

* Το άρθρο αυτό περιλαμβάνει τα κυριότερα σημεία εισήγησης που ο συγγραφέας παρουσίασε σε δημόσια συζήτηση που οργάνωσε στη Θεσσαλονίκη η «Ανανεωτική Κίνηση Δημοκρατικών Δικηγόρων», στις 20-22 Νοεμβρίου 1975, με το γενικό τίτλο «Εκδημοκρατισμός και σύνταγμα» και με συμμετοχή των Φ. Βεγλερή, Γ. Κασσιμάτη, Α. Μάνεση, Ν. Ρώτη και Δ. Τσάτσου. Η εισήγηση έχει ενημερωθεί βιβλιογραφικά, δεσποχώς όμως, λόγω έλλειψης χώρου, αφαιρέθηκαν ορισμένα τμήματα της (μεταξύ άλλων τής εσωτερικής οργάνωσης και τών οικονομικών τών κομμάτων), ενώ άλλα αποδόθηκαν περιληπτικά.



Τά πολιτικά κόμματα σαν συνταγματικός θεσμός*

Γιώργος Ί. Κασσιμάτης

1. Ιστορική ανασκόπηση τής κομματικής ομαδοποίησης.

Τόσο ο ελληνικός όρος «κόμμα», όσο και ο λατινογενής που έχει επικρατήσει στις ευρωπαϊκές γλώσσες, party, parti, Partei, partito, partido, μάς προδίδουν, από τήν αρχή κιόλας, μιάν έννοια ομάδας ή ομαδοποίησης που μορφώνεται μέσα σ' ένα ευρύτερο κοινωνικό σύνολο.

Γιά νά δημιουργηθεί κόμμα απαιτείται ένα κοινό κέντρο έλξης (common interest), ένας βαθμός ειδικής συμπλεκτικότητας σ' ένα μέρος ενός ευρύτερου κοινωνικού συνόλου, ώστε νά μορφοποιείται μιá ιδιαίτερη ομάδα με ένα κάπως σαφή προσωπικό πυρήνα, με μιá στοιχειώδη διάρθρωση (structure) και συνοχή (cohesion), με κοινές επιδιώξεις (common objectives) και με

κάποιο βαθμό επίγνωσης (awareness) τής ειδικής αυτής σχέσης. Μερικοί προϋποθέτουν και τήν ύπαρξη αντίπαλης παράταξης (opponent ή rival faction).

Σ' όλόκληρη τήν ιστορική εξέλιξη αυτής τής ομαδοποίησης μπορούμε νά διακρίνουμε βασικά δύο τύπους σχηματισμού ή λειτουργίας τών ομάδων τούτων: (α) μέσα στο μηχανισμό του πολιτειακού συστήματος και (β) έξω από αυτό τό μηχανισμό. Τό κριτήριο του διαχωρισμού τούτου είναι λειτουργικό. Διαχωρίζει δύο λειτουργικούς χώρους που βρίσκονται σε διαλεκτική αντίθεση.

Στή α' περίπτωση: ή ομάδα ανήκει λειτουργικά στο σύστημα, είναι δηλαδή παράγοντας διαμόρφωσης τής λειτουργίας του πολιτειακού μηχανισμού, ανεξάρτητα από τή νομική σύνδεση με αυτόν· μπορεί δηλ. νά αποτελεί και νομικά ή θεσμικά όργανο ή μέρος οργάνου του κρατικού μηχανισμού, μπορεί και νά διαμορφώνεται «ελεύθερα», δηλαδή νομικά αδέσμευτα μέσα στην οργανική λειτουργία του κράτους ή έξω από αυτήν, αρκεί μονάχα νά συνδέεται λειτουργικά με τόν πολιτειακό μηχανισμό. Όταν έχουμε, βέβαια, ύποχρεωτική ομαδοποίηση (κοινωνικοποίηση) τών ατόμων και άμεση ένταξη τής ομάδας στο οργανικό πολιτειακό σύστημα, όπως συνέβαινε στην αρχαία

Ἑλλάδα μέ τίς «φατρίες» καί στή Ρώμη μέ τίς curiae, δέν μπορούμε νά μιλοῦμε γιά «κόμμα» σάν ἐλεύθερη ὁμαδοποίηση, σύμφωνα μέ τήν ἔννοια τοῦ ὄρου πού ἔχει ἐπικρατήσει(1). Ἀνεξάρτητα ὅμως ἀπό μιὰ τέτοια φορμαλιστική ἐκτίμηση, εἶναι χρήσιμη ἡ ἐξέταση τῆς λειτουργίας τέτοιων ἀνάγκαστικῶν σχηματισμῶν μέσα στό πολιτειακό σύστημα τῶν ταξικῶν κοινωνιῶν παλαιότερων ἐποχῶν, ὅπου συνήθως ἀπαντοῦν, καί ὅπου οἱ ἐλεύθερες ὁμαδοποιήσεις δέν ἦταν δυνατές. Θά μᾶς βοηθοῦσε ἴσως νά κατανοήσουμε βαθύτερα τή λειτουργία τῶν κομμάτων σάν «ἐλευθέρων» σχηματισμῶν μέσα στό σύστημα τῶν συγχρόνων κοινωνιῶν.

Στή 6' περίπτωση: ἡ ομάδα σχηματίζεται ἔξω ἀπό τό πολιτειακό σύστημα καί βρίσκεται σέ διαλεκτική ἀντίθεση πρὸς αὐτό. Εἶναι δυνατό, ὅμως, νά ἀκολουθήσει, γιά τήν πολιτική ἐπικράτησή της, τίς διαδικασίες τοῦ πολιτειακοῦ συστήματος, ὅπως συμβαίνει μέ τά σοσιαλιστικά καί «κομμουνιστικά» κόμματα στά ἀστικά καθεστώτα. Ἐδῶ πρέπει νά σημειωθεῖ ὅτι σήμερα, σέ ὁρισμένες περιπτώσεις ἐμφάνισης νέων κομμάτων, δέν εἶναι πάντοτε εὐκόλο νά διαπιστωθεῖ, ἂν ἡ συμμετοχή τους στό «κρατοῦν» πολιτικό σύστημα εἶναι μόνο διαδικαστική ἢ βαθύτερα λειτουργική.

Τήν παραπάνω διάκριση τῆ συναντοῦμε κιάλας στήν ἀρχαιότητα: ἡ «φατρία» εἶναι ὄργανικό στοιχεῖο τοῦ πολιτειακοῦ συστήματος. Ἀντίθετα, ἡ «στάσις»(2), ἐνσωμάτωσε συνήθως ἀντίθετες ἢ διαφορετικές τάσεις ἀπό ἐκείνες τοῦ πολιτειακοῦ καί κοινωνικοῦ συστήματος. Ὁ Ἀριστοτέλης ἀναφέρει(3) ἀκόμη τούς κομματικούς σχηματισμούς μετά τήν ἀποχώρηση τοῦ Σόλωνα: τῶν «παράλιων», τῶν «πεδιακῶν» καί τῶν «διακρίων» (ὄρεινῶν), καί ἀργότερα τῶν «εὐπόρων» ἢ «γνωρίμων» καί τῶν «δημοκρατικῶν».

Στή Ρώμη, ἐνῶ ἡ curia, σάν ἀναγκαστική ομάδα αἵματος, ἦταν βασικά ὄργανο διαμόρφωσης καί ἔκφρασης τῆς λαϊκῆς θέλησης στό πολίτευμα(4), ἡ pars καί ἡ factio παρουσιάστηκαν σάν ὁμαδοποιήσεις πολιτῶν ἔξω ἀπό τή λειτουργία τοῦ πολιτεύματος. Οἱ factiones (φατρίες) μάλιστα, πού ξεκίνησαν ἀπό τόν Ἰππόδρομο, ἀπόκτησαν μέ τόν καιρό μεγάλη σημασία γιά τή διαμόρφωση τῆς κοινῆς γνώμης. Εἶναι γνωστές οἱ φατρίες τῶν Albati (λευκοί), Russati (ἐρυθροί), Prasinii (πράσινοι) καί Veneti (κυανοί), ἀπό τίς ὁποῖες οἱ δύο τελευταῖες ἀπόκτησαν στό Βυζάντιο καταστροφική δύναμη.

Τό Μεσαίωνα, τό μοναρχικό πολίτευμα καί ἡ ταξικά ὄργανωμένη κοινωνία δέν ἄφηναν περιθώρια νά διαμορφωθοῦν εὐκόλα πολιτικές ὁμαδοποιήσεις. Καί ἐδῶ, ὅπως βασικά καί στήν ἀρχαιότητα ἡ πολιτική θέληση σχηματιζόταν σέ ομάδες πού ἀποτελοῦσαν ὄργανικά μέρη τοῦ πολιτειακοῦ μηχανισμοῦ. Ὅσο, κυρίως στίς ἰταλικές πόλεις, διαμορφώνονταν factiones μέ συχνές συγκρούσεις στήν piazza καί στοὺς δρόμους. Σιγά-σιγά οἱ φατρίες μεταφέρθηκαν στίς αὐλές, ὅπου ἀνταγωνίζονταν γιά τή βασιλική εὐνοία καί ἐπιρροή. Ὅπου ὁ βασιλιάς ἢ ὁ ἡγεμόνας ἀναδεικνυόταν μέ ἐκλογή, ἡ διαφοροποίηση τῶν φατριῶν παρουσιαζόταν ἐντονότερη(5).

Στίς ταξικές, γενικά, κοινωνίες καί στά ὀλιγαρχικά συστήματα στοιχεῖα κομματικῆς ὁμαδοποίησης παρουσιάζουν ἡ «πατρία» (clan) καί ἡ «κλίκα» (clique), ομάδες στηριζόμενες σέ προσωπική βάση καί διατηρούμενες συχνά σέ κοινωνικά καί πολιτικά ὑπανάπτυκτες δημοκρατίες.

Τά κόμματα μέ τή σημερινή τους ἔννοια εἶναι βασικά γέννημα τῆς Ἀγγλίας(6). Οἱ πρώτοι σχηματισμοί κομμάτων ἦταν προϊόν τῶν συγκρούσεων τοῦ στέμματος καί τῆς βουλῆς. Οἱ σχηματισμοί αὐτοὶ ἀποκτοῦν σημαντική πολιτική σημασία ἀπό τό 17ο αἰῶνα ἀνάμεσα στό τρίγωνο ἐξουσίας: στέμμα - βουλή - δικαστήρια τοῦ «κοινοῦ δικαίου». Στίς πόλεις, ὅπως τό Λονδίνο, διαμορφώθηκαν πολιτικές ὁμαδοποιήσεις μέ τούς πλούσιους ἐμπόρους, οἱ ὁποῖες εἶχαν ἀκόμη ὅλα τά χαρακτηριστικά τῶν factions. Τήν ἐποχή αὐτή βρίσκουμε κιάλας στόν Francis Bacon (1561-1626) τίς πρώτες συγγραφικές ἐνασχολήσεις μέ τίς πολιτικές ὁμαδοποιήσεις. Στή Βουλή παρουσιάζονται σάν πρώτοι κομματικοὶ σχηματισμοί, μέ τήν ἀνοδο στό θρόνο τῶν Stuarts (1603-1688), ἐπὶ Ἰακώβου Α' (1603-1625) καί Καρόλου Α' (1625-1649), οἱ ομάδες «Church» ὑπέρ τῆς ἐπίσημης ἐκκλησίας καί οἱ «πουριτανοί» ἐναντίον της. Ἡ ἀπαρχή, πάντως, τῶν πολιτικῶν κομμάτων τοποθετεῖται στήν ἐποχή τοῦ Καρόλου Β' (1660-1685), μέ τή δημιουργία τῶν πρώτων πραγματικῶν κομμάτων: τῶν Tories καί τῶν Whigs, τά ὁποῖα ἔγιναν γρήγορα οἱ πραγματικοὶ φορεῖς τῆς ἰσχύος μέσα στή βουλή. Τήν ἐποχή αὐτή ἀναγνωρίστηκε de facto ἡ νομιμότητα τῶν κομμάτων καί ἀρχίζει ἔτσι τό κομματικό σύστημα πολιτεύματος. Τήν ἴδια ἐποχή ἀρχίζει καί ἡ συστηματική ἐρευνα τοῦ πολιτικοῦ φαινομένου τῶν κομμάτων μέ πρωτοπόρο τόν David Hume(7), ὁ ὁποῖος εἶδε πιά αὐτά σάν ἀναγκαῖο θεσμό τῆς «περιορισμένης μοναρχίας».

Τό κομματικό σύστημα, ὅπως τόδαμε νά γεννιέται στήν Ἀγγλία τήν ἐποχή ἐκείνη καί νά γίνεται ἡ βάση τοῦ ἀστικοῦ κομματικοῦ συστήματος γενικότερα, εἶχε σάν τόπο προέλευσης τή βουλή. Ἦταν δηλαδή προϊόν τοῦ ἱστορικά διαμορφωμένου κοινοβουλευτικοῦ συστήματος.

Ἡ ἐξέλιξη τῆς βουλῆς σέ κύριο ὄργανικό φορέα τῆς πολιτικῆς ἐξουσίας καί ἡ ἐξάρτησή της μέ τήν ἐκλογή ἀπό τό λαό, δημιούργησαν τήν ἀνάγκη στά μέλη της νά ἀναλάβουν καί τό ρόλο τοῦ σχηματισμοῦ τῆς πολιτικῆς θέλησης στά λαϊκά στρώματα. Ἐτσι διαμορφώθηκαν μέσα στή βουλή ομάδες, πολιτικές φράξιες, οἱ ὁποῖες δημιούργησαν ἕνα διαρκῆ λειτουργικό δεσμό μέ τούς ἐκλογεῖς τους γιά νά ἐξασφαλίσουν τήν ἐπανεκλογή. Ἐδῶ ἀκριβῶς βρίσκεται ἡ γένεση καί ἡ ἐξέλιξη τῶν ἀστικῶν κομμάτων. Ἄπ' αὐτά προκύπτει καθαρά ὁ δημιουργικός ρόλος τῆς ἐκλογῆς στήν ἱστορία τοῦ κόμματος.

Παράλληλα ὅμως μ' αὐτές τίς γενεσιουργές δυνάμεις πού

(1) Πρὸλ. Max WEBER. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Studienausgabe Köln, 1964. I. σελ. 211 ἔπ.

(2) Βλ. ΠΛΑΤΩΝΟΣ. *Πολιτεία*, 465b, 556b, 560a. ΑΡΙΣΤΟΤΕΛΟΥΣ *Πολιτικά*, 1286b, 1301b.

(3) Ἀθηναίων *Πολιτεία*, XIII, XXVIII.

(4) Βλ. MOMMSEN. *Römisches Staatsrecht*. Bd. III/1. 4. Aufl. Tübingen 1952. σελ. 89 ἔπ.

(5) Πρὸλ. *Einleitung*, στό LENK/NEUMANN. *Theorie und Soziologie der politischen Parteien* (Darmstadt 1974). Bd. I σελ. XV ἔπ.

(6) Βλ. σχετικὰ τήν παρατεταμένη στήν προηγούμενη σημ. *Einleitung*. σελ. XXV ἔπ. HARVEY AND BATHER *The British Constitution*, 3η ἐκδ. 1972. σελ. 86 ἔπ., 90 ἔπ.

(7) *Of Parties in General*, στό: *The Philosophical Works*, 4 Vol., Vol. 3. London 1882. ἀνατύπωση. Allen 1964. σελ. 127 ἔπ.

παρουσίασε ο μηχανισμός του πολιτικού συστήματος διαμορφώθηκαν αντίστοιχες δυνάμεις -πολύ ισχυρότερες- μέσα στην κοινωνία και έξω από το σύστημα. Τά πραγματικά κόμματα που έκφρασαν τη λαϊκή θέληση και τά κοινωνικά προβλήματα ήταν πάντα εκείνα που γεννήθηκαν έξω από το πολιτειακό σύστημα. Η πλουραλιστική διάγκωση της κοινωνίας προκάλεσε ομαδοποιήσεις, οι οποίες δέν είχαν, βασικά, λειτουργική σχέση με τό πολιτικό σύστημα, αλλά αντίθετα επιδίωκαν τόν πολιτειακό μετασχηματισμό. Πηγή τέτοιων πολιτικών ομαδοποιήσεων ήταν ή τάξη τών εργατών. Η νέα άξίωση, που γεννήθηκε με τήν κοινωνική εξέλιξη και προβλήθηκε έντονα και μαχητικά κατά κύριο λόγο από τό παγκόσμιο εργατικό κίνημα, ήταν ο μετασχηματισμός του κράτους από άπολυτο άντικοινωνικό θεσμό σέ κοινωνικό. Έπρεπε πιά νά γεφυρωθεί τό χάσμα κράτους και κοινωνίας. Με τίς νέες αυτές άξιώσεις, τά άστικά κόμματα άναγκάστηκαν νά άναδιοργανωθούν σέ άνταγωνίσιμες πολιτικές ομάδες. Τά φιλελεύθερα κόμματα, χωρίς νά μπορέσουν νά ξεπεράσουν τή δογματική τους βάση: έλευθερία από τό κράτος, επιμένοντας έτσι στο χωρισμό κράτους και κοινωνίας, άναγκάστηκαν παράλληλα νά δεχτούν τόν παρεμβατισμό. Τά συντηρητικά κόμματα άναγκάστηκαν και αυτά νά έλθουν σέ αντίφαση με τίς άρχές τους, γιά ν' άνταγωνιστούν τό εργατικό κίνημα. Έτσι ή άστική δημοκρατία μετάθεσε όριστικά τό ρόλο της από ρόλο δημιουργίας άταξικής έλευθερίας σέ ρόλο άμβύλωσης και πρόληψης τών κοινωνικών συγκρούσεων γιά τή συντήρηση της άστικής τάξης με τήν έδιοκτησία τών μέσων παραγωγής.

Ένώ τά εργατικά κόμματα έχουν τόπο προέλευσης τόν κοινωνικό μηχανισμό, ή Άγγλία σ' αυτό τό σημείο παρουσιάζει διαφορά: Έκει και τό εργατικό κόμμα διαμορφώθηκε μέσα στη Βουλή, σάν φράξια που προήλθε από τή διάσπαση του φιλελεύθερου κόμματος και τών άριστερών. Στην Κεντρική Εδρώπη, αντίθετα, τά εργατικά κόμματα προσήλθαν άμεσα από τό εργατικό κίνημα. Ήταν έξωκοινοβουλευτικές ομαδοποιήσεις και βασικά έχθρικές προς τό κρατούν σύστημα. Η είσοδος τους στο κοινοβούλιο και γενικά στίς διαδικασίες του πολιτεύματος άκολούθησε τόν κοινωνικοπολιτικό σχηματισμό τους. Στην επανάσταση της Γαλλίας και στίς πολιτικές κινητοποιήσεις της Γερμανίας και άλλων ευρωπαϊκών χωρών που σημειώθηκαν τό 1848, τά κόμματα της άριστεράς διασπάστηκαν σέ «άστικά» ή «μετριοπαθή», που έδειξαν σαφή διάθεση συμφύλιωσης με τήν άστική δημοκρατία, και σέ «ριζοσπαστικά» ή «προλεταριακά», που κράτησαν περισσότερο μαχητικές θέσεις άπέναντι στο σύστημα. Τό φαινόμενο αυτό που άνάλυσε με όξυδέρκεια ο Μάρξ στη 18η Μπρυμαίρ του Λουδοβίκου Βοναπάρτη (1852), είναι χαρακτηριστικό γιά τήν προέλευση τών προοδευτικών κομμάτων. Άλλά και οι συντηρητικές παρατάξεις που πήραν μέρος σ' αυτές τίς συγκρούσεις (ή συντηρητική δεξιά και τό «φιλελεύθερο» κέντρο) ήταν κομματικοί σχηματισμοί του πολιτικού χώρου έξω από τό πολιτειακό σύστημα της μοναρχίας(8).

Τό 19ο αιώνα και ώς τό Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο τά πολιτικά κόμματα στην Εδρώπη διακρίνονται χονδρικά στα κόμματα που διαμορφώθηκαν μέσα στο πολιτεύμα της συνταγματικής μοναρχίας και της βασιλευόμενης δημοκρατίας και άποτελέσαν λειτουργικούς παράγοντες του πολιτεύματος, και σ' εκείνα που

διαμορφώνονταν από έντονες κοινωνικές ομαδοποιήσεις, όπως τό εργατικό κίνημα, και βρίσκονταν, μπορούμε νά πούμε, στο περιθώριο της λειτουργίας του πολιτεύματος. Στην πρώτη κατηγορία άνήκουν τά συντηρητικά από τή μιá μεριά και τά φιλελεύθερα από τήν άλλη. Στη διάκρισή τους έπαιξε ούσιαστικό ρόλο ο μονάρχης. Τά συντηρητικά υιοθέτησαν βασικά τίς φιλοβασιλικές τάσεις σέ αντίθεση με τά φιλελεύθερα που εκπροσωπούσαν συνήθως τίς αντιβασιλικές.

Άπό τήν αρχή του αιώνα μας ή έρευνα πάνω στα κόμματα έγινε συστηματική, άπόκτησε έπιστημονική αυτοτέλεια και έγινε άντικείμενο της νομικής έπιστήμης. Η έποχή αυτή άρχισε βασικά με τούς R. Michels(9), Max Weber(10) και M. Ostrogorski(11).

Τήν εποχή της Βαϊμάρης, ή νομική συζήτηση στράφηκε βασικά στη συνταγματική έννοια της κομματικής δημοκρατίας και του εκλογικού συστήματος.

Μετά τό Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, με τή συνταγματοποίηση των κομμάτων στο Θεμελιώδη Νόμο της Βόννης, ή έπιστήμη άντιμετώπισε πιά σοβαρά τά προβλήματα της έσωτερικής οργάνωσης και τών οικονομικών μέσων των κομμάτων.

2. Η άνυποληψία του κόμματος και ή άποφυγή της συνταγματικής ρύθμισής του.

Τό πολιτικό κόμμα ήταν άνεκαθεν τό enfant terrible του πολιτειακού δίου. Γι αυτό και ή άποστροφή άπ' αυτό άποτελεί μιá παράλληλη ιστορία των κομμάτων τόσο παλιά όσο και τά κόμματα. Η ιστορία αυτή είναι γεμάτη από άντικομματικό μίσος και άντικομματική περιφρόνηση τόσο διανοουμένων όσο και πολιτικών άνδρων από όλες τίς πολιτικές ιδεολογίες του παρελθόντος. Άκόμη και σ' αυτή τήν Άγγλία, που είναι ή γενέτειρα του άστικού κομματικού συστήματος, ή χωρίς ούσιαστική διάκριση - έναλλαγή των δρων party και faction είναι ένδεικτική της χαμηλής ύπόληψης που είχε τό κόμμα: έθεωρείτο πάντα σά φατρία με τή μειωτική έννοια της λέξης. Αύτός είναι ο λόγος που τό δίκαιο άγνόησε σχεδόν ώς τήν εποχή μας τό ζωντανό αυτό παράγοντα της πολιτικής ζωής. Τό 1918 ο Max Weber παρατηρούσε πώς «τήν ύπαρξη των κομμάτων δέ γνωρίζει κανένα σύνταγμα και (τουλάχιστον στη Γερμανία) κανένας νόμος»(12). Τό σύνταγμα της Βαϊμάρης, τό σύνταγμα που οργάνωσε τήν κομματική δημοκρατία, άγνόησε και αυτό τά κόμματα,(13) ώστε νά γράφει ο Triepel τό 1927 ότι αυτά άποτε-

(8) Προβλ. Heinrich SCHOLLER, Die Grundrechtsdiskussion in der Paulskirche. Eine Dokumentation, Darmstadt, 1973.

(9) Der Konservative Grundzug der Partei-Organisation, στο Monatsschrift für Soziologie: I. Jahrgang, Leipzig 1909, σελ. 228 έπ., και: Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie (1911).

(10) Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland (1917) και Politik als Beruf (1919), που άναδημοσιεύθηκαν σάν τόμο Gesammelte Politische Schriften, 2η έκδοση, Tübingen 1958, σελ. 312 έπ., και 516 έπ. Βλ. επίσης και στο Wirtschaft und Gesellschaft (πρώ πάνω σημ. 1), II, σελ. 1063 έπ. (1η έκδοση, Tübingen 1922).

(11) Democracy and the Organisation of Political Parties, London 1902.

(12) Wirtschaft und Gesellschaft, II, σελ. 1063.

(13) Έκτός από τό άρθρο. 130 § 1, που άνέφερε μονάχα τή λέξη στη διάταξη που άπαγόρευε στους δημοσίους υπαλλήλους νά ύπηρετούν ένα κόμμα.

λούν «έξωσύνταγματικά φαινόμενα» (14). Μετά τόν Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο τά κόμματα άρχισαν νά εμφανίζονται στους έκλογικούς νόμους.

Ένώ από τίς άρχές του αιώνα μας τά πολιτικά κόμματα, μέ πρωτοπόρους, όπως είδαμε, τόν Max Weber, τόν Michels και τόν Ostrogorski(15), έπαυσαν νά είναι αποκλειστικό αντικείμενο τής πολιτικής έρευνας και πέρασαν και στό χώρο του πολιτειακού δικαίου (ό Goerg Jellinek(16) και πολλοί άλλοι ασχολούνται διεξοδικά μέ αυτά), έπρεπε ώστόσο νά περάσει ό Β΄ Παγκόσμιος Πόλεμος γιά νά τά αναγνωρίσει μέ ρητές διατάξεις ό συντακτικός νομοθέτης.

Στήν Ελλάδα τά πολιτικά κόμματα δέν άγνοήθηκαν από τό συνταγματικό νομοθέτη λιγότερο από τίς άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Άν έξαιρέσουμε τά δικτατορικά συντάγματα του 1968 και 1973, τό Σ. 1975 είναι τό πρώτο πού περιέλαβε διατάξεις γιά τά πολιτικά κόμματα(17).

Άπό τήν ύπόλοιπη Δυτική Ευρώπη, διατάξεις ειδικές γιά τά πολιτικά κόμματα περιέχουν σήμερα τά συντάγματα τής Δυτικής Γερμανίας(18), τής Γαλλίας(19), τής Ίταλίας(20), τής Τουρκίας(21), τής Πορτογαλίας(22) και τής Ίσπανίας(23). Τά δέ συντάγματα τής Αυστρίας(24), τής Ίσλανδίας(25) και τής Δανίας(26) αναφέρουν άπλάς τά κόμματα στή ρύθμιση άλλων θεμάτων.

Έδώ πρέπει νά σημειωθεί ότι και στά κράτη του σοσιαλιστικού συνασπισμού τό κόμμα άποτελεί βασικά έννοια τής συνταγματικής πραγματικότητας και όχι τής συνταγματικής ρύθμισης, γιατί και τά σοσιαλιστικά συντάγματα άποφεύγουν συνήθως, μέ λίγες έξαιρέσεις(27), τίς ειδικές διατάξεις γιά τά κόμματα. Τοúτο είναι ιδιαίτερα περιεργο, πρώτο, γιατί εκεί τό κόμμα άποτελεί ούσιώδη παράγοντα του πολιτειακού μηχανισμού και δεύτερο, γιατί στό πολιτικό αυτό σύστημα δέ βαρύνεται μέ τήν ιστορία τής άνυποληψίας πού βαρύνεται στή Δύση(28).

3. Τά πολιτικά κόμματα σάν συνταγματικός θεσμός

Ή συνταγματοποίηση του θεσμού τών πολιτικών κομμάτων θέτει επί τάπητος τά έξής βασικά θέματα, μέ ένα πλατύ κύκλο προβλημάτων τό καθένα. Τά θέματα αυτά είναι:

(α) Ή «κατ' άρχήν» σημασία τής συνταγματοποίησης του θεσμού.

(β) Ή νομική φύση και τό νομικό περιεχόμενο του πολιτικού κόμματος.

(γ) Ή συνταγματική θέση του πολιτικού κόμματος στό χώρο τής λειτουργίας του άστικού δημοκρατικού πολιτεύματος.

(δ) Ή έσωτερική όργάνωση και λειτουργία τών πολιτικών κομμάτων.

(ε) Τό οικονομικό καθεστώς τών πολιτικών κομμάτων. Όπως είναι φυσικό σέ ένα άρθρο μόνο μιά άπλή και σύντομη σκιαγράφηση αυτών τών θεμάτων μπορεί νά γίνει. Τοúτο θά έπιχειρήσουμε μέ βάση τό Σ. 1975, και ειδικότερα τό άρθρο 29(29), ανατρέχοντας και σ'ό,τι μπορεί νά μās προσφέρει ή συγκριτική έρευνα. Μ' αυτό τόν τρόπο ίσως πλησιάσουμε μιά σωστή έρμηνεία και σκεφθούμε γιά ένα σωστό περιεχόμενο τών

διατάξεων του άρθρου 29. Γιατί, όπως είναι γνωστό, οί διατάξεις ενός συντάγματος -όπως και κάθε νόμου- διατυπώνονται πολλές φορές μέ πολιτικές ύστεροβουλίες, μέ πολιτικές μικροφοβίες, μέ έλλειψη ευθύνης και μέ πολλές άλλες ανθρώπινες άδυναμίες του ιστορικού νομοθέτη. Όταν όμως φύγουν από τά χέρια του νομοθέτη τό σύνταγμα και οί νόμοι λευτερώνονται άπ' αυτόν και τίς άδυναμίες του, άποκτούν αυτότέλεια και παίρνουν τό νόημά τους μέ τήν έρμηνεία. Έτσι και τό άρθρο 29 μπορεί νά πάρει, ως ένα σημαντικό προχωρημένο σημείο, τό σωστό νόημά του. Θά πρέπει διαρκώς νά θυμόμαστε ότι ή συντακτική έξουσία του λαού δέ σταμάτησε στις 9 Ίουνίου 1975.

α. Ή «κατ' άρχήν» σημασία τής συνταγματοποίησης του θεσμού τών πολιτικών κομμάτων.

Τό θέμα αυτό είναι βασικά θέμα συντακτικής πολιτικής. Αναφέρεται δηλ. στό ζήτημα τής σκοπιμότητας τής συνταγματικής πρόδλεψης και ρύθμισης του πολιτικού κόμματος.

(14) Die Staatsverfassung und die politischen Parteien. Berlin 1927. σελ. 24.

(15) Βλ. πύό πάνω σημειώσεις 9 - 10.

(16) Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 7 Neudruck. 1960. σελ. 113 έπ.

(17) Τό σύνταγμα του 1927 άνέφερε στό άρθρο 55 §2 τά κόμματα, όρίζοντας ότι οί έξεταστικές επιτροπές άποτελούνται από βουλευτές «κατ' άναλογίαν τής δυνάμεως τών κομμάτων».

(18) Άρθρο 21 του Θεμελιώδους Νόμου του 1949, ή παράγραφος 2 του όποιου προβλέπει τή δυνατότητα άπαγόρευσης κομμάτων από τό Όμοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο άν «σύμφωνα μέ τούς στόχους τους ή τή συμπεριφορά τών διαπύδων τους, άποσκοπούν νά βλάψουν ή νά παραμερίσουν τή θεμελιώδη δημοκρατική τάξη ή νά θέσουν σέ κίνδυνο τήν ύπόσταση τής Όμοσπονδιακής Δημοκρατίας τής Γερμανίας».

(19) Άρθρο 4 του συντάγματος του 1958 πού προβλέπει ότι «τά κόμματα και οί πολιτικές ένώσεις συμκράττουν στις έκλογικές άποφάσεις. Σχηματίζονται και όρουν έλεύθερα. Όφείλουν νά τηρούν τίς άρχές τής εθνικής κυριαρχίας και τής δημοκρατίας».

(20) Άρθρο 49 του συντάγματος του 1947 πού προβλέπει ότι «όλοι οί πολίτες έχουν τό δικαίωμα έλεύθερα νά συνιστούν κόμματα, γιά νά συντελούν μέ δημοκρατικό τρόπο στόν καθορισμό τής εθνικής πολιτικής». Έξ άλλου, τό άρθρο 98 §3 προβλέπει πώς ό νόμος μπορεί νά θέτει περιορισμούς στό δικαίωμα συμμετοχής σέ πολιτικά κόμματα τών δικαστικών, στρατιωτικών, όστυνομικών και διπλωματικών ύπαλλήλων.

(21) Άρθρα 56 και 57 του συντάγματος του 1961, τό δεύτερο από τά όποια προβλέπει τή δυνατότητα νά άπαγορεύονται από τό Συνταγματικό Δικαστήριο πολιτικά κόμματα πού τό καταστατικό, τό πρόγραμμα και ή όράση τους δέν άνταποκρίνονται «στις άρχές τής προεδρικής και λαϊκής δημοκρατίας, στά ανθρώπινα δικαιώματα και έλευθερίες και στό θεμελιώδη κανόνα του άδιαίρετου του κράτους και του λαού».

(22) Άρθρο 117 του συντάγματος του 1976, πού προβλέπει σέ μιά πρώτη παράγραφο ότι «τά πολιτικά κόμματα συμμετέχουν στό όργανα πού βασίζονται στήν άμεση και καθολική ψηφοφορία, άνάλογα μέ τή δημοκρατική αντιπροσωπευτικότητα τους, και σέ μιά δεύτερη ότι «τό δικαίωμα τής δημοκρατικής αντιπολίτευσης στό πλαίσιο του συντάγματος άναγνωρίζεται στις μειονότητες».

(23) Άρθρο 6 του συντάγματος του 1978, πού προβλέπει ότι «τά πολιτικά κόμματα εκφράζουν τόν πολιτικό πλουραλισμό, συντρέχουν στή διαμόρφωση και έκφραση τής θέλησης του λαού και άποτελούν θεμελιώδες μέσο γιά τήν πολιτική συμμετοχή. Ή ίδρυση και άνάπτυξη τής όράσης τους είναι έλεύθερη στό πλαίσιο του συντάγματος και του νόμου. Ή έσωτερική τους διάρθρωση και λειτουργία όφείλουν νά είναι δημοκρατικές».

i. **Η αναγνωριστική σημασία της συνταγματοποίησης.** Το πρώτο ερώτημα στον όπτικό αυτό χώρο είναι: *τί αλλάζει στην πολιτειακή και πολιτική κατάσταση ή συνταγματική ρύθμιση. Ποιά βασική ή «κατ' αρχήν» μεταβολή δημιουργείται στη συνταγματική τάξη με τη συνταγματοποίηση του κόμματος.*

Τό κόμμα, όχι μονάχα στα κοινοβουλευτικά συστήματα, αλλά σέ κάθε μορφή άστικης δημοκρατίας αποτελούσε, τουλάχιστον από την εποχή της Βαϊμάρης και εδώ, στην Άγγλία και στην Άμερική από παλιότερα, έναν οργανισμό έμμεσα αναγνωριζόμενο από τό σύνταγμα. Άποτελούσε ένα θεσμό της «*συνταγματικής πραγματικότητας*». Τούτο αναγνωρίζουν όλοι οι Έλληνες συνταγματολόγοι από τό Σβώλο και εδώ, ό όποιος μάλιστα στό έργο του τό 1928 *Τό νέο Σύνταγμα και οι βάσεις τοῦ πολιτεύματος*(30), αναγνώριζε τό κόμμα «*ανεξάρτητα, θέβαια, από την επιστημονική ορθότητα της άποψης-σάν «έμμεσον οργανον τοῦ κράτους, άσκοῦν λειτουργίαν Δημοσίου Δικαίου, όμοίαν πρός τάς τών λοιπών εν τή διαδικασίᾳ τής εκλογής οργάνων τοῦ Κράτους*». Ό ίδιος συνταγματολόγος στό σύγγραμά του *Συνταγματικόν Δίκαιον*(31) άφιερώνει στό κοινοβουλευτικό «*κομματικόν σύστημα*» ιδιαίτερο κεφάλαιο. Ό Μάνεσης επίσης σέ πολλά σημεία τοῦ έργου του *Αί εγγυήσεις τήρησης τοῦ Συντάγματος* αναγνωρίζει τά κόμματα σά λειτουργικά στοιχεία τοῦ πολιτεύματος(32).

Σχετικά μέ τή νομική φύση τών κανόνων πού διαμορφώθηκαν μέ τήν καθιέρωση τής κομματικής δημοκρατίας, νομίζω ότι πολλοί τέτοιοι κανόνες δέν ήταν μονάχα άπλές «*συνθήκες πολιτεύματος*», αλλά *συνταγματικοί έθιμκοί κανόνες*. Π.χ. ή μετά τίς εκλογές ανάθεση τής έντολής στόν άρχηγό τοῦ πλειοψηφήσαντος κόμματος, ή ύπαρξη και τά βασικά δικαιώματα τής αντιπολίτευσης, ή σύνθεση τών κοινοβουλευτικῶν επιτροπῶν ανάλογα μέ τή δύναμη τών κομμάτων κ.ά. αποτελούσαν, κατά τή γνώμη μου, ανεξάρτητα από τήν ύπαρξη διατάξεων κοινού δικαίου (κανονισμῶν βουλῆς κλπ.), *κανόνες συνταγματικού έθιμου*.

Άπό τό παραπάνω συνάγεται ότι ή συνταγματοποίηση τοῦ θεσμοῦ τών πολιτικῶν κομμάτων έχει *αναγνωριστικό και όχι διαπλαστικό χαρακτήρα, σ' ό,τι άφορᾷ τή βασική λειτουργία τοῦ πολιτεύματος. Δέν δημιουργήσε* δηλαδή ουσιαστική μεταβολή στη λειτουργία αὐτή. *Η πράξη είχε προλάβει τό συντακτικό νομοθέτη.*

ii. **Η θετική σημασία της συνταγματοποίησης.** *Η συνταγματοποίηση τοῦ θεσμοῦ τών πολιτικῶν κομμάτων, παρά τό γενικό αναγνωριστικό της χαρακτήρα, έχει αναμφισβήτητα τή θετική σημασία ότι κάνει πιά συγκεκριμένο τό ρόλο τοῦ κόμματος πού, σύμφωνα μέ τή συντακτική θέληση και τό πνεῦμα τοῦ πολιτεύματος, αποτελεί τόν οδηγό γιά τήν οργάνωση τών πολιτικῶν δυναμῶν. Η συνταγματική αναγνώριση τών πολιτικῶν κομμάτων δημιουργεί έτσι «*ασφάλεια δικαίου*» σχετικά μέ τό θεσμό αὐτό, δίνοντας σαφή συνταγματική βάση στη πολιτική ομαδοποίηση. Η έμπειρία τής Βαϊμάρης έδειξε ότι ή ασφάλεια αὐτή χρειάζεται. Τότε δρέθηκαν οι αντιδημοκρατικοί έρμηνευτές πού υποστήριξαν ότι, άφού τό σύνταγμα δέν κατοχυρώνει ρητά τό κομματικό σύστημα, μπορεί ή δομή τής δημοκρατίας νά συμπληρωθεῖ μέ τόν «*υπερκομματικό*» *άρχηγό τοῦ κράτους* ή μέ έναν υπερκομματικό δημοσιούπαλληλικό μηχανισμό(33). Πρέπει εδώ νά σημειωθεῖ ότι ή δυσφήμιση τοῦ κόμματος έπι-*

χειρείται πάντοτε -όπως και σήμερα- από αὐταρχικά (δικτατορικά, μοναρχικά κλπ.) στοιχεία και γενικά από κοινωνικά στοιχεία πού αισθάνονται τή θέση τους νά κινδυνεύει σ' ένα άνοικτό πεδίο δημοκρατικού έλέγχου.

Διαπλαστικά διαμορφώνονται, έξ άλλου, από τή συνταγματοποίηση τοῦ θεσμοῦ τά πλαίσια νομιμότητας τών πολιτικῶν κομμάτων σχετικά κυρίως μέ τό λεπτομερειακό καθορισμό τών ορίων τής κομματικής ελευθερίας. Τά ουσιαστικά όρια νομιμότητας πού χαράσσει τό άρθρ. 29: «*ύπηρεσία εις τήν ελευθέραν λειτουργίαν τοῦ πολιτεύματος*», ανεξάρτητα από τήν άσάφεια και τό άδόκιμο τής διατύπωσης, δέν μπορούμε νά πούμε ότι στενεύει τά όρια πού είναι χαραγμένα γενικά από τή συνταγματική τάξη. Οι άλλες όμως διατάξεις τοῦ άρθρ. 29 περιχαράσσουν διαπλαστικά τά όρια τής κομματικής ελευθερίας.

6. Η νομική φύση τοῦ κόμματος και τό περιεχόμενο τής έννοιάς του

i. **Οι διάφορες άποψεις.** *Ός τή συνταγματοποίηση τοῦ θεσμοῦ, τό πολιτικό κόμμα εκινεῖτο σάν οργανισμός ιδιωτικού δικαίου στό περιθώριο τοῦ συνταγματικού δικαίου. Η νομική του ύπαρξη στηριζόταν μονάχα στη συνταγματική εγγύηση τοῦ «*συνεταιριζέσθαι*» και ένδεχόμενα, σέ μιά διαπλαστική έρμηνεία τών άρχῶν τοῦ πολιτεύματος.*

Άπό τή συνταγματοποίηση τοῦ θεσμοῦ και εδώ άρχισε

(24) Άρθρο 35, πού αναφέρει τά κόμματα στη διαδικασία εκλογῆς τών μελών τοῦ Bundesrat.

(25) Άρθρο 31, πού αναφέρει τά κόμματα στη ρύθμιση τής εκλογῆς τοῦ Althing.

(26) Άρθρο 78 §4. Η σχετική διάταξη περιλαμβάνεται στό άρθρο πού ρυθμίζει τό δικαίωμα σύστασης ένώσεων και αναφέρεται γενικά στίς πολιτικές ένώσεις, χωρίς νά κατονομάζει ειδικά τά πολιτικά κόμματα.

(27) Βλ. π.χ. τό νέο σύνταγμα τής Λαϊκής Δημοκρατίας τής Γερμανίας πού, στό άρθρο 1, διακηρύσσει ρητά τό βασικό ρόλο τοῦ μαρξιστικοῦ-λενινιστικοῦ κόμματος και στό άρθρο 29 αναφέρει τά πολιτικά κόμματα σάν χώρο πραγμάτωσης τών συμφερόντων τών πολιτῶν.

(28) Βλ. ώστόσο τό άρθρο 6 τοῦ νέου σοβιετικού συντάγματος τοῦ 1977, πού αναγνωρίζει πιά ρητά άπ' ό,τι τά προηγούμενα συντάγματα τής Ε.Σ.Σ.Δ. τόν άποφασιστικό ρόλο τοῦ κομμουνιστικοῦ κόμματος στη λειτουργία τοῦ πολιτικοῦ συστήματος.

(29) Τό άρθρο 29 ορίζει: «1. Έλληνες πολῖται, έχοντες τό δικαίωμα τοῦ εκλέγειν, δύνανται νά ίδρῶνεν ελευθέως και νά μετέχουν εις πολιτικά κόμματα, ή οργανώσεις και ή δράσεις τών όποιῶν οφείλει νά ύπηρετῆ τήν ελευθέραν λειτουργίαν τοῦ δημοκρατικοῦ πολιτεύματος.

Πολῖται, μή αποκτήσαντες ἔτι τό δικαίωμα τοῦ εκλέγειν, δύνανται νά μετέχουν εις τά τμήματα νέων τών κομμάτων.

2. Νόμος δύνανται νά ορίσῃ τήν οικονομικήν ὑπό τοῦ Κράτους ένίσχυσιν τών κομμάτων και τήν δημοσιότητα τών εκλογικῶν δαπανῶν αὐτῶν και τών ὑποψηφίῶν βουλευτῶν.

3. Άπαγορεύονται άπολύτως αι οιασδήποτε μορφῆς εκδηλώσεις ὑπέρ πολιτικῶν κομμάτων τών δικαστικῶν λειτουργῶν, τών στρατιωτικῶν εν γενει και τών οργάνων τών σωμάτων ασφαλείας και τών δημοσίων ὑπαλλήλων, ὡς και ή ενεργός ὑπέρ κόμματος δράσις τών ὑπαλλήλων νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου, τών δημοσίων επιχειρήσεων, ὡς και τών οργανισμῶν τοπικῆς αυτοδιοικήσεως.

(30) Σελ. 97.

(31) Τόμ. Α' (1934) σελ. 359 κ.έ.

(32) Ιδιαίτερα αναφέρονται σά σχετικά μέ τήν επιλογή τοῦ πρωθυπουργοῦ, από τόν άνώτατο άρχοντα, στόν τόμο II, σελ. 433 κ. έπ.

(33) Βλ. LENK/NEUMANN, *Einleitung*, σελ. XLVIII, 6λ. πιά πάνω, σημείωση 5.

βασικά σε μεγάλη κλίμακα ή επιστημονική συζήτηση, κυρίως στη Γερμανία, για τη νομική φύση του πολιτικού κόμματος. Πάνω σ' αυτό το θέμα έχουν διατυπωθεί διάφορες απόψεις που μπορούν να καταταγούν σε δύο κατηγορίες, με βάση τη διάκριση σε ενώσεις ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου.

Πρώτη κατηγορία: *τά πολιτικά κόμματα είναι ενώσεις προσώπων ιδιωτικού δικαίου με σκοπούς πολιτικούς.* Σύμφωνα με τη βασική αυτή άποψη τά κόμματα διακρίνονται από τις ενώσεις που καλύπτει τό δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, γιατί αποτελούν πολιτικούς οργανισμούς που βρίσκονται, βέβαια, έξω από τόν κρατικό χώρο, ανάμεσα όμως σ' αυτόν και στην κοινωνία. Αποτελούν δηλαδή ενδιάμεσους φορείς της συνταγματικής ζωής, *ιδιωτικού όμως δικαίου.* Τήν άποψη αυτή, που φαίνεται νάβαι ή κρατούσα στη θεωρία, τή συναντά κανείς με πολλές διαφοροποιήσεις(34).

Δεύτερη κατηγορία: *Τά πολιτικά κόμματα ανήκουν στο δημόσιο χώρο.* Έδώ έχουμε διάφορες απόψεις που διαφέρουν ριζικά μεταξύ τους:

(α) *Τά πολιτικά κόμματα είναι κρατικά όργανα.* Καί ή άποψη αυτή εμφανίζεται από διάφορες πολιτικές θέσεις:

(αα) Τό «κρατικό κόμμα» (Staatspartei) του έθνικοσοσιαλισμού και του φασισμού. Έδώ τό κόμμα έχει άμεση εξάρτηση από τό κράτος μέσω του άρχηγού του (Führer). Βάση τής δομής και τής λειτουργίας του είναι τό «Führerprinzip».

(ββ) *Τά κόμματα είναι κρατικά όργανα γιατί άσκοίν λειτουργίες του πολιτεύματος(35).*

(γγ) *Τά κόμματα είναι «συνταγματικά όργανα».* Πάγια άποψη του Όμοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου τής Γερμανίας(36) που θεωρεί τά κόμματα όργανα τής συνταγματικής τάξης. Η άποψη αυτή θεμελιώνεται στις ίδιες βάσεις με τήν προηγούμενη καθώς και στη συνταγματική πρόβλεψη. Καί τό Όμοσπονδιακό Δικαστήριο θεωρεί τά κόμματα «άναδεικνύοντα όργανα» και όχι όργανα του κρατικού μηχανισμού(37).

(δ) *Τά πολιτικά κόμματα δέν είναι μέν κρατικά όργανα, αλλά και δέν ανήκουν στο χώρο του ιδιωτικού δικαίου.* Η

(34) Ηρόλ. π.χ. MAUNZ, MAUNZ-DÜRIG-HERZOG. *Grundgesetz*, An. 21 και *Staatsrecht*, 18. Aufl. σελ. 77 έπ. (312). MANGOLD KLEIN. *Das Bonner Grundgesetz*, I. σελ. 613 έπ., MENGEL. AOR. 78 (1952/53), σελ. 151 έπ., (κατ' αυτόν τά κόμματα είναι ιδιωτικές ενώσεις που άσκοίν «κατ' εξουσιοδότηση» δημόσια λειτουργία).

(35) Πρώτη άποψη του ΣΒΩΛΟΥ (πιο πάνω, σημ. 30). Έπίσης G. RADBRUCH. *Die politischen Parteien im System des Deutschen Verfassungsrechts*, στο *Handbuch des Deutschen Staatsrechts* των G. ANSCHUTZ/R. THOMAS, Bd. I, σελ. 285 έπ., Ο RADBRUCH θεωρεί τά κόμματα σαν «δημοιργικά» ή «άναδεικνύοντα» όργανα (Kreationsorgane) σύμφωνα με τή διάκριση των κρατικών όργάνων του G. JELLINEK (*Allg. Staatslehre*, 3. Aufl., σελ. 545).

(36) BVerfGE, I, 208 έπ. 3, 9 έπ. 6, 367 έπ., 20, 56 έπ., 24, 329, 27, 17 και 157.

(37) Για τήν άποψη του Όμ. Συντ. Δικ. τής Γερμανίας βλ. περισσότερο στη διδακτορική διατριβή του Α. ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΥ. *Η συνταγματική θέση των πολιτικών κομμάτων*, 1974, σελ. 106 έπ.



νομική τους φύση είναι δημοσίου δικαίου και βρίσκονται μεταξύ του «κρατικού» μηχανισμού και του «μή κρατικού», στο χώρο της μόρφωσης της πολιτικής θέλησης. Μ' αυτή την έννοια είναι συνταγματικοί οργανισμοί.(38).

(γ) Μέ τις παραπάνω απόψεις συνδέεται και τό ζήτημα, άν τό πολιτικό κόμμα έχει ή πρέπει νά έχει νομική προσωπικότητα ή άν είναι μονάχα οργανισμός δημοσίου, ή, ειδικότερα, συνταγματικού δικαίου.

ii. Προσπάθειες όρισμού του κόμματος. Μετά τή γενική αναγνώριση του κόμματος σάν παράγοντα τής συνταγματικής ζωής και πολύ περισσότερο μετά τή συνταγματοποίηση του θεσμού άρχισαν νά εμφανίζονται στά συγγράμματα του συνταγματικού δικαίου και όρισμοί του κόμματος.

(α) Οί όρισμοί του κόμματος πού άπαντούν συνήθως(39) περιέχουν τά έξής βασικά στοιχεία:

— έκούσια ένωση πολιτών μέ στοιχειώδη όργάνωση.

— ίδιοι πολιτικοί σκοποί.

— ειδικός σκοπός: ή κατάληψη τής έξουσίας γιά νά καταστήσουν σκοπούς του κράτους τούς πολιτικούς τους σκοπούς.

(β) 'Ο γερμανικός νόμος γιά τά κόμματα(40) δίνει τόν ακόλουθο όρισμό:

«Πολιτικά κόμματα είναι ένώσεις πολιτών, οί όποίες επιδιώκουν διαρκώς ή γιά μακρό χρόνο στόν χώρο του 'Ομοσπονδιακού Κράτους ή μās όμόσπονδης χώρας νά άσκούν επίδραση στό σχηματισμό τής πολιτικής θέλησης και νά συμπτράττουν

στήν εκπροσώπηση του λαού στην 'Ομοσπονδιακή ή σέ μία όμόσπονδη βουλή».

'Ο όρισμός αυτός είναι σωστότερος, γιατί νομίζω πώς άρκει ή συμβολή στην εκπροσώπηση του λαού μέ έπηρεασμό τής λαϊκής θέλησης χωρίς νά άπαιτείται σάν άμεσους σκοπός ή κατάληψη τής έξουσίας ή ή κατάληψη τής έξουσίας και ή έφαρμογή του προγράμματός τους.

iii. Τό σύνταγμα 1975. Τό 'Ελληνικό σύνταγμα 1975 δέν προσδιορίζει θετικά τό έννοιολογικό περιεχόμενο του κόμματος, όπως συμβαίνει μέ άλλα συντάγματα πού δίνουν τά βασικά του στοιχεία(41). Θέτει μονάχα ένα όριακό πλαίσιο μέ κάπως σκοτεινή έννοια, πού περιέχει τήν ύποχρέωση ότι: ή όργάνωση και ή δράσις... όφείλει νά ύπηρετή τήν έλευθέραν λειτουργίαν του δημοκρατικού πολιτεύματος». 'Ετσι αφήνει τόν έννοιολογικό προσδιορισμό του κόμματος στην έπιστήμη.

(38) Τήν άποψη αυτή ύποστηρίζει ό KONRAD HESSE. *Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien. Veröffentlichungen der Deutschen Staatsrechtslehrer*. 17 (1959), σελ. 11 έπ. και *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 8 Aufl. (1975) σελ. 73 έπ.

(39) Βλ. π.χ. ΣΒΩΛΟΥ, *Συνταγματικό Δίκαιον*, τ. Α' (1934), σελ. 137. ΓΕΩΡΓΙΟΥ, *Στοιχεία Συνταγματικού Δικαίου*, Α', σελ. 113 έπ.

(40) Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) vom 24.7.1967. §2.

(41) Π.χ. Γερμ. Σ. άρθρ. 21. Γαλλ. Σ., άρθρ. 4. 'Ιταλ. Σ. άρθρ. 49.

iv. **Κοινωνικο-πολιτικός προσδιορισμός του κόμματος.** Τό κόμμα στο άστικό κράτος δέν έχει πάντοτε ταξική προέλευση ούτε αναπτύσσεται πάντοτε ταξικά. Πολλές φορές αντιπροσωπεύει κοινωνικο-πολιτικές διαδοποιήσεις πού δέν έχουν ταξική συνείδηση ή δέν έχουν διαμορφωθεί σέ «τάξεις». Τούτο συμβαίνει περισσότερο στόν πολυκομματισμό. Άλλά και ή ανάπτυξη και ή πολιτική δύναμη του κόμματος δέν είναι συνήθως ταξική. Έχει διαπιστωθεί ότι «εργατικά» κόμματα ψηφίζονται σέ μεγάλη έκταση από δημόσιους υπαλλήλους και διανοούμενους. Άπό τήν άλλη πλευρά, π.χ. στήν Άγγλία, στήν Ίταλία και στή Γερμανία, τό 1/3 περίπου τών εργατών ψηφίζει συνήθως συντηρητικά κόμματα(42). Γενικά μπορούμε νά πούμε ότι τά πολιτικά κόμματα χάνουν πολλές φορές τόν ταξικό τους χαρακτήρα μέσα στούς μηχανισμούς του άστικού πολιτικού συστήματος(43). Αυτό οφείλεται βασικά στό μηχανισμό του αντιπροσωπευτικού συστήματος και γενικότερα στούς μηχανισμούς της «τυπικής δημοκρατίας». Μέσα στούς μηχανισμούς αυτούς τά άστικά κόμματα αναζητούν τούς πρόσφορους συνδυασμούς τακτικής για τήν κατάληψη τής εξουσίας. Έτσι μεταβάλλονται σέ «κόμματα εξουσίας», δηλ. σέ κόμματα τακτικής, παραμερίζοντας ή λησμονώντας τίσ ιδεολογικές τους άρχές και τίσ προγραμματικές τους βάσεις. Θά πρέπει νά παρατηρήσουμε εδώ ότι μόνη ή προεκλογική διακήρυξη ενός κόμματος ότι είναι «κόμμα εξουσίας» κρύβει τήν έλλειψη ή εγκατάλειψη ιδεολογικών ή ταξικών άρχών για χάρη μιās τακτικής για τήν κατάληψη τής εξουσίας. Τούτο συμβαίνει, γιατί οι πολιτικές διαδικασίες στήν άστική δημοκρατία δέν οδηγούν στήν εξουσία εύκολα ένα κόμμα μέ όποιαδήποτε ιδεολογική βάση ή ταξική προέλευση.

Τά κόμματα διαμορφώθηκαν για νά καλύψουν λειτουργικά -όχι ούσιαστικά- τό χάσμα μεταξύ κράτους και κοινωνίας, πού υπάρχει στό φιλελεύθερο άστικό κράτος, μέ τό αντιπροσωπευτικό σύστημα.

Σ' αυτό τό πολιτικό καθεστώς τά κόμματα γεννιούνται είτε μέσα στή βουλή είτε έξω, αλλά πάντοτε μέσα στό σύστημα κατάληψης τής εξουσίας. Σπουδαίος παράγοντας δημιουργίας κομμάτων είναι, σέ τελευταία ανάλυση, ό εκλογικός νόμος. Τά «κόμματα άρχών» πού σχηματίζονται έξω από τό σύστημα και πού μπαίνουν μονάχα στίς διαδικασίες του συστήματος παραμένουν συνήθως στά όρια τής ισχνης αντιπολίτευσης. Αυτό είναι μία διαπίστωση πολύ εύγλωττη, για τό πόσο τό «φιλελεύθερο» σύστημα λειτουργεί και φιλελεύθερα.

Κάτω από αυτό τό πρίσμα τό κόμμα, σάν πολιτικο-νομική έννοια, έχει τά εξής στοιχεία:

(α) Είναι ενδιάμεσος πολιτικός οργανισμός μεταξύ κράτους και λαού μέ λειτουργικό κέντρο τήν ανάδειξη τής βουλής μέ εκλογές. Έδώ εξαντλείται ή πολιτική του λειτουργία. Για νά σχηματίσουμε σαφέστερη εικόνα, άς αντιπαραβάσουμε τό κόμμα τής άστικής δημοκρατίας μέ τό κόμμα του μαρξιστικού πολιτικού συστήματος: εκεί τό κόμμα συμμετέχει σέ όλες τίσ κρατικές λειτουργίες, διότι θεωρείται «θεσμός εξουσίας».

(β) Έχει κάποιο πολιτικό πρόγραμμα και κάποια διαρκή οργάνωση.

γ. **Η συνταγματική θέση του κόμματος στο χώρο λειτουργίας του άστικού δημοκρατικού πολιτεύματος.**

Η συνταγματοποίηση του θεσμού του πολιτικού κόμματος παρουσιάζει, σέ διεθνή κλίμακα, τίσ ακόλουθες όψεις τής συνταγματικής θέσης του:

i. **Η ίδρυση και ή συμμετοχή στο κόμμα σά συνταγματικά έγγυημένο άτομικό πολιτικό δικαίωμα.** Η έγγύηση αυτή τοποθετεί τό κόμμα στο χώρο τών άτομικών πολιτικών ελευθεριών.

Τό διπλό αυτό δικαίωμα είναι από τή φύση του δικαίωμα του πολίτη και όχι του ανθρώπου. Τό δικαίωμα αυτό έγγυάται και τό Σ. 1975 στούς Έλληνες πολίτες μέ τούς εξής περιορισμούς:

(α) Τό περιορίζει μόνο σ' όσους έχουν τό δικαίωμα του εκλέγειν.

Η σημασία του περιορισμού τούτου, πού δέ δικαιολογείται απόλυτα, μειώνεται έντοτούς μέ τό β' έδάφιο του άρθρου 29 § 1.

(β) Τό περιορίζει μέ τίσ «απόλυτες» εξαιρέσεις τής § 3 του άρθρου 29. Για τή διάταξη αυτήν παρατηρούμε τά εξής:

αα) Οι «απόλυτες» απαγορεύσεις τής §3 αποτελούν περιορισμούς άσυμβίβαστους μέ τό πολιτικό αυτό δικαίωμα και μέ τή δημοκρατική άρχή, γιατί μέρος τών πολιτών -δηλ. ένα μέρος τών δημοσίων λειτουργών- και όταν δέν ύπάρχει λόγος, μένουν έξω από τή δημοκρατική διαδικασία του πολιτεύματος.

(ββ) Οι περιορισμοί του άρθρ. 29§3 είναι άδικαιολόγητοι, τουλάχιστο για τό μεγαλύτερο μέρος τών δημοσίων υπαλλήλων. Η εξαίρεση τους γενικά, όπως και ή εξαίρεση τών υπαλλήλων τών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, τών δημοσίων επιχειρήσεων και τών οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δέν ανταποκρίνεται στίς σημερινές αντίληψεις και στή σημερινή πραγματικότητα.

(γ) Τό άρθρ. 29§1 θέτει, όπως είδαμε πιο πάνω, τόν ούσιαστικό περιορισμό στο κόμμα «νά ύπηρετεί τήν ελευθέραν λειτουργίαν του δημοκρατικού πολιτεύματος».

ii. **Σχέση του άρθρ. 29 μέ τίσ διατάξεις περί άτομικών δικαιωμάτων.** Μέ τήν κατοχύρωση του άτομικού πολιτικού δικαιώματος τής ίδρυσης κομμάτων και συμμετοχής σ' αυτά, γεννιέται ένα σοβαρό πρόβλημα: ισχύουν συμπληρωματικά οι διατάξεις του άρθρου 12 και του άρθρου 5§1 του συντάγματος, πού κατοχυρώνουν αντίστοιχα τό δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι και τήν ελευθερία τής ανάπτυξης τής προσωπικότητας; Τό πρόβλημα έχει γεννηθεί στή Γερμανία.

(42) Βλ. Κ. von BEYME, στή σειρά *Marxismus im Systemvergleich*. Politik. 4. (Frankfurt/New York, 1973), σελ. 79.

(43) Τούτο δέν έρχεται σέ αντίθεση μέ τή μαρξιστική άποψη για τήν ταξική δομή του άστικού καθεστώτος, γιατί ή έννοια τής τάξης εκεί έχει ευρύτερο και βαθύτερο περιεχόμενο. Δέν εύσταθεί, επομένως, ή κατηγορία ότι ό Μάρξ έκανε λάθος σχετικά μέ τήν ταξική φύση τών άστικών πολιτικών κομμάτων, μέ τό επιχείρημα ότι σήμερα οι στατιστικές μάς παρουσιάζουν τήν παραπάνω άταξική εικόνα.

Νομίζω ότι το διπλό αυτό δικαίωμα δεν ανήκει στην κατηγορία των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών, αλλά είναι καθαρά πολιτικό δικαίωμα. Η συνταγματική του εγγύηση δεν αποτελεί εγγύηση υπέρ του ατόμου, αλλά υπέρ του πολιτικού συστήματος, υπέρ του πολιτεύματος. Έπομένως όχι μόνο οι διατάξεις των άρθρ. 12 και 5§1 δεν έχουν συμπληρωματική εφαρμογή, αλλά και γενικότερα το δικαίωμα ίδρυσης και συμμετοχής στα κόμματα μένει έξω από τους κοινωνικούς περιορισμούς των ατομικών ελευθεριών(44).

iii. Ουσιαστικός προσδιορισμός της έννοιας του κόμματος. Ένας άλλος κύκλος προβλημάτων δημιουργείται από το ουσιαστικό περιεχόμενο της έννοιας του κόμματος.

Όπως είπαμε πιο πάνω ο συνταγματικός νομοθέτης δεν προσδιόρισε θετικά το περιεχόμενο της έννοιας του κόμματος: δεν έδωσε ένα νομικό όρισμό. Στην § 1 του άρθρ. 29 προσδιόρισε ή προσπάθησε να προσδιορίσει τα ουσιαστικά όρια της έννοιας. Όταν όμως χαράσσονται ουσιαστικά όρια, τότε κάποιος καθορισμός γίνεται και του ουσιαστικού περιεχομένου: «...ή δράσεις... οφείλει να υπηρετή την ελευθέραν λειτουργίαν του δημοκρατικού πολιτεύματος» (για την δράση θα πούμε αργότερα).

Σε συνδυασμό μ' αυτά που είπαμε πιο πάνω για την έννοια του κόμματος στο άστικό κράτος προκύπτουν τὰ εξής:

(α) Το κόμμα πρέπει τυπικά να αποδεχτεί και να μπει στις διαδικασίες σχηματισμού της πολιτικής και πολιτειακής θέλησης του λεγόμενου «φιλελεύθερου δημοκρατικού πολιτεύματος»(45). Πρέπει λοιπόν, για την επιβολή του πολιτικού του προγράμματος, να περιοριστεί στα μέσα, με τα οποία διαμορφώνεται:

ή κοινή γνώμη, δηλ. ή πολιτική θέληση του λαού (τύπος κλπ. μέσα ενημέρωσης, κομματικός και ειδικότερα προεκλογικός αγώνας, αντιπολίτευση έξω από τή βουλή κλπ.).

ή πολιτειακή θέληση (πολυκομματική βουλή με αντιπολίτευση, συνταγματικές λειτουργίες βουλής, συνταγματικές αρμοδιότητες κυβέρνησης και άρχηγού του κράτους κλπ.).

Με βάση αυτά και με τή διατύπωση «να υπηρετή...» συμπεραίνουμε ότι ή δράση του κόμματος πρέπει νάναι τέτοια, ώστε να μην εμποδίζει αυτές τις διαδικασίες, (όπως π.χ. ή δημιουργία παρακλυτικών των άλλων παρατάξεων ταραχών, διαρκές σαμποτάζιωμα της βουλής κλπ.). Επίσης δέ θά συμφωνούσε με τις διαδικασίες του συστήματος ένα κόμμα με αποκλειστικά έξωκοινοβουλευτική δράση.

(β) Το πρόβλημα είναι αν το κόμμα περιορίζεται στις ιδεολογικο-πολιτικές αρχές του, αν αυτές δηλαδή μπορεί να είναι διαφορετικές από εκείνες του πολιτεύματος. Αν δηλαδή μπορεί το κόμμα να επιδιώκει τή μεταβολή της πολιτικής θέλησης του λαού απέναντι και σε θεμελιώδεις οργανωτικές (π.χ. βασιλευόμενη δημοκρατία αντί προεδρική) ή ουσιαστικές (μεταβολή του κοινωνικού συστήματος) αρχές του συντάγματος.

Στή Γερμανία, με τις γνωστές αποφάσεις στύ Όμοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου που απαγόρευσαν τό Σοσιαλιστικό Κόμμα του Ράιχ (Sozialistische Reichspartei) με έθνικοσοσιαλιστική προέλευση και βάση(46), και τό Κομμουνιστικό

Κόμμα Γερμανίας (K.P.D.)⁽⁴⁷⁾, είχαν αναγνωριστεί και ουσιαστικά όρια στο ιδεολογικό περιεχόμενο του κόμματος.

Με βάση τό Σ. 1975 νομίζω ότι κόμμα με ιδεολογικό περιεχόμενο και πολιτικούς στόχους, που δεν ανταποκρίνονται στη φιλελεύθερη (πολυκομματική) άστική δημοκρατία δεν είναι αντίθετο στο σύνταγμα, αρκεί ή δράση του να αναπτύσσεται μέσα στις διαδικασίες της άστικής δημοκρατίας.

Θά πρέπει να διευκρινιστεί πώς όταν λέμε: ουσιαστική αντίθεση του κόμματος με τό κοινωνικο-πολιτικό καθεστώς εννοούμε πάντοτε αντίθεση που δεν μπορεί να αρθεί με αναθεώρηση. Η αντίθεση επίσης θά πρέπει να έχει κάποια ιδεολογικο-κοινωνική βάση. Όχι επιστροφή σε άπλές οργανωτικές μορφές ή και ιδεολογίες του παρελθόντος. Αυτό ξεφεύγει ακόμη και από τήν έννοια της συντήρησης. Μία οργανωτική μορφή είναι τό σύστημα του κληρονομικού άρχηγού του κράτους. Έδώ, επειδή πρόκειται για έναν οργανωτικό θεσμό χωρίς ιδεολογικο-κοινωνική βάση που δεν γεννήθηκε στο δημοκρατικό πολίτευμα, αλλά παρέμεινε σ' αυτό για όρισμένο χρόνο σαν κατάλοιπο από παλαιότερο, ιστορικά και κοινωνικο-πολιτικά ξεπερασμένο πολιτειακό σύστημα, τήν απόλυτη μοναρχία, δέ θά μπορούσε να θεμελιωθεί συνταγματικά και να συμβιβαστεί με τήν εξελικτική και δυναμική έννοια της δημοκρατικής αρχής ένα κόμμα και μία προσπάθεια που θά επιδίωκε πολιτικά μία τέτοια επιστροφή.

iv. Τό πρόβλημα της αντισυνταγματικότητας του κόμματος⁽⁴⁸⁾.

Από όσα έκθέσαμε προκύπτει ότι τό πολιτικό κόμμα αποτελεί θεμελιώδη θεσμό του δημοκρατικού πολιτεύματος. Κάτω από τό ισχύον Σύνταγμα, δεν μπορεί, συνεπώς, με οποιαδήποτε πράξη της πολιτείας, να διαλυθεί ένα κόμμα ή να τεθεί εκτός νόμου σαν αντισυνταγματικό. ακόμη και όταν οι πολιτικοί στόχοι του έρχονται σε αντίθεση με θεμελιώδεις αρχές του συντάγματος. Ειδικότερα: (α) δεν μπορεί να διαλυθεί, με βάση τό άρθρ. 12 παρ. 3 και 3 του Σ., με δικαστική απόφαση για παράβαση νόμου ή ουσιώδους διάταξης του καταστατικού του και (β) δεν μπορεί να τεθεί εκτός νόμου ή να στερηθεί της συνταγματικής προστασίας με βάση τήν όρισθήρηση της ελευθερίας ανάπτυξης της προσωπικότητας του άρθρ. 5 παρ. 1 (δικαιώματα των άλλων, Σύνταγμα και χρηστά ήθη) ή τήν απαγόρευση της καταχρηστικής άσκησης των δικαιωμάτων του άρθρ. 25 παρ. 3 του Σ. Μόνο οι συγκεκριμένες πράξεις υπόκεινται στάν έλεγχο νομιμότητας και στις κυρώσεις του νόμου. Σέ καμμία, όμως, περίπτωση δεν επιτρέπεται ή θέσπιση ιδιωνύμων άδικημάτων που να αναφέρονται στην πολιτική δράση των κομμάτων και των μελών τους.

(44) Βλ. HESSE. όπ.π., σελ. 45.

(45) Αύτή ή ιδιότητα της «φιλελεύθερης άστικής δημοκρατίας» να προσφέρει σε όλους ή σχεδόν σε όλους τις διαδικασίες της είχε σαν συνέπεια τήν επινόηση ανέλευθρων διαδικασιών για τό ψραγμό στάν «έχθρο» του συστήματος και τήν απόβολή του από αυτό.

(46) Urteil von 23.10.1952 (BVerGe. 2.1 έπ.).

(47) Urteil von 17.8.1956 (BVerGe. 5.85 έπ.).

(48) Τό κείμενο που ακολουθεί απόδίδει περιληπτικά και με αλλη διατύπωση τή βασικό νόημα του αντίστοιχου τμήματος της εισήγησης.