι σε κάθε άλλο κόμμα, προστατευτικών αλλά και εξασφαλιστικών, όπως η κρατική χρηματοδότηση.

Β' ΕΙΔΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

1. Το πολιτικό κόμμα ως ένωση πολιτών

ι. Ένωση φυσικών προσώπων

Είναι προφανές από το γράμμα του άρθρου 29 παρ. 1 Σ ότι μόνο φυσικά πρόσωπα δύνανται να ιδρύουν πολιτικά κόμματα και να μετέχουν σ' αυτά. Δεν αποκλείεται όμως η ίδρυση ενός κόμματος να προκύπτει ως αποτέλεσμα συγχώνευσης ομάδων πολιτών ή πρϋπαρχόντων κομμάτων. Σε αυτές τις περιπτώσεις οι πολίτες ιδρύουν το κόμμα που προκύπτει από τη συγχώνευση κατά τρόπο έμμεσο, μέσω της συμμετοχής στα συγχωνευόμενα κόμματα ή ομάδες πολιτών. Άλλωστε η εκλογική νομοθεσία διακρίνει τα κόμματα, ως ενώσεις φυσικών προσώπων, από τις ενώσεις κομμάτων, οι οποίες αποτελούν τους λεγόμενους

²⁵ Αλέξανδρος Βυζάντιος, άρθρο « Τis πταίει, η βασιλεία ή τα πολιτικά κόμματα; » σε Κείμενα Συνταγματικής Ιστορίας τομ. Α' σελ. 464 επ.

συνασπισμούς κομμάτων.

Το Σύνταγμα δεν ορίζει κατώτατο αριθμό πολιτών για τη συγκρότηση πολιτικού κόμματος. Γίνεται δεκτό ότι αρκεί η δήλωση και ενός μόνο ατόμου για να ιδρυθεί ένα κόμμα. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι τα δύο μεγαλύτερα ελληνικά κόμματα η «Νέα Δημοκρατία» και το «Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα» ιδρύθηκαν με δηλώσεις των ιδρυτών τους Κ. Καραμανλή και Ανδρ. Παπανδρέου.²⁶

ii. Ένωση Ελλήνων πολιτών

Το άρθρο 29 παρ. 1 Σ επιφυλάσσει το δικαίωμα ίδρυσης και συμμετοχής σε πολιτικά κόμματα μόνο στους Έλληνες πολίτες. Ο περιορισμός του δικαιώματος του άρθρου 29 παρ. 1 Σ μόνο στους Έλληνες πολίτες, δικαιολογείται από το γεγονός ότι, μέσα από την οργάνωση και τη δράση των πολιτικών κομμάτων πραγματώνεται η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, η οποία αναφέρεται και αφορά αποκλειστικά τους Έλληνες πολίτες που συνθέτουν την έννοια του λαού. Κατ' επέκταση, η αναγνώριση του δικαιώματος ίδρυσης πολιτικού κόμματος σε αλλοδαπούς, θα αντέβαινε όχι μόνο στη διάταξη του άρθρου 29 παρ.1 Σ, αλλά και σε κείνες τις συνταγματικές διατάξεις που εξειδικεύουν τη δημοκρατική αρχή. Πάντως το γεγονός ότι τα κόμματα δεν υποχρεούνται να ανακοινώνουν δημόσια τα ονόματα των μελών τους καθιστά την υποχρέωση των ελληνικών πολιτικών κομμάτων να μην περιλαμβάνουν στα μέλη τους αλλοδαπούς, χωρίς πρακτική σημασία. Η διάταξη αυτή βέβαια θα μπορούσε να αποκτήσει νομική σημασία στις περιπτώσεις εκείνες των πρώτων χρόνων της Μεταπολίτευσης όπου Έλληνες που είχαν στερηθεί την ελληνική ιθαγένεια – κατά κύριο λόγο πολιτικοί πρόσφυγες του Εμφυλίου που κατέφυγαν στις χώρες της ανατολικής Ευρώπης – μετείχαν ως μέλη σε κόμματα που λειτουργούσαν στην Ελλάδα, τα οποία και δήλωναν δημόσια αυτή τη συμμετοχή. Οι περιπτώσεις αυτές βέβαια ιστορική μόνο αξία έχουν πλέον, αφού πια η συντριπτική πλειοψηφία των πολιτικών προσφύγων έχει ανακτήσει την ελληνική ιθαγένεια.

Σημαντικό συνταγματικό πρόβλημα, όσον αφορά τον περιορισμό του δικαιώματος ίδρυσης και συμμετοχής σε πολιτικά κόμματα μόνο στους Έλληνες πολίτες, προκύπτει από τη συμμετοχή της χώρας στην

²⁶ Γ. Ζ. Δρόσος, Η νομική θέση των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα, Έκδοση Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1982, σελ. 164 επ.

Ευρωπαϊκή Ένωση και ειδικότερα από την αναγνώριση του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές στους πολίτες των λοιπών κρατών – μελών, που κατοικούν μόνιμα στην Ελλάδα.

Η δυνατότητα αυτή των κοινοτικών αλλοδαπών δημιουργεί μείζον συνταγματικό ζήτημα στο επίπεδο της λειτουργίας της δημοκρατικής αρχής, στο βαθμό που διασπά την ενότητα της έννοιας της λαϊκής κυριαρχίας και έρχεται σε τριβή με τις διατάξεις των άρθρων 102 παρ. 2, 51 παρ. 3 και 1 παρ. 1, 3 Σ, δηλαδή, με εκείνες τις «ειδικότερες συνταγματικές διατάξεις που ανάγονται τελικά στην ίδια την έννοια του εκλογικού σώματος, ως συνταγματικά τυποποιημένου άμεσου οργάνου του κράτους, δηλαδή στην ίδια την έννοια του ελληνικού λαού και στο βασικό κανονιστικό περιεχόμενο της δημοκρατικής αρχής [...]» και επομένως και με τη διάταξη του άρθρου 29 παρ. 1 Σ ως ειδικότερη εκδήλωση της τελευταίας.

iii. Ένωση πολιτών που έχουν το δικαίωμα του εκλέγειν

Σύμφωνα με το άρθρο 29 παρ. 1 Σ δικαίωμα ίδρυσης και συμμετοχής σε πολιτικά κόμματα έχουν Έλληνες πολίτες που έχουν το εκλογικό δικαίωμα. Τα προσόντα για την απονομή του δικαιώματος του εκλέγειν, τα καθορίζει το Σύνταγμα και τα εξειδικεύει η ισχύουσα εκλογική νομοθεσία.

Οι δύο αποκλειστικές προϋποθέσεις που τάσσει το Σύνταγμα, για την αναγνώριση του δικαιώματος της ψήφου είναι η κατοχή της ελληνικής ιθαγένειας («πολίτες») και η πολιτική ενηλικότητα, η συγκεκριμενοποίηση της οποίας ανατίθεται στον κοινό νομοθέτη.

Έτσι ο εκλογικός νόμος προβλέπει την ένταξη τω πολιτών στο εκλογικό σώμα με την συμπλήρωση του δέκατου όγδοου έτους της ηλικίας τους. Ο περιορισμός που η πολιτική ανηλικότητα συνεπάγεται στο δικαίωμα των πολιτών να οργανώνονται σε πολιτικά κόμματα, είχε αποτελέσει αντικείμενο συζητήσεων στην Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή, η οποία, για να σχετικοποιήσει τον περιορισμό αυτόν, πρόσθεσε ένα δεύτερο εδάφιο στο άρθρο 29 παρ. 1 Σ, σύμφωνα με το οποίο «πολίτες που δεν απέκτησαν ακόμη το δικαίωμα του εκλέγειν μπορούν να συμμετέχουν στα τμήματα των νέων των κομμάτων».²⁷ Επειδή όμως το

²⁷ Σύμφωνα με το άρθρ. 1 του ν. 1224/81 «τροποποίηση των διατάξεων της νομοθεσίας περί εκλογής βουλευτών» που τροποποιεί το άρθρο 4 π.δ. 895/1981

Σύνταγμα δεν προβλέπει καμία ιδιαίτερη ρύθμιση για τα «τμήματα των νέων» των κομμάτων, προκύπτει και η τυπική αναίρεση του περιορισμού συμμετοχής σε πολιτικά κόμματα, των πολιτών που δεν συμπλήρωσαν το κατώτατο όριο ηλικίας που απαιτείται για την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος. Έτσι διατηρείται μόνο ο περιορισμός των πολιτών αυτών να ιδρύουν κόμματα, αφού για να υπάρξει «τμήμα νέων» στο οποίο θα συμμετάσχουν, πρέπει προηγουμένως να έχει ιδρυθεί το κόμμα, στο τμήμα του οποίου θα ενταχθούν οι «νέοι». Με το δεύτερο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 29 Σ, το Σύνταγμα κατά κάποιον τρόπο επεμβαίνει στην εσωτερική δομή των κομμάτων και τα υποχρεώνει να διατηρούν «τμήματα νέων», εφόσον έχουν μέλη που δεν συμπλήρωσαν ακόμη την εκλογική ηλικία.

Το Σύνταγμα επιτρέπει κατ' εξαίρεση τον αποκλεισμό των πολιτών, που συγκεντρώνουν τις παραπάνω προϋποθέσεις, από το δικαίωμα ψήφου και κατ' επέκταση και από το δικαίωμα του άρθρου 29 παρ. 1 Σ, σε δύο μόνο περιπτώσεις.²⁸

α. για «ανικανότητα προς δικαιοπραξία. Σύμφωνα με το άρθρο 128 Α. Κ. (όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 16 του ν. 2447/96) ανίκανοι προς δικαιοπραξία είναι εκτός από αυτούς που δεν συμπλήρωσαν το 10ο έτος της ηλικίας τους και όσοι βρίσκονται σε πλήρη στερητική δικαστική συμπαράσταση και

β. ως «συνέπεια αμετάκλητης ποινικής καταδίκης» για ορισμένα εγκλήματα. Σύμφωνα λοιπόν με το άρθρο 51 παρ. 3 Σ, η στέρηση των πολιτικών δικαιωμάτων αφορά ορισμένα μόνο εγκλήματα που προσδιορίζονται από την κοινή νομοθεσία και επέρχεται μόνο αφού η καταδικαστική απόφαση καταστεί αμετάκλητη. Μέσω του άρθρου 29 παρ. 1 Σ, οι συνέπειες της στέρησης των πολιτικών δικαιωμάτων, που προσδιορίζονται περιοριστικά στο άρθρο 63 Π. Κ., επεκτείνονται και στον αποκλεισμό από το δικαίωμα οργάνωσης σε πολιτικό κόμμα.

2. Ο συνταγματικός σκοπός των πολιτικών κομμάτων

²⁸ Γ. Ζ. Δρόσος, Η νομική θέση των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα, Έκδοση Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1982, σελ. 170 επ.

Ο συνταγματικός σκοπός είναι ο σκοπός τον οποίον ex constitutione οφείλει να έχει κάθε ένωση πολιτών, που θέλει να συγκεντρώνει τα χαρακτηριστικά του κόμματος. Ο σκοπός αυτός, που αποτελεί και το στοιχείο που διαφοροποιεί το θεσμό των πολιτικών κομμάτων από τις ενώσεις και τα σωματεία του άρθρου 12 Σ, προκύπτει από την ίδια την αποστολή που το Σύνταγμα επιφυλάσσει στα πολιτικά κόμματα στο πλαίσιο λειτουργίας της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας και της δημοκρατικής αρχής.

Πράγματι, μία σειρά από συνταγματικές διατάξεις αναγνωρίζουν στα πολιτικά κόμματα τον κυρίαρχο ρόλο τόσο στη διαμόρφωση της βούλησης του εκλογικού σώματος όσο και στη λειτουργία των οργάνων που ασκούν την κρατική εξουσία, τη Βουλή και την Κυβέρνηση. Έτσι, τα πολιτικά κόμματα δεν περιορίζονται μόνο στην προσπάθεια να επηρεάσουν τα κρατικά όργανα προς τη μία ή την άλλη κατεύθυνση, αλλά, στο βαθμό που συμμετέχουν στα αρμόδια κρατικά όργανα, έχουν τη δυνατότητα να μεταβάλλουν άμεσα και χωρίς διαμεσολάβηση καμιάς άλλης βούλησης, τις πολιτικές επιλογές που ήδη έχουν διαμορφώσει σε νομικά δεσμευτικές πράξεις της κρατικής εξουσίας.

Η δυνατότητα αυτή δεν πραγματοποιείται μόνο με την ύπαρξη πολιτών – κομμάτων – που επιδιώκουν να ασκήσουν κρατική εξουσία. Εξαρτάται και από τη συνδρομή όρων και προϋποθέσεων που τάσσουν το Σύνταγμα και οι σχετικοί νόμοι και κυρίως από τη συμμετοχή των κομμάτων στις διαδικασίες που κατά το Σύνταγμα καταλήγουν στη διαμόρφωση της Βουλής και της Κυβέρνησης, με προεξέχουσα τη συμμετοχή των στην εκλογική και κοινοβουλευτική διαδικασία. Αυτή η επιδίωξη των κομμάτων να ασκήσουν άμεσα πολιτική εξουσία συνιστά και τον συνταγματικό σκοπό τους.

Στο ίδιο συμπέρασμα κατέληξαν και τα ΣτΕ 2145/79 (Τμ. Δ') και ΣτΕ 4037/79 (Ολομ.), σύμφωνα με τα οποία ο σκοπός του κόμματος είναι «η διάδοση των πολιτικών του ιδεών, του πολιτικού του προγράμματος και η επίδραση στη διαμόρφωση της κρατικής δραστηριότητας, σύμφωνα με τις πολιτικές του ιδέες και το πολιτικό του πρόγραμμα, ασκώντας κυβερνητικό έργο ή ελέγχοντας την Κυβέρνηση».²⁹

Τα κόμματα όμως, προσανατολίζονται και στην εν γένει διαμόρφωση και διαμεσολάβηση της βούλησης του εκλογικού σώματος

²⁹ Γ. Ζ. Δρόσος, Η νομική θέση των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα, Έκδοση Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1982, σελ. 174 επ.

και πραγμάτωσης της δημοκρατικής αρχής , ακόμα και όταν συγκυριακά ή και με μόνιμο και σταθερό τρόπο δεν συμμετέχουν στις διαδικασίες ανάδειξης των οργάνων που ασκούν την κρατική εξουσία. Έτσι η συμμετοχή στις , κάθε φορά, διενεργούμενες εκλογές, δεν αποτελεί αναγκαίο όρο για τη διατήρηση της ιδιότητας του πολιτικού κόμματος. Αρκεί η ύπαρξη ενός ιδεολογικού , πολιτικού ή προγραμματικού ιστού, ο οποίος να τάσσει ως στόχο την κατάκτηση και άσκηση της πολιτικής εξουσίας, και μάλιστα όχι κατ' ανάγκη σύμφωνα με τις διαδικασίες που επιβάλλει το Σύνταγμα. Άλλωστε, το περιεχόμενο του πολιτικού σκοπού προκύπτει βέβαια από το ρόλο που επιφυλάσσουν στα πολιτικά κόμματα οι σχετικές συνταγματικές διατάξεις, αλλά δεν ταυτίζεται με αυτόν. Η αναγνώριση της ιδιότητας του πολιτικού κόμματος δεν μπορεί να εξαρτάται από τη συμφωνία των πολιτικών στόχων του με το πλαίσιο που χαράζουν οι συνταγματικές διατάξεις. Αν γινόταν δεκτό κάτι τέτοιο, δυνητικά θα επέτρεπε την άρνηση της κομματικής ιδιότητας σε πολιτικά μορφώματα, τα οποία δεν επιδιώκουν τη συμμετοχή στη λειτουργία των οργάνων όπου, κατά το Σύνταγμα διαμορφώνεται η κρατική βούληση αλλά, αντίθετα, θέτουν ως στρατηγικό πολιτικό στόχο την κατάκτηση της πολιτικής εξουσίας με εξωσυνταγματικά μέσα. Μια τέτοια δυνατότητα όμως, που τελικά θα αναγόταν στον έλεγχο της συνταγματικότητας των πολιτικών στόχων των κομμάτων, δεν γίνεται δεκτή στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης.

3. Η κρατική οικονομική ενίσχυση

«Μητρικό γάλα της πολιτικής » χαρακτηρίζει τα χρήματα ο Jesse Unruh, ένας αμερικανός πολιτικός, που διετέλεσε Πρόεδρος της Πολιτειακής Βουλής της Καλιφόρνια.³⁰ Αναμφίλεκτα, κινητήριος δύναμη για ένα πολιτικό κόμμα δεν μπορεί να είναι άλλο από το χρηματικό ποσό που διαχειρίζεται. Οι ανάγκες συντήρησης, προβολής και ανάπτυξης αλλά στην ουσία ο ίδιος ο ρόλος του κόμματος ως εκφραστή της λαϊκής θέλησης και διεκδικητή της εξουσίας το υποχρεώνουν σε έναν ατέρμονο αγώνα για την εξασφάλιση χρημάτων.

³⁰ Την φράση παραθέτει σε άρθρο του στο περ. Επίκεντρα, Τεύχος 80, Οκτ – Δεκ. 1994, σελ. 36 με τίτλο «Προβλήματα Δημοκρατίας: Χρήμα και Πολιτική» ο Μανώλης Κεφαλογιάννης

Για την επίτευξη του στόχου τους, δηλαδή την κατάληψη της εξουσίας τα κόμματα υποχρεώνονται σε «δαπανηρές ενέργειες»: προβολή μέσω διαφημίσεων, αφισών, τηλεοπτικών εκπομπών, οργάνωση συγκεντρώσεων κλπ.

Για τους παραπάνω λόγους και με αποκορύφωμα την πολυέξοδη προεκλογική διαδικασία έχουν αναπτυχθεί δύο βασικές μορφές χρηματοδότησης, οι οποίες διακρίνονται με διαιρετική βάση την πηγή τους. Πρόκειται για την κρατική και μη κρατική χρηματοδότηση. Στην μεν πρώτη το Κράτος είναι εκείνο που διαθέτει τους χρηματικούς πόρους, στην άλλη η ιδιωτική πρωτοβουλία.

Στην παρούσα ανάπτυξη θα ασχοληθούμε με τα δικαιώματα των πολιτικών κομμάτων στην κρατική χρηματοδότηση και συγκεκριμένα με την διαμόρφωση του δικαιώματος αυτού ως εξασφαλιστικού.

Το Σύνταγμα στο άρθρο 29 παρ. 2 θέτει το πλαίσιο για την κρατική χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων: «Νόμος μπορεί να ορίζει την οικονομική ενίσχυση των κομμάτων από το Κράτος και την δημοσιότητα των εκλογικών δαπανών των κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών». Η έννομη τάξη λοιπόν, παράλληλα προς την αποδοχή και συνταγματική αναγνώριση των πολιτικών κομμάτων ως θεσμών, αναγνωρίζει και το δικαίωμά τους να λαμβάνουν κρατική οικονομική ενίσχυση. Η διάταξη αυτή είναι σύμφωνη προς την κοινωνικοπολιτική αναγκαιότητα ύπαρξης πολιτικών κομμάτων για την εύρυθμη λειτουργία του Δημοκρατικού Πολιτεύματος.

Η βαρύνουσα δε σημασία της καθίσταται σαφέστερη, αν επιχειρήσουμε να φανταστούμε το δημοκρατικό πολίτευμα χωρίς αυτήν τη μορφή ενίσχυσης των κομμάτων. Τα κόμματα θα οδηγούνταν σε απόλυτη εξάρτηση από την ιδιωτική πρωτοβουλία, η οποία εξάρτηση θα μετατρέποταν σε προσπάθεια ανταπόδοσης των ευεργετημάτων σε περίπτωση που αυτά ανέρχονταν τελικά στην εξουσία. Αυτό θα ενείχε κινδύνους σοβαρούς για την ίδια την υπόσταση του Πολιτεύματος, αφού η πολιτική ζωή θα ετεροκαθοριζόταν. Επιπλέον κόμματα μικρότερα ή εν πάσει περιπτώσει μη αρεστά στους εκπροσώπους της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, θα αποκλείονταν από το Κοινοβούλιο και η λαϊκή βούληση και πολυφωνία θα καθίστατο άκυρη.

Ωστόσο επικρίσεις έχει δεχθεί και η περίπτωση της κρατικής χρηματοδότησης. Στην πραγματικότητα δεν πρόκειται για επικρίσεις, αλλά για έναν εύλογο σκεπτικισμό και μια συνακόλουθη ανασφάλεια χωρίς ωστόσο να απορρίπτεται άρδην το Κράτος ως πηγή χρηματοδότησης. Το βασικότερο επιχείρημα που εισφέρεται για την άποψη αυτή είναι ο κίνδυνος μετατροπής των κομμάτων και των πολιτών σε παθητικά μορφώματα και δέκτες αντίστοιχα. Η ασφάλεια της κρατικής χρηματοδότησης θα μπορούσε να κάνει τα κόμματα απαθή προς την κοινωνία και τους πολίτες αδιάφορους για το κομματικό

σύστημα. Η αλληλεξάρτηση των κομμάτων από τους πολίτες και των πολιτών από τα κόμματα θα μπορούσε να μετατραπεί σε εξάρτηση των κομμάτων από το Κράτος και διάσταση – πολιτών.

Βέβαια οι φόβοι αυτοί δεν στάθηκαν ικανοί να αποτρέψουν την νομοθετική ρύθμιση μιας κοινωνικοπολιτικής αναγκαιότητας. Έτσι, τόσο στην Ελλάδα όσο και στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες ο κίνδυνος ετεροκαθορισμού της πολιτικής ζωής από την ιδιωτική πρωτοβουλία κατέστησε απαραίτητη την κρατική χρηματοδότηση.

Η νομοθετική υλοποίηση ωστόσο αυτής της συνταγματικής επιταγής άργησε να έρθει. Από το 1975 οπότε και εντάχθηκε η διάταξη στο Σύνταγμα, ο πρώτος νόμος θεσπίστηκε το 1984. Πρόκειται για τον ν. 1443/1984 «Οικονομική ενίσχυση των πολιτικών κομμάτων και άλλες διατάξεις». Ο νόμος αυτός έχει σε μεγάλη έκταση καταργηθεί και αντικατασταθεί από τον ν. 2429/1996. Έως το 1984 τα κόμματα αντιμετώπιζαν τις πολυδάπανες δραστηριότητές τους κυρίως χάρη στις εισφορές των μελών τους και στην ιδιωτική πρωτοβουλία.

Ενδιαφέρον έχει ωστόσο να δει κανείς πως ο νόμος αντιμετωπίζει τα πολιτικά κόμματα σχετικά με την οικονομική τους ενίσχυση με βάση την ισχύουσα νομοθεσία (ν. 3023/2002) αλλά και σε σύγκριση με τα προηγούμενα νομοθετήματα.

Ο νόμος διακρίνει την χρηματοδότηση σε τακτική και εκλογική (Αρ. 1 παρ. 2, 3023/2002). Η τακτική είναι εκείνη που καταβάλλεται κατ' έτος και ανέρχεται σε ποσοστό 1,02 τοις χιλίοις των τακτικών εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού του αντίστοιχου οικονομικού έτους (Αρ. 1 παρ. 3). Ο νόμος 1443/1984 προέβλεπε χρηματοδότηση ύψους 1 τοις χιλίοις. Παρατηρούμε λοιπόν μια «γενναιοδωρη»³¹ στάση του Κράτους απέναντι στα κόμματα ήδη από τον πρώτο νόμο, γενναιοδωρία που καθίσταται ιδιαίτερα εμφανής με την αύξηση της τάξεως του 0,2 τοις χιλίοις στον πρόσφατο νόμο του 2002.

Η εκλογική χρηματοδότηση καταβάλλεται κάθε φορά που διεξάγονται γενικές βουλευτικές εκλογές ή εκλογές για την ανάδειξη των Ελλήνων αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και ανέρχεται σε ποσοστό έως μηδέν κόμμα είκοσι δύο τοις χιλίοις (0,22 ο/οο) των τακτικών εσόδων του οικονομικού έτους, του οποίου διεξάγονται οι εκλογές. Αν διεξαχθούν περισσότερες της μιας εκλογές, κατά τη διάρκεια του ίδιου έτους, η συνολική χρηματοδότηση δεν επιτρέπεται να υπερβεί,

³¹ Ο όρος χρησιμοποιείται από τον Γ. Παπαδημητρίου, «Το δίκαιο των πολιτικών κομμάτων», Σάκκουλας, 1994 σελ. 13

αθροιστικά, το παραπάνω ποσοστό. (Αρ. 1 παρ. 4α)

Στα παραπάνω άρθρα χρειάζεται να γίνουν δύο σημαντικές επισημάνσεις. Η πρώτη έχει να κάνει με το για ποιες εκλογές προβλέπει ο νόμος χρηματοδότηση, και η δεύτερη με τα είδη της χρηματοδότησης.

Σχετικά με το πρώτο έχουν να παρατηρηθούν τα εξής: Ο νόμος του 1984 προέβλεπε στο άρθρο 1 παρ. 1, ότι το κράτος ενισχύει τα κόμματα που συμμετέχουν στις εκλογές για την ανάδειξη μελών του Εθνικού Κοινοβουλίου. Από τη διατύπωση αυτή προκύπτει ότι κόμματα τα οποία συμμετέχουν στην ανάδειξη Ελλήνων αντιπροσώπων αποκλειστικά στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αλλά όχι στο Εθνικό, δεν μπορούν να τύχουν της οικονομικής ενίσχυσης.³² Στην ισχύουσα νομοθεσία ωστόσο ορίζεται σαφώς ότι τόσο τακτικής όσο και εκλογικής χρηματοδότησης τυγχάνουν: (Αρ.2 παρ. 1β και Αρ. 2 παρ. 2β) «Τα πολιτικά κόμματα και οι συνασπισμοί, από τους συνδυασμούς των οποίων έχουν εκλεγεί αντιπρόσωποι στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο». Συνάγεται λοιπόν ότι ο κοινός νομοθέτης διεύρυνε το πεδίο εφαρμογής του νόμου προς την ορθή κατεύθυνση και σύμφωνα με την αρχή της ισότητας των ευκαιριών των πολιτικών κομμάτων.

Ως προς το δεύτερο σημείο, τα είδη δηλαδή της χρηματοδότησης έχουν να παρατηρηθούν τα εξής: Ο νόμος, τόσο ο ισχύον όσο και οι προηγούμενοι προβλέπουν χρηματοδότηση τόσο για τα τακτικά όσο και για τα εκλογικά έξοδα. Η ρύθμιση θεωρείται ορθή από αρκετούς συγγραφείς,³³ καθώς «αναγνωρίζει την θέση των κομμάτων ως θεσμών μεταξύ του Κράτους και της Κοινωνίας».³⁴ Η αντίθετη άποψη έχει υποστηριχθεί στην Γερμανία όπου το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο έκρινε την κρατική ενίσχυση για εκλογικές δαπάνες ως συνταγματική, ενώ εκείνη που αφορά στα λειτουργικά έξοδα των κομμάτων ως αντισυνταγματική.

Ένα άλλο σημείο του νόμου, το οποίο θα πρέπει να τύχει ιδιαίτερης προσοχής είναι εκείνο που αφορά στους δικαιούχους. Ο προηγούμενος νόμος 1443/1984 διέκρινε τα κόμματα σε αυτοτελή και σε συνασπισμούς. Ο διαχωρισμός αυτός είχε οικονομική αξία, καθώς για τα μεν πρώτα έπρεπε να συντρέχουν ταυτόχρονα η κατάρτιση συνδυασμών στα 2/3 των εκλογικών περιφερειών και η συγκέντρωση του 3%

³² Παπαδημητρίου, «Το δίκαιο των πολιτικών κομμάτων», Σάκκουλας, 1994 σελ. 63

³³ Πην. Ν. Φουντεδάκη, Ενδοκομματική Δημοκρατία και Σύνταγμα, 1987, σελ. 296. Την ίδια άποψη ενστερνίζεται και ο Ν. Αλ. Μηλιώνης στο άρθρο του «Χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων», ΤοΣ 4/1991. σελ. 535

³⁴ Πην. Ν. Φουντεδάκη, Ενδοκομματική Δημοκρατία και Σύνταγμα, 1987, σελ. 296.

του συνολικού αριθμού των εγκύρων ψηφοδελτίων, ενώ για τους συνασπισμούς δύο ή περισσότερων κομμάτων το ποσοστό αυτό έπρεπε να είναι στο 5% και 6% αντίστοιχα. Ο ισχύον νόμος (Αρ. 2) αντιμετωπίζει όμοια τόσο τους συνδυασμούς όσο και τα αυτοτελή κόμματα, ενώ ταυτόχρονα μειώνει το ποσοστό του συνολικού αριθμού των εγκύρων ψηφοδελτίων που απαιτείται από 3% σε 1,5% . Τα κόμματα βέβαια αυτά παρόλο που έχουν δικαίωμα στην χρηματοδότηση δεν λαμβάνουν τόσα χρήματα όσα εκείνα που εκπροσωπούνται στο Εθνικό ή Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 1γ, τα κόμματα αυτά μοιράζονται το 10% του συνόλου της κρατικής χρηματοδότησης (1,02 τοις χιλίοις).

Το ζήτημα των δικαιούχων κομμάτων έχει απασχολήσει και την νομολογία του ΣτΕ. Το Δικαστήριο σε αίτηση ακυρώσεως του «Αγροτικού κόμματος Ελλάδος» το 1990³⁵ έκρινε παράνομες ορισμένες προϋποθέσεις διατάξεων σχετικών με τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων. Ο ν. 1443/1984 με τις μεταβατικές διατάξεις 1599/1986, 1731/1987 και 1775/1988 έθεταν ως προϋπόθεση για την οικονομική ενίσχυση των κομμάτων την χρηματοδότησή τους κατά το προηγούμενο έτος. Το ΣτΕ έκρινε το κριτήριο αυτό χρονικό, συμπτωματικό και απρόσφορο από την φύση του, σύμφωνα με την εξυπηρέτηση του επιδιωκόμενου με την χρηματοδότηση σκοπού. Επιπλέον επισήμανε τον κίνδυνο ότι το κριτήριο αυτό δεν είναι σε θέση να συμβαδίσει με τον ρόλο των κομμάτων ως ενεργών παρουσιών στην κοινωνία, αφού ουσιαστικά δεν αναγνωρίζει τα νέα κόμματα. Έτσι στην πραγματικότητα παγώνει τις ενεργές πολιτικές δυνάμεις και τους αποκόπτει την πρόσβαση στην πολιτική ζωή.

4. Οι περιορισμοί της παρ. 3 του άρθρου 29 του Συντάγματος

- i. Η πολιτική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης ως λόγος για την αποτροπή των δημοσίων υπαλλήλων από κομματικές δραστηριότητες.

Με το άρθρο 29 παρ. 3 Σ, απαγορεύονται ή περιορίζονται οι

³⁵ ΣτΕ 1116/1990, Το Σ/1990 σελ. 289

κομματικές δραστηριότητες όλων σχεδόν των κατηγοριών των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών και εισάγεται εξαίρεση στο άρθρο 29 παρ. 1 Σ, που ορίζει ότι οι Έλληνες πολίτες που έχουν το εκλογικό δικαίωμα μπορούν ελεύθερα να ιδρύουν και να συμμετέχουν σε πολιτικά κόμματα. Χωρίς τη θέσπιση αυτής της εξαίρεσης οι δημόσιοι υπάλληλοι θα μπορούσαν να οργανώνονται σε κόμματα και γενικότερα να αναπτύσσουν κομματική δραστηριότητα ανεμπόδιστα και κάθε περιορισμός ως προς αυτό το δικαίωμα θα ήταν αντισυνταγματικός. Η εξαίρεση αυτή έχει ιδιότυπο χαρακτήρα, εφόσον δεν πρόκειται για τον περιορισμό ή κάποιον περιοριστικό προσδιορισμό των ορίων άσκησης του δικαιώματος οργάνωσης σε πολιτικά κόμματα, αλλά για τον ολικό ή μερικό αποκλεισμό μιας κατηγορίας προσώπων από την άσκηση του εν λόγω δικαιώματος.

Όπως ορθά παρατηρείται, το άρθρο 29 παρ. 3 Σ, κατά κυριολεξία δεν «περιορίζει» το περιεχόμενο του δικαιώματος αυτού, τάσσοντάς το π.χ. υπό την επιφύλαξη ειδικού νόμου ή εξαρτώντας την άσκησή του από άδεια αρχής κοκ, αλλά αναιρεί την κατοχύρωση του δικαιώματος αυτού – ακριβέστερα απαγορεύει την άσκησή του – αν πρόκειται να ασκηθεί από πολίτες που βρίσκονται σε κάποια ειδική σχέση με το κράτος και εξαιτίας αυτής ακριβώς της ειδικής τους σχέσης.

Σκοπός της διάταξης του άρθρου 29 παρ. 3 Σ, είναι, σε μια από κοινού λειτουργία με τις διατάξεις των άρθρων 56 παρ. 1 και 103 παρ.1 εδ. α' Σ, να κατοχυρώσει την πολιτική ουδετερότητα των δημοσίων υπαλλήλων ως αναγκαία προϋπόθεση για την διασφάλιση της πολιτικής ουδετερότητας της δημόσιας διοίκησης.

Περιεχόμενο της πολιτικής ουδετερότητας είναι κατ' αρχήν, ότι τα όργανα της διοίκησης, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, οφείλουν να μη δεσμεύονται από υποδείξεις, εντολές κ.λ.π., πολιτικών κομμάτων ή άλλων εξωϋπηρεσιακών παραγόντων, ούτε να μεροληπτούν υπέρ ή κατά αυτών. Ακόμα, έχει το νόημα της ετοιμότητας των υπαλλήλων, να υπηρετήσουν την εκάστοτε νόμιμη κυβέρνηση, που υπερβαίνει την απλή τήρηση της νομιμότητας και απαιτεί ετοιμότητα ενεργητικής δραστηριοποίησης μέσα στα πλαίσια της υπηρεσίας.

Η διάταξη του άρθρου 29 παρ. 3 Σ, πριν την αναθεώρησή του, από τη Ζ' Αναθεωρητική Βουλή απαγόρευε απολύτως τις «οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ πολιτικών κομμάτων στους δικαστικούς λειτουργούς, στους στρατιωτικούς γενικά, στα όργανα των σωμάτων ασφαλείας και στους δημοσίους υπαλλήλους», καθώς και την «[ενεργό] δράση υπέρ οποιουδήποτε κόμματος στους υπαλλήλους νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των δημοσίων επιχειρήσεων και των Οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης».

Με την αναθεώρηση του 2001 η διάταξη αυτή αντικαταστάθηκε με τις εξής διατάξεις: «Απαγορεύονται απολύτως οι οποιασδήποτε

μορφής εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος στους δικαστικούς λειτουργούς και σε όσους υπηρετούν στις ένοπλες δυνάμεις και στα σώματα ασφαλείας. Απαγορεύονται απολύτως οι οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, στους υπαλλήλους του Δημοσίου, Οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή δημοσίων επιχειρήσεων ή Οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή επιχειρήσεων η διοίκηση των οποίων ορίζεται άμεσα ή έμμεσα από το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχο».

ii. Περιεχόμενο των διατάξεων του άρθρου 29 παρ. 3 Σ

Από τη νέα διάταξη του άρθρου 29 παρ. 3 Σ, θεσπίζονται δύο κατηγορίες περιορισμών του δικαιώματος οργάνωσης σε πολιτικά κόμματα:

α. Ο απόλυτος περιορισμός του άρθρου 29 παρ. 3 εδ. α' Σ

Για τους δικαστικούς λειτουργούς και όσους υπηρετούν στις ένοπλες δυνάμεις ή τα σώματα ασφαλείας ο περιορισμός του εν λόγω δικαιώματος είναι απόλυτος με την απαγόρευση των οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεων υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος. Η έννοια της «εκδήλωσης» αναφέρεται σε συμπεριφορές με τις οποίες εξωτερικεύονται τα φρονήματα, οι πεποιθήσεις ή η βούληση των ως άνω προσώπων. Κατά το αληθές νόημα της διάταξης, οι «εκδηλώσεις» μπορούν να είναι μόνο δημόσιες, δηλαδή να πραγματοποιούνται κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μπορούν να γίνουν αντιληπτές από οποιονδήποτε και να μην συνίστανται σε εκμυστηρεύσεις ή προσωπικές επιστολές ή συνομιλίες κ.τ.λ. Αντίθετα, τα συγκεκριμένα πρόσωπα μπορούν να εκδηλώνουν κομματικές απόψεις στον κύκλο των προσωπικών, οικογενειακών κ.τ.λ. σχέσεών τους. Μάλιστα η σχετική διάταξη δε φαίνεται να απαιτεί συνεχή δραστηριότητα, αλλά αρκείται και σε μεμονωμένη «εκδήλωση». Προφανώς η απαγόρευση του άρθρου 29 παρ. 3 Σ δεν επηρεάζει την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος εν όψει και της αρχής της μυστικότητας της ψήφου που αποκλείει εκ των πραγμάτων την έννοια της «εκδήλωσης».

Η διάταξη του άρθρου 29 παρ. 3 εδ. α' Σ, απαγορεύει στα πρόσωπα που υπάγονται στις διατάξεις του και να οργανώνονται σε πολιτικά κόμματα, εφόσον η ένταξη σε κάποιο κόμμα αποτελεί ήδη την κατ' εξοχήν μορφή εκδήλωσης υπέρ αυτού. Βέβαια αφού ούτε τα πολιτικά κόμματα δεν υποχρεούνται να γνωστοποιούν τα ονόματα των μελών τους, αλλά ούτε και οι πολίτες μπορούν να υποχρεωθούν να δηλώσουν αν ανήκουν ή όχι σε κάποιο κόμμα, η εν λόγω απαγόρευση

έχει πρακτική σημασία μόνο στην περίπτωση που είτε το ίδιο το κόμμα είτε το ίδιο το πρόσωπο δημοσιοποιήσει μια ενδεχόμενη κομματική ένταξη.

Οι πολίτες που εμπίπτουν στην απόλυτη απαγόρευση του άρθρου 29 παρ. 3 εδ. α' Σ, δεν στερούνται και την απόλαυση άλλων συνταγματικά κατοχυρωμένων ελευθεριών. Το άρθρο 29 παρ. 3 Σ, θεσπίζει εξαίρεση από το δικαίωμα του άρθρου 29 παρ. 1 Σ, και όχι περιορισμό άλλων ατομικών ή πολιτικών δικαιωμάτων. Άλλα δικαιώματα περιορίζονται από το άρθρο 29 παρ. 3 Σ, μόνο όταν αποκλειστικά στο βαθμό που ο περιορισμός αυτός είναι αναγκαίος για την πραγμάτωση του περιεχομένου των εξαιρέσεων από το άρθρο 29 παρ. 1 Σ. Έτσι, οι πολίτες που υπάγονται στο άρθρο 29 παρ. 3 εδ. α' Σ, συνεχίζουν να διατηρούν το δικαίωμα λ.χ. «να συνέρχονται ήσυχα και χωρίς όπλα», σύμφωνα με το άρθρο 11 Σ.

Δεν αποτελεί λοιπόν παραβίαση της απαγόρευσης του άρθρου 29 παρ. 3 εδ. α' Σ, η συμμετοχή τους σε μια συγκέντρωση πολιτικού χαρακτήρα, στο βαθμό που από τη συμμετοχή αυτή δεν πιστοποιείται «εκδήλωση» υπέρ ή κατά ενός πολιτικού κόμματος. Κατά τον ίδιο τρόπο, εφόσον τα παραπάνω πρόσωπα δεν προβαίνουν σε εκδηλώσεις υπέρ ή κατά κάποιου κόμματος δεν στερούνται, λόγω της απαγόρευσης του άρθρου 29 παρ. 3 εδ. α' Σ, το δικαίωμα να εκφράζουν και να διαδίδουν προφορικά, γραπτά και δια του τύπου, τους στοχασμούς τους τηρώντας τους νόμους του κράτους.

Επίσης, το άρθρο 29 παρ. 3 εδ. α' Σ, δεν απαγορεύει στα πρόσωπα που αφορά να προμηθεύονται εφημερίδα ή άλλο έντυπο που απηχεί τις απόψεις κάποιου κόμματος. Η τοποθέτησή του όμως, καθημερινά π.χ. στο υπηρεσιακό τους γραφείο έτσι ώστε να εκτίθεται ο τίτλος της στη θέα οποιουδήποτε έρχεται σε επαφή με τις υπηρεσίες τους, συνιστά παραβίαση του άρθρου 20 παρ. 3 εδ. α' Σ, αφού με αυτόν τον τρόπο εκδηλώνουν δημόσια τις πολιτικές τους πεποιθήσεις.

β. Ο σχετικός περιορισμός του άρθρου 29 παρ. 3 εδ. α' Σ

Κατά την πρόσφατη αναθεώρηση, καταργήθηκε η διάκριση που καθιέρωνε το προηγούμενο άρθρο 29 παρ. 3 Σ, μεταξύ «οποιοσδήποτε μορφής εκδήλωσης υπέρ (ή κατά λογική συναγωγή – κατά) πολιτικού κόμματος». Κριτήριο διαφοροποίησης της έκτασης των περιορισμών που αφορούν τις δύο ομάδες δημοσίων υπαλλήλων του εδ. α' και του εδ. β' της παρ. 3 του άρθρου 29 Σ, είναι το ότι για τα πρόσωπα που αναφέρονται στο εδ. β' η απαγόρευση των οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεων υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος περιορίζεται μόνο κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Σημαντική καινοτομία της νέας διάταξης είναι η απόσπαση των υπαλλήλων του Δημοσίου από το – προηγούμενο – καθεστώς της απόλυτης απαγόρευσης πολιτικών εκδηλώσεων και η ένταξή τους στο πλαίσιο της ρύθμισης του εδ. β΄ για την επίτευξη μιας ενιαίας ρύθμισης για όλους τους πολιτικούς υπαλλήλους του δημόσιου τομέα. Επομένως κατά τη νέα διάταξη του άρθρου 29 παρ. 3 εδ. β΄ Σ , το σύνολο των πολιτικών δημοσίων υπαλλήλων μπορεί να συμμετέχει στην ίδρυση και να οργανώνεται σε πολιτικά κόμματα ή να εκδηλώνεται υπέρ ή κατά πολιτικών κομμάτων ή ακόμα να αναπτύσσει ενεργό δράση υπέρ ενός κόμματος αρκεί να μην προβαίνει σε αντίστοιχες εκδηλώσεις κομματικής προτίμησης κατά την άσκηση της υπηρεσίας του.

Βέβαια ο «κάθετος» περιορισμός της απαγόρευσης κομματικών εκδηλώσεων μόνο κατά την άσκηση της υπηρεσίας των παραπάνω προσώπων συνοδεύεται από μία – αντίθετης κατεύθυνσης – «ορίζοντια» επέκταση του περιεχομένου των απαγορευμένων κατά το χρόνο αυτό συμπεριφορά, στο βαθμό που η έννοια των «οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεων υπέρ ή κατά πολιτικών κομμάτων» είναι κατά πολύ ευρύτερη του παλιού όρου της «ενεργούς δράσεως υπέρ (ή κατά) οποιουδήποτε κόμματος».

Όμοια ρύθμιση με τη νέα διάταξη του άρθρου 29 παρ. 3 εδ. β΄ Σ περιείχε ήδη και το άρθρο 18 παρ. 3 του ν. 1735/1987 ορίζοντας ότι «οι εκδηλώσεις και η δράση των δημοσίων πολιτικών υπαλλήλων υπέρ πολιτικών κομμάτων κατά την άσκηση των καθηκόντων τους απαγορεύεται. Η διάταξη αυτή στο βαθμό που φαίνεται να περιορίζει την εκ του άρθρου 29 παρ. 3 Σ , προσδιοριζόμενη έκταση της απαγόρευσης της κομματικής δραστηριότητας των υπαλλήλων, δύσκολα συμβιβαζόταν με το περιεχόμενο του άρθρου 29 παρ. 3 εδ. α΄ και β΄ , πριν την αναθεώρηση του 2001, το οποίο δεν περιείχε κανένα έρεισμα για την εισαγωγή του πρώτου σε επίπεδο κοινού νόμου της διάκρισης αν η κομματική δραστηριότητα των υπαλλήλων αναπτυσσόταν κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους ή έξω από τους χώρους της υπηρεσίας τους. Υπό το καθεστώς του παλιού υπαλληλικού κώδικα, «οι οιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις δημοσίων υπαλλήλων υπέρ πολιτικών κομμάτων ως και η ενεργός υπέρ κόμματος δράσις υπαλλήλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου» συγκαταλέγονταν μεταξύ των πειθαρχικών αδικημάτων.

Αξίζει να σημειωθεί ότι ο νέος Υπαλληλικός κώδικας αναφέρει, στο κεφάλαιο «Θεμελιώδη δικαιώματα», ότι η συμμετοχή των υπαλλήλων στην πολιτική ζωή της χώρας επιτρέπεται σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις , καθώς και ότι η ελευθερία της έκφρασης των πολιτικών, μεταξύ άλλων πεποιθήσεών τους, τελεί υπό την εγγύηση του κράτους.

5. Η νομική φύση του δικαιώματος ίδρυσης και συμμετοχής σε πολιτικό κόμμα

Η ελευθερία ίδρυσης και συμμετοχής σε πολιτικό κόμμα κινείται στο επίπεδο της διασφάλισης ενός χώρου αυτονομίας του ατόμου και πραγμάτωσης του πολιτικού φιλελευθερισμού, αλλά και στο επίπεδο αναγνώρισης ενός δικαιώματος πολιτικής συμμετοχής ως αναγκαίου όρου για τη λειτουργία της δημοκρατικής αρχής και την πραγμάτωση της λαϊκής κυριαρχίας.

Παράλληλα δεν μπορεί να αγνοηθεί η συστηματική συγγένεια του δικαιώματος του άρθρου 29 Σ , με το γενικό δικαίωμα ενώσεως της ελευθερίας έκφρασης και διάδοσης στοχασμών και, κυρίως, με το γενικό δικαίωμα ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας, η οποία, εξασφαλίζεται και με την ελεύθερη συμμετοχή στην πολιτική ζωή της χώρας : «Καθένας έχει το δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας...»

Το δικαίωμα οργάνωσης σε πολιτικό κόμμα έχει ως αναγκαίο κανονιστικό περιεχόμενο μία αξίωση αποχής έναντι της κρατικής εξουσίας, διαγράφοντας έτσι μία σφαίρα ελεύθερης δραστηριότητας του ατόμου εντός της οποίας δεν δικαιούνται να επέμβουν τα κρατικά όργανα. Ο αμυντικός χαρακτήρας της ελευθερίας των κομμάτων, έχει ως ειδικότερη συνέπεια και την ανεξαρτησία των κομμάτων από την κρατική εξουσία, δηλαδή το συνταγματικό τους δικαίωμα να μη δεσμεύονται από τις υποδείξεις ή κατευθύνσεις των κρατικών οργάνων, όσον αφορά τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας τους και γενικότερα τον τρόπο που ασκούν τα δικαιώματα που τους αναγνωρίζουν το σύνταγμα και οι νόμοι, αλλά και την αντίστοιχη υποχρέωση των κρατικών οργάνων να μην επεμβαίνουν στους τομείς των δραστηριοτήτων όπου τα κόμματα μπορούν να αναπτύξουν ελεύθερα την οργάνωση και τη λειτουργία τους.

Παράλληλα είναι εμφανής η συστηματική και λειτουργική σχέση του δικαιώματος του άρθρου 29 παρ. 1 Σ , με το δικαίωμα του εκλέγειν. Αυτή η σχέση έχει να κάνει με την καθοριστική επίδραση της λειτουργίας των πολιτικών κομμάτων, στις διαδικασίες διαμόρφωσης της βούλησης του εκλογικού σώματος ως ανώτατου οργάνου της πολιτείας. Έτσι το δικαίωμα του άρθρου 29 παρ. 1 Σ , αναδεικνύεται και ως πολιτικό δικαίωμα, που θεμελιώνει αξίωση συμμετοχής στην άσκηση της πολιτικής εξουσίας, τόσο σε επίπεδο προσχηματισμού της βούλησης του

εκλογικού σώματος, όσο και στο επίπεδο της συγκρότησης των οργάνων που ασκούν τις διάφορες πολιτειακές λειτουργίες.

Η διαφορά ανάμεσα στα πολιτικά κόμματα και τις άλλες ενώσεις, που κατοχυρώνονται με το άρθρο 12 Σ, συνίσταται στο ότι το Σύνταγμα καθιερώνει την άμεση συμμετοχή των κομμάτων στις διαδικασίες παραγωγής της βούλησης των κρατικών οργάνων και τελικά στην άσκηση της κρατικής εξουσίας και όχι απλώς μια δυνατότητα επηρεασμού των φορέων αυτής, την οποία διαθέτει θεωρητικά μια οποιαδήποτε ένωση προσώπων. Αυτή ακριβώς η *ex constitutione* αποστολή των πολιτικών κομμάτων, να συμβάλλουν στη διαμόρφωση της λαϊκής βούλησης, συνεπάγεται και μια σημαντική λειτουργία του δικαιώματος του άρθρου 29 παρ. 1 Σ, στο επίπεδο υλοποίησης της δημοκρατικής αρχής και εξειδίκευσης της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας, που κατοχυρώνεται ως «θεμέλιο του πολιτεύματος» από το άρθρο 1 παρ. 2 Σ. Η ελευθερία ίδρυσης και συμμετοχής σε πολιτικά κόμματα καθώς και η ελεύθερη ύπαρξη και λειτουργία των, συνθέτουν την αρχή του πολυκομματισμού (ή αρχή του «πολυκομματικού κράτους» - «Parteienstaat») ως θεμελιώδη έκφραση της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία. Ως βασικές συνιστώσες της αρχής του πολυκομματισμού μαζί με τη μέριμνα των λειτουργών της πολιτείας για την ίση μεταχείρισή τους και τη διασφάλιση ενός ελεύθερου μεταξύ τους ανταγωνισμού, εντάσσονται στα στοιχεία εκείνα που συνθέτουν τη βάση και τη μορφή του πολιτεύματος ως Προεδρευομένη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία και επομένως δεν μπορούν να θιγούν κατά τη διαδικασία της συνταγματικής αναθεώρησης.

6. Η ελευθερία των κομμάτων

i. Η ελευθερία των κομμάτων ως ατομική ελευθερία

Σύμφωνα με το άρθρο 29 παρ. 1 του Συντάγματος «Έλληνες πολίτες που έχουν το εκλογικό δικαίωμα μπορούν ελεύθερα να ιδρύουν και να συμμετέχουν σε πολιτικά κόμματα».

Στο άρθρο αυτό κατοχυρώνεται η ελευθερία των πολιτικών κομμάτων τόσο ως ατομική ελευθερία όσο και ως πολιτική.³⁶

³⁶ Γ. Δρόσος, Η νομική θέση των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1982, σελ. 179 επ.

Ο ατομικός χαρακτήρας του δικαιώματος ίδρυσης και συμμετοχής σε πολιτικά κόμματα υποδηλώνεται στο ίδιο το άρθρο 29 Σ , όπου το κόμμα παρουσιάζεται ως μία εθελοντική και ελεύθερη ένωση. Σε αντίθεση δηλαδή με την περίπτωση του δικαιώματος του εκλέγειν, η άσκηση του οποίου κατά το άρθρο 51 παρ. 5 είναι υποχρεωτική, η άσκηση του δικαιώματος των πολιτών να ιδρύουν και να συμμετέχουν σε πολιτικά κόμματα εξαρτάται από την ελεύθερη βούλησή τους και εντάσσεται στο ευρύτερο πεδίο αυτοκαθορισμού, που διαγράφουν συνολικά οι ατομικές ελευθερίες. Ιδρύουν και μετέχουν σε κόμματα εφόσον θέλουν και μόνο τότε.

Ο ατομικός χαρακτήρας της ελευθερίας των κομμάτων προβάλλεται και από το περιεχόμενο του δικαιώματος οργάνωσης σε πολιτικά κόμματα , το οποίο αποκτά υπόσταση ως συνισταμένη δύο ατομικών δικαιωμάτων. Πρόκειται για την ελευθερία του συνεταιρισμού και την ελευθερία της γνώμης που κατοχυρώνονται αντίστοιχα από τα άρθρα 12 και 14 Σ . Το άρθρο 29 παρ. 1 Σ , αν και δεν κατατάσσεται τελικά στα ατομικά δικαιώματα εμπεριέχει τις ελευθερίες του άρθρου 12 και 14 Σ . Αναλυτικότερα οι πολίτες που οργανώνονται σε πολιτικά κόμματα αφενός αποτελούν ένωση με όλα τα χαρακτηριστικά των ενώσεων μη κερδοσκοπικού σκοπού κατά την έννοια του άρθρου 12 παρ. 1 Σ , και αφετέρου ασκούν το δικαίωμα να εκφράζουν ελεύθερα τις γνώμες τους, κατά την έννοια του άρθρου 14 παρ. 1 Σ , διότι όταν συγκροτούν ένα πολιτικό κόμμα εκφράζουν εξ ορισμού ένα πολιτικό πρόγραμμα, - δηλαδή γνώμη για το πώς πρέπει να ασκηθεί η εξουσία – για την πραγματοποίηση του οποίου οργανώνονται και δραστηριοποιούνται. Κάτω από αυτό το πρίσμα η ελευθερία οργάνωσης σε πολιτικά κόμματα μπορεί να θεωρηθεί ως εξειδίκευση του άρθρου 5 παρ. 1 Σ , σύμφωνα με το οποίο ο καθένας δικαιούται (...) να συμμετέχει στην πολιτικήν ζωήν της χώρας».

ii. Η ελευθερία των κομμάτων ως πολιτική ελευθερία

Ο πολιτικός χαρακτήρας της ελευθερίας των κομμάτων προκύπτει ιδίως από το σκοπό του κόμματος, που είναι η άμεση συμμετοχή στη διαμόρφωση και άσκηση της εξουσίας αλλά και από το ότι η ελευθερία αυτή επιφυλάσσεται μόνο για πολίτες οι οποίοι έχουν το δικαίωμα του εκλέγειν: το κόμμα απαρτίζεται από ενεργούς πολίτες και ως συλλογικός πολίτης συμμετέχει στην παραγωγή της κρατικής πολιτικής βούλησης και στην άσκηση της κρατικής εξουσίας.

Η πολιτική φύση της ελευθερίας των κομμάτων δεν παρουσιάζει απλώς παραπληρωματικό χαρακτήρα σε σχέση με την ατομική της φύση: το Σύνταγμα, καθιερώνοντας την ελευθερία των κομμάτων θεσπίζει ένα συλλογικό πολιτικό δικαίωμα.

Κύρια συνέπεια του πολιτικού χαρακτήρα της ελευθερίας των κομμάτων είναι ότι αποτελεί προέκταση και εξειδίκευση της λαϊκής κυριαρχίας που κατοχυρώνεται ως «θεμέλιον του πολιτεύματος» από το άρθρο 1 παρ. 2 Σ . Αναλυτικότερα: η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, η οποία διέπει την όλη δομή και λειτουργία του πολιτεύματος, διέπει και τον τρόπο με τον οποίο τα κόμματα ως συλλογικά υποκείμενα της εξουσίας συμμετέχουν στη διαμόρφωση και στην άσκησή της. Η δε ελευθερία των υποκειμένων της εξουσίας να την ασκούν είναι στοιχείο της έννοιας της λαϊκής κυριαρχίας και επομένως, η αντίστοιχη ελευθερία των κομμάτων αποτελεί εξειδίκευσή της. Υπό αυτό το πρίσμα το άρθρο 29 παρ. 1 εδ. α΄ Σ , αποτελεί εξειδίκευση του άρθρου 1 παρ. 2 Σ .

Επίσης επειδή ακριβώς η ελευθερία των κομμάτων αποτελεί εξειδίκευση της λαϊκής κυριαρχίας, οι συνταγματικές εγγυήσεις υπέρ της λαϊκής κυριαρχίας είναι και εγγυήσεις υπέρ της ελευθερίας των κομμάτων.³⁷

iii. Το περιεχόμενο της ελευθερίας των κομμάτων

Το περιεχόμενο της ελευθερίας των κομμάτων είναι διττό: περιλαμβάνει την ελευθερία των πολιτών να οργανώνονται σε κόμματα και την ελευθερία των κομμάτων να αναπτύσσουν τις δραστηριότητές τους.

α. Η ελευθερία των Ελλήνων πολιτών να οργανώνονται σε κόμματα, κατά το άρθρο 29 παρ. 1 εδ. α΄ Σ , αναλύεται στις ελευθερίες να ιδρύουν κόμματα και να συμμετέχουν σε κόμματα που έχουν ήδη ιδρυθεί από άλλους. Από το επίρρημα «ελευθέρως» που χρησιμοποιεί το άρθρο 29 παρ. 1 εδ. α΄ Σ , προκύπτει ότι οι πολίτες είναι ελεύθεροι να ιδρύουν όποιο κόμμα θέλουν και να συμμετέχουν σε όποιο κόμμα θέλουν χωρίς καμία παρέμβαση των κρατικών οργάνων ή να μην ιδρύουν και να μην συμμετέχουν σε κάποιο ή σε κανένα κόμμα. Η αρνητική ελευθερία των πολιτών να μην ανήκουν σε κόμματα υπογραμμίζεται και με τη δυναμική διατύπωση της διάταξης που ορίζει ότι οι Έλληνες πολίτες «δύνανται», άρα δεν είναι συνταγματικά επιτρεπτό να υποχρεούνται, να ανήκουν σε πολιτικά κόμματα.

³⁷ Γ. Δρόσος, Η νομική θέση των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1982, σελ. 194 επ.

β. Η ελευθερία να απολαμβάνουν τα πολιτικά κόμματα ως ενιαίες οντότητες, αναλύεται στις ελευθερίες να διαμορφώνουν και να διατυπώνουν ελεύθερα τη γνώμη τους και να αναπτύσσουν ελεύθερα τη λειτουργία τους και τη δραστηριότητά τους και να είναι εν γένει φορείς των συνταγματικών ελευθεριών που προσιδιάζουν στη φύση τους, καθώς και να απολαμβάνουν τα ειδικά δικαιώματα που τους αναγνωρίζονται από το Σύνταγμα και τους νόμους.

Κάτω από αυτό το πρίσμα κρίνεται και η συνταγματικότητα του ν. δ. 59/1974 «περί συστάσεως και επαναλειτουργίας των πολιτικών κομμάτων» με βάση το οποίο άρχισαν μετά την πτώση της δικτατορίας, και εξακολουθούν να λειτουργούν σήμερα τα πολιτικά κόμματα. Το σύνταγμα του 1975 δεν περιέχει στα άρθρο 29 παρ. 1 Σ, επιφύλαξη υπέρ του νόμου, που να εξουσιοδοτεί τον νομοθέτη να ρυθμίσει με οποιονδήποτε τρόπο την άσκηση του δικαιώματος ίδρυσης πολιτικού κόμματος. Αντίθετα το κυβερνητικό σχέδιο περιελάμβανε αρχικά ρητή επιφύλαξη υπέρ του νόμου για τη ρύθμιση των θεμάτων που αφορούν την οργάνωση και τη λειτουργία των πολιτικών κομμάτων, η οποία όμως τελικά απαλείφθηκε από το συνταγματικό κείμενο. Εκ παραδρομής βέβαια, παρέμεινε στο άρθρο 72 παρ. 1 Σ, η διάταξη που ανέθεσε στην Ολομέλεια της Βουλής την αρμοδιότητα συζήτησης και ψήφισης των νομοσχεδίων και των προτάσεων νόμων που αφορούν τα θέματα της λειτουργίας των πολιτικών κομμάτων, μέχρι την οριστική απόσυρσή της από την Ζ' Αναθεωρητική Βουλή με το ψήφισμα της 6ης Απριλίου 2001. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο πρέπει να εξεταστεί η συνταγματικότητα του παραπάνω ν. δ., το οποίο δημοσιεύτηκε και άρχισε να ισχύει αμέσως μετά την πτώση της δικτατορίας και πριν την ψήφιση του Συντάγματος του 1975 και με το οποίο καταργήθηκε το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς, για την ίδρυση και τη λειτουργία των κομμάτων και το οποίο αποτελούνταν κατά βάση από το ν. δ. 800/1971 «περί πολιτικών κομμάτων».

Σύμφωνα λοιπόν με το άρθρο 1 παρ. 1 του ν.δ. 59/1974 «επιτρέπεται ελευθέρως η σύστασις πολιτικών κομμάτων ως και η επαναλειτουργία τοιούτων διαλυθέντων κατά το παρελθόν καθ' οιανδήποτε τρόπον ή των οποίων η λειτουργία και δράσις διεκόπη ή ανεστάλη». Με το άρθρο 1 παρ. 2 του ν. δ. 59/1974 «τα πολιτικά κόμματα, υφιστάμενα ή εφεξής ιδρυόμενα, υποχρεούνται όπως προ της αναλήψεως οιασδήποτε δραστηριότητας, καταθέσουν εις τον Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου δήλωσιν του αρχηγού ή της Διοικούσης επιτροπής αυτών, περιλαμβάνουσαν ότι αι αρχαί του κόμματος αντιτίθενται προς πάσαν ενέργειαν αποσκοπούσαν εις την βιαίαν κατάληψιν της εξουσίας ή την ανατροπήν του ελευθέρου δημοκρατικού πολιτεύματος».

Κατά νομική ακριβολογία, το άρθρο 1 παρ. 2 του ν. δ. 59/1974 φαίνεται να καθιερώνει την υποχρέωση υποβολής δήλωσης, όχι ως όρο

για τη σύσταση αλλά ως διαδικαστική προϋπόθεση για την έναρξη λειτουργίας του κόμματος. Αυτό προκύπτει από τη διατύπωση του άρθρου 1 παρ. 2, κατά το οποίο τα πολιτικά κόμματα οφείλουν να καταθέσουν την παραπάνω δήλωση «προ της αναλήψεως οιασδήποτε δραστηριότητας», αλλά και από τη διατύπωση του άρθρου 1 παρ. 1 κατά το οποίο «επιτρέπεται ελευθέρως η σύσταση πολιτικών κομμάτων» και του άρθρου 1 παρ. 3 το οποίο ορίζει ότι «από της καταθέσεως της δηλώσεως, ουδείς περιορισμός υφίσταται ως προς τη λειτουργίαν και την δράσιν των πολιτικών κομμάτων».

Επομένως κατά την αληθινή έννοια του νόμου, η δήλωση του ν. δ. 59/1974 έχει διαπλαστικό χαρακτήρα, με την έννοια ότι με αυτή αρχίζει η νομική δυνατότητα για την ελεύθερη λειτουργία του κόμματος. Μια δήλωση βέβαια των κομμάτων σε δημόσια αρχή, ότι αρχίζουν την πολιτική δραστηριότητά τους δεν είναι αντισυνταγματική, εφόσον έχει το χαρακτήρα ενός βεβαιωτικού ή έστω ενός διαπλαστικής φύσεως τύπου και σε καμιά περίπτωση συστατικού. Επομένως δεν είναι συμβατή με το περιεχόμενο του άρθρου 29 παρ. 1 Σ, η άποψη ότι η μη κατάθεση της παραπάνω δήλωσης συνεπάγεται ότι η συγκεκριμένη ένωση προσώπων δεν αποτελεί πολιτικό κόμμα αλλά απλά ένα εξωνομικό μόρφωμα. Η εν λόγω δήλωση αποτελεί έναν όρο, όχι κατ' ανάγκη υποχρεωτικό για την κατάφαση της ύπαρξης του κόμματος, αλλά πιθανόν από τα πράγματα αναγκαίο προκειμένου να το διασφαλίσει απέναντι σε άλλα κόμματα, το κράτος και ενδεχομένως κάθε τρίτο, κυρίως με την κατοχύρωση μέσω της εν λόγω δήλωσης των στοιχείων «εξατομίκευσης» του κόμματος, δηλαδή του ονόματός του και του εμβλήματός του.

Συνταγματικό πρόβλημα δημιουργεί το – νομοθετικά καθορισμένο με το άρθρο 1 παρ. 2 του ν. δ. 59/1974 – περιεχόμενο της δήλωσης που απαιτεί από τα πολιτικά κόμματα να υποβάλλουν διαπιστευτήρια «νομιμοφροσύνης» και «πίστης στο πολίτευμα». Η επιβολή στα πολιτικά κόμματα της υποχρέωσης να προβαίνουν, έστω και αρνητικά, σε κάποια πολιτική δήλωση ενώπιον του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου δε συμβιβάζεται εύκολα με το άρθρο 29 παρ. 1 Σ, το οποίο αποκλείει την εξάρτηση της άσκησης του δικαιώματος ίδρυσης πολιτικού κόμματος από οποιονδήποτε προληπτικό έλεγχο ή διαδικασία αδειοδότησης, η οποία μάλιστα υπεισέρχεται στο επίπεδο του πολιτικού προγράμματος και των ιδεολογικών αναφορών του κόμματος και κατ' επέκταση του φρονήματος των ιδρυτών του. Πέρα από τον πολιτικό συμβολισμό μιας τέτοιας δήλωσης, που αποπνέει το πολιτικό κλίμα των παλαιότερων δεκαετιών, είναι αμφίβολη η πρακτική χρησιμότητάς της για το σκοπό της «διασφάλισης του πολιτεύματος», αφού ούτε παρέχει επαρκή εγγύηση ότι ένα κόμμα δε θα προβεί σε ενέργειες που αποσκοπούν «εις την βιαίαν κατάληψιν της εξουσίας ή την ανατροπήν του ελευθέρου δημοκρατικού πολιτεύματος», αλλά ούτε έρχεται να

προσθέσει κάτι στις σχετικές ποινικές διατάξεις και το άρθρο 120 παρ. 4 Σ. Επομένως επιβάλλεται η σύμφωνη με το άρθρο 29 παρ. 1 Σ, ερμηνεία του ν. δ. 59/1974, ώστε να μη θεωρηθεί η νομοθετικά καθορισμένη διατύπωση του περιεχομένου της δήλωσης, ως αναγκαία και ουσιώδης προϋπόθεση του κύρους της.

7. Η οργάνωση των πολιτικών κομμάτων

Τα κόμματα συνιστούν σε κάθε σύγχρονη δημοκρατική κοινωνία το θεμέλιο για τη συγκρότηση του πολιτικού συστήματος και την άρθρωση του πολιτεύματος στην πράξη, στηρίζονται δε σε πάγια οργανωτική δομή. Χωρίς στέρεα δομή και συνεκτική οργάνωση δεν θα μπορούσαν να επιτελέσουν την πολυσύνθετη αποστολή τους.

Η προσοχή στρέφεται τελευταία ολοένα και περισσότερο προς την εξέταση της οργάνωσης και της εσωτερικής λειτουργίας των κομμάτων με επίκεντρο την αρχή της εσωκομματικής δημοκρατίας. Η μετάθεση των κέντρων βάρους που παρατηρείται από την εξωτερική στην εσωτερική ζωή τους οφείλεται κυρίως στην κρίση η οποία, ενδημεί στα πολιτικά κόμματα πολλών ευρωπαϊκών κρατών. Κρίση, που από καιρό είναι έκδηλη και στη χώρα μας.

Η οργανωτική δομή των κομμάτων διαγράφεται από το καταστατικό τους. Σε αυτό καταστρώνονται οι αρχές, αποκρυσταλλώνεται σε γενικές γραμμές η ιδεολογία και καθορίζονται τα όργανά τους, ενώ ρυθμίζονται επίσης οι σχέσεις των μελών προς το κόμμα.

Σύμφωνα με το άρθρο 29 παρ. 1 τόσο η οργάνωση όσο και η δράση τους πρέπει να εξυπηρετούν «την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος».³⁸ Μία τέτοια λειτουργία όμως, είναι ανέφικτη με αυταρχική εσωτερική οργάνωση. Το δικαίωμα της πολιτικής συμμετοχής του πολίτη, η πραγμάτωση του homo politicus, προϋποθέτει μια δημοκρατική οργάνωση του κόμματος, που να δημιουργεί στο κομματικό μέλος τις προϋποθέσεις ανάπτυξης πολιτικής δράσης. Πρέπει να γίνει δεκτό ότι η αρχή της δημοκρατικής οργάνωσης των πολιτικών

³⁸ Γιώργος Παπαδημητρίου, Δίκαιο των πολιτικών κομμάτων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1994,σελ. 38 επ..

κομμάτων αποτελεί ισχύον Συνταγματικό Δίκαιο. Μάλιστα η συνειδητοποίηση του πολίτη και των κοινωνικών ομάδων για αμεσότερη συμμετοχή στις πολιτικές αποφάσεις βρίσκει βασική έκφραση μέσα από τις κομματικές διαδικασίες. Η ενεργητική συμμετοχή του πολίτη στο πολιτικό γίγνεσθαι εξαρτάται από τις δυνατότητες που προσφέρει το κόμμα για εσωτερικό διάλογο και δημιουργία οργανωμένων τάσεων μέσα στο κόμμα, εξαρτάται δηλαδή από τη δυνατότητα της ενδοκομματικής αμφισβήτησης.

Τα κρατικά όργανα επιβάλλοντας ένα συγκεκριμένο τρόπο σύμφωνα με τον οποίο τα κόμματα οφείλουν να δομούν και να λειτουργούν, οριοθετούν ιδεολογικά και πολιτικά πλαίσια μέσα στα οποία τα κόμματα είναι αναγκασμένα να κινούνται. Δεν έχουν την ευχέρεια όμως (τα κρατικά όργανα), να προβαίνουν σε ουσιαστικό έλεγχο της συμβατότητας των πολιτικών στόχων των κομμάτων, με τις αρχές της «φιλελεύθερης συνταγματικής τάξης» και δεν μπορούν να επεμβαίνουν στα ζητήματα της εσωτερικής οργάνωσής τους.

Από την διατύπωση του άρθρου 29 Σ , συμπεραίνουμε ότι ο συνταγματικός νομοθέτης θέλησε να αποκλείσει οποιαδήποτε επέμβαση του κοινού νομοθέτη στην οργάνωση και τη λειτουργία των πολιτικών κομμάτων, συμπέρασμα με το οποίο συμφωνεί και η σχετική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας.

8. Η απαγόρευση των πολιτικών κομμάτων

Στο ισχύον Σύνταγμα δεν υπάρχει διάταξη που να προβλέπει την απαγόρευση κομμάτων. Μήπως όμως άλλες συνταγματικές διατάξεις είναι δυνατό να δώσουν έρεισμα στη διάλυση κομμάτων ή την απαγόρευση της λειτουργίας τους, με νόμο ή με πράξη άλλου κρατικού οργάνου;

Θεμέλιο του πολιτεύματος σύμφωνα με το ισχύον Σύνταγμα είναι η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας . Εξειδικεύοντας δε το Σύνταγμα την αρχή αυτή, θέτει την ελεύθερη και ανόθευτη εκδήλωση της λαϊκής θέλησης υπό την προστασία «πάντων των λειτουργών της πολιτείας, οίτινες υποχρεούνται να διασφαλίζουν ταύτην εις πάσαν περίπτωσιν».³⁹ Η

³⁹ Κώστας Μπέης, Η Δικαιοσύνη σε δοκιμασία, Εκδοτικός Οίκος Αφοι Π. Σάκκουλα, Αθήνα 1983,σελ. 3

θέληση του λαού τότε μόνο είναι κυρίαρχη, όταν ανεξάρτητα από το περιεχόμενό της, αλλά μέσω των συνταγματικών θεσμών και διαδικασιών, μπορεί να μετατρέπεται σε πράξεις της κρατικής εξουσίας και κατ' επέκταση να οργανώνεται σε κόμματα που πρεσβεύουν οποιεσδήποτε απόψεις και αναπτύσσουν οποιαδήποτε δραστηριότητα, αρκεί να τηρούν τις συνταγματικές διατάξεις.

Αυτό προκύπτει άλλωστε και από το άρθρο 29 παρ. 1 Σ , που ορίζει ότι οι Έλληνες πολίτες που έχουν το εκλογικό δικαίωμα μπορούν «ελεύθερα» να ιδρύουν και να ανήκουν σε κόμματα. Όπως τονίζεται, « η ελευθερία αυτή χάνει το νόημά της [...] αν καταντήσει προνόμιο μερικών μόνο κομμάτων. Όπως όμως η ελευθερία γνώμης και ψήφου νοείται ιδίως ως ελευθερία αντίθετης γνώμης και αρνητικής ψήφου, έτσι και η ελευθερία οργάνωσης σε κόμματα δεν μπορεί παρά να νοείται ως ελευθερία οργάνωσης ιδίως σε αντιπολιτευόμενα κόμματα.»⁴⁰ Και πράγματι, η ελευθερία που αξίζει και έχει πρακτική σημασία δεν είναι τόσο η ελευθερία των συμφωνούντων, όσο η συμφωνία των διαφωνούντων. Η δε αναίρεση της ελευθερίας για μερικά ή έστω για ένα κόμμα, όποιοι και αν είναι οι στόχοι του ή η ιδεολογία του, οδηγεί σε άρνηση αυτής καθαυτής της δημοκρατικής αρχής, διότι με τον τρόπο αυτό απαγορεύεται στους πολίτες, των οποίων η θέληση θεωρείται κυρίαρχη, να θέλουν ό,τι ακριβώς συνιστά την ιδιότητά τους ως κυριάρχων.

Ιδιαίτερα έντονα προβάλλει η αναίρεση της δημοκρατικής αρχής όταν δικαιολογείται η απαγόρευση ορισμένων πολιτικών κομμάτων ενώπιον του ενδεχομένου να γίνουν πλειοψηφία.⁴¹ Η προβολή του επιχειρήματος ότι ένα κόμμα πρέπει να εμποδιστεί να γίνει πλειοψηφία, επειδή αν γίνει πλειοψηφία θα κινδυνεύσει το πολίτευμα, δεν ευσταθεί. Το Σύνταγμα άλλωστε θεσπίζει δικαίωμα την υποχρέωση των Ελλήνων να προβάλλουν άμυνα εναντίον κάθε απόπειρας βίαιης ανατροπής του πολιτεύματος (άρθρο 12 παρ. 1 Σ).

Αλλά ούτε το άρθρο 25 παρ. 3 Σ , σύμφωνα με το οποίο δεν επιτρέπεται καταχρηστική άσκηση δικαιώματος, μπορεί να αποτελέσει συνταγματικό έρεισμα για την απαγόρευση ή διάλυση κομμάτων από κρατικά όργανα. Όπως έγινε γνωστό η διάταξη αυτή είναι *lex imperfecta* και δεν συνιστά νέα περίπτωση αναστολής των ατομικών δικαιωμάτων

⁴⁰ Πρβλ. Μάνεση, Συνταγματικές Ελευθερίες, σ. 34, πρβλ επίσης Maurer, Das Verbot politischer Parteien, AoR , σελ. 215

⁴¹ Πρόκειται για τα κατά Θ. Τσάτσο, όπ. π.σ. 32, «επαναστατικά υπό αίρεση κόμματα»

δίπλα σε εκείνη του άρθρου 48 Σ . Άλλωστε , και αν ακόμη γινόταν δεκτό ότι με βάση το άρθρο 25 παρ. 3 Σ , είναι νομικά δυνατό να απαγορευθεί η άσκηση κάποιου δικαιώματος , η απαγόρευση αυτή θα αφορούσε κάποιο ατομικό δικαίωμα – που φορέας του είναι τα πολιτικά κόμματα – και όχι αυτό καθαυτό το δικαίωμα οργάνωσης σε πολιτικά κόμματα όπως διασφαλίζεται από τα άρθρο 29 παρ. 1 Σ.⁴²

Παρόλα αυτά παραμένει στην επιστημονική συζήτηση και στην πολιτειακή πρακτική το ζήτημα της απαγόρευσης ενός πολιτικού κόμματος , όταν οι αρχές και η δράση του φαίνεται να αντιβαίνουν προς την ισχύουσα συνταγματική τάξη. Σχετικός ορισμός περιελήφθη για πρώτη φορά στην πρόταση αναθεώρησης του Συντάγματος που είχαν υποβάλει εικοσιέξι βουλευτές της Ε.Ρ.Ε. το 1963, ενώ επαναλήφθηκε τόσο στο Κυβερνητικό Σχέδιο Συντάγματος του 1974 όσο και στο Σχέδιο Ολομέλειας της Επιτροπής του Συντάγματος που όριζε στο άρθρο 12 πάρ. 3 και, αντιστοίχως, παρ. 4: «Κόμματα των οποίων η δράσις τείνει εις ανατροπήν του ελευθέρου δημοκρατικού πολιτεύματος ή εκθέτει εις κίνδυνον την εδαφικήν ακεραιότητα της χώρας, τίθενται εκτός νόμου δι' αποφάσεως του κατά το άρθρον 100 του παρόντος Συντάγματος Δικαστηρίου». Η έντονη κριτική που ασκήθηκε κατά τις συζητήσεις για το ισχύον Σύνταγμα στους κόλπους της Ε΄ Αναθεωρητικής Βουλής ανάγκασε την κυβέρνηση, στο τελικό στάδιο της επεξεργασίας του, να την αποσύρει. Η απαγόρευση πολιτικού κόμματος στο πλαίσιο της συνταγματικής τάξης μας έχει συνεπώς χάσει κάθε έρεισμα.⁴³

Ειδικοί όμως πολιτικοί λόγοι, που ανάγονται στο πριν από το 1945 συνταγματικό παρελθόν της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, οδήγησαν το συνταγματικό της νομοθέτη στην εισαγωγή του θεσμού της – δικαστικής και μόνο – απαγορεύσεως των αντισυνταγματικών πολιτικών κομμάτων.⁴⁴

⁴² Γ. Δρόσος, Η νομική θέση των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1982, σελ. 213 επ.

⁴³ Γιώργος Παπαδημητρίου, Δίκαιο των πολιτικών κομμάτων, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1994

⁴⁴ βλ. Δημήτρη Θ. Τσάτσου, Σύνταγμα και πολιτική πραγματικότητα, Κείμενα για τη διαλεκτική σχέση δικαίου και πολιτικής, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 123

9. Η διάλυση των πολιτικών κομμάτων

Στη ζωή ενός κόμματος «παραμονεύει» και ο θάνατος. Δεν αποκλείεται έτσι να εκλείψουν οι συνθήκες που οδήγησαν στην ίδρυσή του, να ατονήσει πλήρως η δράση του και να τεθεί ζήτημα διάλυσής του. Τη διάλυση αποφασίζουν τα αρμόδια καταστατικά του όργανα. Εάν αυτά αδρανήσουν, επέρχεται μοιραία ο «μαρασμός» του, που δεν αποκλείει πάντως την τυπική διατήρησή του στη ζωή.

Γ' ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το δικαίωμα ίδρυσης και συμμετοχής σε πολιτικά κόμματα, μέσα στο πλαίσιο των πολιτειακών λειτουργιών της σύγχρονης φιλελεύθερης δημοκρατικής συνταγματικής τάξης, προσλαμβάνει διπλή σημασία διότι αφενός μεν παρέχει πολιτικές ελευθερίες που διαμορφώνουν την πολιτική βούληση και τη δημοκρατική αρχή και αφετέρου εγγυάται την αρχή του κράτους δικαίου και του πολιτικού φιλελευθερισμού.

Η πολιτική βούληση έχει υποκειμενικό χαρακτήρα διότι δεν καθορίζεται ούτε προκύπτει από τη θέληση των κρατικών οργάνων. Αντίθετα διοχετεύεται στα κρατικά όργανα, μετατρέπει τις αποφάσεις τους και μεταβάλλεται σε κρατική πράξη, μέσα βέβαια στα περιθώρια που αφήνουν οι συνταγματικοί κανόνες που ρυθμίζουν τη λειτουργία των κρατικών οργάνων. Έτσι το πολιτικό κόμμα ενώνει την πολιτική κοινωνία με την κοινωνία των πολιτών.

Το Σύνταγμα, προϋποθέτει, αναγνωρίζει και κατοχυρώνει τη λειτουργία του πολιτικού κόμματος ως θεσμού, ενός θεσμού που περικλείει μέσα του μία δυναμική – την κοινωνική δυναμική – που μπορεί να εκφραστεί και μέσα στα πλαίσια του πολιτεύματος που ιδρύθηκε από το Σύνταγμα. Γι' αυτό αποτελεί και το θεμέλιο για τη συγκρότηση του πολιτικού συστήματος σε κάθε δημοκρατική κοινωνία.

Δ΄ ΠΕΡΙΛΗΨΗ

➤ Ελληνικά

Το δικαίωμα ίδρυσης και συμμετοχής σε πολιτικό κόμμα

Τα πολιτικά κόμματα αναγορεύονται ως συνταγματικός θεσμός κυρίως στο άρθρο 29 , το οποίο κατοχυρώνει την ελεύθερη ίδρυσή τους και την συμμετοχή των Ελλήνων πολιτών σε αυτά . Επιπλέον , το Σύνταγμα επιβάλλει η οργάνωση και η δράση τους , μέσω των οποίων επιδιώκεται η έκφραση της θέλησης του λαού και η συμμετοχή για την άσκηση της κρατικής εξουσίας , να εξυπηρετεί την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος , και λαμβάνει ειδική μέριμνα για την οικονομική τους ενίσχυση από το Κράτος .

➤ Αγγλικά

The right to establish and participate in a political party

The political parties are proclaimed as constitutional institution mainly by the article 29 of the constitution , which guarantees their free establishment and the Greek citizens' participation in them . Furthermore, the constitution imposes their organization and their action to serve the free function of democracy and to provide for financial assistance by the state . And at the same time , through their organization and their action to express the will of the people and their participation in the exertion of state authority .

ΒΑΣΙΚΑ ΛΗΜΜΑΤΑ (λέξεις κλειδιά)

πολιτικό κόμμα	.....	political party
νομική φύση	.....	legal nature
ένωση πολιτών	.....	union at citizens
συνταγματικός σκοπός	.....	constitutional aim
κρατική οικονομική ενίσχυση	.....	state financial assistance
περιορισμοί	.....	restrictions
οργάνωση	.....	organization
απαγόρευση	.....	prohibition
διάλυση	.....	dissolution
ελευθερία	.....	freedom

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Βενιζέλος Ε. , Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου 1, εκδόσεις Παρατηρητής

Βυζάντιος Αλέξανδρος, άρθρο «τις πταίει, η βασιλεία ή τα πολιτικά κόμματα;» σε κείμενα Συνταγματικής Ιστορίας, τομ. Α΄

Γεωργόπουλος Α. Κων/νος, Επίτομον Συνταγματικό Δίκαιο, ΑΘΗΝΑΙ 1973

Δημητρόπουλος Ανδρέας, Οργανωτική λειτουργία του κράτους, τομ. Β΄, Αθήνα 2001

Δημητρόπουλος Ανδρέας, Η συνταγματική θέσις των πολιτικών κομμάτων. Αθήναι 1974

Δρόσος Γιάννης, Η νομική θέσις των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1982

Κασιμάτης Γ., Τα κόμματα ως συνταγματικός θεσμός σε Μελέτες 1, Δημοκρατία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1996

Μάνεσης Αρ., Συνταγματικές Ελευθυρίες

Μπέης Κωνστ., Η Δικαιοσύνη σε δοκιμασία, Εκδοτικός Οίκος Αφοι Π. Σάκκουλα, Αθήνα 1983

Παπαδημητρίου Γιώργος – Σπουρδαλάκης Μ., Τα καταστατικά των πολιτικών κομμάτων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1994

Παπαδημητρίου Γιώργος, Δίκαιο των πολιτικών κομμάτων. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1994

Ράϊκος Αθ., Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Α΄, Τεύχος Α΄, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1989

Τσάτσος Θ. Δημ., Σύνταγμα και πολιτική πραγματικότητα, Κείμενα για τη διαλεκτική σχέση δικαίου και πολιτικής, Επιμέλεια Άλκη Κούρκουλα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

Τσάτσος Δ., Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Β΄, σελ. 113 επ.

Τσάτσος Δ., Προβλήματα Δημοκρατίας

Φουντεδάκη Ν. Πηνελ., Ενδοκαμματική Δημοκρατία και Σύνταγμα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1987

Περιοδικό «Επίκεντρα», Τεύχος 80, Οκτ. – Δεκ. 1994, τίτλος «Προβλήματα Δημοκρατίας: Χρήμα & Πολιτική», Μανώλης Κεφαλογιάννης

Ν Ο Μ Ο Λ Ο Γ Ι Α

ΣτΕ 2145/1979

ΣτΕ 1116/1990

ΣτΕ 4037/1979

ν. δ. 59/1974

ν. 1224/81