

**ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ
ΑΝΘΡΩΠΟΥ**

ΤΜΗΜΑ ΕΥΡΕΙΑΣ ΣΥΝΘΕΣΗΣ

ΥΠΟΘΕΣΗ **È È** **ΚΑΙ** **È È** **κατά**
ΕΛΛΑΔΑΣ
(Προσφυγή αριθ. 42202/07)

ΑΠΟΦΑΣΗ

ΣΤΡΑΣΒΟΥΡΓΟ

15 Μαρτίου 2012

Η απόφαση αυτή είναι οριστική αλλά μπορεί να υποστεί αναθεώρηση.

**Στην υπόθεση È È και È È κατά
Ελλάδας,**

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου,
συνεδριάζοντας σε Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης αποτελούμενο από τους:

Nicolas Bratza, *πρόεδρος,*

Jean-Paul Costa,

Françoise Tulkens,

Josep Casadevall,

Boštjan M. Zupančič,

Lech Garlicki,

Egbert Myjer,

David Thór Björgvinsson,

Ján Šikuta,

Ineta Ziemele,

Luis López Guerra,

Nona Tsotsoria,

Ann Power,

Zdravka Kalaydjieva,

Vincent A. de Gaetano,

Angelika Nußberger, *δικαστές,*

Σπυρίδων Φλογαίτης, *ad hoc δικαστής,*

και Johan Callewaert, *αναπληρωτής γραμματέας του Τμήματος Ευρείας
Σύνθεσης,*

Αφού διασκέφθηκε σε συμβούλιο στις 4 Μαΐου 2011 και στις 18
Ιανουαρίου 2012,

Εκδίδει την ακόλουθη απόφαση, η οποία ελήφθη κατά την τελευταία
ημερομηνία:

ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

1. Η υπόθεση έχει εισαχθεί με μία προσφυγή (αριθ. 42202/07) στρεφόμενη κατά της Ελληνικής Δημοκρατίας η οποία κατατέθηκε στο Δικαστήριο, σύμφωνα με το άρθρο 34 της Σύμβασης για την Προστασία των Ανθρώπινων Δικαιωμάτων και των Θεμελιωδών Ελευθεριών («η Σύμβαση»), από τρεις Έλληνες υπηκόους, τους κυρίους È È È και È È È οι προσφεύγοντες), στις 20 Σεπτεμβρίου 2007.

2. Οι προσφεύγοντες εκπροσωπήθηκαν από τον κύριο Γ. Κτιστάκη, δικηγόρο του δικηγορικού συλλόγου Αθηνών. Η Ελληνική Κυβέρνηση («η Κυβέρνηση») εκπροσωπήθηκε από τους απεσταλμένους του Αντιπροσώπου της, κυρία Κ. Παρασκευοπούλου, πρόεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, και κυρία Ζ. Χατζηπαύλου, δικαστική αντιπρόσωπο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

3. Οι προσφεύγοντες υποστήριξαν ότι η μη δυνατότητα ψήφου από τον τόπο κατοικίας τους συνιστούσε δυσανάλογη επέμβαση στην άσκηση του εκλογικού δικαιώματός τους στις βουλευτικές εκλογές, δικαίωμα το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου αριθ.1.

4. Η προσφυγή ανατέθηκε στο Πρώτο Τμήμα του Δικαστηρίου (Κανόνας 52 § 1 του Κανονισμού του Δικαστηρίου). Ο Χρήστος Ροζάκης, ο εκλεγμένος για την Ελλάδα δικαστής, αποσύρθηκε από τη συνεδρίαση επί της υπόθεσης. Η Κυβέρνηση διόρισε τον κύριο Σπυρίδωνα Φλογαίτη ως ad hoc δικαστή (πρώην άρθρο 27 § 2 της Σύμβασης και Κανόνας 29 § 1).

5. Στις 8 Ιουλίου 2010, σώμα δικαστών του εν λόγω Τμήματος, αποτελούμενο από τους Nina Vajić, πρόεδρο, Anatoly Kovler, Elisabeth Steiner, Khanlar Hajiyev, Dean Spielmann, Sverre Erik Jebens, δικαστές,

και Σπυρίδωνα Φλογαΐτη, ad hoc δικαστή, καθώς και τον Søren Nielsen, γραμματέα τμήματος, εξέδωσε μία απόφαση στην οποία αποφάσισε τη διαγραφή της προσφυγής από το πινάκιο αναφορικά με τον δεύτερο προσφεύγοντα. Το σώμα δικαστών απεφάνθη, με πέντε ψήφους έναντι δύο, ότι η προσφυγή ήταν παραδεκτή όσον αφορούσε τον πρώτο και τον τρίτο προσφεύγοντα και ότι υπήρξε παραβίαση του άρθρου 3 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 της Σύμβασης.

6. Στις 22 Νοεμβρίου 2010, κατόπιν αιτήματος της Κυβέρνησης με ημερομηνία 7 Οκτωβρίου 2010, μία επιτροπή του Τμήματος Ευρείας Σύνθεσης αποφάσισε να παραπέμψει την υπόθεση ενώπιον του Τμήματος Ευρείας Σύνθεσης δυνάμει του άρθρου 43 της Σύμβασης.

7. Η σύνθεση του Τμήματος Ευρείας Σύνθεσης καθορίστηκε σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 26 §§ 4 και 5 της Σύμβασης και του Κανόνα 24.

8. Οι προσφεύγοντες και η Κυβέρνηση κατέθεσαν αμφότεροι έγγραφες παρατηρήσεις (Κανόνας 29 § 1), όπως και η Ελληνική Λίγκα των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, στην οποία είχε δοθεί άδεια από τον Πρόεδρο να παρέμβει στην έγγραφη διαδικασία (άρθρο 36 § 2 της Σύμβασης και Κανόνας 44 § 3).

9. Διεξήχθη δημόσια συνεδρίαση στο Κτίριο των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, στο Στρασβούργο, στις 4 Μαΐου 2011 (Κανόνας 59 § 3).

Εμφανίσθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου:

(α) για την εναγόμενη Κυβέρνηση

Κυρία Κ. Παρασκευοπούλου, Πάρεδρος, Νομικό Συμβούλιο του Κράτους,

Κυρία Ζ. Χατζηπαύλου, Δικαστική Αντιπρόσωπος, Νομικό
Συμβούλιο του Κράτους, *Απεσταλμένοι του Αντιπροσώπου,*

(β) για τους προσφεύγοντες

Κύριος Ι. Κτιστάκης, δικηγόρος, *Πληρεξούσιος*

Κυρία Α. Τερζή, δικηγόρος, *Σύμβουλος*

Το Δικαστήριο άκουσε τις αγορεύσεις του κυρίου Κτιστάκη και της
κυρίας Χατζηπαύλου.

ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΑ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ

I. ΟΙ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΤΗΣ ΥΠΟΘΕΣΗΣ

10. Οι προσφεύγοντες έχουν γεννηθεί το 1967 και 1958 αντίστοιχα
και κατοικούν στο Στρασβούργο. Είναι υπάλληλοι του Συμβουλίου της
Ευρώπης.

11. Με το προεδρικό διάταγμα αριθ. 154/2007 της 18^{ης} Αυγούστου
2007, έγινε διάλυση της ελληνικής Βουλής και προκηρύχθηκαν γενικές
εκλογές για τις 16 Σεπτεμβρίου 2007.

12. Σε επιστολή της 10^{ης} Σεπτεμβρίου 2007 που εστάλη με
τηλεομοιοτυπία στο Έλληνα Πρόξενο στη Γαλλία, οι προσφεύγοντες, οι
οποίοι διαμένουν μόνιμα στη Γαλλία, εξέφρασαν την επιθυμία τους να
ασκήσουν το εκλογικό δικαίωμά τους στη Γαλλία για τις εκλογές που
επρόκειτο να λάβουν χώρα στις 16 Σεπτεμβρίου 2007.

13. Στις 12 Σεπτεμβρίου 2007, ο Πρέσβης, στηριζόμενος στις
οδηγίες και τις πληροφορίες που του παρείχε το υπουργείο Εσωτερικών,
απάντησε ως εξής:

«[Το Ελληνικό Κράτος] επιβεβαιώνει την επιθυμία του –η οποία έχει συχνά εκφρασθεί σε θεσμικό επίπεδο- να δώσει στους Έλληνες πολίτες που διαμένουν στο εξωτερικό τη δυνατότητα να ψηφίσουν από τον τόπο κατοικίας τους. Εν τούτοις, είναι προφανές ότι τούτο απαιτεί νομοθετικούς κανόνες οι οποίοι επί του παρόντος δεν υφίστανται. Πράγματι, τέτοιοι κανόνες δε θα μπορούσαν να προκύψουν από μία απλή διοικητική πράξη, καθώς απαιτούνται ειδικά μέτρα για την εγκατάσταση εκλογικών κέντρων σε πρεσβείες και προξενεία (...). Υπό το φως των ανωτέρω και παρά την επιθυμία που εξέφρασε το Κράτος, το αίτημά σας σχετικά με τις επερχόμενες εκλογές δεν μπορεί να γίνει δεκτό για αντικειμενικούς λόγους.»

14. Οι γενικές εκλογές έλαβαν χώρα στις 16 Σεπτεμβρίου 2007. Οι προσφεύγοντες, οι οποίοι δεν μετέβησαν στην Ελλάδα, δεν άσκησαν το εκλογικό δικαίωμά τους.

II. ΣΥΝΑΦΕΣ ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΡΑΚΤΙΚΗ

A. Εθνικό δίκαιο και πρακτική

1. Το ελληνικό Σύνταγμα του 1975

15. Οι συναφείς διατάξεις του Συντάγματος έχουν ως εξής:

Άρθρο 1

«...

2. Θεμέλιο του πολιτεύματος είναι η λαϊκή κυριαρχία.

3. Όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του Έθνους και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα.»

Άρθρο 51 (πριν την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001)

«1. Ο αριθμός των βουλευτών ορίζεται με νόμο, δεν μπορεί όμως να είναι μικρότερος από διακόσιους ούτε μεγαλύτερος από τριακόσιους.

2. Οι βουλευτές αντιπροσωπεύουν το έθνος.

3. Οι βουλευτές εκλέγονται με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία από τους πολίτες που έχουν εκλογικό δικαίωμα, όπως νόμος ορίζει. Ο νόμος δεν μπορεί να περιορίσει το εκλογικό δικαίωμα παρά μόνο αν δεν έχει συμπληρωθεί κατώτατο όριο ηλικίας ή για ανικανότητα δικαιοπραξίας ή ως συνέπεια αμετάκλητης ποινικής καταδίκης για ορισμένα εγκλήματα.

4. Οι βουλευτικές εκλογές διενεργούνται ταυτόχρονα σε ολόκληρη την επικράτεια. Νόμος μπορεί να ορίζει τα σχετικά με την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από τους εκλογείς που βρίσκονται έξω από την επικράτεια.

5. Η άσκηση του εκλογικού δικαιώματος είναι υποχρεωτική. Νόμος ορίζει κάθε φορά τις εξαιρέσεις και τις ποινικές κυρώσεις.»

Άρθρο 54

«1. Το εκλογικό σύστημα και οι εκλογικές περιφέρειες ορίζονται με νόμο που ισχύει από τις μεθεπόμενες εκλογές, εκτός και αν προβλέπεται η ισχύς του άμεσα από τις επόμενες εκλογές με ρητή διάταξη που ψηφίζεται με την πλειοψηφία των δύο τρίτων του όλου αριθμού των βουλευτών.

2. Ο αριθμός των βουλευτών κάθε εκλογικής περιφέρειας ορίζεται με προεδρικό διάταγμα, με βάση το νόμιμο πληθυσμό της περιφέρειας που προκύπτει, σύμφωνα με την τελευταία απογραφή, από τους εγγεγραμμένους στα οικεία δημοτολόγια, όπως νόμος

ορίζει. Τα αποτελέσματα της απογραφής θεωρείται ότι έχουν δημοσιευθεί με βάση τα στοιχεία της αρμόδιας υπηρεσίας μετά την πάροδο ενός έτους από την τελευταία ημέρα διεξαγωγής της.

3. Μέρος της Βουλής, όχι μεγαλύτερο από το ένα εικοστό του όλου αριθμού των βουλευτών, μπορεί να εκλέγεται ενιαίως σε ολόκληρη την Επικράτεια, σε συνάρτηση με τη συνολική εκλογική δύναμη του κάθε κόμματος στην Επικράτεια, όπως νόμος ορίζει.»

Άρθρο 108

«1. Το Κράτος μεριμνά για τη ζωή του απόδημου Ελληνισμού και τη διατήρηση των δεσμών του με τη μητέρα Πατρίδα. Επίσης μεριμνά για την παιδεία και την κοινωνική και επαγγελματική προαγωγή των Ελλήνων που εργάζονται έξω από την Επικράτεια.

Νόμος ορίζει τα σχετικά με την οργάνωση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες του Συμβουλίου Απόδημου Ελληνισμού, που έχει ως αποστολή του την έκφραση όλων των δυνάμεων του απανταχού ελληνισμού.»

Η δεύτερη παράγραφος του άρθρου 108 προστέθηκε κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001.

16. Το 2001, το άρθρο 51 § 4 τροποποιήθηκε ως εξής:

«4. Οι βουλευτικές εκλογές διενεργούνται ταυτόχρονα σε ολόκληρη την Επικράτεια. Νόμος που ψηφίζεται με την πλειοψηφία των δύο τρίτων του όλου αριθμού των βουλευτών μπορεί να ορίζει τα σχετικά με την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από τους εκλογείς που βρίσκονται έξω από την Επικράτεια. Ως προς τους εκλογείς αυτούς η αρχή της ταυτόχρονης διενέργειας των εκλογών δεν κωλύει την άσκηση του εκλογικού τους δικαιώματος με

επιστολική ψήφο ή άλλο πρόσφορο μέσο, εφόσον η καταμέτρηση και η ανακοίνωση των αποτελεσμάτων διενεργείται όποτε αυτό γίνεται και σε ολόκληρη την Επικράτεια.»

2. Η εκλογική νομοθεσία που ίσχυε κατά την περίοδο των πραγματικών περιστατικών

17. Κατά την περίοδο των επίμαχων βουλευτικών εκλογών, το προεδρικό διάταγμα αριθ. 96/2007, το οποίο αποτελούσε την τότε ισχύουσα εκλογική νομοθεσία, προέβλεπε τα εξής:

Άρθρο 4 – Εκλογικό δικαίωμα

«1. Το δικαίωμα του εκλέγειν έχουν οι πολίτες Έλληνες και Ελληνίδες που συμπλήρωσαν το δέκατο όγδοο έτος της ηλικίας τους.»

Άρθρο 5 - Στέρηση του δικαιώματος

«Στερούνται του δικαιώματος του εκλέγειν:

α) Όσοι βρίσκονται, σύμφωνα με τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα, σε πλήρη στερητική δικαστική συμπαράσταση.

β) Όσοι στερήθηκαν το δικαίωμα αυτό, λόγω αμετάκλητης ποινικής καταδίκης, σε κάποιο από τα εγκλήματα που ορίζονται από τον ποινικό και στρατιωτικό ποινικό κώδικα, για όσο χρόνο διαρκεί αυτή η στέρηση.»

Άρθρο 6 - Άσκηση του δικαιώματος

«1. Το δικαίωμα του εκλέγειν έχουν σε κάθε εκλογική περιφέρεια μόνο όσοι είναι γραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους των δήμων και κοινοτήτων της εκλογικής περιφέρειας.

2. Η άσκηση του εκλογικού δικαιώματος είναι υποχρεωτική.»

3. Σχέδιο νόμου «Άσκηση εκλογικού δικαιώματος κατά τις γενικές βουλευτικές εκλογές από τους Έλληνες εκλογείς που διαμένουν στο εξωτερικό»

18. Η έκθεση επί αυτού του σχεδίου νόμου, η οποία εισήχθη στη Βουλή από τους υπουργούς Εσωτερικών, Δικαιοσύνης και Οικονομίας στις 19 Φεβρουαρίου 2009, ανέφερε ότι σκοπός του σχεδίου νόμου ήταν να εκπληρώσει «μια ιστορική υποχρέωση μεγάλης σημασίας της Κυβέρνησης, που, αναμφισβήτητα, ενδυναμώνει τους δεσμούς του οικουμενικού Ελληνισμού με την πατρίδα». Η έκθεση ανέφερε ότι το εκλογικό δικαίωμα για τους Έλληνες που διαμένουν στο εξωτερικό απέρρευε τόσο από το άρθρο 108 όσο και από το άρθρο 51 § 4 του Συντάγματος. Σημείωνε ειδικότερα ότι το άρθρο 108 «θεσπίζει ‘κοινωνικό δικαίωμα’ των απόδημων Ελλήνων». Η διάταξη αυτή υποχρεώνει το Ελληνικό Κράτος να λαμβάνει όλα τα αναγκαία μέτρα για τη διατήρηση των δεσμών του απόδημου Ελληνισμού με την Ελλάδα, να φροντίζει για την παροχή ελληνικής παιδείας στους απόδημους Έλληνες και να θέτει ως καθήκον την κοινωνική και επαγγελματική προαγωγή των Ελλήνων που εργάζονται έξω από την ελληνική επικράτεια. Στη σφυρηλάτηση ουσιαστικών δεσμών του απόδημου Ελληνισμού με την Πατρίδα ανήκει, αναμφισβήτητα, και η ρύθμιση άσκησης του δικαιώματος ψήφου των απόδημων Ελλήνων, κατά τις βουλευτικές εκλογές που διεξάγονται στην Ελλάδα.» Αναφερόμενη στη συνέχεια στην ειδική συνταγματική πρόβλεψη επί αυτού, ήτοι το άρθρο 51 § 4, η έκθεση χαρακτήριζε το νόμο τον οποίο αφορούσε το εν λόγω άρθρο ως εκτελεστικό του Συντάγματος νόμο. Τέλος, η έκθεση εξέφραζε την άποψη ότι «στην εποχή της παγκοσμιοποίησης δεν είναι νοητό οι Έλληνες

του Εξωτερικού να μην έχουν αποφασιστικό λόγο για τα τεκταινόμενα στη χώρα τους».

19. Το Επιστημονικό Συμβούλιο της Βουλής είναι ένα γνωμοδοτικό όργανο το οποίο υπάγεται στον Πρόεδρο της Βουλής. Αποτελείται από δέκα μέλη, μεταξύ των οποίων, καθηγητές νομικής, πολιτικών επιστημών, οικονομικών, στατιστικής και πληροφορικής καθώς και ένας ειδικός σε θέματα διεθνών σχέσεων. Προσκόμισε μία έκθεση με ημερομηνία 31 Μαρτίου 2009 επί του προαναφερόμενου σχεδίου νόμου. Η έκθεση επεσήμαινε ότι, κατά το παρελθόν, ορισμένοι νομικοί είχαν υποστηρίξει ότι το άρθρο 51 § 4 του Συντάγματος επέβαλλε στο νομοθέτη την υποχρέωση να επιτρέπει στους απόδημες Έλληνες να ασκούν το εκλογικό τους δικαίωμα από το εξωτερικό. Εν τούτοις, αναφερόμενη σε άλλους νομικούς και στις προπαρασκευαστικές εργασίες για το άρθρο 51 § 4 του Συντάγματος, υποστήριξε ότι ήταν περισσότερο επιλογή παρά καθήκον του νομοθέτη να επιτρέψει την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από το εξωτερικό. Εκτιμούσε επίσης ότι ο προαιρετικός χαρακτήρας της προαναφερόμενης διάταξης του Συντάγματος δεν είχε επηρεαστεί από τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001.

20. Στις 7 Απριλίου 2009, το νομοσχέδιο απορρίφθηκε από τη Βουλή καθώς δεν κατάφερε να συγκεντρώσει την απαιτούμενη βάση του άρθρου 51 § 4 του Συντάγματος πλειοψηφία των δύο τρίτων επί του συνόλου των βουλευτών. Οι βουλευτές, ιδίως εκείνοι της αντιπολίτευσης, αναφέρθηκαν ειδικότερα στον αριθμό των Ελλήνων που διέμεναν στο εξωτερικό σε σύγκριση με τον αριθμό εκείνων που διέμεναν στην Ελλάδα, και στις συνέπειες που θα προέκυπταν για τη σύνθεση του νομοθετικού οργάνου.

B. Διεθνές δίκαιο και πρακτική

1. *Κείμενα εγκριθέντα από την Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης*

21. Τα συναφή κείμενα που έχει εγκρίνει η Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης έχουν ως εξής:

(α) Απόφαση 1459 (2005) της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης

«...»

2. Σύμφωνα με τη γνώμη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη Δημοκρατία μέσω του Δικαίου (Επιτροπή της Βενετίας) που υιοθετήθηκε τον Δεκέμβριο του 2004, [η Κοινοβουλευτική Συνέλευση] ... καλεί τα κράτη μέλη και τα κράτη παρατηρητές του Οργανισμού να επανεξετάσουν όλους τους υφιστάμενους περιορισμούς επί των εκλογικών δικαιωμάτων και να καταργήσουν όλους εκείνους που δεν είναι πλέον αναγκαίοι και ανάλογοι προς τον επιδιωκόμενο θεμιτό σκοπό.

3. Η Συνέλευση θεωρεί ότι, κατά κανόνα, θα πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στη χορήγηση πραγματικών, ελεύθερων και ίσων εκλογικών δικαιωμάτων στον μεγαλύτερο δυνατό αριθμό πολιτών, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η εθνοτική καταγωγή, η υγεία, η ιδιότητά τους ως μελών των ενόπλων δυνάμεων ή το ποινικό μητρώο τους. Θα πρέπει να λαμβάνονται δεόντως υπόψη τα εκλογικά δικαιώματα των πολιτών που διαμένουν στο εξωτερικό.

(...)

7. Δεδομένης της σημασίας του δικαιώματος του εκλέγειν σε μία δημοκρατική κοινωνία, τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης θα πρέπει να δίδουν στους πολίτες τους που διαμένουν στο

εξωτερικό τη δυνατότητα να ψηφίσουν κατά τις εθνικές εκλογές λαμβάνοντας υπόψη την πολυπλοκότητα των διαφορετικών εκλογικών συστημάτων. Θα πρέπει να λαμβάνουν προσήκοντα μέτρα για την όσο το δυνατόν μεγαλύτερη διευκόλυνση της άσκησης του εν λόγω εκλογικού δικαιώματος, προβλέποντας ιδίως την ψήφο εξ αποστάσεως (επιστολική), την ψήφο σε προξενείο ή την ηλεκτρονική ψήφο, σύμφωνα με τη Σύσταση Rec(2004)11 της Επιτροπής Υπουργών προς τα κράτη μέλη επί των νομικών, επιχειρησιακών και τεχνικών προτύπων για την ηλεκτρονική ψήφο. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να συνεργάζονται μεταξύ τους για τον σκοπό αυτό και να απέχουν από το να τοποθετούν μη αναγκαία εμπόδια στην αποτελεσματική άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από αλλοδαπούς υπηκόους που διαμένουν στην επικράτειά τους.

(...)

11. Η Συνέλευση καλεί συνεπώς:

i. Τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης και τα κράτη παρατηρητές όπως:

(...)

β) χορηγήσουν εκλογικά δικαιώματα σε όλους τους πολίτες τους (υπηκόους), χωρίς την επιβολή προϋποθέσεων κατοικίας,

γ) διευκολύνουν την άσκηση των εκλογικών δικαιωμάτων αποδήμων προβλέποντας διαδικασίες ψήφου εξ αποστάσεως (επιστολική και/ή σε προξενείο) και να εξετάσουν το ενδεχόμενο εισαγωγής της ηλεκτρονικής ψήφου σύμφωνα με τη Σύσταση Rec(2004)11 της Επιτροπής Υπουργών, καθώς και να συνεργάζονται μεταξύ τους για τον σκοπό αυτό.

(...))»

β) Σύσταση 1714 (2005) της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης – Κατάργηση περιορισμών στο εκλογικό δικαίωμα

«1. Παραπέμποντας στην Απόφασή της 1459 (2005) για την κατάργηση των περιορισμών στο εκλογικό δικαίωμα, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση καλεί την Επιτροπή Υπουργών όπως:

i. καλέσει άμεσα τα κράτη μέλη και τα κράτη παρατηρητές να:

α) υπογράψουν και επικυρώσουν τη Σύμβαση του 1992 του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη συμμετοχή αλλοδαπών στη δημόσια ζωή σε τοπικό επίπεδο (ETS No. 144) και χορηγήσουν ενεργητικά και παθητικά εκλογικά δικαιώματα στις τοπικές εκλογές σε όλους τους νόμιμους κατοίκους, και

β) επανεξετάσουν τους υφιστάμενους περιορισμούς επί των εκλογικών δικαιωμάτων κρατούμενων και μελών των ενόπλων δυνάμεων, με σκοπό την κατάργηση όλων εκείνων που δεν είναι πλέον αναγκαίοι και ανάλογοι προς τον επιδιωκόμενο θεμιτό σκοπό.

ii. καλέσει τις αρμόδιες υπηρεσίες του Συμβουλίου της Ευρώπης, ιδίως την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Δημοκρατία μέσω του Δικαίου (Επιτροπή της Βενετίας) και το Συμβούλιο Δημοκρατικών Εκλογών αυτής, να αναπτύξουν τις δραστηριότητές τους που στοχεύουν στη βελτίωση των προϋποθέσεων για μία αποτελεσματική άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από ομάδες που αντιμετωπίζουν ιδιαίτερες δυσκολίες, όπως οι απόδημοι, οι κρατούμενοι, τα άτομα που έχουν καταδικασθεί για κάποιο ποινικό αδίκημα, οι τρόφιμοι οίκων νοσηλείας, οι στρατιώτες ή οι νομάδες.

iii. εξετάσει τα υφιστάμενα έγγραφα προκειμένου να αξιολογήσει ενδεχόμενη ανάγκη για υιοθέτηση σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης με σκοπό τη βελτίωση της διεθνούς συνεργασίας για τη

διευκόλυνση της άσκησης των εκλογικών δικαιωμάτων των απόδημων.»

2. *Κείμενα εγκριθέντα από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Δημοκρατία μέσω του Δικαίου (Επιτροπή της Βενετίας)*

**(α) Κώδικας ορθών πρακτικών επί εκλογικών ζητημάτων
(Γνώμη αριθ. 190/2002)**

22. Ο κώδικας αναφέρει ότι το «δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι μπορεί να χορηγηθεί σε πολίτες που διαμένουν στο εξωτερικό» (σημείο I.1.1.c.v.). Η εισηγητική έκθεση επισημαίνει ως προς τούτο:

«... το δικαίωμα του εκλέγειν και/ή το δικαίωμα του εκλέγεσθαι μπορεί να υπόκειται σε προϋποθέσεις κατοικίας, με την κατοικία σε αυτή την περίπτωση να σημαίνει τη συνήθη κατοικία (...) Αντιθέτως, ένας σημαντικός αριθμός κρατών χορηγούν στους υπηκόους τους που διαμένουν στο εξωτερικό το δικαίωμα του εκλέγειν, ακόμη και του εκλέγεσθαι. Η πρακτική αυτή μπορεί να αποδειχθεί καταχρηστική σε ορισμένες ειδικές περιπτώσεις, όπως για παράδειγμα όταν η υπηκοότητα χορηγείται σε εθνοτική βάση.»

23. Τα άλλα συναφή τμήματα του Κώδικα προβλέπουν:

«...

3.2 Ελευθερία των ψηφοφόρων να εκφράζουν τις επιθυμίες τους και καταπολέμηση της ηλεκτρονικής απάτης

- i. οι διαδικασίες ψήφου πρέπει να είναι απλές
- ii. οι ψηφοφόροι πρέπει να έχουν πάντοτε τη δυνατότητα να ψηφίσουν σε εκλογικό κέντρο. Άλλοι τρόποι ψήφου γίνονται αποδεκτοί υπό τις κάτωθι προϋποθέσεις:

iii. η επιστολική ψήφος πρέπει να επιτρέπεται μόνο εφόσον οι ταχυδρομικές υπηρεσίες είναι ασφαλείς και αξιόπιστες. Το δικαίωμα επιστολικής ψήφου μπορεί να περιορίζεται σε άτομα που νοσηλεύονται ή σε κρατούμενους ή σε άτομα μειωμένης κινητικότητας ή σε εκλογείς που διαμένουν στο εξωτερικό. Δε θα πρέπει να είναι δυνατές τυχόν πράξεις νοθείας και εκφοβισμού.

iv. η ηλεκτρονική ψήφος πρέπει να χρησιμοποιείται μόνο εφόσον είναι ασφαλής και αξιόπιστη. Ειδικότερα, οι εκλογείς θα πρέπει να μπορούν να λάβουν επιβεβαίωση της ψήφου τους και, ενδεχομένως, να τη διορθώσουν, τηρουμένης της μυστικότητας της ψήφου. Το σύστημα πρέπει να είναι διαφανές.

v. η δυνατότητα ψήφου μέσω πληρεξουσίων πρέπει να υπόκειται σε πολύ αυστηρούς κανόνες. Ο αριθμός πληρεξουσίων που μπορεί να κατέχει ένας μόνο εκλογέας πρέπει να είναι περιορισμένος.

(...)

(β) Έκθεση του 2006 για την εκλογική νομοθεσία και διοίκηση στην Ευρώπη (Μελέτη αριθ. 352/2005)

24. Η έκθεση επισημαίνει, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα:

«*Εκλογικά δικαιώματα για πολίτες που διαμένουν στο εξωτερικό*

57. Η χορήγηση δικαιώματος ψήφου σε υπηκόους που διαμένουν στο εξωτερικό αποτελεί ένα σχετικά νέο φαινόμενο. Ακόμη και στις παλιότερες δημοκρατίες, οι πολίτες που διαμένουν στο εξωτερικό απέκτησαν δικαίωμα ψήφου μόλις τη δεκαετία του 80 (π.χ. Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, Ηνωμένο Βασίλειο) ή τη δεκαετία του 90 (π.χ. Καναδάς, Ιαπωνία). Εν τω μεταξύ, ωστόσο, πολλές αναδυόμενες ή νέες δημοκρατίες στην Ευρώπη έχουν

εισαγάγει νομικές διατάξεις για την άσκηση του δικαιώματος ψήφου εκτός της χώρας. Αν και δεν είναι ακόμη ευρέως διαδομένο στην Ευρώπη, θα πρέπει να εξετασθεί το ενδεχόμενο εισαγωγής του δικαιώματος ψήφου εκτός της χώρας, αν κάτι τέτοιο δεν έχει ήδη γίνει. Εν τούτοις, θα πρέπει να παρέχονται εγγυήσεις για τη διασφάλιση της ακεραιότητας της ψηφοφορίας

...

152. Η επιστολική ψήφος επιτρέπεται σε ορισμένες εγκαθιδρυμένες δημοκρατίες στη Δυτική Ευρώπη, π.χ. Γερμανία, Ιρλανδία, Ισπανία, Ελβετία.... Έχει ομοίως χρησιμοποιηθεί, για παράδειγμα, στη Βοσνία- Ερζεγοβίνη και στο Κόσοβο προκειμένου να διασφαλισθεί μέγιστη συμμετοχή στην εκλογική διαδικασία (CG/BUR (11) 74). Εν τούτοις, θα πρέπει να επιτρέπεται μόνο εφόσον οι ταχυδρομικές υπηρεσίες είναι ασφαλείς και αξιόπιστες. Κάθε περίπτωση πρέπει να αξιολογείται μεμονωμένα για τον καθορισμό των κινδύνων νοθείας και χειραγώγησης της επιστολικής ψήφου.

...»

**(γ) Έκθεση του 2010 για την ψήφο εκτός της επικράτειας
(Μελέτη αριθ. 580/2010)**

25. Τα συμπεράσματα αυτής της έκθεσης έχουν ως εξής:

«91. Οι εθνικές πρακτικές σχετικά με το εκλογικό δικαίωμα των πολιτών που διαμένουν στο εξωτερικό και την άσκηση αυτού κάθε άλλο παρά ομοιόμορφες είναι στην Ευρώπη.

92. Εν τούτοις, οι εξελίξεις στη νομοθεσία, όπως η απόφαση που εξέδωσε πρόσφατα το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου σε μία υπόθεση που αφορά την Ελλάδα, η οποία δεν έχει

καταστεί ακόμη οριστική, καταδεικνύουν μία θετική τάση ως προς το δικαίωμα ψήφου εκτός της επικράτειας, τουλάχιστον όσον αφορά τις εθνικές εκλογές, για πολίτες οι οποίοι έχουν διατηρήσει δεσμούς με τη χώρα καταγωγής τους.

93. Τούτο ισχύει τουλάχιστον για άτομα που βρίσκονται προσωρινώς εκτός της επικράτειας. Ωστόσο, οι ορισμοί για τον προσωρινό χαρακτήρα της παραμονής στο εξωτερικό ποικίλλουν σημαντικά και σε περίπτωση έγκρισης αυτού του κριτηρίου, θα πρέπει να γίνουν σχετικές διευκρινίσεις.

94. Θα πρέπει ομοίως να γίνεται διαχωρισμός αναλόγως του είδους των εκλογών. Σε εθνικές εκλογές που διεξάγονται σε μία μόνο εκλογική περιφέρεια είναι πιο εύκολο να συμμετάσχουν πολίτες που διαμένουν στο εξωτερικό, ενώ στις τοπικές εκλογές η συμμετοχή των πολιτών αυτών είναι συνήθως αδύνατη λόγω των ισχών δεσμών τους με την τοπική πολιτική σκηνή.

95. Τα ποσοστά των πολιτών που διαμένουν εκτός της επικράτειας μπορεί ομοίως να ποικίλλει σημαντικά από χώρα σε χώρα. Όταν οι πολίτες αυτοί είναι πολυάριθμοι, ενδέχεται να έχουν αποφασιστικό αντίκτυπο στα αποτελέσματα των εκλογών, γεγονός το οποίο μπορεί να αιτιολογήσει την εφαρμογή συγκεκριμένων μέτρων.

96. Είναι απόλυτα θεμιτό να απαιτείται από τους εκλογείς που διαμένουν στο εξωτερικό να εγγραφούν προκειμένου να ψηφίσουν, ακόμη κι αν η εγγραφή γίνεται αυτόματα για τους κατοίκους.

97. Η υποχρέωση ψήφου σε πρεσβείες ή προξενεία μπορεί στην πράξη να περιορίσει σημαντικά το δικαίωμα ψήφου των πολιτών που διαμένουν στο εξωτερικό. Ο περιορισμός αυτός μπορεί να αιτιολογείται για το λόγο ότι οι άλλοι τρόποι ψήφου (επιστολική

ψήφος, ψήφος μέσω πληρεξουσίου, ηλεκτρονική ψήφος) δεν είναι πάντοτε αξιόπιστοι.

98. Εν κατακλείδι, αν και η άρνηση του δικαιώματος ψήφου σε πολίτες που διαμένουν στο εξωτερικό δεν απαιτείται από τις αρχές της ευρωπαϊκής εκλογικής κληρονομιάς, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Δημοκρατία μέσω του Δικαίου προτείνει όπως τα κράτη, λαμβανομένης υπόψη της ευρωπαϊκής κινητικότητας των πολιτών, και σύμφωνα με τη συγκεκριμένη κατάσταση ορισμένων κρατών, υιοθετήσουν μία θετική προσέγγιση προς το δικαίωμα ψήφου των πολιτών που διαμένουν στο εξωτερικό, καθώς το δικαίωμα αυτό συμβάλει στην ανάπτυξη της εθνικής και ευρωπαϊκής ιθαγένειας.»

3. Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα

26. Το δικαίωμα ψήφου καθιερώνεται στο άρθρο 25 του Συμφώνου, τα εφαρμοστέα τμήματα του οποίου έχουν ως εξής:

«Κάθε πολίτης έχει το δικαίωμα και τη δυνατότητα χωρίς καμία διάκριση από εκείνες που αναφέρονται στο άρθρο 2 και χωρίς υπέρμετρους περιορισμούς:

...

β. να εκλέγει και να εκλέγεται, κατά τη διάρκεια εκλογών περιοδικών, τίμιων, με καθολική, ίση και μυστική ψηφοφορία, που εξασφαλίζουν την ελεύθερη έκφραση της βούλησης των ψηφοφόρων.

...»

Κατά τη σύνταξη του Γενικού Σχολίου στο άρθρο 25 του Συμφώνου, το οποίο δημοσιεύτηκε στις 12 Ιουλίου 1996 από την Επιτροπή των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (HRC), προτάθηκε να κληθούν τα κράτη

μέλη να δώσουν στους πολίτες τους που διαμένουν στο εξωτερικό τη δυνατότητα να κάνουν χρήση των συστημάτων επιστολικής ψήφου, όπου υπάρχουν τέτοια συστήματα. Εν τούτοις, καθώς η HRC δε συμφώνησε με την πρόταση, αυτή δε συμπεριλήφθη στο Γενικό Σχόλιο.

4. Αμερικανική Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου

27. Το άρθρο 23 της Αμερικανικής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου προβλέπει τα εξής:

«1. Κάθε πολίτης θα απολαμβάνει των ακόλουθων δικαιωμάτων και ευκαιριών:

α) θα συμμετέχει στα κοινά, είτε αυτοπροσώπως ή μέσω ελεύθερα εκλεγμένων αντιπροσώπων,

β) θα εκλέγει και θα εκλέγεται κατά τη διάρκεια εκλογών περιοδικών, τίμιων, με καθολική, ίση και μυστική ψηφοφορία, που εξασφαλίζουν την ελεύθερη έκφραση της βούλησης των ψηφοφόρων, και

γ) θα έχει πρόσβαση, υπό γενικούς όρους ισότητας, στις δημόσιες υπηρεσίες της χώρας του.

2. Ο νόμος μπορεί να ρυθμίζει την άσκηση των δικαιωμάτων και ευκαιριών που αναφέρονται στην προηγούμενη παράγραφο μόνο για λόγους ηλικίας, εθνικότητας, κατοικίας, γλώσσας, μόρφωσης, ιδιότητας του πολίτη ή διανοητικής κατάστασης, ή ποινικής καταδίκης απαγγελθείσας από αρμόδιο δικαστήριο.»

28. Το δικαίωμα ψήφου σύμφωνα με το άρθρο 23 δεν είναι απόλυτο και μπορεί να υπόκειται σε περιορισμούς για τους λόγους που αναφέρονται ρητά στη δεύτερη παράγραφο, μεταξύ των οποίων η «κατοικία». Εν τούτοις, δεν είναι αιτιολογημένοι όλοι οι περιορισμοί στο δικαίωμα ψήφου που βασίζονται στην κατοικία.

29. Στην υπόθεση *Statehood Solidarity Committee κατά Ηνωμένων Πολιτειών* (υπόθεση 11.204, έκθεση αριθ. 98/03 της 29^{ης} Δεκεμβρίου 2003), η Διαμερικανική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου απεφάνθη ότι η προσέγγιση στην ερμηνεία και εφαρμογή του δικαιώματος που εγγυάται το άρθρο 23 της Αμερικανικής Σύμβασης ήταν σύμφωνη με τη νομολογία των άλλων διεθνών συστημάτων προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των οποίων οι συνθήκες προέβλεπαν παρόμοιες εγγυήσεις. Αναφέρθηκε ως προς τούτο στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και στην Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου των Ηνωμένων Εθνών:

«93. ... Όπως το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο και η παρούσα Επιτροπή, έτσι και η Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου των Ηνωμένων Εθνών έχει αναγνωρίσει ότι τα δικαιώματα που προστατεύονται από το άρθρο 25 του Συμφώνου δεν είναι απόλυτα, αλλά ότι οποιοδήποτε όροι εφαρμόζονται επί του δικαιώματος συμμετοχής στον πολιτικό βίο το οποίο προστατεύει το άρθρο 25 θα πρέπει να βασίζονται σε «αντικειμενικά και εύλογα κριτήρια». Η Επιτροπή έχει επίσης διαπιστώσει ότι υπό το φως της θεμελιώδους αρχής της αναλογικότητας, τυχόν ευρύτεροι περιορισμοί στα πολιτικά δικαιώματα απαιτούν ειδική αιτιολογία.

(...)

5. Το σύστημα προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων βάσει του *Αφρικανικού Χάρτη*

30. Το άρθρο 13 § 1 του Αφρικανικού Χάρτη των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των λαών έχει ως εξής:

«1. Κάθε πολίτης έχει το δικαίωμα να συμμετέχει ελεύθερα στη διοίκηση της χώρας του, είτε αυτοπροσώπως είτε μέσω ελεύθερα εκλεγμένων αντιπροσώπων σύμφωνα με τους κανόνες του νόμου.»

31. Κρίνοντας ότι η διάταξη αυτή ήταν κατ'ουσίαν παρόμοια με το άρθρο 25 του Διεθνούς Συμφώνου, η Αφρικανική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και των Λαών ερμήνευε το άρθρο 13 του Χάρτη υπό το φως του Γενικού Σχολίου της Επιτροπής των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου επί του άρθρου 25. Έκρινε ως εκ τούτου ότι οποιοδήποτε όροι εφαρμόζονται επί της άσκησης των δικαιωμάτων που προβλέπει το άρθρο 25 θα πρέπει να βασίζονται σε αντικειμενικά και εύλογα κριτήρια θεσπισμένα από το νόμο (βλέπε *Purohit and Moore κατά Γκάμπια*, Έκθεση αριθ. 241/2001, § 76).

Γ. Συγκριτικό δίκαιο

32. Σύμφωνα με τα στοιχεία συγκριτικού δικαίου που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο επί της νομοθεσίας των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης αναφορικά με το δικαίωμα ψήφου στο εξωτερικό, η πλειοψηφία των σχετικών χωρών επιτρέπουν και εφαρμόζουν διαδικασίες που επιτρέπουν στους υπηκόους τους που διαμένουν στο εξωτερικό να ψηφίζουν στις βουλευτικές εκλογές. Εν τούτοις, η κατάσταση ποικίλλει σημαντικά και τα διαφορετικά σενάρια δεν επιτρέπουν την κατηγοριοποίηση σε σαφώς ξεχωριστές κατηγορίες. Μπορεί ωστόσο να γίνει ένας διαχωρισμός μεταξύ δύο μεγάλων κατηγοριών: εκείνη των κρατών μελών που επιτρέπουν στους πολίτες τους να ψηφίζουν από το εξωτερικό, βάσει ποικίλων τρόπων, και εκείνη των κρατών μελών που δεν επιτρέπουν κατά γενικό κανόνα αυτό το είδος ψήφου. Τέλος, η πλειοψηφία των κρατών μελών που επιτρέπουν την ψήφο από το εξωτερικό προβλέπουν

διοικητικές διαδικασίες για την εγγραφή των απόδημων στους εκλογικούς καταλόγους.

1. Τρόποι ψήφου από το εξωτερικό στις χώρες οι οποίες επιτρέπουν κατά γενικό κανόνα αυτό το είδος ψήφου

33. Τριάντα επτά κράτη μέλη εμπίπτουν σε αυτή την κατηγορία: Αυστρία, Βέλγιο, Βοσνία-Ερζεγοβίνη, Βουλγαρία, Κροατία, Δημοκρατία της Τσεχίας, Δανία, Εσθονία, Φινλανδία, Γαλλία, Γεωργία, Γερμανία, Ουγγαρία, Ισλανδία, Ιταλία, Λετονία, Λιχτενστάιν, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Μολδαβία, Μονακό, Ολλανδία, Νορβηγία, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Ρωσία, Σερβία, Σλοβακία, Σλοβενία, Ισπανία, Σουηδία, Ελβετία, «Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας», Τουρκία, Ουκρανία και Ηνωμένο Βασίλειο.

34. Οι προαναφερόμενες χώρες προβλέπουν είτε την ψήφο σε εκλογικά κέντρα του εξωτερικού, είτε την επιστολική ψήφο, ή αμφότερα. Οι ακόλουθες δεκαεπτά χώρες επιτρέπουν την ψήφο σε πρεσβείες ή προξενεία ή εκλογικά κέντρα εγκατεστημένα εκτός της χώρας: Βουλγαρία, Κροατία, Δημοκρατία της Τσεχίας, Δανία, Φινλανδία, Γαλλία, Γεωργία, Ουγγαρία, Ισλανδία, Μολδαβία, Νορβηγία, Πολωνία, Ρουμανία, Ρωσία, Σερβία, «Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας» και Ουκρανία.

Οκτώ χώρες (Αυστρία, Γερμανία, Ιταλία, Λιχτενστάιν, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Πορτογαλία και Σλοβακία) επιτρέπουν στους πολίτες τους που διαμένουν στο εξωτερικό να ψηφίσουν μόνο δια αλληλογραφίας, είτε μέσω πρεσβείας ή προξενείου είτε γράφοντας απευθείας στην αρμόδια εθνική αρχή. Η δυνατότητα ψήφου είτε σε πρεσβεία (ή προξενείο) ή δια αλληλογραφίας προβλέπεται στο Βέλγιο, στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, στην Εσθονία, στη Λετονία, στη Λιθουανία, στη

Σλοβενία, στην Ισπανία και στη Σουηδία. Ένας μικρός αριθμός χωρών – Βέλγιο, Γαλλία, Ολλανδία, Ελβετία και Ηνωμένο Βασίλειο- επιτρέπουν την ψήφο μέσω πληρεξουσίου. Στο Μονακό, η ψήφος μέσω πληρεξουσίου είναι ο μόνος τρόπος με τον οποίο οι υπήκοοι της χώρας αυτής μπορούν να ψηφίσουν στο εξωτερικό.

Ορισμένα κράτη (η Ολλανδία και η Ελβετία) επιτρέπουν την ηλεκτρονική ψήφο. Αυτό το είδος ψήφου έχει ήδη προβλεφθεί από το νόμο και εφαρμόζεται στην Εσθονία, ενώ τελεί υπό μελέτη στην Ισπανία.

35. Σε πέντε κράτη μέλη (Βοσνία-Ερζεγοβίνη, Δανία, Ουγγαρία, Λιχτενστάιν και «Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας»), μόνο τα άτομα που διαμένουν προσωρινά εκτός της χώρας έχουν το δικαίωμα να ψηφίζουν στο εξωτερικό. Στην τελευταία χώρα, ο νόμος αναφέρεται ρητά σε άτομα που διαμένουν και εργάζονται προσωρινά στο εξωτερικό. Σε ορισμένες χώρες, οι απόδημοι χάνουν το δικαίωμα ψήφου μετά από κάποιο χρονικό διάστημα (δεκαπέντε έτη στο Ηνωμένο Βασίλειο και είκοσι πέντε έτη στη Γερμανία).

36. Ορισμένες χώρες όπως η Αυστρία, η Ουγγαρία, η Σλοβενία και η Ουκρανία επιτρέπουν την ψήφο στο εξωτερικό μόνο με την άδεια της χώρας υποδοχής.

37. Σε τέσσερις χώρες –Κροατία, Γαλλία, Ιταλία και Πορτογαλία- οι απόδημοι μπορούν να επιλέγουν τους αντιπροσώπους τους στο εθνικό κοινοβούλιο σε περιφέρειες συσταθείσες στο εξωτερικό. Στην Πορτογαλία, εκάστη εκ των δύο περιφερειών εκλέγει έναν βουλευτή. Οι Γάλλοι πολίτες που διαμένουν στο εξωτερικό συμμετέχουν στην εκλογή δώδεκα μελών της Γερουσίας μέσω της Ένωσης Γάλλων Αποδήμων η οποία αριθμεί 150 μέλη. Από το 2012, θα έχουν ομοίως τη δυνατότητα να εκλέγουν έντεκα μέλη της Εθνοσυνέλευσης. Στην Κροατία και την Ιταλία, ο αριθμός των

κοινοβουλευτικών εδρών που κατανέμονται σε περιφέρειες του εξωτερικού εξαρτάται από τον αριθμό των εκπεφρασμένων ψήφων.

2. Χώρες οι οποίες δεν χορηγούν δικαίωμα ψήφου στο εξωτερικό ή επιβάλλουν σημαντικούς περιορισμούς σε αυτό

38. Οκτώ κράτη μέλη –Αλβανία, Ανδόρα, Αρμενία, Αζερμπαϊτζάν, Κύπρος, Μάλτα, Μαυροβούνιο και Άγιος Μαρίνος- δεν επιτρέπουν την ψήφο από το εξωτερικό στις βουλευτικές εκλογές. Ειδικότερα, στην Αλβανία, ο ισχύων εκλογικός κώδικας δεν περιλαμβάνει καμία διάταξη σχετικά με την ψήφο στο εξωτερικό. Στην Ιρλανδία εφαρμόζονται αυστηροί κανόνες, με τη δυνατότητα της επιστολικής ψήφου να χορηγείται μόνο σε μέλη της αστυνομίας και των ενόπλων δυνάμεων και σε Ιρλανδούς διπλωμάτες και τους/τις συζύγους τους. Το δικαίωμα περιορίζεται ως εκ τούτου σε μία συγκεκριμένη, πολύ μικρή ομάδα ατόμων. Σύμφωνα με τη νομοθεσία του Μαυροβουνίου και του Αγίου Μαρίνου, τα άτομα που διαμένουν στο εξωτερικό μπορούν να ψηφίζουν μόνο στη δική τους χώρα.

3. Διοικητικές διαδικασίες για την εγγραφή αποδήμων στους εκλογικούς καταλόγους

39. Σε τουλάχιστον είκοσι δύο κράτη μέλη τα οποία επιτρέπουν την ψήφο από το εξωτερικό, τα άτομα που επιθυμούν να κάνουν χρήση αυτής της δυνατότητας πρέπει εντός ορισμένης προθεσμίας να υποβάλλουν αίτηση εγγραφής στους εκλογικούς καταλόγους είτε στις αρχές της χώρας καταγωγής τους ή στη διπλωματική ή προξενική αποστολή στο εξωτερικό,

40. Στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, η αίτηση εγγραφής πρέπει να υποβάλλεται πριν από κάθε εκλογές στην κεντρική εκλογική επιτροπή της χώρας. Στη Δανία, τα άτομα που έχουν δικαίωμα ψήφου πρέπει να υποβάλλουν αίτηση στην τελευταία κοινότητα διαμονής. Στην Ουγγαρία, οι

ψηφοφόροι πρέπει να υποβάλλουν αίτημα εγγραφής στη διπλωματική ή προξενική αποστολή, συμπληρώνοντας αίτηση στο τοπικό εκλογικό γραφείο εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας. Στη Γερμανία και το Λουξεμβούργο, η αίτηση πρέπει να υποβάλλεται στις τοπικές αρχές. Στη Σλοβακία, οι εκλογείς που διαμένουν στο εξωτερικό πρέπει να υποβάλλουν αίτηση εγγραφής στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους που τηρούν οι δημοτικές αρχές της Bratislava-Petržalka. Στη Σλοβενία, τα άτομα που ψηφίζουν στο εξωτερικό πρέπει να ενημερώνουν την εθνική εκλογική επιτροπή, ενώ στη Σερβία πρέπει να υποβάλλουν αίτημα εγγραφής στους εκλογικούς καταλόγους ως κάτοικοι εξωτερικού. Οι Ισπανοί εκλογείς πρέπει να υποβάλλουν αίτηση στο επαρχιακό παράρτημα του εκλογικού γραφείου για την εγγραφή τους στον ειδικό κατάλογο εξ αποστάσεως εκλογέων. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, οι εκλογείς που διαμένουν στο εξωτερικό πρέπει να επανεγγράφονται κάθε έτος στο τοπικό εκλογικό γραφείο.

41. Σε ορισμένες χώρες, η αίτηση πρέπει να αποστέλλεται στη διπλωματική ή προξενική αποστολή, η οποία είτε συντάσσει η ίδια τον κατάλογο των εκλογέων ή διαβιβάζει τις αιτήσεις στην αρμόδια αρχή της χώρας καταγωγής. Οι Βέλγοι πολίτες οι οποίοι περιλαμβάνονται στα αρχεία πληθυσμού που τηρεί η διπλωματική ή προξενική αποστολή πρέπει να συμπληρώνουν ένα έντυπο όπου αναφέρουν την κοινότητα στην οποία επιθυμούν να εγγραφούν και τη μέθοδο ψήφου που πρόκειται να χρησιμοποιήσουν. Το έντυπο αποστέλλεται εν συνεχεία στη σχετική κοινότητα και το όνομα του ατόμου προστίθεται στον κατάλογο απόδημων εκλογέων.

42. Στη Βουλγαρία, τη Δημοκρατία της Τσεχίας, την Πολωνία και τη Ρωσία, ο κατάλογος απόδημων εκλογέων συντάσσεται από τη διπλωματική ή προξενική αποστολή βάσει των αιτήσεων των εκλογέων. Οι

Κροάτες πολίτες που επιθυμούν να ψηφίσουν στο εξωτερικό πρέπει να εγγράφονται στην πρεσβεία ή το προξενείο της Κροατίας. Οι εκλογείς της Λετονίας που επιθυμούν να ψηφίσουν δια αλληλογραφίας οφείλουν να υποβάλλουν αίτηση στη σχετική διπλωματική ή προξενική αποστολή, όπου εγγράφονται σε ειδικό κατάλογο. Στην Ολλανδία, οι απόδημοι οι οποίοι έχουν δικαίωμα ψήφου και επιθυμούν να ψηφίσουν πρέπει να ζητούν την εγγραφή τους στους εκλογικούς καταλόγους Ολλανδών υπηκόων που διαμένουν στο εξωτερικό υποβάλλοντας αίτηση στον επικεφαλής της προξενικής αποστολής, ο οποίος διαβιβάζει την αίτηση στη Χάγη. Στην Πορτογαλία, η ψήφος στο εξωτερικό προϋποθέτει εγγραφή σε προξενικό κατάλογο εκλογέων. Οι Ελβετοί πολίτες που διαμένουν στο εξωτερικό πρέπει να υποβάλλουν αίτηση στη διπλωματική ή προξενική αποστολή στην οποία είναι εγγεγραμμένοι. Η αίτηση διαβιβάζεται στην κοινότητα στην οποία ο ενδιαφερόμενος συνήθιζε να ψηφίζει και εγγράφεται στους εκεί εκλογικούς καταλόγους. Στην «Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας», οι απόδημοι εκλογείς εγγράφονται στους εκλογικούς καταλόγους της χώρας αφού υποβάλουν αίτηση στη διπλωματική προξενική αποστολή. Στην Τουρκία, οι απόδημοι εκλογείς πρέπει να εγγράφονται σε ειδικούς εκλογικούς καταλόγους υποβάλλοντας δήλωση κατοικίας στο πλησιέστερο προξενείο.

43. Σε άλλες χώρες, οι απόδημοι εκλογείς δε χρειάζεται να προβούν σε καμία διατύπωση προκειμένου να εγγραφούν, καθώς οι αρχές τους εγγράφουν αυτομάτως βάσει των υφιστάμενων καταλόγων εκλογέων. Τούτο συμβαίνει στην Εσθονία, στη Φινλανδία, στη Γαλλία, στη Γεωργία, στην Ισλανδία, στην Ιταλία, στη Λιθουανία, στη Μολδαβία, στη Νορβηγία, στη Ρουμανία, στη Σουηδία και στην Ουκρανία. Εκλογείς οι οποίοι δεν είναι εγγεγραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους μπορούν να εγγραφούν

κατόπιν αίτησης (για παράδειγμα, στη Γαλλία, στη Γεωργία, στην Ιταλία και στην Ουκρανία).

44. Στην Ισλανδία, οι εκλογείς πρέπει να επανεγγράφονται στους εθνικούς εκλογικούς καταλόγους μετά από διαμονή οκτώ ετών στο εξωτερικό. Στη Νορβηγία και στη Σουηδία, το χρονικό όριο είναι δέκα έτη.

45. Σε ορισμένες χώρες οι οποίες διαθέτουν αυτόματο σύστημα εγγραφής, οι απόδημοι πρέπει να προβαίνουν σε ορισμένες διατυπώσεις προκειμένου να ψηφίσουν στη χώρα καταγωγής τους. Για παράδειγμα, οι Ιταλοί ψηφοφόροι που διαμένουν στο εξωτερικό και οι οποίοι επιθυμούν να ψηφίσουν στην Ιταλία πρέπει να ενημερώνουν εγγράφως την αρμόδια προξενική αρχή. Οι Γάλλοι απόδημοι πρέπει να υποβάλλουν αίτηση εγγραφής στους εκλογικούς καταλόγους στη Γαλλία εφόσον επιθυμούν να ψηφίσουν εκεί.

ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

ΕΠΙΚΑΛΟΥΜΕΝΗ ΠΑΡΑΒΙΑΣΗ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 3 ΤΟΥ
ΠΡΩΤΟΚΟΛΛΟΥ ΑΡΙΘ.1

46. Οι προσφεύγοντες υποστήριξαν ότι η μη δυνατότητα να ψηφίσουν από τον τόπο κατοικίας τους ισοδυναμούσε με δυσανάλογη επέμβαση στην άσκηση του εκλογικού δικαιώματός τους κατά τις βουλευτικές εκλογές του 2007, κατά παράβαση του άρθρου 3 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 το οποίο προβλέπει:

«Τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη αναλαμβάνουσι την υποχρέωσιν όπως διενεργώσι, κατά λογικά διαστήματα, ελευθέρας μυστικής εκλογάς, υπό συνθήκας επιτρέπουσας την ελευθέραν έκφρασιν της λαϊκής θελήσεως ως προς την εκλογήν του νομοθετικού σώματος.»

A. Η απόφαση του τμήματος

47. Στην απόφασή του της 8^{ης} Ιουλίου 2010, το τμήμα απεφάνθη ότι υπήρξε παραβίαση του άρθρου 3 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 της Σύμβασης. Έκρινε ότι η παρούσα υπόθεση δεν αφορούσε την αναγνώριση του εκλογικού δικαιώματος των προσφευγόντων αυτού καθαυτού, το οποίο ήδη αναγνώριζε το Ελληνικό Σύνταγμα, αλλά τους όρους που διέπουν την άσκηση του εν λόγω δικαιώματος από τους Έλληνες πολίτες που διαμένουν στο εξωτερικό. Στο σημείο αυτό, το τμήμα επεσήμανε ότι το άρθρο 51 § 4 του Ελληνικού Συντάγματος, το οποίο ψηφίστηκε το 1975 και διευκρινίστηκε κατά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, εξουσιοδοτούσε το νομοθέτη να διευκρινίσει τους εν λόγω όρους. Αν και οι προσφεύγοντες είχαν πάντοτε τη δυνατότητα να ταξιδέψουν στην Ελλάδα για να ψηφίσουν, τούτο περιέπλεκε στην πράξη σημαντικά την άσκηση του δικαιώματος αυτού, καθώς συνεπαγόταν έξοδα και διατάραξη του επαγγελματικού και οικογενειακού βίου τους.

48. Το τμήμα αναγνώρισε ότι το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 της Σύμβασης δεν επέβαλλε υποχρέωση διασφάλισης των εκλογικών δικαιωμάτων κατά τις βουλευτικές εκλογές των εκλογέων που διέμεναν στο εξωτερικό. Εν τούτοις, η επίμαχη συνταγματική διάταξη (άρθρο 51 § 4) δε θα μπορούσε να παραμείνει επ'αόριστον ανεφάρμοστη, στερώντας από οποιαδήποτε κανονιστική αξία το περιεχόμενο αυτής και τη βούληση των συντακτών της. Τριάντα πέντε έτη (κατά την ημερομηνία της απόφασης) μετά την ψήφιση του άρθρου 51 § 4, ο Έλληνας νομοθέτης δεν είχε ακόμη εφαρμόσει το περιεχόμενό της.

49. Το τμήμα ομοίως έκρινε ότι η μη θέσπιση νομοθεσίας για την πρακτική εφαρμογή των εκλογικών δικαιωμάτων των αποδήμων πιθανόν να συνιστούσε άνιση μεταχείριση των Ελλήνων πολιτών που διαμένουν στο

εξωτερικό - ιδίως εκείνων που διαμένουν αρκετά μακριά- σε σύγκριση με εκείνους που διαμένουν στην Ελλάδα, παρά το γεγονός ότι το Συμβούλιο της Ευρώπης είχε παροτρύνει τα κράτη μέλη να δώσουν στους πολίτες που διαμένουν στο εξωτερικό τη δυνατότητα να συμμετέχουν σε όσο το δυνατόν μεγαλύτερο βαθμό στην εκλογική διαδικασία. Βάσει μίας συγκριτικής μελέτης του εσωτερικού δικαίου σε τριάντα τρία κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, το τμήμα παρατήρησε ότι η μεγάλη πλειοψηφία αυτών είχαν εφαρμόσει διαδικασίες για τον σκοπό αυτό και κατέληξε ότι η Ελλάδα απέκλινε από τον κοινό παρονομαστή μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα αυτό.

B. Τα επιχειρήματα των διαδίκων

1. Οι προσφεύγοντες

50. Οι προσφεύγοντες υποστήριξαν ότι το δικαίωμα των Ελλήνων πολιτών να ψηφίζουν στο εξωτερικό είχε αναγνωρισθεί το 1862 κατά την εκλογή των μελών της Δεύτερης Εθνοσυνέλευσης, όταν Έλληνες πολίτες είχαν μπορέσει να ψηφίσουν από τον τόπο κατοικίας τους στο εξωτερικό. Ένα σημαντικό τμήμα των Ελλήνων συνταγματολόγων αλλά και τα ελληνικά δικαστήρια ήταν της άποψης ότι μία συνταγματική διάταξη που εγγυάται ένα δικαίωμα τέτοιας σημασίας όπως το εκλογικό δικαίωμα δε θα μπορούσε να παραμένει επ'άοριστον ανεφάρμοστη. Οι προσφεύγοντες επεσήμαναν ιδίως ότι όταν κλήθηκε να εξετάσει το ίδιο ζήτημα σχετικά με το άρθρο 24 § 6 του Συντάγματος, το οποίο προέβλεπε τη θέσπιση νόμου περί περιοριστικών των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας μέτρων με σκοπό την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος και του τρόπου αποζημίωσης των ιδιοκτητών, η ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας έκρινε ότι, στο μέτρο που ο νομοθέτης δεν είχε θεσπίσει τον εν λόγω εκτελεστικό

νόμο, «τις αρχές βάρυνε η υποχρέωση, η οποία απέρρευε απευθείας από το Σύνταγμα, να διασφαλίσουν τη συνεχή προστασία του μνημείου και, συγχρόνως, να αποζημιώσουν τον θιγόμενο ιδιοκτήτη». Κατά την άποψη των προσφευγόντων, η απαίτηση νομοθέτησης από τον Έλληνα νομοθέτη σύμφωνα με τα άρθρα 108 και 51 § 4 του Συντάγματος ήταν δεσμευτική και όχι προαιρετική. Υποστήριξαν ότι η καθυστέρηση των τριάντα έξι ετών, η οποία καταλογίζεται στο Ελληνικό Κράτος, να εφαρμόσει μία συγκεκριμένη διάταξη του Συντάγματος και να καταστήσει πραγματικό το δικαίωμα των αποδήμων να ψηφίζουν από το εξωτερικό συνιστούσε παραβίαση του άρθρου 3 του Πρωτοκόλλου αριθ.1.

51. Κατά την άποψη των προσφευγόντων, η στάση του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Hilber κατά Λιχτενστάιν* ((dec.). no. 31981/96, ECHR 1999-VI) δεν ήταν εφαρμοστέα στην παρούσα υπόθεση. Αντίθετα από τον προσφεύγοντα στην υπόθεση αυτή, οι προσφεύγοντες ήταν ήδη εγγεγραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους και το εκλογικό δικαίωμά τους αναγνωριζόταν ρητά από το εσωτερικό δίκαιο. Ως εκ τούτου, δεν παραπονούνταν για περιορισμό του εκλογικού δικαίωμά τους αυτού καθαυτού, αλλά για παράλειψη θέσπισης ρυθμίσεων για την εφαρμογή αυτού του δικαιώματος.

52. Οι προσφεύγοντες ανέφεραν ότι παρακολουθούσαν με ιδιαίτερο ενδιαφέρον τις πολιτικές εξελίξεις στη χώρα καταγωγής τους και ότι επιθυμούσαν να διατηρούν στενούς δεσμούς με την Ελλάδα. Ειδικότερα, επεσήμαναν ότι ήταν εγγεγραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους στην Ελλάδα, ήταν κάτοχοι ελληνικών διαβατηρίων σε ισχύ, ήταν κύριοι ακίνητης περιουσίας στην Ελλάδα για την οποία πλήρωναν φόρο εισοδήματος και ότι εξακολουθούσαν να έχουν άδεια ασκήσεως του επαγγέλματος του δικηγόρου στην Ελλάδα. Υποστήριξαν ότι η μη δυνατότητα ψήφου κατά τις ελληνικές βουλευτικές εκλογές από το Κράτος

διαμονής τους συνιστούσε επέμβαση στο εκλογικό δικαίωμά τους, κατά παράβαση αμφότερον του ελληνικού Συντάγματος και της Σύμβασης. Η εν λόγω επέμβαση απέρρευε από το γεγονός ότι ήταν αναγκασμένοι να ταξιδέψουν στην Ελλάδα για να ασκήσουν το εκλογικό δικαίωμά τους. Οι προσφεύγοντες αναγνώρισαν ότι μπορούσαν να μεταβούν αεροπορικά στη Σάμο και στη Θεσσαλονίκη, τις γενέτειρές τους, για τις βουλευτικές εκλογές. Ωστόσο, η δυνατότητα αυτή δεν αλλοίωνε την ουσία της αιτιάσής τους, ήτοι ότι τούτο συνεπαγόταν σημαντικά έξοδα και διατάραξη της επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής τους καθώς θα αναγκάζονταν να λείπουν από την εργασία και τις οικογένειές τους για κάποιες ημέρες.

53. Κατά την άποψη των προσφευγόντων, ήταν σαφές από τα έγγραφα του Συμβουλίου της Ευρώπης και ιδίως από την Απόφαση της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης 1459 (2005) και τη Σύσταση 1714 (2005) καθώς και από τον Κώδικα Ορθών Πρακτικών επί εκλογικών ζητημάτων της Επιτροπής της Βενετίας, ότι τα κράτη μέλη όφειλαν να καταστήσουν αποτελεσματικό το εκλογικό δικαίωμα. Σημειώνουν ότι, σύμφωνα με τη μελέτη στην οποία αναφέρθηκε το τμήμα στην απόφασή του της 8^{ης} Ιουλίου 2010, τουλάχιστον είκοσι εννέα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης εγγυούνταν στην πράξη το δικαίωμα των αποδήμων να ψηφίζουν από το εξωτερικό κατά τις βουλευτικές εκλογές.

2. Η Κυβέρνηση

54. Η Κυβέρνηση υποστήριξε ότι η συνταγματικώς αναγνωρισθείσα δυνατότητα θέσπισης νομοθεσίας για την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από εκλογείς που διαμένουν εκτός Ελλάδας δε θα μπορούσε να αποτελεί αποφασιστικό παράγοντα για τη διαπίστωση παραβίασης του άρθρου 3 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 στην παρούσα υπόθεση. Ειδικότερα, η Κυβέρνηση τόνισε ότι το άρθρο 51 § 4 του Συντάγματος, μην επιβάλλοντας

οποιαδήποτε υποχρέωση στο νομοθέτη, είχε προαιρετικό χαρακτήρα. Επιπλέον, η νομολογία του Δικαστηρίου επί του άρθρου 3 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 αναγνώριζε ότι τα κράτη μέλη διέθεταν ένα ευρύ περιθώριο εκτίμησης όσον αφορά την οργάνωση των εκλογικών συστημάτων τους. Η Κυβέρνηση πρόσθεσε ότι, σύμφωνα με το άρθρο 51 § 4 του Συντάγματος, εκλογικές ρυθμίσεις για τους Έλληνες πολίτες που διαμένουν στο εξωτερικό έπρεπε να θεσπισθούν από τη Βουλή με πλειοψηφία δύο τρίτων. Τούτο επιβεβαίωνε την ανάγκη διασφάλιση ευρείας πολιτικής συναίνεσης επί του ζητήματος αυτού στην Ελλάδα. Επιπλέον, η Ελληνική Κυβέρνηση είχε ήδη αποπειραθεί να περάσει ένα νόμο το 2009 για το εκλογικό δικαίωμα των Ελλήνων αποδήμων, γεγονός το οποίο αποδείκνυε την πολιτική βούληση για την ανεύρεση λύσης στο πρόβλημα αυτό. Κατά την άποψη της Κυβέρνησης, ο καθορισμός των ρυθμίσεων αυτών αποτελούσε ένα ιδιαίτερα περίπλοκο και λεπτό πολιτικό ζήτημα. Μία γενική αναγνώριση του δικαιώματος των αποδήμων να ψηφίζουν κατά τις βουλευτικές εκλογές από τον τόπο κατοικίας τους θα προκαλούσε σημαντικά πολιτικά και οικονομικά προβλήματα όχι μόνο στην Ελλάδα αλλά και σε άλλα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης.

55. Η Κυβέρνηση αναφέρθηκε στη νομολογία του Δικαστηρίου και της πρώην Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα σχετικά με τη συμβατότητα προς το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 της υπαγωγής του δικαιώματος ψήφου σε προϋπόθεση κατοικίας. Υποστήριξε ότι, σύμφωνα με τη νομολογία αυτή, η επιβολή μίας τέτοιας προϋπόθεσης ήταν αιτιολογημένη. Αναφέρθηκε στη θεμιτή έγνοια του νομοθέτη να περιορίσει την επιρροή των πολιτών που κατοικούσαν στο εξωτερικό στις βουλευτικές εκλογές, οι οποίες εστίαζαν κυρίως σε θέματα που επηρέαζαν πολίτες που κατοικούσαν στη χώρα. Κατά την άποψη της Κυβέρνησης, οι απόδημοι δεν θα μπορούσαν βάσιμα να υποστηρίξουν ότι οι αποφάσεις των

πολιτικών θεσμών της χώρας τους επηρέαζαν σε μεγαλύτερο βαθμό απ' ότι τους Έλληνες πολίτες που κατοικούν στην Ελλάδα.

56. Αναφερόμενη ιδίως στις κοινοβουλευτικές εργασίες κατά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, η Κυβέρνηση παρατήρησε ότι η αναφερόμενη στο άρθρο 51 § 4 του Συντάγματος νομοθεσία εξακολουθούσε να είναι προαιρετική. Αν και το άρθρο 51 § 4 αναφερόταν για πρώτη φορά σε επιστολική ψήφο, αυτή ήταν καθαρά προαιρετική. Επιπλέον, η άσκηση του δικαιώματος επιστολικής ψήφου έπρεπε να συμμορφώνεται προς τη συνταγματική αρχή της ταυτόχρονης διεξαγωγής των βουλευτικών εκλογών. Η Κυβέρνηση ομοίως επανέλαβε τους λόγους για τους οποίους προβλεπόταν ενισχυμένη πλειοψηφία δύο τρίτων για την ψήφιση του αναφερόμενου στο άρθρο 51 § 4 του Συντάγματος εκτελεστικού νόμου, ήτοι την ανάγκη πολιτικής συναίνεσης δεδομένου του μεγάλου αριθμού Ελλήνων που διαμένουν στο εξωτερικό (περίπου 3.700.000 συγκριτικά με έναν πληθυσμό 11.000.000 ατόμων που διαμένουν στην Ελλάδα). Για παράδειγμα, περίπου 1.850.000 Έλληνες πολίτες διαμένουν στις ΗΠΑ και περίπου 558.000 στην Αυστραλία. Ως εκ τούτου, κατά την Κυβέρνηση, απαιτείτο η ευρύτερη δυνατή συναίνεση μεταξύ των πολιτικών κομμάτων προκειμένου να αποφευχθούν πολιτικές εντάσεις απορρέουσες από μία de facto αύξηση του εκλογικού σώματος.

57. Η Κυβέρνηση υποστήριξε ότι οι Έλληνες πολίτες οι οποίοι ήταν μόνιμοι κάτοικοι εξωτερικού ανέπτυσαν κοινωνικούς, οικονομικούς, πολιτικούς και πολιτιστικούς δεσμούς με τη χώρα φιλοξενίας τους και ότι το κύριο επίκεντρο των ενδιαφερόντων τους βρισκόταν εκεί. Επιπλέον, οποιαδήποτε σύγκριση μεταξύ της Ελλάδας και άλλων χωρών οι οποίες είχαν χορηγήσει σε αποδήμους το δικαίωμα να ψηφίζουν από τον τόπο κατοικίας τους έπρεπε να λαμβάνει υπόψη τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά κάθε υπόθεσης, ιδίως τον αριθμό των πολιτών που

διαμένουν εκτός της χώρας καταγωγής τους, το κοινωνικο-πολιτικό πλαίσιο κάθε χώρας και το εφαρμοστέο πολιτικό σύστημα.

58. Η Κυβέρνηση υποστήριξε περαιτέρω ότι η συμμετοχή Ελλήνων αποδήμων στις βουλευτικές εκλογές δεν μπορούσε να συγκριθεί με την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος κατά τις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, επρόκειτο απλώς για χορήγηση εκλογικού δικαιώματος σε ένα τμήμα των απόδημων Ελλήνων, ήτοι σε εκείνους που διαμένουν σε κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μία υποχρέωση που απορρέει απευθείας από το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και προβλέπεται συγκεκριμένα στην εθνική νομοθεσία.

59. Εν κατακλείδι, η Κυβέρνηση επεσήμανε ότι οι προσφεύγοντες πληρούσαν τους όρους που προβλέπει η εκλογική νομοθεσία για την άσκηση του εκλογικού δικαιώματός τους στην Ελλάδα. Το ζήτημα της χορήγησης σε αποδήμους του δικαιώματος να ψηφίζουν από τον τόπο κατοικίας τους ενέπιπτε στο περιθώριο εκτίμησης των εθνικών αρχών, οι οποίες μπορούσαν να αποφασίσουν πώς και πότε να χορηγήσουν το δικαίωμα αυτό.

3. Το τρίτο παρεμβαίνον

60. Η Ελληνική Λίγκα των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, συσταθείσα το 1953, είναι η παλαιότερη μη κυβερνητική οργάνωση στην Ελλάδα και μέλος της Διεθνούς Ομοσπονδίας για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Επεσήμανε την παράδοξη κατάσταση αναφορικά με το δικαίωμα των αποδήμων να ψηφίζουν από τον τόπο κατοικίας τους. Ενώ το δικαίωμα των αποδήμων να συμμετέχουν στις πολιτικές αποφάσεις της «μητέρας πατρίδας» δεν αμφισβητείτο, η επίμαχη αρχή, η οποία είχε αποκτήσει συνταγματική αξία, έμοιαζε ανενεργή: αν και είχαν μεσολαβήσει δέκα έτη από τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, η συνταγματική

απαίτηση περί θέσπισης της «επιστολικής ψήφου» για Έλληνες διαμένοντες στο εξωτερικό δεν είχε ακόμη υλοποιηθεί.

61. Η διαμάχη επί των πολιτικών δικαιωμάτων των αποδήμων βασιζόταν σε δύο αντίθετες ιδέες και η πλειοψηφία των θέσεων και πρακτικών των Κρατών, με διάφορες παραλλαγές και αποχρώσεις, τοποθετείτο μεταξύ των δύο αυτών άκρων. Το πρώτο ήταν η ιδέα μίας πολιτικής κοινότητας βασισμένης αποκλειστικά στην εδαφικότητα ενώ η δεύτερη ήταν εκείνη μίας κοινότητας εκτός εδαφικών ορίων, δημιουργηθείσας από δεσμούς αλληλεγγύης που ένωναν το έθνος. Το τρίτο παρεμβαίνουν παρέπεμψε στον J. Habermas, σύμφωνα με τον οποίο, η έννοια του δημοκρατικού αυτοπροσδιορισμού μίας κοινότητας «απαιτεί εκείνοι που υπόκεινται στο νόμο και εκείνοι στους οποίους ο νόμος αναφέρεται να θεωρούν τους εαυτούς τους ως δημιουργούς του νόμου». Αυτή η παραπομπή αντανάκλουσε μία έννοια της ιδιότητας του πολίτη η οποία θεωρούσε καταρχήν το έδαφος ως το αποφασιστικό κριτήριο αλλά λάμβανε αντικειμενικά υπόψη το γεγονός ότι δεν ήταν απολύτως αναγκαίο για τα άτομα να κατοικούν στο έδαφος ενός Κράτους για να νιώθουν ότι έχουν ζωτικούς δεσμούς με το Κράτος αυτό. Επρόκειτο για μία αυξανόμενη συνειδητοποίηση ότι «ήταν δυνατό να ζει κανείς στο σπίτι και μακριά από αυτό». Αυτή η διεθνική προσέγγιση της υπηκοότητας καθιστούσε अपαρχαιωμένη μία συζήτηση επί του εκλογικού δικαιώματος των αποδήμων βασισμένη αποκλειστικά σε μία εδαφική ερμηνεία της υπηκοότητας. Το γεγονός ότι οι εκλογικές εκστρατείες διεξάγονται πλέον κατά κύριο λόγο μέσω ηλεκτρονικών κοινωνικών δικτύων (όπως το Facebook και το Twitter) αποδείκνυε ότι το επιχείρημα της «απόστασης» μεταξύ του απόδημου και της χώρας καταγωγής του δεν ήταν πλέον το ίδιο εφαρμοστέο όπως πριν από μερικά χρόνια.

62. Κατά την άποψη του τρίτου παρεμβαίνοντος, η απάντηση στο δίλημμα χορήγησης ή μη πολιτικών δικαιωμάτων στους απόδημους δεν μπορούσε να είναι «όλα ή τίποτα». Υπήρχε η ανάγκη καθορισμού ενός αντικειμενικού κριτηρίου βάσει του οποίου να αξιολογείται αν οι απόδημοι είχαν ή όχι ουσιώδεις δεσμούς με το Ελληνικό Κράτος και έτσι να αποφασίζεται αν αυτοί θα πρέπει να ενταχθούν στο εκλογικό σώμα. Η Λίγκα παρατήρησε ότι στα περισσότερα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης που προέβλεπαν το εκλογικό δικαίωμα των αποδήμων, η συνήθης προϋπόθεση ήταν η εγγραφή στους εκλογικούς καταλόγους του σχετικού Κράτους στην πρεσβεία ή στο προξενείο που βρισκόταν στη σχετική περιοχή. Συνεπώς, το μόνο αντικειμενικά αξιόπιστο κριτήριο για τη χορήγηση ή μη της δυνατότητας «επιστολικής ψήφου ή άλλου πρόσφορου μέσου» είναι η τήρηση εκλογικών καταλόγων στο προξενικά γραφεία του εξωτερικού. Η απάντηση στο αίτημα των Ελλήνων της διασποράς να συμμετέχουν στις ελληνικές εκλογές έπρεπε να είναι κλιμακωτή ώστε να λαμβάνει υπόψη, με ανάλογο και ισορροπημένο τρόπο, τον τρόπο με τον οποίο η δημοκρατική διαδικασία στη χώρα καταγωγής επηρέαζε τις ζωές των αποδήμων.

Γ. Εκτίμηση του Δικαστηρίου

1. Γενικές αρχές

63. Το Δικαστήριο επαναλαμβάνει ότι το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 καθιερώνει μία χαρακτηριστική αρχή ενός πραγματικά δημοκρατικού πολιτικού καθεστώτος και είναι ως εκ τούτου μείζονος σημασίας στο σύστημα της Σύμβασης (βλέπε *Mathieu-Mohin and Clerfayt κατά Βελγίου*, 2 Μαρτίου 1987, § 47, Series A no.113). Εκ πρώτης όψεως, το άρθρο αυτό φαίνεται να διαφέρει από τις άλλες διατάξεις της Σύμβασης

και των Πρωτοκόλλων της, καθώς διατυπώνει την υποχρέωση των Υψηλών Συμβαλλομένων Μερών να διεξάγουν εκλογές υπό συνθήκες που διασφαλίζουν την ελεύθερη έκφραση της γνώμης του λαού και όχι ένα συγκεκριμένο δικαίωμα ή ελευθερία. Εν τούτοις, λαμβανομένων υπόψη των προπαρασκευαστικών εργασιών του άρθρου 3 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 και της ερμηνείας της διάταξης στο πλαίσιο της Σύμβασης ως συνόλου, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι το εν λόγω άρθρο υποδηλώνει και ατομικά δικαιώματα, μεταξύ των οποίων το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι (βλέπε πιο πάνω απόφαση *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, § 51). Έχει επίσης κρίνει ότι οι κανόνες που πρέπει να εφαρμόζονται για την επίτευξη συμμόρφωσης προς το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 πρέπει να θεωρούνται λιγότερο αυστηροί από εκείνους που εφαρμόζονται βάσει των άρθρων 8 έως 11 της Σύμβασης (βλέπε *Ždanoka κατά Λετονίας* [GC], no. 58278/00, § 114, ECHR 2006-IV).

64. Η έννοια των «έμμεσων περιορισμών» του άρθρου 3 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 είναι μείζονος σημασίας για τον καθορισμό της συνάφειας των σκοπών που επιδιώκουν οι περιορισμοί προς τα δικαιώματα που εγγυάται η διάταξη αυτή (βλέπε πιο πάνω απόφαση *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, § 52). Δεδομένου ότι το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 δεν περιορίζεται από έναν συγκεκριμένο κατάλογο «θεμιτών σκοπών» όπως εκείνοι που απαριθμούνται στα άρθρα 8 έως 11 της Σύμβασης, τα Συμβαλλόμενα Μέρη είναι ελεύθερα να στηριχθούν σε έναν σκοπό που δεν περιλαμβάνεται σε αυτό τον κατάλογο για να αιτιολογήσουν έναν περιορισμό, υπό την προϋπόθεση ότι η συμβατότητα του σκοπού αυτού προς την αρχή της υπεροχής του δικαίου και τους γενικούς σκοπούς της Σύμβασης αποδεικνύεται υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες μίας υπόθεσης (βλέπε πιο πάνω απόφαση *Ždanoka*). Εν τούτοις, είναι καθήκον του Δικαστηρίου να αποφανθεί σε τελευταίο βαθμό αν έχουν εκπληρωθεί οι

απαιτήσεις του άρθρου 3 του Πρωτοκόλλου αριθ.1. Πρέπει το ίδιο το Δικαστήριο να βεβαιωθεί ότι οι όροι στους οποίους υπόκειται το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι δεν περιορίζουν τα εν λόγω δικαιώματα σε τέτοιο βαθμό ώστε να θίγουν την ίδια την ουσία τους και να τα αποστερούν από την αποτελεσματικότητά τους, ότι οι όροι αυτοί πληρούν τις απαιτήσεις νομιμότητας, ότι επιδιώκουν έναν θεμιτό σκοπό και ότι τα χρησιμοποιούμενα μέσα δεν είναι δυσανάλογα (βλέπε *Țanase κατά Μολδαβίας* [GC], no. 7/08, § 162, ECHR 2010 (αποσπάσματα) και πιο πάνω απόφαση *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, § 52).

65. Όσον αφορά, ιδίως, την επιλογή εκλογικού συστήματος, το Δικαστήριο επαναλαμβάνει ότι τα Συμβαλλόμενα Μέρη διαθέτουν ένα ευρύ περιθώριο εκτίμησης στο πεδίο αυτό. Ως προς τούτο, το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 περιορίζεται στο να συνιστά «ελεύθερες» εκλογές ανά «εύλογα διαστήματα» «με μυστική ψηφοφορία» και «υπό συνθήκες που εξασφαλίζουν την ελεύθερη έκφραση της γνώμης του λαού». Υπό την επιφύλαξη αυτή, δε δημιουργεί καμία «υποχρέωση εισαγωγής ενός συγκεκριμένου συστήματος» όπως το σύστημα αναλογικής εκπροσώπησης ή ψηφοφορίας με πλειοψηφία σε έναν ή δύο εκλογικούς γύρους (βλέπε πιο πάνω απόφαση *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, § 54).

66. Υπάρχουν πολυάριθμοι τρόποι οργάνωσης και λειτουργίας των εκλογικών συστημάτων και πλήθος διαφορών, μεταξύ άλλων, στην ιστορική εξέλιξη, στην πολιτιστική ποικιλομορφία και στην πολιτική σκέψη εντός της Ευρώπης, διαφορές τις οποίες έκαστο Συμβαλλόμενο Κράτος οφείλει να ενσωματώσει στη δική του άποψη για τη δημοκρατία (βλέπε *Hirst κατά Ηνωμένου Βασιλείου (αριθ.2)* [GC], no. 74025/01, § 61, ECHR 2005-IX). Για τους σκοπούς της εφαρμογής του άρθρου 3 του Πρωτοκόλλου, οποιαδήποτε εκλογική νομοθεσία πρέπει να αξιολογείται υπό το φως της πολιτικής εξέλιξης της σχετικής χώρας, κατά τρόπο που

χαρακτηριστικά μη αποδεκτά στο πλαίσιο ενός συστήματος μπορεί να αιτιολογούνται στο πλαίσιο ενός άλλου, τουλάχιστον στο μέτρο που το επιλεγέν σύστημα προβλέπει όρους που εξασφαλίζουν την «ελεύθερη έκφραση της γνώμης του λαού στην επιλογή του νομοθετικού σώματος» (βλέπε *Yumak and Sadak κατά Τουρκίας* [GC], no. 10226/03, § 111, 8 Ιουλίου 2008). Επιπλέον, καθώς η Σύμβαση είναι κατ' αρχήν ένα σύστημα για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, το Δικαστήριο πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις μεταβαλλόμενες συνθήκες εντός του εναγόμενου Κράτους και εντός των Συμβαλλομένων Κρατών γενικότερα και να ανταποκρίνεται, για παράδειγμα, σε οποιαδήποτε προκύπτουσα συναίνεση ως προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς. Ως προς τούτο, ένας από τους εφαρμοστέους παράγοντες στον καθορισμό του πεδίου του περιθωρίου εκτίμησης των αρχών μπορεί να είναι η ύπαρξη ή μη ενός κοινού παρονομαστή μεταξύ των νόμων των Συμβαλλομένων Κρατών (βλέπε *Glor κατά Ελβετίας*, αριθ. 13444/04, § 75, ECHR 2009-...).

67. Πρέπει ομοίως να σημειωθεί ότι, στο πλαίσιο του άρθρου 3 του Πρωτοκόλλου αριθ.1, πρωταρχική υποχρέωση δεν αποτελεί η αποχή ή μη επέμβαση, όπως συμβαίνει στην πλειονότητα των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων, αλλά η λήψη εκ μέρους του Κράτους θετικών μέτρων για τη «διεξαγωγή» δημοκρατικών εκλογών (βλέπε πιο πάνω απόφαση *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, § 50). Ως προς τούτο το Δικαστήριο λαμβάνει ομοίως υπόψη το γεγονός ότι το δικαίωμα του εκλέγειν, το «ενεργητικό» στοιχείο των δικαιωμάτων του άρθρου 3 του Πρωτοκόλλου αριθ.1, δεν αποτελεί προνόμιο. Στον εικοστό πρώτο αιώνα, σε ένα δημοκρατικό Κράτος, το τεκμήριο πρέπει να λειτουργεί υπέρ της χορήγησης αυτού του δικαιώματος στον μεγαλύτερο δυνατό αριθμό ατόμων (βλέπε πιο πάνω απόφαση *Hirst (no.2)*, § 59).

68. Συνεπώς, ο αποκλεισμός από το δικαίωμα ψήφου οποιωνδήποτε ομάδων ή κατηγοριών του γενικού πληθυσμού πρέπει να συμφιλώνεται με τους βαθύτερους σκοπούς του άρθρου 3 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 (βλέπε πιο πάνω απόφαση *Ždanoka*, § 105). Το Δικαστήριο έχει κρίνει, μεταξύ άλλων, ότι η εσωτερική νομοθεσία που επιβάλλει μία ελάχιστη ηλικία ή προϋπόθεση κατοικίας είναι κατ'αρχήν συμβατή προς το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 (βλέπε πιο πάνω απόφαση *Hirst (αριθ.2)*, § 62, και *Hilbe κατά Λιχτενστάιν* (dec.), no. 31981/96, ECHR 1999-VI). Έχει αναγνωρίσει ότι οποιαδήποτε γενική, αυτόματη και χωρίς διάκριση παρέκκλιση από την αρχή της καθολικής ψηφοφορίας κινδυνεύει να υπονομεύσει τη δημοκρατική εγκυρότητα του νομοθετικού σώματος που έχει εκλεγεί κατ'αυτόν τον τρόπο και τους νόμους που αυτό εκδίδει (βλέπε πιο πάνω απόφαση *Hirst (αριθ.2)*).

69. Όσον αφορά τους περιορισμούς στο εκλογικό δικαίωμα των αποδήμων βάσει του κριτηρίου κατοικίας, οι θεσμοί της Σύμβασης έχουν δεχθεί κατά το παρελθόν ότι αυτοί μπορεί να αιτιολογούνται από διάφορους παράγοντες: πρώτον, το τεκμήριο ότι οι υπήκοοι που δεν κατοικούν εντός της επικράτειας δεν επηρεάζονται τόσο άμεσα ή διαρκώς από τα καθημερινά προβλήματα της χώρας και έχουν μικρότερη γνώση αυτών. Δεύτερον, το γεγονός ότι οι υπήκοοι που δεν κατοικούν εντός της επικράτειας έχουν λιγότερη επιρροή στην επιλογή των υποψηφίων ή στη διαμόρφωση των εκλογικών προγραμμάτων τους. Τρίτον, η στενή σύνδεση μεταξύ του δικαιώματος ψήφου στις βουλευτικές εκλογές και του να επηρεάζεται κάποιος άμεσα από τις πράξεις των πολιτικών οργάνων που έχουν εκλεγεί με αυτόν τον τρόπο και, τέταρτον, η θεμιτή έγνοια που μπορεί να έχει ο νομοθέτης για περιορισμό της επιρροής των πολιτών που διαμένουν στο εξωτερικό επί ζητημάτων τα οποία, αν και θεμελιώδη, επηρεάζουν κατά κύριο λόγο τα άτομα που κατοικούν στη χώρα (βλέπε πιο

πάνω απόφαση *Hilbe*, και επίσης *X and Association Y κατά Ιταλίας*, προσφυγή αριθ. 8987/80, απόφαση της Επιτροπής της 6^{ης} Μαΐου 1981, Decisions and Reports (DR) 24, σελ. 192, και *Polacco and Garofalo κατά Ιταλίας*, αριθ. 23450/94, απόφαση της Επιτροπής της 15^{ης} Σεπτεμβρίου 1997, DR 90-A, σελ.5). Πιο πρόσφατα, το Δικαστήριο έκρινε ότι η εκπλήρωση της προϋπόθεσης κατοικίας ή διάρκειας της κατοικίας για την άσκηση του δικαιώματος ψήφου στις εκλογές δεν αποτελεί, κατ'αρχήν, αυθαίρετο περιορισμό του δικαιώματος ψήφου και ως εκ τούτου δεν είναι ασύμβατη προς το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 (βλέπε *Doyle κατά Ηνωμένου Βασιλείου* (dec.), no. 30158/06, 6 Φεβρουαρίου 2007).

2. Εφαρμογή των αρχών αυτών στην παρούσα υπόθεση

70. Το Δικαστήριο παρατηρεί αρχικά ότι οι προσφεύγοντες παραπονέθηκαν ότι ο Έλληνας νομοθέτης δεν είχε έως σήμερα προβεί στις απαραίτητες ρυθμίσεις για να δοθεί στους Έλληνες απόδημους η δυνατότητα να ψηφίζουν στις βουλευτικές εκλογές από τον τόπο κατοικίας τους. Συνεπώς, το παράπονο δεν αφορά την αναγνώριση του δικαιώματος ψήφου των αποδήμων αυτού καθαυτού, η αρχή του οποίου έχει ήδη αναγνωρισθεί από το άρθρο 51 § 4 του Ελληνικού Συντάγματος σε συνδυασμό με το άρθρο 4 του προεδρικού διατάγματος 96/2007, αλλά τους όρους που διέπουν την άσκηση αυτού του δικαιώματος. Όπως και το τμήμα, το Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης είναι ως εκ τούτου της άποψης ότι αποστολή του είναι να εξετάσει αν, παρά την παράλειψη θέσπισης νομοθεσίας για τους όρους άσκησης του δικαιώματος ψήφου, το ελληνικό εκλογικό σύστημα επέτρεψε εν τούτοις, στην παρούσα υπόθεση, «την ελεύθερη έκφραση της γνώμης του λαού» και διαφύλαξε «την ίδια την ουσία...του δικαιώματος ψήφου», όπως απαιτεί το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 (βλέπε *Matthews κατά Ηνωμένου Βασιλείου* [GC], no. 24833/94, § 65,

ECHR 1999-I). Θα προβεί σε αυτή την εξέταση υπό το φως του ευρύτερου ερωτήματος αν το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 θέτει στα Κράτη την υποχρέωση να εισάγουν ένα σύστημα που θα δίδει στους απόδημους πολίτες τη δυνατότητα να ασκήσουν το εκλογικό δικαίωμά τους από το εξωτερικό.

71. Σε γενικές γραμμές, το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 δεν προβλέπει την εφαρμογή από τα Συμβαλλόμενα Κράτη μέτρων που επιτρέπουν στους απόδημους να ασκούν το εκλογικό δικαίωμά τους από τον τόπο κατοικίας τους. Εν τούτοις, καθώς σε ένα δημοκρατικό Κράτος το τεκμήριο πρέπει να λειτουργεί υπέρ της χορήγησης αυτού του δικαιώματος στον μεγαλύτερο δυνατό αριθμό ατόμων (βλέπε πιο πάνω απόφαση *Hirst (no.2)*, § 59), τέτοια μέτρα είναι σύμφωνα με αυτή τη διάταξη. Το ερώτημα είναι, ωστόσο, αν το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 προχωρά μέχρι το να απαιτεί τη λήψη των εν λόγω μέτρων. Απαντώντας σε αυτό το ερώτημα, το άρθρο 3 πρέπει να ερμηνεύεται λαμβάνοντας υπόψη το συναφές διεθνές και συγκριτικό δίκαιο (βλέπε πιο πάνω απόφαση *Yumak and Sadak*, § 127, και *Demir and Baykara κατά Τουρκίας* [GC], no. 34503/97, §§ 76 και 85, 12 Νοεμβρίου 2008) καθώς και το εσωτερικό δίκαιο της σχετικής χώρας.

72. Κατά πρώτον, όσον αφορά το διεθνές δίκαιο, το Δικαστήριο σημειώνει ότι ούτε οι συναφείς διεθνείς και περιφερειακές συνθήκες –όπως το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα, η Αμερικανική Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και ο Αφρικανικός Χάρτης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και των Λαών– ούτε η ερμηνεία αυτών από τα αρμόδια διεθνή όργανα δεν οδηγούν το συμπέρασμα ότι τα εκλογικά δικαιώματα ατόμων που είναι προσωρινώς ή μονίμως απόντα από το Κράτος του οποίου είναι υπήκοοι εξικνούνται μέχρι του σημείου να απαιτούν από τα σχετικά Κράτη να προβούν σε ρυθμίσεις για την άσκησή τους στο εξωτερικό (βλέπε πιο πάνω παραγράφους 26-31).

73. Είναι αλήθεια ότι προκειμένου να καταστεί πιο αποτελεσματικό το δικαίωμα ψήφου στις βουλευτικές εκλογές, οι θεσμοί του Συμβουλίου της Ευρώπης έχουν, μεταξύ άλλων, καλέσει τα κράτη μέλη να δώσουν στους πολίτες τους που διαμένουν στο εξωτερικό τη δυνατότητα να συμμετέχουν στον μεγαλύτερο δυνατό βαθμό στην εκλογική διαδικασία. Έτσι, η Απόφαση 1459 (2005) της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης (βλέπε πιο πάνω παράγραφο 21) αναφέρει ότι τα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνουν κατάλληλα μέτρα ώστε να διευκολύνουν την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος στον μεγαλύτερο δυνατό βαθμό, ιδίως μέσω της επιστολικής ψήφου. Επιπλέον, στη Σύσταση 1714 (2005), η Κοινοβουλευτική Συνέλευση κάλεσε το Συμβούλιο της Ευρώπης να αναπτύξει τις δραστηριότητές του που στοχεύουν στη βελτίωση των προϋποθέσεων για μία αποτελεσματική άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από ομάδες που αντιμετωπίζουν ιδιαίτερες δυσκολίες, συμπεριλαμβανομένων των αποδήμων. Η Επιτροπή της Βενετίας, από την πλευρά της, παρατήρησε ότι από τη δεκαετία του 1980, η αναγνώριση του δικαιώματος ψήφου από το εξωτερικό έχει κερδίσει έδαφος στην Ευρώπη. Αν και συνέστησε στα κράτη μέλη να διευκολύνουν την άσκηση των εκλογικού δικαιώματος των αποδήμων, δεν έκρινε ωστόσο ότι αυτά ήταν υποχρεωμένα να το πράξουν. Επρόκειτο, κατά την άποψή της, περισσότερο για μία δυνατότητα που θα έπρεπε να εξετάσει ο νομοθέτης σε κάθε χώρα, ο οποίος καλείτο να εξισορροπήσει αφενός την αρχή της καθολικής ψηφοφορίας και αφετέρου την ανάγκη της ασφάλειας της ψήφου και τις σκέψεις πρακτικής φύσεως (βλέπε, ιδίως, πιο πάνω παράγραφο 25).

74. Επιπλέον, μία συγκριτική μελέτη της νομοθεσίας των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης στο πεδίο αυτό καταδεικνύει ότι, ενώ η μεγάλη πλειοψηφία αυτών επιτρέπουν στους υπηκόους τους να ψηφίζουν από το εξωτερικό, ορισμένα εξ αυτών δεν επιτρέπουν κάτι τέτοιο (βλέπε πιο

πάνω παράγραφο 38). Εν τούτοις, όσον αφορά τα Κράτη εκείνα που επιτρέπουν την ψήφο στο εξωτερικό, μία πιο προσεκτική εξέταση αποκαλύπτει ότι οι τρόποι άσκησης του εκλογικού δικαιώματος των αποδήμων δεν είναι ομοιόμορφοι, αλλά έχουν διάφορες μορφές. Για παράδειγμα, ορισμένες χώρες επιτρέπουν την ψήφο σε εκλογικά κέντρα εγκατεστημένα στο εξωτερικό, και/ή την επιστολική ψήφο, την ψήφο μέσω πληρεξουσίου και την ηλεκτρονική ψήφο (βλέπε πιο πάνω παράγραφο 34). Ο χρόνος διαμονής στο εξωτερικό είναι ένας άλλος παράγοντας που λαμβάνουν υπόψη τα κράτη μέλη. Ορισμένα χορηγούν εκλογικό δικαίωμα μόνο σε υπηκόους που διαμένουν προσωρινώς εκτός της χώρας, ενώ σε άλλα, οι απόδημοι χάνουν το δικαίωμα ψήφου μετά από κάποιο χρονικό διάστημα (βλέπε πιο πάνω παράγραφο 35). Επιπλέον, ορισμένα κράτη μέλη προβλέπουν για τους απόδημους τη δυνατότητα να εκλέγουν τους δικούς τους αντιπροσώπους στο εθνικό κοινοβούλιο, σε εκλογικές περιφέρειες εκτός της χώρας (βλέπε πιο πάνω παράγραφο 37). Τέλος, στην πλειοψηφία των κρατών μελών που επιτρέπουν την ψήφο από το εξωτερικό, τα άτομα που επιθυμούν να κάνουν χρήση αυτής της δυνατότητας πρέπει να εγγράφονται εντός συγκεκριμένης προθεσμίας στους εκλογικούς καταλόγους στις αρχές της χώρας καταγωγής τους ή στις διπλωματικές ή προξενικές αρχές του εξωτερικού (βλέπε πιο πάνω παραγράφους 39-45).

75. Εν συντομία, κανέναν από τα πιο πάνω εξετασθέντα νομικά έγγραφα δεν οδηγεί στο συμπέρασμα ότι, κατά τη σημερινή κατάσταση του δικαίου, τα Κράτη υποχρεούνται να δίδουν στους πολίτες που διαμένουν στο εξωτερικό τη δυνατότητα να ασκήσουν το εκλογικό δικαίωμά τους. Ως προς τους τρόπους άσκησης αυτού του δικαιώματος που έχουν θεσπίσει εκείνα τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης που επιτρέπουν την άσκηση του δικαιώματος ψήφου στο εξωτερικό, υπάρχει επί του παρόντος μία ευρεία γκάμα προσεγγίσεων.

76. Δεύτερον, όσον αφορά την επίμαχη εθνική νομοθεσία στην παρούσα υπόθεση, το Δικαστήριο παρατηρεί ότι το άρθρο 51 § 4 του Συντάγματος προβλέπει ότι «Νόμος (...) μπορεί να ορίζει τα σχετικά με την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από τους εκλογείς που βρίσκονται έξω από την επικράτεια». Το Επιστημονικό Συμβούλιο της Βουλής, από την πλευρά του, ανέφερε στην έκθεσή του της 31^{ης} Μαρτίου 2009 επί του σχεδίου νόμου για την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος κατά τις βουλευτικές εκλογές από Έλληνες εκλογείς που διαμένουν στο εξωτερικό, ότι το να επιτραπεί η άσκηση του δικαιώματος ψήφου από το εξωτερικό συνιστούσε περισσότερο επιλογή παρά καθήκον του νομοθέτη, ενώ επεσήμαινε ότι οι απόψεις των νομικών επί του ζητήματος δεν ήταν ομόφωνες (βλέπε πιο πάνω παράγραφο 19). Εν κατακλείδι, φαίνεται ότι αν και το άρθρο 51 § 4 του Συντάγματος επιτρέπει στο νομοθέτη να εφαρμόσει την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος των απόδημων Ελλήνων από τον τόπο κατοικίας τους, δεν τον υποχρεώνει ωστόσο να το πράξει. Συνεπώς, και λαμβανομένων υπόψη των πιο πάνω συλλογισμών (βλέπε παράγραφο 75), το Δικαστήριο είναι της άποψης ότι δεν είναι ευθύνη του να υποδείξει στις εθνικές αρχές πότε και με ποιον τρόπο να εφαρμόσουν το άρθρο 51 § 4 του Συντάγματος.

77. Επιπλέον, από το 2000, οι ελληνικές αρχές έχουν κάνει πολυάριθμες προσπάθειες να εφαρμόσουν τις διατάξεις του άρθρου 51 § 4. Κατά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, για παράδειγμα, το περιεχόμενο αυτών των διατάξεων διευκρινίστηκε και αναφέρθηκε ότι η αρχή της ταυτόχρονης ψηφοφορίας δεν απέκλειε την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος με επιστολική ψήφο ή με άλλο πρόσφορο μέσο, υπό την προϋπόθεση ότι η καταμέτρηση των ψήφων και η ανακοίνωση των αποτελεσμάτων θα γίνονταν κατά τον ίδιο χρόνο όπως εντός της επικράτειας (βλέπε πιο άνω παράγραφο 16).

78. Αναφορά θα πρέπει ομοίως να γίνει στην πρωτοβουλία που αναλήφθηκε το 2009 με σκοπό τη θέσπιση της νομοθεσίας που προβλέπει το άρθρο 51 § 4 του Συντάγματος, με τη μορφή νομοσχεδίου που εισήχθη στη Βουλή στις 19 Φεβρουαρίου 2009 από τους υπουργούς Εσωτερικών, Δικαιοσύνης και Οικονομικών και το οποίο ρύθμιζε τους τρόπους άσκησης του εκλογικού δικαιώματος κατά τις βουλευτικές εκλογές από τους απόδημους Έλληνες εκλογείς. Το νομοσχέδιο δεν πέρασε καθώς δεν κατάφερε να συγκεντρώσει πλειοψηφία δύο τρίτων επί του συνόλου των βουλευτών όπως απαιτεί το άρθρο 51 § 4 του Συντάγματος, μετά την τροποποίησή του κατά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001.

79. Τέλος, όσον αφορά τη συγκεκριμένη κατάσταση των προσφευγόντων, το Δικαστήριο δεν έχει κανένα λόγο να αμφισβητήσει το επιχείρημά τους ότι διατηρούν στενούς και διαρκείς δεσμούς με την Ελλάδα και ότι παρακολουθούν από κοντά τις πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις στη χώρα, με σκοπό να συμμετέχουν ενεργά στα τεκταινόμενα. Το τεκμήριο ότι οι υπήκοοι που δεν κατοικούν εντός της επικράτειας δεν επηρεάζονται τόσο άμεσα ή διαρκώς από τα καθημερινά προβλήματα της χώρας και έχουν μικρότερη γνώση αυτών (βλέπε πιο πάνω παράγραφο 69) δεν έχει ως εκ τούτου εφαρμογή στην παρούσα υπόθεση. Εν τούτοις, κατά την άποψη του Δικαστηρίου, τούτο δεν αρκεί για να θέσει εν αμφιβόλω τη νομική κατάσταση στην Ελλάδα. Σε κάθε περίπτωση, οι αρμόδιες αρχές δεν μπορούν να λαμβάνουν υπόψη κάθε μεμονωμένη περίπτωση κατά τη ρύθμιση της άσκησης του εκλογικού δικαιώματος, αλλά πρέπει να θεσπίζουν έναν γενικό κανόνα (βλέπε πιο πάνω απόφαση *Hilbe*).

80. Όσον αφορά τη διατάραξη της οικονομικής, οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής των προσφευγόντων που θα είχε προκληθεί αν αυτοί είχαν αναγκαστεί να ταξιδέψουν στην Ελλάδα για να ασκήσουν το εκλογικό δικαίωμά τους κατά τις βουλευτικές εκλογές του 2007, το Δικαστήριο δεν

έχει πεισθεί ότι τούτο θα ήταν δυσανάλογο σε τέτοιο βαθμό ώστε να θίξει την ίδια την ουσία του εν λόγω εκλογικού δικαιώματος.

3. Συμπέρασμα

81. Λαμβάνοντας υπόψη τους πιο πάνω συλλογισμούς, δεν μπορεί να ειπωθεί ότι στην παρούσα υπόθεση εθίγη η ίδια η ουσία του εκλογικού δικαιώματος των προσφευγόντων που εγγυάται το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου αριθ.1. Συνεπώς, δεν υπήρξε παραβίαση αυτής της διάταξης.

ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΛΟΓΟΥΣ ΑΥΤΟΥΣ, ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΟΜΟΦΩΝΑ

Αποφαίνεται ότι δεν υπήρξε παραβίαση του άρθρου 3 του Πρωτοκόλλου αριθ.1 της Σύμβασης.

Συντάχθηκε στην αγγλική και γαλλική γλώσσα και δημοσιεύθηκε στη δημόσια συνεδρίαση που έλαβε χώρα στο Κτίριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, στο Στρασβούργο, στις 15 Μαρτίου 2012, σύμφωνα με τον Κανόνα 77 §§ 2 και 3 του Κανονισμού του Δικαστηρίου.

Johan Callewaert

Αναπληρωτής Γραμματέας

Nicolas Bratza

Πρόεδρος

Ακριβής μετάφραση του συνημμένου εγγράφου από τα αγγλικά.

Αθήνα, 8 Απριλίου 2012.

Ο μεταφραστής

A. Πετροτσόπουλος