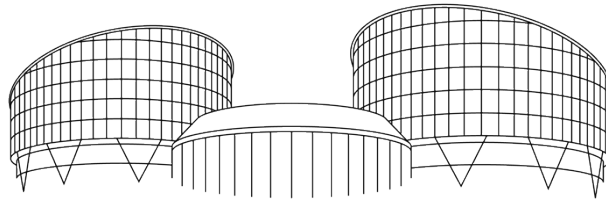


EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Совет на Европа/ Европски суд за човекови права, 2013. Овој превод е изработен со поддршка на Human Rights Trust Fund на Советот на Европа (www.coe.int/humanrightstrustfund). Преводот не е обврзувачки за Судот. За понатамошни информации видете ја целосната назнака за авторски права на крајот на овој документ.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2013. This translation was commissioned with the support of the Human Rights Trust Fund of the Council of Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). It does not bind the Court. For further information see the full copyright indication at the end of this document.

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2013. La présente traduction a été effectuée avec le soutien du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). Elle ne lie pas la Cour. Pour plus de renseignements veuillez lire l'indication de copyright/droits d'auteur à la fin du présent document.



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

ГОЛЕМ СУДСКИ СОВЕТ

**СЛУЧАЈ SITAROPOULOS И GIAKOUMPOULOS против
ГРЦИЈА**

(Жалба бр. 42202/07)

ПРЕСУДА

СТРАЗБУР

15 март 2012

Оваа пресуда е конечна, но може да биде предмет на уреднички измени.

Во случајот Sitaropoulos и Giakoumopoulos против Грција,

Европскиот суд за човекови права, заседавајќи како Голем судски совет во состав:

Nicolas Bratza, *Претседател*,
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, *судии*,
Spyridon Flogaitis, *ад хок судија*,

и Johan Callewaert, *Заменик секретар на Големиот судски совет*,

Откако расправаше на затворени седници на 4 мај 2011 и на 18 јануари 2012,

Ја донесува следната пресуда, којашто беше усвоена на второнаведениот датум:

ПОСТАПКА

1. Случајот беше инициран со жалба (бр. 42202/07) против Република Грција поднесена до Судот согласно член 34 од Конвенцијата за заштита на човековите права и основни слободи („Конвенцијата“) од страна на тројца грчки државјани, г-н Nikolaos Sitaropoulos, г-н Stephanos Stavros и г-н Christos Giakoumopoulos („жалителите“), на 20 септември 2007.

2. Жалителите ги застапуваше г-н Y. Ktistakis, од адвокатската комора во Атина. Грчката Влада („Владата“) беше застапувана од делегатите на нејзиниот агент, г-ѓа K. Paraskevopoulou, Советник во Државниот правен совет, и г-ѓа Z. Hatzipavlou, правен асистент во Државниот правен совет.

3. Жалителите тврдеа дека тоа што не можеле да гласаат од нивното место на живеење претставувало непропорционално мешање

во остварувањето на нивното право на глас на парламентарни избори заштитено со член 3 од Протокол бр. 1.

4. Жалбата беше распределена на Првиот оддел на Судот (правило 52 § 1 од Правилата на Судот). Christos Rozakis, судијата избран од Грција, се иззема од одлучување во случајот. Владата затоа го именуваше Spyridon Flogaitis да биде дел од судскиот состав како ад хок судија (стар член 27 § 2 од Конвенцијата, и правило 29 § 1).

5. На 8 јули 2010 Судски совет од тој Оддел, во состав Nina Vajić, President, Anatoly Kovler, Elisabeth Steiner, Khanlar Hajiyev, Dean Spielmann, Sverre Erik Jebens, судии, и Sypridon Flogaitis, ад хок судија, како и Søren Nielsen, Секретар на оддел, донесе пресуда со која одлучи да ја избрише жалбата од листата на предмети во однос на вториот жалител. Судскиот совет одлучи, со пет гласа против два, дека жалбата е допуштена во однос на првиот и третиот жалител и дека имало повреда на член 3 од Протокол бр. 1 од Конвенцијата.

6. На 22 ноември 2010, после барање од Владата од 7 октомври 2010, комисија на Големиот судски совет одлучи да го достави случајот до Големиот судски совет според член 43 од Конвенцијата.

7. Составот на Големиот судски совет беше утврден врз основа на членовите 26 §§ 4 и 5 од Конвенцијата и правило 24.

8. И жалителите и Владата поднесоа писмени поднесоци (правило 59 § 1), како и организацијата *Hellenic League for Human Rights*, на која Претседателот и дозволи да интервенира во писмениот дел од постапката (член 36 § 2 од Конвенцијата и правило 44 § 3).

9. Јавна расправа се одржа во Зградата на човековите права, Стразбур, на 4 мај 2011 (правило 59 § 3).

Пред Судот пристапија:

(а) *за тужената Влада*

г-ѓа К. PARASKEVOPOULOU, Советник, Државен правен совет,
г-ѓа Z. HATZIPAVLOU, Legal Assistant, Државен
правен совет, *Делегати на Агентот;*

(б) *за жалителите*

г-н I. KTISTAKIS, lawyer, *Застапник;*
г-ѓа A. TERZIS, lawyer, *Советник.*

Судот слуша обраќања од г-н Ktistakis и г-ѓа Hatzipavlou.

ФАКТИ

I. ОКОЛНОСТИ НА СЛУЧАЈОТ

10. Жалителите се родени во 1967 и 1958 соодветно и живеат во Стразбур. Тие се службеници на Советот на Европа.

11. Со Претседателски декрет бр. 154/2007 од 18 август 2007, грчкиот Парламент беше распуштен, а изборите закажани за 16 септември 2007.

12. Со допис испратен по факс со датум 10 септември 2007 до грчкиот амбасадор во Франција, жалителите, кои имаат постојано живеалиште во Франција, ја изразиле својата желба да ги остварат нивните гласачки права во Франција на изборите кои требало да се одржат на 16 септември 2007.

13. На 12 септември 2007 Амбасадорот, повикувајќи се на упатствата и информациите обезбедени од Министерството за внатрешни работи, одговорил на следниот начин:

„[Грчката држава] ја потврдува својата желба – често изразена на институционално ниво – да им овозможи на грчките граѓани кои живеат во странство да гласаат од нивното место на живеење. Сепак, јасно е дека ова наложува законски правила кои во моментот не постојат. Всушност, такви правила не можат да бидат воведени со едноставна административна одлука, затоа што потребни се посебни мерки за воспоставување на гласачки места во амбасади и конзулати ...Со оглед на наведеното и покрај изразената желба на државата, вашето барање во однос на следните избори не може да биде усвоено од објективни причини.“

14. Општите избори се одржаа на 16 септември 2007. Жалителите, кои не отпатувале до Грција, не го искористиле нивното право на глас.

II. РЕЛЕВАНТНО ДОМАШНО И МЕЃУНАРОДНО ПРАВО И ПРАКСА

A. Домашо право и пракса

1. Грчки Устав од 1975

15. Релевантните одредби на Уставот гласат:

член 1

„ ...

2. Суверенитетот на народот е основа на власта.

3. Сета власт прозилегува од народот и постои за народот и нацијата, таа се врши на начин предвиден со Уставот. “

член 51 (пред ревизијата на Уставот во 2001)

„1. Бројот на пратеници на Парламентот се одредува со закон. Тој нема да биде помал од двесте или повеќе од триста пратеници.

2. Членовите на Парламентот ја претставуваат нацијата.

3. Членовите на Парламентот се избираат со непосредно универзално право на глас и со тајно гласање, од страна на тие граѓани кои имаат право на глас, како што е предвидено со закон. Законот нема да го ограничи правото на глас на граѓаните освен на граѓаните кои немаат наполнето години кои се законски минимум, во случај на одземање на деловна способност или во врска со правосилна пресуда за определени кривични дела.

4. Парламентарни избори се одржуваат истовремено во целата земја. Условите со кои се регулира користењето правото на глас на лица кои живеат надвор од земјата можат да бидат прецизирани со закон.

5. Остварувањето на правото на глас е задолжително. Исклучоците и кривичните санкции ќе бидат определени во секој случај со закон.“

член 54

„1. Изборниот систем и избирачките единици се определуваат со закон кој ќе се применува на изборите веднаш после следните избори освен ако изречна одредба, усвоена со двотретинско мнозинство од вкупниот број на членови на Парламентот, стипулира дека ќе се применува почнувајќи од следните избори.

2. Бројот на членови на Парламентот кои се избираат во секоја избирачка единица ќе се прецизира со претседателски декрет врз основа на бројноста на населението за законски цели, добиена, според последниот попис, бројот на лица заведени во релевантните општински списоци, како што е предвидено со закон. Резултатите од пописот за таа цел ќе бидат објавени врз основа на податоците чувани во релевантниот оддел една година после последниот ден од пописот.

3. Дел од Парламентот, кој не е составен од повеќе од една дваесетина од вкупниот број на пратеници, може да биде избран на еднаков начин на национално ниво сразмерно со вкупниот број на гласови добиени од секоја партија во целата земја, како што е предвидено со закон.“

Член 108

„1. Државата мора да внимава во однос на ситуацијата на Грците кои емигрирале и на одржувањето на нивните врски со родната земја. Државата исто така ќе внимава на образованието и социјалното и професионално унапредување на Грците кои работат надвор од државата.

2. Со закон ќе бидат предвидени мерките кои се однесуваат на организацијата, работата и надлежностите на Светските совет на Грци до странство [*World Council of Hellenes Abroad*], чијашто мисија е да се овозможи целосно изразување на хеленизмот насекаде низ светот.“

Вториот став од член 108 беше додаден во текот на ревизијата на Уставот во 2001.

16. Во 2001, член 51 § 4 беше изменет на следниот начин:

„4. Парламентарни избори ќе се одржуваат истовремено во целата земја. Условите со кои се регулира користењето на правото на глас на лица кои живеат надвор од земјата може да бидат определени со закон, усвоен со двотретинско мнозинство од вкупниот број на членови на Парламентот. Во однос на тие лица, принципот на одржување на изборите истовремено не го исклучува користењето на нивното право на глас преку поштенско гласање или друг соодветен начин, под услов пребројувањето на гласовите и прогласувањето на резултатите да се спроведуваат во исто време како и во земјата.“

2. Изборно законодавство во сила во релевантниот период

17. Во времето на парламентарните избори за кои станува збор, Претседателскиот декрет бр. 96/2007, кој бил изборниот закон кој тогаш бил во сила, предвидувал:

член 4 – Право на глас

„1. Секој грчки државјанин со наполнети 18 години има право на глас. ...“

член 5 – Одземање на правото

„Следните лица ќе го изгубат правото на глас:

- (а) лицата кои се под старателство, според одредбите на Граѓанскиот законик;
- (б) лицата судени со правосилна пресуда за кривични дела предвидени во Кривичниот законик или Воениот кривичен законик и на кои им изречена и мерка со која се исклучуваат од гласање во текот на извршувањето на нивната казна.“

член 6 – Користење на правото

„1. Правото на глас во избирачка единица ќе биде резервирано за тие лица кои се внесени на избирачкиот список на подрачје на општински или локален орган во таа единица.

2. Остварувањето на правото на глас е задолжително.“

3. Нацрт-закон насловен „Остварување на правото на глас на парламентарни избори од страна на грчки гласачи кои живеат во странство“

18. Извештајот за овој нацрт-закон доставен до Парламентот од Министрите за внатрешни работи, правда и економија на 19 февруари 2009 посочувал дека целта на нацрт-законот била со него да се исполни „една од главните историски обврски на Владата, обврска која несомнено ги зацврстува врските на грчките иселеници со родната земја“. Во извештајот било наведено дека избирачките права на грчките државјани кои живеат во странство произлегувале и од член 108 и од член 51 § 4 на Уставот. Извештајот посебно посочувал дека член 108 “им обезбедува на грчките иселеници ‘социјално право’. Оваа одредба ја обврзува грчката држава да ги преземе сите потребни мерки за одржување на врските на грчките иселеници со Грција, да осигура

дека тие имаат пристап до грчко образование и да преземе мерки, како прашање кое е државна должност, за социјалното и професионално напредување на Грците кои работат надвор од Грција. Регулирајќи ги условите за остварување на правото на глас на грчките иселеници на грчките парламентарни избори несомнено ќе придонесе кон формирање на вистински врски помеѓу грчките иселеници и нивната родна земја“. Свртувајќи се кон уставната одредба за оваа конкретна тема, имено член 51 § 4, извештајот го окарактеризирал законот на кој тој член се повикувал како закон за имплементирање на Уставот. На крај, според извештајот „во ова време на глобализација, очигледно е дека грчките иселеници треба да имаат одлучувачка улога во развојот на нивната земја“.

19. Научниот совет (*Επιστημονικό Συμβούλιο*) на Парламентот е консултативно тело кој одговара пред Претседателот на Парламентот. Составен е од десет члена, вклучувајќи професори по право, политички науки, економија, статистика и информатичка технологија и експерт по меѓународни односи. Советот подготвил извештај со датум 31 март 2009 за наведениот нацрт-закон. Во извештајот се воочувало дека, во минатото, некои правни научници тврделе дека член 51 § 4 од Уставот наметнувал обврска врз законодавното тело да им дозволи на грчките иселеници да го остваруваат правото на глас надвор од Грција. Сепак, повикувајќи се на други правни научници и на подготвителните документи за член 51 § 4 од Уставот, во извештајот се изјавувало дека тоа било опција, а не должност за законодавното тело да дозволи остварување на избирачките права од странство. Во извештајот било исто така искажано гледиште дека опционалниот карактер на наведената одредба на Уставот не бил засегнат со уставната ревизија од 2001.

20. На 7 април 2009 нацрт-законот бил отфрлен од Парламентот затоа што не било обезбедено двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број на членови на Парламентот кое е потребно според член 51 § 4 од Уставот. Членовите на Парламентот, особено пратениците од опозицијата, се повикале конкретно на бројот на грчки граѓани кои живеат во странство спореден со бројот на граѓани кои живеат во Грција, и на импликациите кои од ова би произлегле во составот на законодавното тело.

Б. Меѓународно право и пракса

1. Текстови усвоени од Парламентарното собрание на Советот на Европа

21. Релевантните текстови кои се усвоени од Парламентарното собрание на Советот на Европа гласат:

(а) Резолуција 1459 (2005) на Парламентарното собрание на Советот на Европа

„ ...

2. Во согласност со мислењето на Европската комисија за демократија преку право (Венецијанска комисија) усвоено во декември 2004, [Парламентарното собрание]...ги повикува државите членки и државите кои имаат статус на набљудувач во Организацијата да ги преоценат сите постоечки ограничувања на избирачките права и да ги укинат сите ограничувања кои повеќе не се неопходни и сразмерни на остварувањето на легитимна цел.

3. Собранието смета дека, по правило, приоритет треба да се даде на давањето на ефикасни, слободни и еднакви избирачки права на што е можно поголем број на граѓани, без оглед на нивното етничко потекло, здравствена состојба, статус како припадници на војската или криминално досие. Треба да се обрне соодветно внимание на гласачките права на граѓаните кои живеат во странство.

...

7. Со оглед на важноста на правото на глас во едно демократско општество, земјите членки на Советот на Европа треба да им овозможат на нивните граѓани кои живеат во странство да гласаат на национални избори имајќи ја предвид комплексноста на различните изборни системи. Тие треба да преземат соодветни мерки за да го олеснат остварувањето на тие избирачки права колку е можно повеќе, особено преку размислување за гласање на отсутни (поштенско), конзуларно или електронско гласање, во согласност со Препораката Rec(2004)11 на Комитетот на министри до државите членки за правни, оперативни и технички стандарди за електронско гласање. Државите членки треба да соработуваат една со друга за таа цел и да избегнуваат ставање на непотребни препреки на патот кон ефикасно остварување на избирачките права на странски државјани кои се на нивна територија.

...

11. Собранието затоа ги повикува:

i. државите членки и засегнатите држави со набљудувачки статус во Советот на Европа да:

...

б. да им дадат избирачки права на сите нивни граѓани, без да наметнат услови за жителство;

в. да го олеснат остварувањето на избирачките права на иселениците преку предвидување на процедура за гласање на отсутни граѓани (поштенско и/или конзуларно гласање) и да размислат за воведување на електронско гласање во согласност со Препораката Rec(2004)11 на Комитетот на министри и да соработуваат една со друга за таа цел;

...“

(б) Препорака 1714 (2005) на Парламентарното собрание на Советот на Европа – Укинување на ограничувања на правото на глас

„1. Повикувајќи се на својата Резолуција 1459 (2005) за укинување на ограничувања на правото на глас, Парламентарното собрание го повикува Комитетот на министри да:

i. да побара државите членки и државите со набњудувачки статус да:

a. ја потпишат и ратификуваат Конвенцијата на Советот на Европа за учество на странците во јавниот живот на локално ниво (ETS бр. 144) и да им дадат активни и пасивни избирачки права на локални избори на сите лица кои легално престојуваат на нивна територија; и

б. повторно да ги разгледаат постоечките ограничувања на избирачките права на затворениците и припадниците на војската, со цел да ги укинат тие ограничувања кои повеќе не се потребни и сразмерни при остварување на легитимна цел;

ii. да ги повика надлежните служби на Советот на Европа, особено Европската комисија за демократија преку право (Венцијанската комисија) и нејзиниот Совет за демократски избори, да ги развијат нивните активности насочени кон подобрување на условите за ефикасно остварување на избирачките права на групи кои се соочуваат со посебни тешкотии, како што се иселениците, затворениците, лица кои биле осудени за кривични дела, лица сместени во домови за нега, војници и номадски групи;

iii. да ги преоценат постоечките инструменти за да ја оценат можната потреба за конвенција на Советот на Европа за подобрување на меѓународната соработка со цел да се олесни остварувањето на избирачките права на иселениците.“

2. Текстови усвоени од Европската комисија за демократија преку право („Венцијанската комисија“)

(а) Кодекс на добри практики за изборни прашања (Мислење бр. 190/2002)

22. Во Кодексот е наведено дека „правото на глас и да се биде избран може да им се признае на граѓаните кои живеат во странство“ (точка I.1.1.c.v.). Објаснувачкиот извештај го посочува следното во тој поглед:

„... правото на глас и/или да се биде кандидат на избори може да биде предмет на услови на жителство, жителство во овој случај значи постојано живеалиште...Спротивно, не толку мал број на држави им даваат на нивните државјани кои живеат во странство право на глас, па дури и да бидат избрани. Оваа практика може да доведе до злоупотреба во некои посебни случаи, на пр. кога државјанство се доделува врз етничка основа.“

23. Другите релевантни делови од Кодексот предвидуваат:

„ ...

3.2 Слобода на гласачите да ги изразат нивните желби и постапки за справување со изборни фалсификати

i. процедурите за гласање мора да бидат едноставни;

ii. гласачите секогаш треба да имаат можност да гласаат на гласачко место. Други начини на гласање се прифатливи под следните услови:

iii. гласање по пошта треба да биде дозволено само кога поштенската служба е безбедна и веродостојна, правото на глас со гласање по поштенски пат може да биде ограничено на луѓе кои се во болница или во затвор или лица кои се тешко

подвижни или на избирачи кои живеат во странство, фалсификати и застрашување не смеат да бидат можни;

iv. електронско гласање треба се користи само ако е безбедно и веродостојно, особено, гласачите треба да можат да добијат потврда за нивните гласови и да ги исправат, ако е потребно, со почитување на тајното гласање, системот мора да е транспарентен;

v. мора многу строги правила да се применуваат за гласање преку полномошник, бројот на полномошници кои еден гласач може да ги има мора да биде ограничен;

...“

(б) Извештај од 2006 за изборните закони и изборна администрација во Европа (Истражување бр. 352/2005)

24. Во извештајот се забележува, помеѓу другото, следното:

„Гласачки права за граѓани во странство

57. Гласачки права на државјани кои живеат во странство, се релативно нов феномен. Дури во постарите демократии, на граѓаните кои живеат во странски земји не им биле дадени избирачки права до осумдесеттите (на пр. Сојузна Република Германија, Обединетото Кралство) или деведесеттите години на минатиот век (на пр. Канада, Јапонија). Во меѓувреме, сепак, во многу од новите демократии во Европа била воведени правни одредби за надворешно гласање (гласање од странство). Иако сè уште не е вообичаено во Европа, воведувањето на надворешни гласачки права може да се земе предвид, ако не е веќе воведено. Сепак, мора да бидат имплементирани заштитни механизми за да се обезбеди интегритетот на гласањето

...

152. Гласањето по пошта е дозволено во неколку воспоставени демократии во Западна Европа, на пр. Германија, Ирска, Шпанија, Швајцарија Исто така беше употребено, на пример, во Босна и Херцеговина и Косово за да се осигура максимално вклучување во изборниот процес (CG/BUR (11) 74). Сепак, тоа треба да се дозволи само ако поштенската служба е безбедна и веродостојна. Секој поединечен случај мора да биде оценет во однос на тоа дали има изгледи да дојде до фалсификати и манипулации.

...“

(в) Извештај од 2010 за гласање од странство (Студија бр. 580/2010)

25. Заклучоците од овој извештај гласат:

„91. Националните практики во врска со правото на глас на граѓани кои живеат во странство и неговото остварување се далеку од воедначени во Европа.

92. Сепак, промените во законодавството, како што е пресудата донесена неодамна од Европскиот суд за човекови права во случај против Грција, која сè уште не е конечна, посочуваат кон позитивен тренд во гласањето од странство, барем на национални избори, во однос на граѓани кои ги одржале врските со нивната земја на потекло.

93. Тоа важи барем за лица кои се привремено надвор од земјата. Но, дефинициите на привремениот карактер на престојот во странство се

разликуваат во голем обем и ако се усвои тој критериум, тој треба да биде разјаснет.

94. Исто така треба да се направи разлика според видот на избори. Изборите на државно ниво, и во една изборна единица е полесно да се отворат за граѓани кои живеат во странство, додека пак локалните изборни се генерално затворени за нив, особено поради нивната крива врска со локалната политика.

95. Соодносот на граѓани кои живеат надвор од земјата може исто така многу да се разликува од една земја до друга. Кога тие се во голем број, тие може да имаат одлучувачко влијание врз исходот на изборите, што може да оправда имплементација на специфични мерки.

96. Сосема е легитимно да се бара гласачите кои живеат во странство да се пријават за да можат да гласаат, дури и ако пријавувањето е по автоматски пат за постојаните жители.

97. Обврската за гласање во амбасада или конзулат може во пракса многу да го ограничат правото на глас на граѓаните кои живеат во странство. Ова ограничување може да биде оправдано од причини што другите начини на гласање (поштенско гласање, гласање преку полномошник, електронско гласање) не се секогаш веродостојни.

98. Како резиме, иако негирањето на правото на глас на граѓаните кои живеат во странство или ставањето на ограничувања на тоа право претставува ограничување на принципот на универзално право на глас, Комисијата не смета во оваа фаза дека принципите на европското изборно наследство бараат воведување на такво право.

99. Иако воведувањето на правото на глас за граѓаните кои живеат во странство не е наложено со принципите на европското изборно наследство, Европската комисија за демократија преку право им сугерира на државите, со оглед на мобилноста на граѓаните, и во согласност со конкретната ситуација на определени држави, да усвојат позитивен пристап кон правото на глас на граѓаните кои живеат во странство, затоа што тоа право го олеснува развојот на националното и европското државјанство.“

3. Меѓународен пакт за граѓански и политички права

26. Правото на глас е заштитено со член 25 од Пактот, чиј релевантни делови гласат:

„Секој граѓанин ќе има право и можност, без било каква разлика спомената во член 2 и без неразумни ограничувања:

...

(б) да гласа и да биде избран на вистински периодични избори кои ќе бидат со универзално и еднакво право на глас и ќе се вршат со тајно гласање, гарантирајќи го слободното изразување на волјата на избирачите;

...“

Во текот на подготвување на Општиот коментар [*General Comment*] на член 25 на Пактот, кој беше објавен на 12 јули 1966 од Комитетот за човекови права (КЧП), бил даден предлог со кој се повикуваат државите да им овозможат на нивните граѓани кои живеат во

странство да ги употребат системите за гласање по пошта на отсутни лица кога такви системи се достапни. Сепак, затоа што КЧП не можел да постигне согласност за предлогот, тој не бил вклучен во Општиот коментар.

4. Американска конвенција за човекови права

27. Член 23 од Американската конвенција за човекови права предвидува:

„1. Секој граѓанин ќе ги има следните права и можности:

а. да учествува во водењето на јавните прашања, директно или преку слободно избрани претставници;

б. да гласа и да биде избран на автентични периодични избори, кои ќе бидат со универзално и еднакво право на глас и преку тајно гласање со кое се гарантира слободното изразување на волјата на гласачите, и

в. да има пристап, според генерални услови на еднаквост, до јавните служби на неговата земја.

2. Законот може да го регулира остварувањето на правата и можностите споменати во претходниот параграф само врз основа на возраст, државјанство, живеалиште, јазик, образование, граѓанска и ментална способност, или осуда од надлежен суд во кривична постапка.“

28. Правото на глас според член 23 не е апсолутно и може да биде подложено на ограничувања од причини изречно предвидени во вториот параграф, во кои спаѓа и „живеалиште“. Сепак, не секое ограничување на правото на глас засновано на живеалиште е оправдано.

29. Во случајот *Statehood Solidarity Committee v. United States* (Case 11.204, Report no. 98/03 of 29 December 2003), Интер-американската комисија за човекови права утврдила дека пристапот во толкувањето и примената на правото гарантирано со член 23 од Американската конвенција бил во согласност со судската пракса на други меѓународни системи за заштита на човекови права чии меѓународни договори предвидувале слични гаранции. Се повикала во тој поглед на судската пракса на Европскиот суд за човекови права и Комитетот за човекови права на ООН.

„93. ... Како и Европскиот суд и оваа Комисија, Комитетот за човекови права на ООН има потврдено дека правата заштитени со член 25 од МПГПП не се апсолутни, но дека било кои услови кои може да се применуваат на правото за политчко учество заштитено со член 25 треба да бидат засновани на „објективни и разумни критериуми“. Комитетот исто така има најдено дека со оглед на фундаменталниот принцип на пропорционалност, поголеми ограничувања на политичките права наложуваат посебно оправдување.

...“

5. *Систем за заштита на човековите права заснован на Африканската повелба*

30. Член 13 § 1 од Африканската повелба за правата на човекот и на народите е формулиран на следниот начин:

„1. Секој граѓанин ќе има право слободно да учествува во управувањето со неговата земја, или директно или преку слободно избрани претставници во согласност со одредбите на законот.“

31. Заземајќи го ставот дека оваа одредба во суштина била слична на член 25 од Меѓународниот пакт, Африканската комисија за правата на човекот и на народите го толкувала член 13 од Повелбата во светло на Општиот коментар на Комитетот за човекови права за член 25. Затоа заклучила дека сите услови кои важат за остварувањето на правата од член 25 треба да бидат засновани на објективни и разумни критериуми предвидени со закон (види *Purohit and Moore v. The Gambia*, Communication No. 241/2001, § 76).

В. Споредбено право

32. Според материјалите од споредбено право со кои располага Судот за законодавството на државите членки на Советот на Европа во врска со правото на глас од странство, мнозинството од засегнатите земји дозволуваат и имаат применето процедури за да им овозможат на нивните државјани кои живеат во странство да гласаат на парламентарни избори. Сепак ситуацијата многу се разликува и различните сценарија не можат да се поделат во прецизни категории. Сепак може да се направи разлика помеѓу две општи категории: тие држави кои им дозволуваат на своите граѓани да гласаат од странство, врз основа на различни решенија, и тие кои, како општо правило, тоа не го дозволуваат. На крај, повеќето држави членки кои дозволуваат гласање од странство предвидуваат административни процедури за регистрирање на иселениците на избирачките списоци.

1. *Решенија за гласање од странство во земјите кои во принцип дозволуваат такво гласање*

33. Триесет и седум земји членки влегуваат во оваа категорија: Австрија, Белгија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Хрватска, Република Чешка, Данска, Естонија, Финска, Франција, Грузија, Германија, Унгарија, Исланд, Италија, Латвија, Лихтенштајн, Литванија, Луксембург, Молдова, Монако, Холандија, Норвешка, Полска, Португалија, Романија, Русија, Србија, Словачка, Словенија, Шпанија, Шведска, Швајцарија, Поранешната Југословенска Република Македонија, Турција, Украина и Обединетото Кралство.

34. Наведените земји предвидуваат или гласање на гласачки места во странство или по пошта, или ги предвидуваат и двата начина истовремено. Следните седумнаесет земји дозволуваат гласање во амбасади или конзулати или на гласачки места поставени на други места: Бугарија, Хрватска, Република Чешка, Данска, Финска, Франција, Грузија, Унгарија, Исланд, Молдова, Норвешка, Полска, Романија, Русија, Србија, Поранешната Југословенска Република Македонија и Украина.

Осум земји (Австрија, Германија, Италија, Лихтенштајн, Луксембург, Холандија, Португалија и Словачка) им дозволуваат на нивните граѓани кои живеат во странство да гласаат само преку пошта, или преку амбасада или конзулат или преку директен допис до надлежниот државен орган. Можноста на гласање или преку амбасада (или конзулат) или преку пошта е предвидена во Белгија, Босна и Херцеговина, Естонија, Латвија, Литванија, Словенија, Шпанија и Шведска. Неколку земји – Белгија, Франција, Холандија, Швајцарија и Обединетото Кралство – исто така дозволуваат гласање преку полномошник. Во Монако, гласање преку полномошник е единствен начин на кој државјаните на таа земја можат да гласаат од странство.

Неколку држави (Холандија и Швајцарија) дозволуваат гласање преку интернет. Овој вид на гласање е веќе гарантиран со закон и функционира во Естонија, додека пак како можност се разгледува во Шпанија.

35. Во пет држави членки (Босна и Херцеговина, Данска, Унгарија, Лихтенштајн и Поранешната Југословенска Република Македонија), само лица кои привремено престојуваат надвор од земјата имаат право на глас од странство. Во последоспоменатата земја, законот изречно се повикува на лица кои живеат и работат во странство првременно. Во некои земји, иселениците го губат правото на глас после определен временски период (петнаесет години во Обединетото Кралство и дваесет и пет години во Германија).

36. Определени земји како Австрија, Унгарија, Словенија и Украина дозволуваат надворешно гласање само со дозвола на земјата домаќин.

37. Во четири земји – Хрватска, Франција, Италија и Португалија – иселениците избираат нивни претставници до националниот парламент во изборни единици поставени во странство. Во Португалија, двете изборни единици избираат по еден пратеник во Парламентот. Француските државјани кои живеат во странство учествуваат во изборот на дванаесет членови на Сенатот преку Собранието на француски иселеници составено од 150 члена. Од 2012, тие исто ќе може да изберат единаесет членови на Националното собрание. Во Хрватска и Италија, бројот на места во парламентот кои

се распределени на изборни единици во странство зависи од бројот на изјавени гласови.

2. Земји кои не даваат право на глас од странство или наметнуваат значителни ограничувања на тоа право

38. Осум држави членки – Албанија, Андора, Ерменија, Азербејџан, Кипар, Малта, Црна Гора и Сан Марино – не дозволуваат гласање од странство на парламентарни избори. Поконкретно, во Албанија, изборниот законик кој е во сила не содржи одредби за гласање од странство. Во Ирска, има строги правила, поштенското гласање за иселеници е ограничено на припадници на полицијата и оружените сили и ирски дипломати и нивните брачни другари. Правото е затоа ограничено на посебна, многу мала група на лица. Според законите на Црна Гора и Сан Марино, лицата кои живеат во странство може да гласаат само во нивната земја.

3. Административни процедури за запишување на иселениците на избирачкиот список

39. Во најмалку дваесет и две од државите членки кои дозволуваат гласање од странство, лицата кои сакаат тоа да го искористат мора да се пријават до определен рок за да бидат запишани на избирачкиот список, или до државните органи во нивната земја на потекло или до дипломатската или конзуларна мисија во странство.

40. Во Босна и Херцеговина пријава за запишување мора да се поднесе пред секои избори до државната Централна изборна комисија. Во Данска, лицата кои имаат право на глас мора да подесат пријава до последната општина во којашто живееле. Во Унгарија, гласачите може да побараат да бидат запишани во дипломатска или конзуларна мисија, преку пополнување на пријава до локалната изборна комисија во предвидениот рок. Во Германија и Луксембург, барањето мора да се поднесе до локалните органи. Во Словачка, гласачите кои живеат во странство мора да побараат запишување на посебен избирачки список кој се наоѓа кај општинските органи на Братислава-Петржалка. Во Словенија, лицата кои гласаат во странство мора да ја известат националната изборна комисија, додека пак во Србија тие мора да побараат да бидат запишани во избирачкиот список како странски жители. Шпанските гласачи мора да се пријават до регионалната канцеларија на изборната комисија за да бидат запишани на посебен список на отсутни гласачи. Во Обединетото Кралство, гласачите во странство мора да пријавуваат повторно секоја година во нивната локална изборна канцеларија.

41. Во некои земји, барањето мора да се испрати до дипломатска мисија или конзулат, кои или самите составуваат список на гласачи

или ги испраќаат барањата до надлежниот орган во земјата на потекло. Белгиските државјани кои се запишани во книгата на граѓани која се чува во дипломатска мисија или конзулат мора да пополнат формулар во кој ќе ја посочат општината во која сакаат да бидат запишани и начинот на гласање кој ќе го употребат. Формуларот потоа се испраќа до општината за која станува збор и името на тоа лице се додава на списокот на гласачи кои живеат во странство.

42. Во Бугарија, Република Чешка, Полска и Русија, списокот на избирачи иселеници се составува од дипломатската или конзуларната мисија врз основа на барања од гласачите. Хрватските државјани кои сакаат да гласаат во странство мора да се пријават во хрватска амбасада или конзулат. Латвијските гласачи кои сакаат да гласаат преку пошта мора да се пријават во конкретната дипломатска или конзуларна мисија, во која се запишани на посебен список. Во Холандија, иселениците кои имаат право на глас и сакаат да гласаат мора да побараат да бидат запишани на избирачкиот список на холандски државјани кои живеат во странство со пријавување до раководителот на конзуларната мисија, кој го препраќа барањето до Хаг. Во Португалија, гласањето во странство подразбира претходно запишување на конзуларен список на гласачи. Швајцарските државјани кои живеат во странство мора да се пријават во дипломатската или конзуларна мисија во која се регистрирани. Барањето потоа се препраќа до општината во која конкретното лице имало постојано живеалиште, и во која тој или таа е запишан на избирачки список. Во Поранешната Југословенска Република Македонија гласачите кои живеат во странство се запишуваат на избирачкиот список во земјата пред да се пријават во дипломатска мисија или конзулат. Во Турција, гласачите кои живеат во странство мора да се пријават на посебен избирачки список преку поднесување на декларација за живеалиште во најблискиот конзулат.

43. Во други земји, гласачите иселеници не мора да исполнат било какви формалности за да се пријават, затоа што државните органи ги запишуваат автоматски врз основа на постоечкиот список на гласачи. Тоа е случај во Естонија, Финска, Франција, Грузија, Исланд, Италија, Литванија, Молдова, Норвешка, Романија, Шведска и Украина. Гласачите кои не се на избирачкиот список можат да се пријават преку поднесување на барање (на пример во Франција, Грузија, Италија и Украина).

44. Во Исланд, гласачите мора повторно да се запишат на националниот избирачки список после осум години живеење во странство, во Норвешка и Шведска, временскиот рок е десет години.

45. Во некои земји кои имаат автоматско запишување иселениците мора да исполнат некои формалности за да гласаат во нивната земја на потекло. На пример, италијанските гласачи кои живеат во странство

кои сакаат да гласаат во Италија мора писмено да го известат релевантниот конзуларен орган. Француските иселеници мора да побараат да бидат внесени на избирачкиот список во Франција ако сакаат да гласаат таму.

ПРАВО

НАВОДНА ПОВРЕДА НА ЧЛЕН 3 ОД ПРОТОКОЛ БР. 1

46. Жалителите тврдеа дека тоа што не можеле да гласаат од местото во кои имале живеалиште претставувало несразмерно мешање во остварувањето на нивното право на глас на парламентарните избори во 2007, спротивно на член 3 од Протокол бр. 1, кој предвидува:

“Високите страни договорнички се обврзуваат во разумни интервали да организираат слободни избори со тајно гласање, под услови што му овозможуваат на народот слободно да го изрази своето мислење за изборот на законодавното тело.“

А. Пресуда на Судскиот совет

47. Во својата пресуда од 8 јули 2010 Судскиот совет одлучи дека имало повреда на член 3 од Протокол бр. 1 од Конвенцијата. Советот имал став дека овој случај не се однесувал на признавање на правото на жалителите на глас како такво, кое веќе било признато во грчкиот Устав, туку на условите со кои се регулира остварувањето на тоа право од грчки државјани кои живеат во странство. Во однос на оваа поента Судскиот совет воочил дека член 51 § 4 од грчкиот Устав, усвоен во 1975 и разјаснет со уставната ревизија во 2001, го овластил законодавното тело да ги прецизира условите за кои станува збор. Иако жалителите сè уште ја имале можноста да одат во Грција за да гласаат, во пракса тоа значително го комплицирало остварувањето на тоа право, затоа што повлекувало трошоци и нарушување на нивниот професионален и семеен живот.

48. Судскиот совет потврдил дека член 3 од Протокол бр. 1 од Конвенцијата не наметнувал обврска да се обезбедат гласачки права на парламентарни избори на гласачи кои живеат во странство. Сепак, уставната одредба за која станува збор (член 51 § 4) не можела да остане неприменлива бесконечно, на тој начин одземајќи ја неговата содржина и намерата на оние кои го пишувале Уставот било каква нормативна вредност. Триесет и пет години (во времето на донесување на пресудата на Судот) после донесувањето на член 51 § 4, грчкото

законодавно тело немал дадено правно дејство на содржината на таа одредба.

49. Судскиот совет исто така одлучил дека пропуштањето на законодавното тело да им даде практично дејство на гласачките права на иселениците имало изгледи да претставува неправично постапување со грчките државјани кои живеат во странство – особено оние кои живеат на голема оддалеченост – во споредба со граѓаните кои живеат во странств, и покрај фактот што Советот на Европа ги повикал државите членки да им овозможат на нивните граѓани кои живеат во странство да учествуваат во најголем можен обем во изборниот процес. Врз основа на споредбена анализа на домашното право во триесет и три држави членки на Советот на Европа, Судскиот совет забележал дека големото мнозинство применувало процедури за исполнување на таа цел, и заклучил дека Грција не го исполнувала заедничкиот стандард на државите членки во тој поглед.

Б. Аргументи на странките

1. Жалителите

50. Жалителите тврдеа дека правото на грчките државјани да гласаат од странство било за прв пат признато во 1862 при изборот на пратеници во Второто национално собрание, кога грчките државјани можеле да гласаат од нивните места на живеење во странство. Значителен дел од академското мислење во однос на грчкото уставно право, како и грчките судови, имале став дека уставна одредба со која се гарантира право од таква важност како што е правото на глас не можела да остане неприменлива неопределено време. Жалителите посочија особено дека, кога бил соочен со истото прашање во врска со член 24 § 6 од Уставот, кој предвидува донесување на закон за мерки за ограничување на сопственички права за заштита на културната средина и за начинот на давање на надомест на сопствениците, пленарниот состав на Врховниот управен суд одлучил дека, затоа што законодавното тело не го донело законот за кој станува збор со кој се имплементира таа одредба, „државните органи имале обврска, која произлегува директно од Уставот, за да обезбедат континуирана заштита на споменикот и, истовремено, да му дадат надомест на засегнатиот сопственик“. Според жалителите, обврската грчкото законодавно тело да донесе закон во согласност со член 108 и член 51 § 4 од Уставот била обврзувачка и не била опционална. Тие изјавија дека одолговлекувањето од триесет и шест години, кое можело да се припише на грчката држава, во давањето на правно дејство на конкретна одредба на Уставот и во давање на дејство на правото на

иселениците да гласаат од странство претставувало повреда на член 3 од Протокол бр. 1.

51. Според жалителите, ставот кој Судот го зазел во случајот *Hilbe v. Liechtenstein* ((dec.), no. 31981/96, ECHR 1999-VI) не бил релевантен во овој случај. За разлика од жалителот во тој случај, тие веќе биле внесени во избирачкиот список и нивното право на глас веќе било изречно признато во домашното право. Затоа, тие не се жалеле за ограничување на правото на глас како такво, туку за пропуштањето да се усвојат мерките потребни за да се даде правно дејствие на тоа право.

52. Жалителите изјавија дека тие ги следеле политичките промени во нивната земја на потекло со особен интерес и сакале да одржат блиски врски со Грција. Особено, тие посочија дека тие била запишани на избирачкиот список во Грција, имале важечки грчки пасоши, поседувале недвижен имот во Грција за кој плаќале данок и сè уште имале право да работат како адвокати во Грција. Тие останаа на тврдењето дека тоа што не можеле да гласаат на грчките парламентарни избори од државата во која живееле претставувало мешање во нивните гласачки права, спротивно и на грчкиот Устав и на Конвенцијата. Мешањето настанало од фактот што тие морале да патуваат до Грција за да го остварат нивното право на глас. Жалителите потврдија дека тие можеле да патуваат со авион до Самос и Солун, градовите од кои доаѓаат, за парламентарни избори. Сепак, таа можност не ја менувала суштината на нивното тврдење, имено тие морале да имаат значителни трошоци и дека нивниот професионален и семеен живот би бил нарушен затоа што тие би биле обврзани да отсутствуваат од работа и од нивните семејства неколку дена.

53. Според жалителите, јасно било од инструментите на Советот на Европа, осовено Резолуцијата на Парламентарното собрание 1459 (2005) и Препораката 1714 (2005) и Кодексот на добри практики за изборни прашања на Венецијанската комисија, дека државите членки имале обврска да го направат правото на глас ефикасно. Тие воочија дека, според студија на која Судскиот совет се повикал во неговата пресуда од 8 јули 2010, најмалку дваесет и девет држави членки на Советот на Европа го гарантирале во пракса правото на иселениците да гласаат од странство на парламентарни избори.

2. Владата

54. Владата тврдеше дека уставно признатата можност за донесување на закон со кој се регулира остварувањето на правото на глас од гласачи кои живеат надвор од Грција не можела да биде одлучувачки фактор при утврдувањето дали имало повреда на член 3 од Протокол бр. 1 во овој случај. Особено, таа нагласи дека член 51 § 4 од Уставот, далеку од тоа да наметнува било каква обврска на законодавното тело, имал опционален карактер. Понатаму, судската

пракса на Судот за член 3 од Протокол бр. 1 потврдувала дека државите членки имаат широко поле на слободна оценка кога станува збор за организирање на нивните изборни системи. Владата додаде дека, во согласност со член 51 § 4 од Уставот, мерките со кои се овозможува гласање на грчките државјани надвор од Грција морале да бидат усвоени со двотретинско мнозинство гласови во Парламентот, тоа ја потврдувало потребата да се обезбеди широк политички консензус во однос на таа тема во Грција. Понатаму, грчката Влада веќе се обидела да донесе закон во 2009 за гласачките права на грчките иселеници, факт кој ја покажал политичката волја да се најде решение за тој проблем. Според Владата, дефинирањето на тие мерки било премногу комплексно и деликатно политичко прашање. Општо признавање на правото на иселениците да гласаат на парламентарни избори од нивното место на живеење можело да доведе до значајни политички и економски проблеми, не само во Грција туку и во други држави членки на Советот на Европа.

55. Владата се повика на судската пракса на Судот и на поранешната Комисија за човекови права која се однесува на усогласеноста со член 3 од Протокол бр. 1 на мерки со кои правото на глас е условено со жителство. Владата заклучи дека, според таа судска пракса, наметнувањето на таков услов било оправдано. Таа се повика на легитимната загриженост на законодавното тело да го ограничи влијанието на државјаните кои живеат во странство на парламентарни избори, кои биле фокусирани пред сè на прашања кои ги засегаат државјаните кои живеат во земјата. Според Владата, иселениците не можеле легитимно да тврдат дека тие биле засегнати од одлуки на политичките инситуции во земјата во поголем обем отколку грчките државјани кои живеат во Грција.

56. Повикувајќи се особено на парламентарниот придонес кон ревизијата на Уставот во 2001, Владата забележа дека законодавството на кое се повикува член 51 § 4 од Уставот и понатаму било опционално. Иако член 51 § 4 за прв пат упатувал на поштенско гласање, тоа било потполно опционално. Понатаму, остварувањето на гласање пркеу пошта морало да биде во согласност со уставниот принцип на истовремено спроведување на парламентарните избори. Владата исто така ги повтори причините кои наложуваат двотретинско мнозинство на гласови за донесување на закони за имплементирање на кои се повикува член 51 § 4 од Уставот, имено потребата за политички консензус со оглед на значителниот број на грчки граѓани кои живеат во странство (околу 3,700,000 лица споредено со населението од 11,000,000 кои живеат во Грција). На пример, имало околу 1,850,000 грчки државјани кои живеат во Соединетите Американски Држави и околу 558,000 во Австралија. Затоа, според Владата, најширок можен консензус помеѓу политичките партии бил потребен за да се спречи

настанување на политички тензии од де факто зголемувањето на електоратот.

57. Владата тврдеше дека грчките граѓани кои имаат постојано живеалиште во странство развиле социјални, економски, политички и културни врски со нивната земја домаќин и дека главниот центар на нивните интереси бил во таа земја. Понатаму, секоја споредба помеѓу Грција и други земји кои им дале на иселениците право на глас од нивното место на живеење морала да ги земе предвид посебните карактеристики на секој случај, особено бројот на граѓани кои живеат надвор од земјата на потекло, социо-политичкиот контекст во секоја земја и важечкиот изборен систем.

58. Владата исто така изјави дека учеството на грчките иселеници на парламентарни избори не можело да се спореди со остварувањето на правото на глас на избори за Европскиот парламент. Во вториот случај, станувало збор за давање на гласачки права само на дел од грчките иселеници, имено тие кои живеат во државите членки на Европската унија, обврска која директно произлегува од правото на Европската унија и посебно предвидена со домашното законодавство.

59. Накусо, Владата посочи дека жалителите ги исполнувале условите предвидени со изборното законодавство за остварување на нивното право на глас во Грција. Прашањето на давање на иселениците право на глас од нивното место на живеење влегувало во полето на слободна оценка на домашните органи, кои можеле да одлучат како и кога да го дадат тоа право.

3. Третата страна вмешувач

60. Организацијата *Hellenic League for Human Rights*, основана во 1953, е најстарата невладина организација во Грција и членка на Меѓународната федерација за човекови права. Таа ја воочи парадоксалната ситуација во однос на гласачките права на иселениците од нивното место на живеење. Иако правото на иселениците да учествуваат во политичките одлуки на нивната “родна земја“ не било спорно, принципот за кој станува збор, кој имал уставно-правно дејство, се чини дека бил неефикасен: иако поминале десет години од уставната ревизија во 2001, уставната обврска да се усвои „поштенско гласање“ за Грци кои живеат во странство сè уште не била исполнета.

61. Дебатата за политичките права на иселениците била под влијание на две спротивставени идеи мнозинството на ставови и практики на државите, со различни варијанти и нијанси, влегувале во тие две крајности. Првата била идејата дека политичката заедница била заснована во целост на територијата додека пак втората била идеја на заедница над територија, формирана со врски на солидарност

кои ја обединувале нацијата. Третата страна вмешувач го цитираше Ј. Хабермас, според кој поимот на демократско самоопределување на заедницата „наложува[л] дека тие за кои важел законот и тие на кои законот се повикувал требало да се сметаат себеси за создавачи на законот“. Овој цитат изразува сфаќање на статусот на државјани кое пред сè гледало на живеењето на определена територија како одлучувачки критериум, но објективно го земало предвид фактот дека не било апсолутно неопходно поединците да живеат на територија на една држава за тие да чувствуваат дека имаат витални врски со таа држава. Постоело сè поголемо сфаќање дека „било можно да се живее дома и далеку од дома“. Овој транснационален пристап кон државјанството ја правел беспредметна дебатата за гласачките права на иселениците заснована само на територијално сфаќање на државјанството. Фактот што изборните кампањи сега воглавно се воде преку социјални мрежи (како Фејсбук и Твитер) потврдувал дека аргументот на „оддалеченост“ помеѓу иселеникот и неговата или нејзината земја на потекло не бил повеќе толку релевантен колку што бил неколку години претходно.

62. Според третата страна вмешувач, одговорот на дилемата дали да се дадат политички права на иселениците не можел да биде одговор на „сè или ништо“. Постоела потреба да се дефинира објективен критериум со кој се оценува дали иселениците имале или немале значајни врски со грчката држава и на тој начин да се одлучи дали тие да бидат вклучени во електоратот. Организацијата забележа дека во повеќето држави членки на Европската унија кои предвидувале избирачки права за иселениците, вообичаениот предуслов бил запишување на избирачки список на конкретната држава во амбасада или конзулат кој се наоѓа во регионот за кој станува збор. Затоа, единствениот објективно веродостоен критериум за одобрување или неодобрување на „гласање преку пошта или на друг соодветен начин“ би бил дали има или нема избирачки списоци во конзулатот во странство. Одговорот на барањата на грчката дијаспора да учествува на грчки избори треба да биде поставен за да го земе предвид, на сразмерен и урамнотежен начин, начинот на кој демократскиот процес во земјата на потекло влијае врз животите на иселениците.

В. Оцена на Судот

1. Општи принципи

63. Судот повторува дека член 3 од Протокол бр. 1 гарантира принцип кој е карактеристичен за ефикасна политичка демократија и затоа е од примарна важност во системот на Конвенцијата (види *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 2 March 1987, § 47, Series A

по. 113). Овој член на прв поглед се чини дека се разликува од другите одредби од Конвенцијата и протоколите, затоа што е формулиран во смисла на обврска на високите договорни страни да одржуваат избори под услови кои ќе го овозможат слободното изразување на мислењето на народот а не е формулиран во смисла на конкретно право или слобода. Сепак, со оглед на *travaux préparatoires* на член 3 од Протокол бр. 1 и толкувањето на одредбата во контекст на Конвенцијата како целина, Судот има одлучено дека тој член исто така подразбира индивидуални права, вклучувајќи го правото на глас и правото да се биде кандидат на избори (види *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, цитиран погоре, § 51). Судот има исто така одлучено дека стандардите кои треба да се применат за воспоставување на усогласеност со член 3 од Протокол бр. 1 мора да се земат за помалку строги од оние кои се применуваат согласно членовите 8-11 од Конвенцијата (види *Ždanoka v. Latvia* [GC], no. 58278/00, § 115, ECHR 2006-IV).

64. Концептот на „имплицитни ограничувања“ согласно член 3 од Протокол бр. 1 е од голема важност за утврдувањето на релевантноста на целите кои треба да се постигнат со ограничувањата на правата гарантирани со оваа одредба (види *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, цитиран погоре, § 52). Со оглед на тоа што член 3 од Протокол бр. 1 не е ограничен со конкретна листа на „леgitимни цели“ како оние кои се наброени во членовите 8-11 од Конвенцијата, државите договорнички имаат слобода да се повикаат на цел која не е содржана во таква листа за да оправдаат ограничување, под услов усогласеноста на таа цел со принципот на владеење на правото и општите цели на Конвенцијата да е докажана во конкретните околности на случајот (види *Ždanoka*, loc. cit.). Сепак, на Судот е во краен случај да утврди дали биле исполнети условите од член 3 од Протокол бр. 1; Судот мора да се увери дека условите на кои се подложени правото на глас и правото да се биде избран не ги ограничуваат правата за кои станува збор до таков степен да навлегуваат во нивната суштина и им ја одземаат делотворноста; дека тие ги исполнуваат условите на законитост; дека тие се наметнати за постигнување на легитимна цел; и дека средствата кои се употребени не се несразмерни (види *Tănase v. Moldova* [GC], no. 7/08, § 162, ECHR 2010 (extracts), и *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, цитиран погоре, § 52).

65. Што се однесува, особено, на изборот на изборниот систем, Судот повторува дека државите договорнички имаат широко поле на слободна оцена во оваа област. Во тој поглед, член 3 од Протокол бр. 1 не оди подалеку од пропишување на „слободни избори“ кои се одржуваат на „разумни интервали“ „со тајно гласање“ и „под услови кои го гарантираат слободното изразување на мислењето на народот“. Покрај тоа оградување, не создава било каква „обврска да се воведат

конкретен систем“ како што е пропорционален или мнозински изборен систем со еден или два круга на гласање (види *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, цитиран погоре, § 54).

66. Има бројни начини на организирање и раководење на изборни системи и голем број на разлики, помеѓу останатото, во историскиот развој, културната различност и политичката мисла во Европа што е на секоја држава договорничка да го обликува во своја демократска визија (види *Hirst v. the United Kingdom (no. 2)* [GC], no. 74025/01, § 61, ECHR 2005-IX). За примена на член 3 од Протоколот, секое изборно законодавство мора да биде оценето во светло на политичката еволуција на конкретната земја, така што особини кои би биле неприфатливи во контекст на еден систем можат да бидат оправдани во контекст на друг систем, барем сè додека избраниот систем предвидува услови кои ќе го обезбедат „слободното изразување на мислењето на народот во изборот на законодавно тело“ (види *Yumak and Sadak v. Turkey* [GC], no. 10226/03, § 111, 8 July 2008). Понатаму, затоа што Конвенцијата е пред сè и над сè систем за заштита на човекови права, Судот мора да ги земе предвид условите кои се менуваат во тужената држава и генерално во државите договорнички и да одговори, на пример, на секое појавување на консензус во однос на стандардите кои треба да се постигнат. Во тој поглед, еден од релевантните фактори кој го определува опсегот на слободната оценка на државните органи може да биде постоењето или непостоењето на согласност помеѓу законите на државите договорнички (види *Glor v. Switzerland*, no. 13444/04, § 75, ECHR 2009-...).

67. Треба исто така да се воочи дека, во контекст на член 3 од Протокол бр. 1, примарната обврска не е обврска на воздржување од мешање, како што е случај со повеќето граѓански и политички права, туку е обврска на усвојување од страна на државата на позитивни мерки за „одржување“ на демократски избори (види *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, цитиран погоре, § 50). Во тој поглед Судот исто така го зема во обзир фактот што правото на глас, „активниот“ елемент на правата од член 3 од Протокол бр.1, не е привилегија. Во дваесет и првиот век, претпоставката во една демократска држава мора да биде во полза на инклузија (види *Hirst (no. 2)*, цитиран погоре, § 59).

68. Затоа, исклучувањето од правото на глас на било кои групи или категории од општото население мора да биде во склад со основните цели на член 3 од Протокол бр. 1 (види *Ždanoka*, цитиран погоре, § 105). Судот има одлучено, помеѓу другото, дека домашното законодавство со кое правото на глас е условено со минимална возраст или место на живеење е, во принцип, во согласност со член 3 од Протокол бр. 1 (види *Hirst (no. 2)*, цитиран погоре, § 62, и *Hilbe v. Liechtenstein*, (dec.), no. 31981/96, ECHR 1999-VI). Судот има потврдено дека секое генерално, автоматско и неселективно

отстапување од принципот на уверзално право на глас се заканува дека ќе го поткопа демократскиот легитимитет на законодавното тело кое е на тој начин избрано и на законите кои ги носи (види *Hirst (no. 2)*, loc. cit.).

69. Што се однесува на ограничувања на гласачките права на иселениците засновани на критериумот на место на живеење, институциите на Конвенцијата имаат претходно прифатено дека тоа може да биде оправдано од неколку фактори: прво, претпоставката дека државјаните кои живеат во странство се понедиректно или понекогаш засегнати со секојдневните проблеми на земјата и помалку ги познаваат; второ, фактот што државјаните кои живеат во странство имаат помало влијание врз изборот на кандидатите или во составувањето на нивните изборни програми; трето, тесната врска помеѓу правото на глас на парламентарни избори и фактот на директно влијание од актите на политичките тела кои се на тој начин избрани; и четврто, легитимната загриженост дека законодавното тело може да мора да го ограничи влијанието на државјаните кои живеат во странство при избори за прашања кои, иако се навистина фундаментални, пред сè ги засегаат лицата кои живеат во земјата (види *Hilbe*, цитиран погоре; види исто така *X and Association Y. v. Italy*, application no. 8987/80, Commission decision of 6 May 1981, Decisions and Reports (DR) 24, p. 192, и *Polacco and Garofalo v. Italy*, no. 23450/94, Commission decision of 15 September 1997, DR 90-A, p. 5). Судот неодамна заведе став дека обврската да се исполнат услови за место на живеење или протек на определено време во тоа место на живеење за да се има или да се остварува правото на глас на избори, во принцип, не е арбитрерно ограничување на правото на глас и затоа не е во согласност со член 3 од Протокол бр. 1 (види *Doyle v. the United Kingdom* (dec.), no. 30158/06, 6 February 2007).

2. *Примена на тие принципи во случајот кој е предмет на разгледување*

70. Судот забележува на почетокот дека жалителите се жалеа дека грчкото законодавното тело до овој момент не ги презело потребните мерки со кои им се овозможува на грчките иселеници да гласаат на парламентарни избори од нивното моментално место на живеење. Затоа, жалбата не се однесува на признавање на правото на иселениците на глас како такво, кое е веќе признато со член 51 § 4 од грчкиот Устав земен заедно со член 4 од Претседателскиот декрет бр. 96/2007, туку на условите со кои се регулира остварувањето на тоа право. Како и Судскиот совет, Големиот судски совет затоа смета дека неговата задача се состои во испитување дали, покрај недонесувањето на закон за условите за остварување на правото на глас, грчкиот изборен систем, во овој случај, сепак овозможувал „слободно

изразување на мислењето на народот“ и ја зачувувал “самата суштина...на правото на глас“, како што е наложено со член 3 од Протокол бр. 1 (види *Matthews v. the United Kingdom* [GC], no. 24833/94, § 65, ECHR 1999-I). Судот ќе ја направи својата анализа во светло на поопштото прашање дали член 3 од Протокол бр. 1 на државите им наметнува обврска да воведат систем кои им овозможува на државјаните кои живеат во странство да ги остваруваат нивните гласачки права од странство.

71. Воопштено, член 3 од Протокол бр. 1 не предвидува имплементација од страна на државите договорнички на мерки со кои се овозможува иселениците да го стварат нивното право на глас од нивното место на живеење. Сепак, со оглед на тоа што претпоставката во една демократска држава мора да биде во полза на инклузија (види see *Hirst (no. 2)*, цитиран погоре, § 59), таквите мерки се во согласност со таа одредба. Прашањето, сепак, е дали член 3 од Протокол бр. 1 оди до таму да наложува државите да преземат такви мерки. При одговарањето на тоа прашање, член 3 треба да се толкува со оглед на релевантното меѓународно и споредбено право (види *Yumak and Sadak*, cited above, § 127, and *Demir and Baykara v. Turkey* [GC], no. 34503/97, §§ 76 and 85, 12 November 2008) и на домашното право на земјата за која станува збор.

72. Прво, во однос на меѓународното право, Судот воочува дека ниту релевантното меѓународно право ниту регионалните меѓународни договори – како што се Меѓународниот пак за граѓански и политички права, Американската конвенција за човекови права и Африканската повелба за правата на човекот и на народите – ниту нивното толкување од страна на надлежните меѓународни тела даваат основа за да заклучи дека гласачките права за лице кои привремено или постојано се отсутни од државата чии се државјани одат до тој степен да наложуваат засегнатата држава да преземе мерки за тие права да може да се остваруваат во странство (види параграфи 26-31 погоре).

73. Точно е дека, за да се даде поголема сила на правото на глас на парламентарни избори, инситуциите на Советот на Европа, помеѓу останатото, ги повикаа државите членки да им овозможат на нивните граѓани кои живеат во странство да учествуваат колку е можно повеќе во изборниот процес. Затоа, Резолуцијата 1459 (2005) на Парламентарното собрание на Советот на Европа (види параграф 21 погоре) наведува дека државите членки треба да преземат соодветни мерки за олеснување на остварувањето на гласачките права во најголем можен степен, и особено преку поштенско гласање. Понатаму, во Препораката 1714 (2005), Парламентарното собрание го повика Советот на Европа да ги развие неговите активности насочени кон подобрување на ефикасното остварување на избирачките права на групи кои се сочуваат со посебни тешкотии, вклучувајќи ги и

иселениците. Венецијанската комисија, од своја страна, забележала дека од осумдесеттите на минатиот век признавањето на надворешни гласачки права станало пораспространето во Европа. Иако исто така им препорачала на државите членки да го олеснат остварувањето на гласачките права на иселениците, комисијата не сметала дека државите биле обврзани тоа го сторат. Пред сè, гледала на таквиот потег како на можност која треба да се разгледа од законодавното тело на секоја земја, кое морало да воспостави рамнотежа помеѓу принципот на универзално гласање од една страна и потребата за сигурност при гласањето и согледувања од практична природа од друга страна (види, особено параграф 25 погоре).

74. Понатаму, споредбената анализа на законодавството на државите членки на Советот на Европа во оваа сфера покажува дека, иако големо мнозинство од нив им дозволуваат на нивните државјани да гласаат од странство, некои држави не го дозволуваат тоа (види параграф 38 погоре). Сепак, што се однесува на тие држави кои дозволуваат гласање од странство, подлабоко проучување покажува дека мерките за остварување на гласачките права на иселениците не се воедначени, туку имаат најразлични форми. На пример, некои земји дозволуваат гласање во гласачки места поставени во странство, и/или поштенско гласање, гласање преку полномошник или електронско гласање (види параграф 34 погоре). Должината на престојот во странство е друг фактор кој државите членки го земаат предвид. Некои им даваат гласачки права само на државјани кои привремено живеат надвор од земјата, додека пак во други, иселениците го губат правото на глас после определен временски период (види параграф 35 погоре). Понатаму, некои држави договорнички им овозможуваат на иселениците да избираат нивните претставници во националниот Парламент, во изборни единици формирани надвор од земјата (види параграф 37 погоре). На крај, во мнозинството држави членки кои дозволуваат гласање од странство, лицата кои сакаат да ја искористат оваа можност мора да се пријават до определен временски рок на избирачкиот список кај државните органи во нивната земја на потекло или во дипломатските или конзуларни органи во странство (види параграфи 39-45 погоре).

75. Накусо, ниту еден од правните инструменти кои беа анализирани погоре во пресудата даваат основа за да заклучи дека, согласно законот каков што е во моментот, државите имаат обврска да им овозможат на државјаните кои живеат во странство да го остварат правото на глас. Што се однесува на мерките за остварување на тоа право воведени од оние од тие држави членки на Советот на Европа кои дозволуваат гласање од странство, во моментот постојат разновидни пристапи.

76. Второ, со оглед на домашното законодавство за кое станува збор во овој случај, Судот воочува дека член 51 § 4 од Уставот

предвидува дека „условите со кои се регулира остварувањето на правото на глас на лица кои живеат надвор од земјата може да се прецизираат со закон...“. Научниот совет на Парламентот, од своја страна, навел во неговиот извештај од 31 март 2009 за нацрт-законот во однос на остварувањето на правото на глас на парламентарни избори на грчки гласачи кои живеат во странство дека дозволувањето на остварувањето на правото на глас од странство било опција а не должност за законодавното тело, иако нагласувајќи дека правното мислење не било едногласно на оваа тема (види параграф 19 погоре). Како заклучок, се чини дека иако член 51 § 4 од Уставот дозволува законодавното тело да даде правно дејство на остварувањето на гласачките права на грчките иселеници од нивното место на живеење, тој не го обврзува законодавното тело тоа да го стори. Затоа, и со оглед на согледувањата наведени погоре (види параграф 75 погоре), Судот е на гледиште дека не е негова задача да им посочи на државните органи во кое време и на кој начин тие треба да дадат правно дејство на член 51 § 4 од Уставот.

77. Понатаму, од 2000, грчките државни органи направиле неколку обиди да дадат дејство на одредбите на член 51 § 4. Во текот на уставната ревизија од 2001, на пример, содржината на тие одредби била разјаснета и било кажано дека принципот на истовремено гласање не го исклучувал остварувањето на гласачки права со поштенско гласање или други соодветни средства, под услов пребројувањето на гласовите и објавувањето на резултатите да се врши во исто време како и во земјата (види параграф 16 погоре).

78. Треба исто така да се спомене и иницијативата преземена во 2009 со цел да се донесе законодавството предвидено со член 51 § 4 од Уставот, во форма на нацрт-закон поднесен до Парламентот на 19 февруари 2009 од страна на Министерите за внатрешни работи, правда и економија со кој се предидувале мерки за остварување на гласачките права на парламентарни избори од страна на грчки гласачи кои живеат во странство. Нацрт-законот не бил донесен затоа што не било обезбедено двотретинско мнозинство од вкупниот број на пратеници во Парламентот кое е потребно согласно член 51 § 4 од Уставот изменет после уставната ревизија од 2001.

79. На крај, што се однесува на конкретната ситуација на жалителите, Судот нема причина да се сомнева во нивното тврдење дека тиа одржуваат блиски и континуирани врски со Грција и будно ги следат политичките, економските и социјални промени во земјата, со цел да играат активна улога во работите на земјата. Претпоставката дека државјаните кои живеат во странство се понедиректно или понекогаш континуирано засегнати со секојдневните проблеми на земјата и дека помалу ги познаваат (види параграф 69 погоре) затоа не важи во овој случај. Сепак, според Судот, тоа не е доволно за да се доведе во

прашање правната ситуација во Грција. Во секој случај, надлежните државни органи не можат го земаат предвид секој поединечен случај при регулирањето на остварувањето на гласачките права, туку мора да предвидат општо правило (види *Hilbe*, цитиран погоре).

80. Што се однесува на нарушување на финансискиот, семејниот и професионалниот живот на жалителите до кое би дошло доколку тие морале да одат во Грција за го остварат нивното право на глас на парламентарните избори во 2007, Судот не е убеден дека тоа би било несразмерно до тој степен да ја оштетува самата суштина на гласачките права за кои станува збор.

3. Заклучок

81. Со оглед на наведените согледувања, не може да се каже дека самата суштина на гласачките права на жалителите гарантирани со член 3 од Протокол бр. 1 била оштетена во овој случај. Затоа, немало повреда на таа одредба.

ОД ОВИЕ ПРИЧИНИ, СУДОТ ЕДНОГЛАСНО

Одлучува дека немало повреда на член 3 од Протокол бр. 1 од Конвенцијата.

Изработена на англиски и француски јазик, и донесена на јавна расправа во Зградата на човековите права, Стразбур, на 15 март 2012, согласно правило 77 §§ 2 и 3 од Правилата на Судот.

Johan Callewaert
Заменик секретар

Nicolas Bratza
Претседател

© Совет на Европа/Европски суд за човекови права 2013.

Официјални јазици на Европскиот суд за човекови права се англискиот и францускиот. Овој превод е изработен со поддршка на Human Rights Trust Fund на Советот на Европа (www.coe.int/humanrightstrustfund). Преводот не е обврзувачки за Судот, ниту Судот презема било каква одговорност за неговиот квалитет. Преводот може да се префрли од HUDOC базата на податоци за судската пракса на Европскиот суд за човекови права (<http://hudoc.echr.coe.int>) или од други бази на податоци со кои Судот го споделил. Може да биде репродуциран за некомерцијални цели под услов да се наведе потполниот наслов на предметот заедно со горната назнака за авторски права и споменувањето на Human Rights Trust Fund. Ако постои намера да се употреби некој дел од овој превод за комерцијални цели, Ве молиме контактирајте ги publishing@echr.coe.int.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2013.

The official languages of the European Court of Human Rights are English and French. This translation was commissioned with the support of the Human Rights Trust Fund of the Council of Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). It does not bind the Court, nor does the Court take any responsibility for the quality thereof. It may be downloaded from the HUDOC case-law database of the European Court of Human Rights (<http://hudoc.echr.coe.int>) or from any other database with which the Court has shared it. It may be reproduced for non-commercial purposes on condition that the full title of the case is cited, together with the above copyright indication and reference to the Human Rights Trust Fund. If it is intended to use any part of this translation for commercial purposes, please contact publishing@echr.coe.int.

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2013.

Les langues officielles de la Cour européenne des droits de l'homme sont le français et l'anglais. La présente traduction a été effectuée avec le soutien du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). Elle ne lie pas la Cour, et celle-ci décline toute responsabilité quant à sa qualité. Elle peut être téléchargée à partir de HUDOC, la base de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (<http://hudoc.echr.coe.int>), ou de toute autre base de données à laquelle HUDOC l'a communiquée. Elle peut être reproduite à des fins non commerciales, sous réserve que le titre de l'affaire soit cité en entier et s'accompagne de l'indication de copyright ci-dessus ainsi que de la référence au Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme. Toute personne souhaitant se servir de tout ou partie de la présente traduction à des fins commerciales est invitée à le signaler à l'adresse suivante : publishing@echr.coe.int.