



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

© Съвет на Европа/Европейски съд по правата на човека, 2013 г. Този превод не обвързва Съда. За допълнителна информация, моля вижте пълните указания за авторските права в края на документа.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2013. This translation 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 ne lie pas la Cour. Pour plus de renseignements veuillez lire l'indication de copyright/droits d'auteur à la fin du présent document.

ГОЛЯМА КАМАРА

**ДЕЛО SITAROPOULOS AND GIAKOUMOPOULOS СРЕЩУ
ГЪРЦИЯ**

(Жалба № 42202/07)

РЕШЕНИЕ

СТРАСБУРГ

15 март 2012 г.

Това решение е окончателно, но може да претърпи редакционни промени.

По делото Sitaropoulos and Giakoumopoulos срещу Гърция,

Европейският съд по правата на човека, заседаващ като голяма камера в състав:

Nicolas Bratza, *председател*,
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, *съдии*,
Spyridon Flogaitis, *ad hoc съдия*,

и Johan Callewaert, *заместник-секретар на голямата камера*,

след като разгледа делото в закрити заседания, проведени на 4 май 2011 г. и 18 януари 2012 г.,

постановява следното решение, прието на по-късната посочена дата:

ПРОЦЕДУРА

1. Делото е образувано по жалба (№ 42202/07) срещу Република Гърция, подадена до Съда съгласно чл. 34 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи („Конвенцията“) от трима гръцки граждани, г-н Николаос Ситаропулос (Nikolaos Sitaropoulos), г-н Стефанос Ставрос (Stephanos Stavros) и г-н Христос Гиакумопулос (Christos Giakoumopoulos) („жалбоподателите“), на 20 септември 2007 г.

2. Жалбоподателите са представлявани от г-н Y. Ktistakis, член на Атинската адвокатска колегия. Правителството на Гърция („правителството“) е представлявано от пълномощници на неговия агент, г-жа K. Paraskevopoulou, съветник на Държавния юридически съвет, и г-жа Z. Hatzipavlou, правен сътрудник на Държавния юридически съвет.

3. Жалбоподателите твърдят, че невъзможността им да гласуват по местожителство представлява несъразмерна намеса в упражняването

на правото им да гласуват на парламентарните избори, гарантирано от чл. 3 от Протокол № 1.

4. Жалбата е била разпределена на първо отделение на Съда (чл. 52 § 1 от Правилника на Съда). Christos Rozakis, съдията, избран по отношение на Гърция, си е направил отвод. Поради това, правителството е назначило Spyridon Flogaitis да заседава като *ad hoc* съдия (предишния чл. 27 § 2 от Конвенцията и чл. 29 § 1 от Правилника).

5. На 8 юли 2010 г. камара на това отделение, състояща се от Nina Vajić, председател, Anatoly Kovler, Elisabeth Steiner, Khanlar Hajiyev, Dean Spielmann, Sverre Erik Jebens, съдии, и Spyridon Flogaitis, *ad hoc* съдия, и също от Søren Nielsen, секретар на отделението, е приела решение, с което е решила да заличи жалбата от списъка с дела по отношение на втория жалбоподател. Камарата се е произнесла, с пет на два гласа, че жалбата е допустима по отношение на първия и третия жалбоподател и че има нарушение на чл. 3 от Протокол № 1 от Конвенцията.

6. На 22 ноември 2010 г., по искане на правителството от 7 октомври 2010 г., състав на голямата камара е решил да отнесе делото пред голямата камара съгласно чл. 43 от Конвенцията.

7. Съставът на голямата камара е бил определен съгласно разпоредбите на чл. 26 §§ 4 и 5 от Конвенцията и чл. 24 от Правилника.

8. Жалбоподателите и правителството са представили писмени становища (чл. 59 § 1 от Правилника), както е направила и организацията Hellenic League for Human Rights, на която председателят е разрешил да вземе участие в писмената процедура (чл. 36 § 2 от Конвенцията и чл. 44 § 3 от Правилника).

9. Открито заседание се проведе в сградата на правата на човека в Страсбург на 4 май 2011 г. (чл. 59 § 3 от Правилника).

Пред Съда се явиха:

(a) *за правителството-ответник*

г-жа К. PARASKEVOPOULOU, съветник, Държавен юридически съвет,
г-жа Z. HATZIPAVLOU, правен сътрудник, Държавен юридически
съвет, *делегати на агента;*

(b) *за жалбоподателите*

г-н I. KTISTAKIS, юрист, *адвокат;*
г-жа A. TERZIS, юрист, *съветник.*

Съдът изслуша пледоариите на г-н Ktistakis и г-жа Hatzipavlou.

ФАКТИТЕ

I. ОБСТОЯТЕЛСТВАТА ПО ДЕЛОТО

10. Жалбоподателите са родени съответно през 1967 и 1958 г. и живеят в Страсбург. Те са служители на Съвета на Европа.

11. С президентски указ № 154/2007 от 18 август 2007 г. гръцкият Парламент е бил разпуснат и са били насрочени общи избори за 16 септември 2007 г.

12. С писмо от 10 септември 2007 г., изпратено по факс до гръцкия посланик във Франция, жалбоподателите, които, са с постоянно местожителство във Франция, са изразили желание да упражнят правото си на глас във Франция на предстоящите избори на 16 септември 2007 г.

13. На 12 септември 2007 г. посланикът, като се позовавал на указанията и информацията, дадени от Министерство на вътрешните работи, е отговорил както следва:

„[Гръцката държава] потвърждава желанието си – често изразявано на институционално равнище – да даде възможност на гръцките граждани, живеещи в чужбина, да гласуват по местожителството си. Въпреки това, ясно е, че за това са необходими законови правила, каквито в момента не съществуват. Фактически, такива правила не могат да бъдат въведени с обикновено административно решение, тъй като се изискват специални мерки по организирането на избирателни секции в посолствата и консулствата ... В светлината на гореизложеното и въпреки желанието, изразено от държавата, Вашето искане по отношение на предстоящите избори не може да бъде удовлетворено поради обективни причини.”

14. Общите избори са били проведени на 16 септември 2007 г. Жалбоподателите, които не са пътували до Гърция, не са упражнили правото си на глас.

II. ПРИЛОЖИМО ВЪТРЕШНО И МЕЖДУНАРОДНО ПРАВО И ПРАКТИКА

A. Вътрешно право и практика

1. Гръцката конституция от 1975 г.

15. Съответните разпоредби на Конституцията гласят както следва:

Член 1

„ ...

2. Правителството се основава на народния суверенитет.

3. Всички правомощия произтичат от народа и съществуват за народа и нацията; упражняването им се урежда от Конституцията.”

Член 51 (преди поправката на Конституцията от 2001 г.)

„1. Броят на народните представители се урежда от закона. Той не може да бъде под двеста или над триста души.

2. Народните представители представляват нацията.

3. Народните представители се избират чрез пряко всеобщо и тайно гласуване от гражданите с право на глас, както е предвидено в законодателството. Законодателството не ограничава правото на гражданите да гласуват, освен в случаите, когато законната минимална възраст не е достигната, в случаите на недееспособност или във връзка с окончателна наказателна присъда за определени престъпления.

4. Парламентарни избори се провеждат едновременно в цялата страна. Условиата, уреждащи упражняването на правото на глас на лицата извън страната, могат да бъдат уредени със закон.

5. Упражняването на правото на глас е задължително. Изключения и наказателни санкции се предвиждат във всеки конкретен случай със закон.”

Член 54

„1. Избирателната система и избирателните райони се уреждат със закон, който се прилага по отношение на изборите, непосредствено следващи предстоящите избори, освен когато изрична разпоредба, приета с мнозинство от две трети от общия брой на народните представители, предвижда те да се прилагат по отношение на предстоящите избори.

2. Броят на народните представители, избирани във всеки избирателен район, се определя с президентски указ въз основа на броя на жителите на избирателния район за законни цели, получен, според последното преброяване, от броя на лицата, вписани в съответните общински регистри, както е предвидено в закона. Резултатите от преброяването на населението за тази цел са онези, които са публикувани въз основа на данните, съхранявани от съответния департамент една година след последния ден на преброяването на населението.

3. Част от парламента, състояща се от не повече от една двадесета от общия брой на неговите членове, може да бъде избрана на единна национална база пропорционално на общия брой гласове, получени от всяка партия в цялата страна, както предвижда закона”.

Член 108

„1. Държавата трябва да обръща внимание на положението на гърците емигранти и на поддържането на техните връзки с родината. Държавата трябва също така да се погрижи за образованието, както и за социалното и професионално развитие на гърците, които работят извън страната.

2. Законът трябва да определя условия, свързани с организацията, действието и компетенциите на Световния съвет на гърците в чужбина, чиято мисия е да позволи пълна изява на елинизма по целия свят.”

Втората алинея на чл. 108 е била добавена при изменението на Конституцията от 2001 г.

16. През 2001 г. чл. 51 § 4 е бил изменен както следва:

„4. Парламентарните избори се провеждат едновременно в цялата страна. Условията, уреждащи упражняването на правото на глас на лица, живеещи извън страната, могат да бъдат уредени със закон, приет с мнозинство от две трети от общия брой на народните представители. По отношение на такива лица принципът на едновременно провеждане на изборите не изключва упражняването на тяхното право да гласуват по пощата или по друг подходящ начин, при условие, че преброяването на гласовете и съобщаването на резултатите става едновременно с тези в страната.”

2. Изборното законодателство през разглеждания период

17. По време на въпросните парламентарни избори президентски указ № 96/2007, който тогава е бил действащото изборно законодателство, гласи както следва:

Член 4 – Право на глас

„1. Всеки гръцки гражданин на възраст 18 или повече години има право на глас. ...”

Член 5 – Отнемане на правото

„Следните лица губят правото си да гласуват:

(а) лица, които са поставени под настойничество, съобразно разпоредбите на Гражданския кодекс;

(б) лица, чиято окончателна присъда за престъпление, предвидено в Наказателния кодекс или във Военния наказателен кодекс, е съпътствана от мярка, която ги лишава от право на глас до изтърпяването на наказанието им.”

Член 6 – Упражняване на правото

„1. Правото на глас в даден избирателен район е запазено за онези лица, които са вписани в избирателните списъци в района на община или селище в рамките на същия избирателен район.

2. Упражняването на правото на глас е задължително.”

3. Законопроект, озаглавен „Упражняване на правото на глас на парламентарните избори от гръцки гласоподаватели, живеещи в чужбина”

18. В доклада по този законопроект, внесен в Парламента от министрите на вътрешните работи, правосъдието и икономиката на 19 февруари 2009 г., е посочено, че целта на законопроекта е да изпълнява „едно от главните исторически задължения на

правителството, онова, което безспорно заздравява връзките на гръцките емигранти с родината”. В доклада е посочено, че правото на глас на гръцките граждани, живеещи в чужбина, произтича от чл. 108 и чл. 51 § 4 от Конституцията. Отбелязано е по-конкретно, че чл. 108 „дава на гръцките емигранти „социално право”. Тази разпоредба задължава гръцката държава да вземе всички необходими мерки за поддържане на връзките на живеещите в чужбина гърци с Гърция, да им осигури достъп до гръцко образование и да се погрижи, като задължение на държавата, за социалното и професионалното развитие на гърците, работещи извън Гърция. Регулирането на условията за упражняване на правото на глас на живеещите в чужбина гърци на гръцките парламентарни избори безспорно ще допринесе за заздравяване на реалните връзки с родината им”. Преминавайки по-нататък към разпоредбата на Конституцията по този конкретен въпрос, а именно чл. 51 § 4, докладът е приел, че законът, визиран в този член, представлява закон за прилагане на Конституцията. И накрая, докладът е взел предвид, че „в тези времена на глобализация е очевидно, че живеещите в чужбина гърци трябва да имат решаваща дума за развитието на своята страна”.

19. Научният съвет (*Επιστημονικό Συμβούλιο*) на Парламента е консултативен орган, отчитащ се пред председателя на парламента. Той се състои от десет члена, включително професори по право, политология, икономика, статистика и информационни технологии, и един експерт по международни отношения. На 31 март 2009 г. той е внесъл доклад по горепосочения законопроект. Там е отбелязано, че в миналото някои юридически авторитети са твърдели, че чл. 51 § 4 от Конституцията налага задължение на законодателя да позволи на гръцките емигранти да упражнят правото си на глас от място извън Гърция. Въпреки това, като се позовава на други юридически авторитети и на подготвителната работа по чл. 51 § 4 от Конституцията, Научният съвет възприема становището, че е предвидена по-скоро възможност, а не задължение на законодателната власт да позволи упражняването на правото на глас от чужбина. Той също така е приел, че незадължителният характер на горепосочената разпоредба на Конституцията не е бил засегнат от поправката на Конституцията от 2001 г.

20. На 7 април 2009 г. Парламентът е отхвърлил законопроекта, тъй като не е било постигнато мнозинство от две трети от общия брой на народните представители, както се изисква от чл. 51 § 4 от Конституцията. Народните представители, особено представителите на опозицията, са се позовали по-конкретно на броя на гръцките граждани, живеещи в чужбина, в сравнение с броя на онези, които живеят в Гърция, и на последиците, които това би имало за състава на законодателната власт.

В. Международно право и практика

1. Текстове, приети от Парламентарната асамблея на Съвета на Европа

21. Съответните текстове, приети от Парламентарната асамблея на Съвета на Европа, гласят както следва:

(а) Резолюция 1459 (2005) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа

„ ...

2. В съответствие със становището на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия), прието през декември 2004 г., [Парламентарната асамблея] ... приканва държавите членки на Организацията и наблюдаващите държави да преразгледат всички съществуващи ограничения на изборителните права и да отменят онези, които вече не са необходими и пропорционални на законната цел, чието постигане се търси.

3. Асамблеята счита, че като правило трябва да се даде приоритет на осигуряването на ефективни, свободни и равни изборителни права на възможно най-голям брой граждани, без оглед на тяхната етническа принадлежност, здравословно състояние, статут на военнослужещи или наказателно досие. Трябва да се обърне надлежно внимание на правото на глас на гражданите, живеещи в чужбина.

...

7. С оглед на важността на правото на глас в едно демократично общество, държавите членки на Съвета на Европа трябва да дадат възможност на своите граждани, живеещи в чужбина, да гласуват на националните избори, като се отчете сложността на различните изборителни системи. Те трябва да вземат съответните мерки, за да улеснят колкото е възможно повече упражняването на това право на глас, по-конкретно като обмислят неприсъствено гласуване (по пощата), в консулството или електронно гласуване, в съответствие с препоръка Rec(2004)11 на Комитета на министрите на държавите членки по правните, оперативни и технически стандарти за електронно гласуване. Държавите членки трябва взаимно да си сътрудничат за тази цел и да се въздържат от поставянето на ненужни препятствия пред ефективното упражняване на правото на глас на чуждестранните граждани, живеещи на техните територии.

...

11. Затова Асамблеята приканва:

i. съответните държави членки и държави наблюдатели на Съвета на Европа да:

...

b. предоставят изборителни права на всички свои граждани (по националност), без да поставят изисквания, свързани с местожителството;

c. улесняват упражняването на изборителните права на живеещите в чужбина свои граждани чрез уреждане на процедури за неприсъствено гласуване (гласуване по пощата и/или в консулството) и да обмислят въвеждането на

електронно гласуване съобразно препоръка Rec(2004)11 на Комитета на министрите и взаимно да си сътрудничат за тази цел;

...”

(b) Препоръка 1714 (2005) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа – Отмяна на ограниченията върху правото на глас

„1. Позовавайки се на своята резолюция 1459 (2005) за отмяна на ограниченията върху правото на глас, Парламентарната асамблея приканва Комитета на министрите да:

i. призове държавите членки и държавите наблюдатели да:

a. подпишат и ратифицират Конвенцията на Съвета на Европа за участието на чужденците в обществения живот на местно равнище от 1992 г. (ETS No.144) и предоставят на всички законно пребиваващи граждани активни и пасивни изборителни права на местните избори; и

b. преразгледат съществуващите ограничения върху изборителните права на затворниците и военните, за да се отменят всички онези, които вече не са необходими и пропорционални на законната цел, чието постигане се търси;

ii. прикани компетентните служби на Съвета на Европа, по-конкретно Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия) и нейния Съвет за демократични избори, да разработят свои дейности, целящи подобряване на условията за ефективно упражняване на изборителните права на групи, изправени пред специални затруднения, като емигранти, затворници, лица, които са били осъдени за престъпление, живеещи в старчески домове, войници или номадски групи;

iii. направи преглед на съществуващите инструменти с оглед оценяване на възможната нужда от конвенция на Съвета на Европа за подобряване на международното сътрудничество с цел улесняване на упражняването на изборителните права на емигрантите.”

2. Текстове, приети от Европейската комисия за демокрация чрез право („Венецианската комисия”)

(a) Кодекс на добрите практики по изборни въпроси (Становище № 190/2002)

22. Кодексът посочва, че „на гражданите, живеещи в чужбина, може да бъде предоставено право да гласуват и да бъдат избирани” (точка I.1.1.c.v.). Пояснителният доклад указва следното в тази връзка:

„... правото на глас и/или правото на кандидатиране за избори може да бъде предмет на изисквания за местожителство, като в този случай местожителство означава обичайното местожителство. ... Обратно, немало държави предоставят на своите граждани, живеещи в чужбина, правото да гласуват и дори да бъдат избирани. Тази практика може да доведе до злоупотреби в някои специални случаи, например когато националността е предоставена на етническа основа.”

23. Другите относими части на Кодекса предвиждат:

„ ...

3.2 Свобода на гласоподавателите да изразяват желанията си и действия за борба с изборните измами

- i. процедурите на гласуване трябва да бъдат прости;
 - ii. гласоподавателите трябва винаги да имат възможността да гласуват в избирателна секция. Други начини на гласуване са приемливи при следните условия:
 - iii. гласуване по пощата трябва да се разрешава само когато пощенската служба е сигурна и надеждна; правото на гласуване по пощата може да бъде ограничено само до гражданите, които са в болница или затвор, или до гражданите с ограничена способност за придвижване, или до избирателите, живеещи в чужбина; не трябва да има възможност за измами и заплахи;
 - iv. електронното гласуване трябва да се използва единствено ако е сигурно и надеждно; по-конкретно, гласоподавателите трябва да могат да получат потвърждение на гласовете си и да ги коригират, ако е необходимо, при спазване на тайната на гласуване; системата трябва да бъде прозрачна;
 - v. при гласуване чрез пълномощник трябва да се прилагат много строги правила; броят на лицата, упълномощени от един гласоподавател, трябва да бъде ограничен;
- ...”

(b) Доклад за изборното право и изборната администрация в Европа от 2006 г. (проучване № 352/2005)

24. Докладът отбелязва, между другото, както следва:

„Избирателни права за граждани в чужбина

57. Правата на гласуване извън страната, например предоставянето на гражданите, живеещи в чужбина, на правото да гласуват, са сравнително ново явление. Дори в отдавна утвърдени демокрации гражданите, живеещи в чужбина, не са имали избирателни права до осемдесетте (например Федерална република Германия, Обединеното кралство) или деветдесетте години на XX в. (например Канада, Япония). Междувременно обаче, много възникващи или нови демокрации в Европа са приели правни разпоредби за външно гласуване (гласуване извън страната, гласуване отвъд океана). Въпреки че това все още не е обичайно в Европа, въвеждането на право на гласуване извън страната може да бъде обмислено, ако все още не е налице. Необходимо е обаче да бъдат взети предпазни мерки, за да се гарантира честността на гласуването ...

...

152. Гласуването по пощата е позволено в няколко утвърдени демокрации в Западна Европа, например Германия, Ирландия, Испания, Швейцария ... То е било използвано например и в Босна и Херцеговина и Косово, за да се осигури максимално включване в изборния процес (CG/BUR (11) 74). То трябва да се разрешава обаче, само ако пощенската служба е сигурна и надеждна. За всеки отделен случай трябва да бъде преценено дали има вероятност да настъпят измами и манипулации при гласуването по пощата.

...”

(с) Доклад от 2010 г. относно гласуването извън страната (проучване № 580/2010)

25. Заключениеята на този доклад гласят както следва:

„91. Националните практики по отношение на правото на глас на гражданите, живеещи в чужбина, и упражняването на това право далеч не са еднакви в Европа.

92. Въпреки това, законодателни развития, каквото е решението, произнесено неотдавна от Европейския съд по правата на човека по дело срещу Гърция, което все още не е окончателно, отбелязват благоприятна тенденция за гласуването извън страната, поне на национални избори, що се отнася до граждани, които са запазили връзки с родната си страна.

93. Това е вярно поне за лицата, които са временно извън страната. Но дефинициите за временен характер на престоя в чужбина значително се различават и ако бъде възприет този критерий, той трябва да бъде пояснен.

94. Трябва да бъдат направени разграничения и според вида на изборите. Националните избори в един избирателен район са по-лесни за отваряне към граждани, живеещи в чужбина, докато местните избори обикновено са затворени за тях, особено поради тяхната слаба връзка с местната политика.

95. Съотношенията на гражданите, живеещи извън страната, също може силно да варират в различните държави. Когато броят им е голям, те биха имали решително въздействие върху изхода от изборите, което би оправдало изпълнението на конкретни мерки.

96. Напълно законно е да се изисква гласоподавателите, живеещи в чужбина, да се регистрират, за да имат възможност да гласуват, дори и ако регистрацията на жителите е автоматична.

97. Задължението за гласуване в посолство или консулство може на практика силно да ограничи правото на глас на гражданите, живеещи в чужбина. Това ограничение би било оправдано на основание, че другите начини на гласуване (по пощата, чрез пълномощник, електронно гласуване) не винаги са надеждни.

98. Като обобщение, въпреки че отричането на правото на глас на гражданите, живеещи в чужбина, или поставянето на това право в ограничителен режим, представлява ограничение на принципа за универсално избирателно право, Комисията не счита на този етап, че принципите на европейското изборно наследство изискват въвеждането на такова право.

99. Въпреки че въвеждането на право на глас за граждани, които живеят в чужбина, не се изисква от принципите на европейското изборно наследство, Европейската комисия за демокрация чрез право предлага, с оглед на европейската мобилност на гражданите и съобразно конкретната ситуация в някои държави, държавите да възприемат позитивен подход към правото на глас на гражданите, живеещи в чужбина, тъй като това право благоприятства развитието на националното и европейското гражданство.”

3. Международен пакт за граждански и политически права

26. Правото на глас е предвидено в чл. 25 от Пакта, съответните части на който гласят както следва:

„Всеки гражданин има правото и възможността, без каквато и да е дискриминация, посочена в член 2, и без неоснователни ограничения:

...

(b) Да гласува и да бъде избран в истински, периодично провеждани избори, при всеобщо, равно и тайно гласоподаване, гарантиращо свободното изразяване на волята на избирателите;

...”

По време на изготвянето на общия коментар на чл. 25 от Пакта, публикуван на 12 юли 1996 г. от Комисията по правата на човека (HRC), е било направено предложение държавите да дадат възможност на своите граждани, живеещи в чужбина, да ползват системите за неприсъствено гласуване по пощата, когато такива системи са налице. Тъй като обаче HRC не е могла да постигне съгласие по предложението, то не е включено в общия коментар.

4. Американска конвенция за правата на човека

27. Член 23 от Американската конвенция за правата на човека гласи както следва:

„1. Всеки гражданин има следните права и възможности:

а. да участва в ръководенето на обществените дела пряко или посредством свободно избрани представители;

б. да гласува и да бъде избран в истински, периодично провеждани избори, при всеобщо, равно и тайно гласуване, гарантиращо свободното изразяване на волята на избирателите; и

с. да има достъп, при общи условия на равенство, до държавните служби в своята страна.

2. Законът може да регулира упражняването на правата и възможностите, посочени в предходния параграф, само на базата на възраст, националност, местожителство, език, образование, гражданска и умствена дееспособност или присъда, постановена от компетентен съд в наказателен процес.”

28. Правото на глас по чл. 23 не е абсолютно и може да бъде предмет на ограничения на основанията, изложени изрично във втория параграф, които включват „местожителство”. Въпреки това, не всяко ограничаване на правото на глас, основано на местожителство, е оправдано.

29. По делото *Statehood Solidarity Committee срещу САЩ* (дело 11.204, доклад № 98/03 от 29 декември 2003 г.), Междумериканската комисия по правата на човека се е произнесла, че подходът към тълкуването и прилагането на правото, гарантирано от чл. 23 от Американската конвенция, е в съответствие със съдебната практика на другите международни системи за защита на правата на човека, чиито договори предвиждат подобни гаранции. В това

отношение тя се е позовала на съдебната практика на Европейския съд по правата на човека и на Комисията на ООН по правата на човека:

„93. ... Подобно на Европейския съд и на тази Комисия, Комисията на ООН по правата на човека е признала, че правата, защитени от чл. 25 от Международния пакт за граждански и политически права (ICCPR), не са абсолютни, но че всички условия, които се прилагат по отношение на правото на политическо участие, защитено от чл. 25, трябва да се основават на „обективни и разумни критерии“. Комисията се е произнесла също, че в светлината на фундаменталния принцип на пропорционалност, за по-големи ограничения на политическите права се изисква конкретна обосновка.

...”

5. Система за защита правата на човека, основана на Африканската харта

30. Член 13 § 1 от Африканската харта за правата на човека и народите е формулирана по следния начин:

„1. Всеки гражданин има право да участва свободно в управлението на своята страна, пряко или посредством свободно избрани представители в съответствие с разпоредбите на закона.”

31. Възприемайки становището, че тази разпоредба е подобна по същество на чл. 25 от Международния пакт, Африканската комисия за правата на човека и народите е изтъкувала чл. 13 от Хартата в светлината на общия коментар на чл. 25 от Комисията по правата на човека. Затова тя се е произнесла, че всички условия, приложими към упражняването на правата по чл. 25, трябва да бъдат основани на обективни и разумни критерии, установени със закон (виж *Purohit and Moore срещу Гамбия*, комюнике № 241/2001, § 76).

С. Сравнително право

32. Съгласно материалите от сравнителното право, с които Съдът разполага, за законодателството на държавите членки на Съвета на Европа относно правото на глас от чужбина, мнозинството от съответните държави разрешават и са въвели процедури, с които позволяват на своите граждани, живеещи в чужбина, да гласуват на парламентарни избори. Въпреки това, ситуациите силно се различават и различните сценарии не подлежат на класификация в чисти категории. Въпреки това, могат да бъдат разграничени две общи категории: държави членки, които позволяват на гражданите си да гласуват от чужбина, предвиждайки различни начини, и държави членки, които като общо правило не позволяват това. В крайна сметка, повечето държави членки, които позволяват да се гласува от чужбина, определят административни процедури за вписване на емигрантите в избирателния списък.

1. Действия за организиране на гласуването от чужбина в държавите, които позволяват това по принцип

33. Тридесет и седем държави членки спадат към тази категория: Австрия, Белгия, Босна и Херцеговина, България, Хърватия, Република Чехия, Дания, Естония, Финландия, Франция, Грузия, Германия, Унгария, Исландия, Италия, Латвия, Лихтенщайн, Литва, Люксембург, Молдова, Монако, Нидерландия, Норвегия, Полша, Португалия, Румъния, Русия, Сърбия, Словакия, Словения, Испания, Швеция, Швейцария, „Бивша югославска република Македония”, Турция, Украйна и Обединеното кралство.

34. Горепосочените държави осигуряват възможност за гласуване в избирателни секции в чужбина или за гласуване по пощата, или и двете. Следните седемнадесет държави осигуряват възможност за гласуване в посолства или консулства, или в избирателни секции, организирани другаде: България, Хърватия, Република Чехия, Дания, Финландия, Франция, Грузия, Унгария, Исландия, Молдова, Норвегия, Полша, Румъния, Русия, Сърбия, „Бивша югославска република Македония” и Украйна.

Осем държави (Австрия, Германия, Италия, Лихтенщайн, Люксембург, Нидерландия, Португалия и Словакия) предоставят възможност на гражданите си, живеещи в чужбина, да гласуват само по пощата, чрез посолство или консулство или чрез адресиране директно до компетентния национален орган. Възможност за гласуване в посолство (или консулство) или по пощата, се осигурява в Белгия, Босна и Херцеговина, Естония, Латвия, Литва, Словения, Испания и Швеция. Няколко държави – Белгия, Франция, Нидерландия, Швейцария и Обединеното кралство – дават възможност за гласуване и посредством упълномощен представител. В Монако гласуването посредством упълномощен представител е единствената възможност, с която разполагат гражданите на тази държава, за да могат да гласуват от чужбина.

Няколко държави (Нидерландия и Швейцария) позволяват гласуване по Интернет. Този начин на гласуване вече е предвиден в закона и е в действие в Естония, а в Испания се обсъжда.

35. В пет държави членки (Босна и Херцеговина, Дания, Унгария, Лихтенщайн и „Бивша югославска република Македония”) само лица, които временно пребивават извън страната, имат правото да гласуват от чужбина. В последната посочена държава законът визира изрично лица, които живеят и работят в чужбина временно. В някои държави живеещите в чужбина граждани губят правото си да гласуват след известен период от време (петнадесет години в Обединеното кралство и двадесет и пет години в Германия).

36. Определени държави като Австрия, Унгария, Словения и Украйна позволяват външно гласоподаване само с разрешението на държавата-домакин.

37. В четири държави – Хърватия, Франция, Италия и Португалия – емигрантите могат да избират своите представители в националния парламент в избирателни райони, организирани извън страната. В Португалия всеки от двата избирателни района избира свой парламентарен представител. Френските граждани, живеещи в чужбина, участват в изборите за дванадесет членове на Сената чрез Събранието на френските граждани в чужбина, което се състои от 150 членове. От 2012 г. те ще имат възможността да избират и единадесет членове на Националното събрание. В Хърватия и Италия броят на парламентарните места, отредени за избирателни райони в чужбина, зависи от броя на подадените гласове.

2. Държави, които не предоставят правото на гласуване от чужбина, или налагат значителни ограничения върху него

38. Осем държави членки – Албания, Андора, Армения, Азербайджан, Кипър, Малта, Черна гора и Сан Марино – не допускат гласуване от чужбина на парламентарни избори. По-конкретно, в Албания, действащият изборен кодекс не съдържа никакви разпоредби за гласуване от чужбина. В Ирландия са определени строги правила за гласуване по пощата само за онези граждани, живеещи в чужбина, които са членове на полицията и въоръжените сили, и за ирландски дипломати и техните съпруги. Следователно, правото на глас е ограничено до конкретна, много малка група лица. Съгласно законодателството на Черна гора и Сан Марино, лицата, живеещи в чужбина, могат да гласуват само в собствената си страна.

3. Административни процедури за вписване на гражданите, живеещи в чужбина, в избирателния списък

39. В поне двадесет и две държави членки, които дават възможност за гласуване от чужбина, лицата, желаещи да се възползват от тази възможност, трябва в рамките на определен срок да подадат заявление за вписване в избирателния списък, адресирано до властите в тяхната родна страна или до дипломатическата или консулската мисия в чужбина.

40. В Босна и Херцеговина преди всички избори трябва да бъде изготвена молба за регистрация до централната избирателна комисия в страната. В Дания лицата с право на глас трябва да представят молба до последната община, в която са живели. В Унгария гласоподавателите могат да поискат регистрация в дипломатическата или консулската мисия чрез попълване на заявление в местното

избирателно бюро в рамките на посочения срок. В Германия и Люксембург молбата трябва да бъде адресирана до местните власти. В Словакия гласоподавателите, живеещи в чужбина, трябва да подадат молба за регистрация в специален избирателен списък, воден от общинските власти на Братислава-Петржалка. В Словения лицата, гласуващи в чужбина, трябва да уведомят националната избирателна комисия, докато в Сърбия те трябва да подадат молба за регистрация в избирателния списък като чуждестранни жители. Испанските гласоподаватели трябва да подадат молба до областния клон на избирателното бюро за регистрация в специалния списък на отсъстващите гласоподаватели. В Обединеното кралство гласоподавателите в чужбина трябва да се пререгистрират всяка година в своята местна служба за изборна регистрация.

41. В някои държави молбата трябва да бъде изпратена до дипломатическата или консулската мисия, която съставя списъка на гласоподавателите или препраща молбите до компетентния орган в родната страна. Белгийските граждани, включени в регистъра на населението към дипломатическата мисия или консулството, трябва да попълнят формуляр, като посочват общината, в която желаят да бъдат регистрирани, и метода на гласуване, който ще използват. След това формулярът се изпраща до съответната община и името на лицето се добавя в списъка на гласоподавателите в чужбина.

42. В България, Република Чехия, Полша и Русия списъкът на гласоподавателите в чужбина се съставя от дипломатическата или консулска мисия на базата на подадените от гласоподавателите заявления. Хърватските граждани, желаещи да гласуват в чужбина, трябва да се регистрират в хърватското посолство или консулство. Латвийските гласоподаватели, които желаят да гласуват по пощата, трябва да подадат заявление до съответната дипломатическата мисия или консулство, където се вписват в специален списък. В Нидерландия гражданите, живеещи в чужбина, които имат право и желаят да гласуват, трябва да подадат молба за регистрация в избирателния списък на нидерландските граждани, живеещи в чужбина, като подадат заявление до началника на консулската мисия, който препраща молбата до Хага. В Португалия, за гласуване от чужбина се изисква предварителна регистрация в консулски списък на гласоподавателите. Швейцарските граждани, живеещи в чужбина, трябва да подадат заявление до дипломатическата или консулската мисия, в която са регистрирани. Заявлението се препраща до общината, в която съответното лице обичайно гласува, и той или тя се вписва в избирателния списък там. В „Бивша югославска република Македония” гласоподавателите в чужбина се регистрират в избирателния списък на страната, след като са подали заявление в дипломатическата мисия или консулството. В Турция

гласоподавателите в чужбина трябва да се регистрират в специален избирателен списък, като подадат декларация за местожителство в най-близкото консулство.

43. В други държави гласоподавателите в чужбина не трябва да изпълняват никакви формалности, за да се регистрират, тъй като властите ги регистрират автоматично на базата на съществуващите списъци на гласоподавателите. Такъв е случаят с Естония, Финландия, Франция, Грузия, Исландия, Италия, Литва, Молдова, Норвегия, Румъния, Швеция и Украйна. Гласоподавателите, които не са вписани в избирателния списък, могат да се регистрират при поискване (например във Франция, Грузия, Италия и Украйна).

44. В Исландия гласоподавателите трябва да се пререгистрират в националния избирателен списък след осемгодишно местопребиваване в чужбина; в Норвегия и Швеция срокът е десет години.

45. В някои държави, които имат автоматична регистрация, гражданите, живеещи в чужбина, трябва да изпълнят определени формалности, за да гласуват в родината си. Например италианските гласоподаватели, живеещи в чужбина, които желаят да гласуват в Италия, трябва да уведомят писмено съответната консулска служба. Френските граждани, живеещи в чужбина, трябва да подадат молба за регистрация в избирателния списък във Франция, ако желаят да гласуват там.

ПРАВОТО

ТВЪРДЯНО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛЕН 3 ОТ ПРОТОКОЛ № 1

46. Жалбоподателите твърдят, че невъзможността им да гласуват по местожителство представлява несъразмерна намеса в упражняването на правото им да гласуват на парламентарните избори през 2007 г., в нарушение на чл. 3 от Протокол № 1, който гласи:

„Високодоговарящите страни се задължават да провеждат свободни избори през разумни интервали от време, с тайно гласуване и при условия, осигуряващи свободното изразяване на мнението на народа при избиране на законодателното тяло.”

А. Решението на Камарата

47. В своето решение от 8 юли 2010 г. камарата се е произнесла, че има нарушение на чл. 3 от Протокол № 1 на Конвенцията. Тя е застъпила становището, че в настоящото дело не става въпрос за признаване на самото право на жалбоподателите да гласуват, което

вече е признато от гръцката Конституция, а по-скоро за условията, уреждащи упражняването на това право от гръцки граждани, живеещи в чужбина. По тази точка камарата е отбелязала, че чл. 51 § 4 от гръцката Конституция, приет през 1975 г. и пояснен при изменението на Конституцията през 2001 г., дава на законодателя правомощията да определя въпросните условия. Въпреки че жалбоподателите все пак са имали възможността да пътуват до Гърция, за да гласуват, на практика това значително е усложнявало упражняването на това право, тъй като било свързано с разходи и отделяне от техния професионален и семеен живот.

48. Камарата е потвърдила, че чл. 3 от Протокол № 1 от Конвенцията не налага никакво задължение за осигуряване на право на глас на парламентарните избори на гласоподавателите, живеещи в чужбина. Въпреки това, въпросната разпоредба на Конституцията (чл. 51 § 4) не може да остане неприложима за неопределено време, тъй като това би лишило от всякаква нормативна стойност нейното съдържание и намерението на нейните съставители. Тридесет и пет години (към момента на произнасяне на решението) след влизането в сила на чл. 51 § 4 гръцкият законодател все още не е привел в ефективно действие нейното съдържание.

49. Камарата се е произнесла също, че пропускът да се приеме законодателство, привеждащо в действие изборителните права на живеещите в чужбина граждани, е вероятно да представлява несправедливо третиране на същите – особено на онези, които живеят на значително разстояние – в сравнение с онези, които живеят в Гърция, въпреки факта, че Съветът на Европа е призовал държавите членки да дадат възможност на своите граждани, живеещи в чужбина, да участват във възможно най-пълна степен в изборния процес. На базата на сравнително проучване на националното право на тридесет и три държави членки на Съвета на Европа, камарата е отбелязала, че повечето от държавите са въвели процедури, насочени към тази цел, и е направила заключението, че в това отношение Гърция изостава от общите достижения на държавите членки.

В. Становища на страните

1. Жалбоподателите

50. Жалбоподателите твърдят, че правото на гръцките граждани да гласуват от чужбина е било признато за първи път през 1862 г. по повод на изборите на представители във Второто национално събрание, когато гръцките граждани са имали възможност да гласуват от местата на пребиваването си в чужбина. Значителна част от мненията на академичните среди относно гръцкото конституционно

право, както и гръцките съдилища, са застъпили тезата, че конституционна разпореда, гарантираща право от такава значимост, каквото е правото на глас, не може да остане неприложима за неограничен период от време. Жалбоподателите изтъкват по-конкретно, че когато бил изправен пред същия въпрос относно чл. 24 § 6 от Конституцията, който предвиждал да бъде приет закон за мерките, ограничаващи правата на собственост с цел защита на културната среда и за начина на компенсиране на собствениците, пленарният състав на Върховния административен съд се е произнесъл, че доколкото законодателят не е приел въпросния закон, „властите носят задължението, произтичащо пряко от Конституцията, да осигурят постоянната защита на паметника и едновременно с това да компенсират засегнатия собственик”. Според становището на жалбоподателите, изискването към гръцката законодателна власт да приеме законодателство съгласно членове 108 и 51 § 4 от Конституцията има задължителен, а не овластяващ характер. Те твърдят, че забавянето с тридесет и шест години, по вина на гръцката държава, на привеждането в действие на конкретна разпореда на Конституцията и на ефективното прилагане правото на емигрантите да гласуват от чужбина представлява нарушение на чл. 3 от Протокол № 1.

51. Според жалбоподателите, позицията, възприета от Съда по делото *Hilbe срещу Лихтенщайн* ((реш. по допустимост), № 31981/96, ECHR 1999-VI), не е релевантна в настоящия случай. За разлика от жалбоподателя по онова дело, те вече са вписани в изборителния списък и тяхното право да гласуват е изрично признато от националното законодателство. Следователно, те не се оплакват от ограничаване на самото им право да гласуват, а от пропуска да се въведат необходимите механизми за ефективното реализиране на това право.

52. Жалбоподателите заявяват, че следят политическите развития в своята родна страна с особен интерес и желаят да поддържат тесни връзки с Гърция. По-конкретно, те изтъкват, че са вписани в изборителния списък в Гърция, притежават валидни гръцки паспорти, притежават недвижими имоти в Гърция, за които плащат подоходен данък, и все още имат право да практикуват като юристи в Гърция. Те поддържат, че невъзможността им да гласуват на гръцките парламентарни избори по местожителството си представлява възпрепятстване на техните изборителни права, в нарушение на гръцката Конституция и Конвенцията. Това възпрепятстване произтича от факта, че е трябвало да пътуват до Гърция, за да упражнят правото си на глас. Жалбоподателите признават, че са можели да летят до Самос и Солун, техните съответни градове в родината, за парламентарните избори. Тази възможност обаче не

променя естеството на тяхната жалба, а именно, че това би довело до значителни разходи и би разстроило техния професионален и семеен живот, тъй като е трябвало да се отделят от работата и семействата си за няколко дни.

53. Според жалбоподателите, в документите на Съвета на Европа, по-конкретно резолюция 1459 (2005) и препоръка 1714 (2005) на Парламентарната асамблея, и в Кодекса на Венецианската комисия за добрите практики по изборни въпроси, ясно е посочено, че държавите членки са поели задължението да прилагат ефективно правото на глас. Те отбелязват, че съгласно проучването, на което камарата се позовава в решението си от 8 юли 2010 г., поне двадесет и девет държави членки на Съвета на Европа гарантират на практика правото на живеещите в чужбина граждани да гласуват от чужбина на парламентарни избори.

2. Правителството

54. Правителството се аргументира, че конституционно признатата възможност да се приеме законодателство, уреждащо упражняването на правото на глас на гласоподавателите, живеещи извън пределите на Гърция, не би могла да бъде решаващ фактор при определянето, дали е имало нарушение на чл. 3 от Протокол № 1 по настоящото дело. По-конкретно, то подчертава, че чл. 51 § 4 от Конституцията, далеч от вменияването на някакво задължение на законодателя, има овластяващ характер. Още повече, че съдебната практика на Съда по чл. 3 от Протокол № 1 е признала, че държавите членки имат широка свобода на преценка по отношение на организирането на своите изборителни системи. Правителството е добавило, че съгласно чл. 51 § 4 от Конституцията, гласоподавателните процедури за гръцките граждани извън пределите на Гърция трябва да бъдат приети от Парламента с мнозинство от две трети; това потвърждава необходимостта от осигуряване на много широк политически консенсус по този въпрос в Гърция. Още повече, през 2009 г. гръцкото правителство вече е направило опит да приеме закон за изборителните права на гръцките емигранти, факт, който демонстрирал политическа воля да се намери решение на проблема. Според Правителството, дефинирането на тези процедури е изключително сложен и деликатен политически въпрос. Автоматичното признаване на правото на емигрантите да гласуват на парламентарните избори от мястото, където живеят, би породило значителни политически и икономически проблеми, не само в Гърция, но и в други държави членки на Съвета на Европа.

55. Правителството се позовава на съдебната практика на Съда и на бившата Европейска комисия по правата на човека относно съвместимостта с чл. 3 от Протокол № 1 на мерки, въвеждащи изискването за местожителство като условие за правото на гласуване.

То поддържа, че съгласно тази съдебна практика, налагането на такова изискване е основателно. То се позовава на легитимната загриженост на законодателната власт да ограничи влиянието на гражданите, живеещи в чужбина, в парламентарните избори, които са насочени предимно към въпроси, засягащи гражданите, които живеят в страната. Според становището на правителството, емигрантите не биха могли основателно да твърдят, че са засегнати от решенията на политическите институции на държавата в по-голяма степен, отколкото са гръцките граждани, живеещи в Гърция.

56. Пзовавайки се по-конкретно на парламентарната работа по изменението на Конституцията през 2001 г., правителството е отбелязало, че законодателството, визирано в чл. 51 § 4 от Конституцията, все още е въпрос на избор. Въпреки че в чл. 51 § 4 се споменава за първи път за гласуване по пощата, последното е въпрос само на избор. Още повече, гласуването по пощата трябва да бъде съобразено с конституционния принцип на едновременно провеждане на парламентарните избори. Правителството припомня и причините да се изисква квалифицирано мнозинство от две трети за приемане на законодателство за привеждане в действие, визирано в чл. 51 § 4 от Конституцията, а именно - необходимостта от политически консенсус с оглед на значителния брой гръцки граждани, живеещи в чужбина (около 3 700 000 души в сравнение с населението от 11 000 000 души, живеещи в Гърция). Така например, около 1 850 000 гръцки граждани живеят в САЩ, а около 558 000 в Австралия. Следователно, според правителството е необходим възможно най-широк консенсус на политическите партии, за да се предотвратят политически напрежения, произтичащи от фактическото увеличаване на електората.

57. Правителството се е аргументирало, че гръцките граждани, които са с постоянно местожителство в чужбина, са развили социални, икономически, политически и културни връзки в тяхната държава-домакин и че главният център на техните интереси се намира там. Освен това, всяко сравнение между Гърция и другите държави, които са дали на емигрантите си правото да гласуват от мястото, където живеят, трябва да отчита конкретните особености във всеки отделен случай, по-конкретно броят на гражданите, живеещи извън родината си, социално-политическият контекст във всяка държава и нейната изборителна система.

58. Правителството по-нататък твърди, че участието на гръцки емигранти в парламентарните избори не би могло да се сравнява с упражняването на правото на глас на изборите за Европейския парламент. В последния случай ставало дума просто за даване на изборителни права на част от гръцките емигранти, а именно на живеещите в държави членки на Европейския съюз, задължение,

произтичащо пряко от законодателството на Европейския съюз и конкретно уредено в националното законодателство.

59. Като обобщение правителството отбелязва, че жалбоподателите отговарят на изискванията, заложи в изборното законодателство, за целите на упражняването на тяхното право да гласуват в Гърция. Въпросът за предоставянето на право на емигрантите да гласуват от мястото, където живеят, попада в рамките на преценката на националните органи, които биха могли да решат как и кога да предоставят това право.

3. Третата участваща в производството страна

60. Организацията Hellenic League for Human Rights, създадена през 1953 г., е най-старата неправителствена организация в Гърция, член на Международната федерация за правата на човека. Тя е отбелязала, че ситуацията по отношение на правата на емигрантите да гласуват от мястото, където живеят, е парадоксална. Въпреки че правото на емигрантите да участват в политическите решения на „родината“ не се оспорва, въпросният принцип, който е придобил конституционна стойност, изглежда неефективен: въпреки, че са изминали десет години от поправката на Конституцията през 2001 г., конституционното изискване да се възприеме „гласуване по пощата“ за гърците, живеещи в чужбина, все още не е в сила.

61. Дебатът върху политическите права на емигрантите се върти около две противоположни идеи и в преобладаващата си част позициите и практиките на държавите, с различни варианти и нюанси, спадат към двете крайности. Първата идея е за политическа общност, основана изцяло на територията, докато втората е за общност отвъд територията, формирана от връзки на солидарност, които обединяват нацията. Третата участваща в производството страна цитира J. Habermas, според когото представата за демократичното самоопределяне на една общност „изисква онези, за които законът се отнася или към които законът препраща, да считат себе си за създатели на закона“. Този цитат отразява възгледа за статуса на гражданите, който преди всичко разглежда местожителството на дадена територия като решаващ критерий, но обективно отчита и факта, че не е абсолютно необходимо лицата да живеят на територията на една държава, за да се чувстват жизнено свързани с тази държава. Все повече се е засилвало осъзнаването, че „е възможно да се живее в родината и далеч от родината“. При този транснационален подход към гражданството, дебатът относно избирателните права на емигрантите, основани единствено на териториалното разбиране за гражданство, се оказва отживелица. Фактът, че избирателните кампании сега се провеждат главно чрез компютризирани социални мрежи (като Facebook и Twitter), доказва, че аргументът „разстояние“ между

емигранта и неговата или нейната родина вече не е така релевантен, както е бил преди няколко години.

62. Според третата участваща в производството страна, отговорът на дилемата, дали да се дадат политически права на емигрантите, не може да бъде „всичко или нищо”. Съществува необходимост да се определи обективен критерий, по който да се оценява, дали емигрантите имат или нямат значими връзки с гръцката държава и така да се реши дали да бъдат включени в електората. Организацията отбелязва, че в повечето държави членки на Европейския съюз, които са уредили изборителните права на емигрантите, обичайната предпоставка е регистриране в изборителния списък на съответната държава в посолството или консулството, намиращо се във въпросния регион. Съответно, както изглежда, единственият обективно надежден критерий за предоставянето или непредоставянето на възможност за „гласуване по пощата или по друг подходящ начин” е дали в консулството в чужбина съществува или не изборителен списък. Отговорът на исканията на гръцката диаспора да участва в гръцките избори трябва да бъде степенуван, за да се вземе предвид, по един пропорционален и балансиран начин, начинът, по който демократичният процес в родната страна влияе върху живота на емигрантите.

С. Преценката на съда

1. Общи принципи

63. Съдът повтаря отново, че чл. 3 от Протокол № 1 утвърждава характерен принцип на ефективната политическа демокрация и съответно е от първостепенно значение в системата на Конвенцията (виж *Mathieu-Mohin and Clerfayt срещу Белгия*, 2 март 1987 г., § 47, Series A No. 113). На пръв поглед изглежда, че този член се различава от другите разпоредби на Конвенцията и протоколите към нея, тъй като е формулиран по-скоро с оглед на задължението на високодоговарящите държави да провеждат избори при условия, осигуряващи свободното изразяване на мнението на народа, отколкото с оглед на конкретно право или свобода. Обаче, предвид *travaux préparatoires* на чл. 3 от Протокол № 1 и тълкуването на разпоредбата в контекста на Конвенцията като цяло, Съдът се е произнесъл, че този член също така предполага индивидуални права, включително правото на лицето да гласува и да бъде избирано (виж *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, цитирано по-горе, § 51). Той се е произнесъл също, че стандартите, които трябва да бъдат приложени за постигане на съответствие с чл. 3 от Протокол № 1, трябва да се считат за по-малко строги, отколкото са онези, прилагани по членове 8 до 11 от

Конвенцията (виж *Ždanoka срещу Латвия* [ГК], № 58278/00, § 115, ECHR 2006-IV).

64. Понятието за „подразбиращи се ограничения” по чл. 3 от Протокол № 1 е от първостепенно значение при определянето на относимостта на целите, чието постигане се търси с ограниченията на правата, гарантирани от тази разпоредба (виж *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, цитирано по-горе, § 52). При положение, че чл. 3 от Протокол № 1 не е ограничен от конкретен списък на „легитимните цели” като онези, изброени в членове 8 до 11 от Конвенцията, договарящите държави са свободни да разчитат на цел, която не се съдържа в такъв списък, за да оправдаят дадено ограничение, при условие че съвместимостта на тази цел с принципа на върховенство на закона и общите цели на Конвенцията е доказана при конкретните обстоятелства на случая (виж *Ždanoka*, loc. cit.). Въпреки това, Съдът има последната дума по въпроса, дали изискванията на чл. 3 от Протокол № 1 са спазени; той трябва да се увери, че условията, на които е станало предмет правото на индивида да гласува и да бъде избран, не ограничават въпросните права до такава степен, че да нарушават самата им същност и да ги лишават от ефективността им; че те отговарят на изискванията за законност; че са наложени с оглед на легитимна цел; и че използваните средства не са непропорционални (виж *Tănase срещу Молдова* [ГК], № 7/08, § 162, ECHR 2010 (откъси), и *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, цитирано по-горе, § 52).

65. По-конкретно, по отношение на избора на избирателна система, Съдът повтаря отново, че договарящите държави се ползват от широка свобода на преценка в тази област. В това отношение, чл. 3 от Протокол № 1 не отива по-далеч от това да изисква „свободни” избори, провеждани през „разумни интервали от време” „с тайно гласуване” и „при условия, осигуряващи свободното изразяване на мнението на народа”. При това положение, той не създава някакво „задължение да се въведе конкретна система”, като например пропорционално представяне или мажоритарно гласуване с една или две бюлетини (виж *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, цитирано по-горе, § 54).

66. Има редица начини за организиране и провеждане на избирателни системи и значителни разлики, *inter alia*, в историческото развитие, културното разнообразие и политическата мисъл в Европа, поради което всяка договаряща държава следва да формира своя собствена демократична визия (виж *Hirst срещу Обединеното кралство* (№ 2) [ГК], № 74025/01, § 61, ECHR 2005-IX). За целите на прилагането на чл. 3 от Протокола, всяко изборно законодателство трябва да бъде оценено в светлината на политическата еволюция на съответната държава, така че особеностите, които биха били неприемливи в контекста на една система, да могат да бъдат оправдани в контекста на друга, поне доколкото избраната система предвижда

условия, които ще осигурят „свободното изразяване на мнението на народа при избора на законодателното тяло” (виж *Yumak and Sadak срещу Турция* [ГК], № 10226/03, § 111, 8 юли 2008 г.). Още повече, тъй като Конвенцията е първо и преди всичко система за защита на правата на човека, Съдът трябва да има предвид променящите се условия в рамките на ответната държава и изобщо в рамките на договарящите държави, и да реагира, например, на всеки възникващ консенсус по отношение на стандартите, които трябва да бъдат достигнати. В това отношение един от релевантните фактори при определяне на обхвата на свободата на преценка на властите може да бъде съществуването или липсата на обща база на законите на договарящите държави (виж *Glor срещу Швейцария*, № 13444/04, § 75, ECHR 2009-...).

67. Трябва също така да се отбележи, че в контекста на чл. 3 от Протокол № 1 главното задължение не се състои във въздържане или ненамеса, както е по отношение на повечето от гражданските и политическите права, а във възприемане от държавата на позитивни мерки за „провеждане” на демократични избори (виж *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, цитирано по-горе, § 50). В това отношение Съдът отчита и факта, че правото на гласуване, „активният” елемент на правата по чл. 3 от Протокол № 1, не е привилегия. В двадесет и първи век презумпцията в една демократична държава трябва да бъде в полза на включването (виж *Hirst (№ 2)*, цитирано по-горе, § 59).

68. Съответно, изключването от правото на гласуване на някакви групи или категории от общото население трябва да бъде съвместимо с основните цели на чл. 3 от Протокол № 1 (виж *Ždanoka*, цитирано по-горе, § 105). Съдът се е произнесъл, *inter alia*, че националното законодателство, предвиждащо правото на гласуване да бъде предмет условия като минимална възраст или местожителство, по принцип е съвместимо с чл. 3 от протокол № 1 (виж *Hirst (№ 2)*, цитирано по-горе, § 62, и *Hilbe срещу Лихтенщайн*, (реш. по допустимост), № 31981/96, ECHR 1999-VI). Той е потвърдил, че всяко общо, автоматично и безразборно отклонение от принципа на всеобщото избирателно право поражда риск от подкопаване на демократичната валидност на така избраното законодателно тяло и на законите, които то обнародва (виж *Hirst (№ 2)*, loc. cit.).

69. По отношение на ограниченията на избирателните права на емигрантите на базата на критерия местожителство, институциите по Конвенцията са приемали в миналото, че те биха били оправдани от няколко фактора: първо, презумпцията, че гражданите, живеещи извън страната, са в по-малка степен пряко или постоянно загрижени за ежедневните проблеми на страната си и по-малко знаят за тях; второ, фактът, че гражданите, живеещи извън страната, имат по-малко влияние при подбора на кандидатите или формулирането на техните изборни програми; трето, тясната връзка между правото да гласуват в

парламентарните избори и факта, че действията на така избраните политически органи ги засягат пряко; и, четвърто, легитимната загриженост, което законодателната власт би имала, за ограничаване на влиянието на граждани, живеещи в чужбина, в избори по въпроси, които, дори и да са несъмнено фундаментални, засягат предимно хората, които живеят в страната (виж *Hilbe*, цитирано по-горе; виж също *X and Association Y. срещу Италия*, жалба № 8987/80, решение на Комисията от 6 май 1981 г., Decisions and Reports (DR) 24, стр. 192, и *Polacco and Garofalo срещу Италия*, № 23450/94, решение на Комисията от 15 септември 1997 г., DR 90-A, стр. 5). В по-неотдавнашно решение Съдът е възприел становището, че изискване за местожителство или за продължителност на местожителството като условие за наличието или упражняването на правото на глас по принцип не е произволно ограничение на правото на глас и поради това не е несъвместимо с чл. 3 от Протокол № 1 (виж *Doyle срещу Обединеното кралство* (реш. по допустимост), № 30158/06, 6 февруари 2007 г.).

2. Приложение на тези принципи в настоящия случай

70. Съдът отбелязва още от самото начало, че жалбоподателите се оплакват, че гръцкият законодател досега не е предприел необходимите стъпки, даващи възможност на гръцките емигранти да гласуват в парламентарните избори от тяхното сегашно местожителство. Съответно, жалбата не се отнася до признаването на самото право на живеещите в чужбина граждани да гласуват, което по принцип вече е признато в чл. 51 § 4 от гръцката Конституция във връзка с чл. 4 от президентски указ № 96/2007, а по-скоро до условията, уреждащи упражняването на това право. Поради това, подобно на камарата, Голямата камара счита, че в настоящия случай нейната задача се състои в това да провери, дали, въпреки пропуска да приеме законодателство, уреждащо условията за упражняване на правото на глас, гръцката избирателна система все пак позволява „свободното изразяване на мнението на народа” и запазва „самата същина на ... правото на глас”, както се изисква от чл. 3 от протокол № 1 (виж *Matthews срещу Обединеното кралство* [ГК], № 24833/94, § 65, ECHR 1999-I). Тя ще извърши своята проверка в светлината на по-широкия въпрос, дали чл. 3 от протокол № 1 налага на държавите задължението да въведат система, даваща възможност на гражданите, живеещи в чужбина, да упражняват избирателните си права от чужбина.

71. Чл. 3 от Протокол № 1 по принцип не предвижда договарящите държави да въвеждат мерки, позволяващи на живеещите в чужбина техни граждани да упражнят правото си да гласуват от мястото, където живеят. Въпреки това, тъй като презумцията в една демократична

държава трябва да бъде в полза на включването (виж *Hirst (№ 2)*, цитирано по-горе, § 59), такива мерки са в съответствие с това условие. Въпросът обаче е, дали чл. 3 от протокол № 1 отива дотам, че да изисква те да бъдат взети. В отговор на този въпрос чл. 3 трябва да се тълкува в светлината на съответното международно и сравнително право (виж *Yumak and Sadak*, цитирано по-горе, § 127, и *Demir and Baykara срещу Турция* [ГК], № 34503/97, §§ 76 и 85, 12 ноември 2008 г.) и на националното право на съответната държава.

72. Първо, по отношение на международното право, Съдът отбелязва, че нито относимите международни и регионални договори – каквито са Международния пакт за граждански и политически права, Американската конвенция за правата на човека и Африканската харта за правата на човека и народите – нито тяхното тълкуване от компетентните национални органи дават основание да се заключи, че изборителните права на лицата, които временно или постоянно отсъстват от държавата, на която са граждани, се разпростират дотам, че да изискват съответната държава да предприеме стъпки за осигуряване на тяхното упражняване от чужбина (виж параграфи 26-31 по-горе).

73. Вярно е, че за да се реализира в по-голяма степен правото на глас на парламентарни избори, институциите на Съвета на Европа са приканили, *inter alia*, държавите членки да дадат възможност на своите граждани, живеещи в чужбина, да участват във възможно най-пълна степен в изборния процес. В тази връзка, в резолюция 1459 (2005) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (виж параграф 21 по-горе) се посочва, че държавите членки трябва да вземат съответните мерки, за да улеснят упражняването на изборителните права във възможно най-пълна степен, по-конкретно чрез гласуване по пощата. Освен това, в препоръка 1714 (2005) Парламентарната асамблея е приканила Съвета на Европа да разработи дейност, насочена към подобряване на условията за ефективно упражняване на изборителните права на групи, изправени пред особени затруднения, включително живеещите в чужбина граждани. Венецианската комисия от своя страна е отбелязала, че още от осемдесетте години на двадесети век в Европа е утвърдено признаването на правото на външно гласуване. Макар и да препоръчва на държавите членки да улеснят упражняването на изборителните права на живеещите в чужбина техни граждани, тя не счита, че те са длъжни да го направят. Тя по-скоро третира това действие като възможност, която да бъде разгледана от законодателя на всяка държава, който трябва да балансира принципа на всеобщото изборително право, от една страна, и необходимостта от сигурност на тайното гласуване и съображенията от практически характер, от друга (виж, по-конкретно, параграф 25 по-горе).

74. Освен това, едно сравнително проучване на законодателството на държавите членки на Съвета на Европа в тази област показва, че докато преобладаващата част от тях позволяват на гражданите си да гласуват от чужбина, някои не позволяват (виж параграф 38 по-горе). По отношение на онези държави обаче, които позволяват гласуване от чужбина, по-внимателният поглед разкрива, че механизмите за упражняване на изборителните права на живеещите в чужбина граждани не са еднакви, а имат различни форми. Така например, някои държави дават възможност за гласуване в изборителни секции, организирани в чужбина, и/или гласуване по пощата, гласуване чрез пълномощник и електронно гласуване (виж параграф 34 по-горе). Времетраенето на местожителството в чужбина е друг фактор, който държавите членки взимат предвид. Някои дават изборителни права само на граждани, които временно пребивават извън страната, докато в други случаи емигрантите губят правото си да гласуват след известен период от време (виж параграф 35 по-горе). Освен това, някои договарящи държави предвиждат условие живеещите в чужбина граждани да изберат собствени представители в националния парламент в изборителни райони, организирани извън страната (виж параграф 37 по-горе). И накрая, в повечето държави членки, които дават възможност за гласуване от чужбина, лицата, желаещи да се възползват от тази възможност, трябва да се регистрират в рамките на определен срок в изборителния списък пред властите в тяхната родна страна или в дипломатическата или консулска мисия в чужбина (виж параграфи 39-45 по-горе).

75. Накратко, нито един от правните инструменти разгледани по-горе, не дава основание да се направи заключението, че при сегашното състояние на правото държавите са обвързани със задължението да дадат възможност на гражданите, живеещи в чужбина, да упражнят правото си на глас. Що се отнася за механизмите за упражняване на това право, въведени от онези държави членки на Съвета на Европа, които позволяват гласуване от чужбина, понастоящем съществува широко разнообразие от подходи.

76. Второ, по отношение на националното законодателство, предмет на това дело, Съдът отбелязва, че чл. 51 § 4 от Конституцията предвижда, че „условията, при които може да бъде упражнено правото на глас на лицата извън страната, могат да бъдат определени със закон...”. Научният съвет на Парламента от своя страна е заявил в своя доклад от 31 март 2009 г. по законопроекта относно упражняването на правото на глас на парламентарните избори от гръцките гласоподаватели, живеещи в чужбина, че създаването на предпоставки за упражняването на правото на глас от чужбина е по-скоро възможност, а не задължение на законодателната власт, като е подчертал, че правните мнения не са единодушни по този въпрос (виж

параграф 19 по-горе). В заключение, чл. 51 § 4 от Конституцията изглежда позволява на законодателната власт, без да я задължава, да приведе в ефективно действие упражняването на изборителните права на гръцките емигранти от мястото, където живеят. Съответно, и с оглед на изложените по-горе съображения (виж параграф 75), Съдът счита, че не е негова задача да посочва на националните власти кога и по какъв начин трябва да приведат в действие чл. 51 § 4 от Конституцията.

77. Освен това, от 2000 г. насам гръцките власти са направили няколко опита да приведат в действие разпоредбите на чл. 51 § 4. По време на изменението на Конституцията през 2001 г. например съдържанието на тези разпоредби е било пояснено и е било посочено, че принципът на едновременно гласуване не изключва упражняването на изборителни права чрез гласуване по пощата или по други подходящи начини, при условие, че преброяването на гласовете и съобщаването на резултатите се провежда по същото време, както в пределите на страната (виж параграф 16 по-горе).

78. Трябва да се спомене и инициативата, предприета през 2009 г. с цел приемане на законодателството, предвидено от чл. 51 § 4 на Конституцията, под формата на законопроект, внесен в Парламента на 19 февруари 2009 г. от министрите на вътрешните работи, правосъдието и икономиката, за определяне на режима на упражняване на изборителните права на живеещите в чужбина гръцки гласоподаватели на парламентарните избори. Законопроектът не е приет, защото не е било постигнато мнозинство от две трети от общия брой членове на парламента, предвидено в чл. 51 § 4 от Конституцията, съгласно изменението ѝ от 2001 г.

79. Най-накрая, по отношение на конкретното положение на жалбоподателите, Съдът няма основания да се съмнява в твърдението им, че поддържат тесни и постоянни връзки с Гърция, и внимателно следят политическите, икономическите и социалните развития в страната с цел да играят активна роля в държавните дела. Следователно, презумпцията, че гражданите, живеещи извън страната, са в по-малка степен пряко или постоянно загрижени за ежедневните проблеми на страната си и по-малко знаят за тях (виж параграф 69 по-горе), не е приложима в този случай. Въпреки това, според Съда, това не е достатъчно, за да се постави под въпрос правната ситуация в Гърция. Във всеки случай, компетентните власти не могат да вземат предвид всеки отделен случай, когато уреждат упражняването на гласоподавателните права, а трябва да определят общо правило (виж *Hilbe*, цитирано по-горе).

80. Относно обръкването на финансовия, семейния и професионалния живот на жалбоподателите, което би настъпило, ако бяха пътували до Гърция, за да упражнят правото си на глас на

парламентарните избори през 2007 г., Съдът не е убеден, че то би било несъразмерно до такава степен, че да накърни самата същина на въпросните изборителни права.

3. Заключение

81. С оглед на изложените по-горе съображения не може да се приеме, че в настоящия случай е била засегната самата същина на изборителните права на жалбоподателите, гарантирани от чл. 3 от Протокол № 1. Следователно, няма нарушение на тази разпоредба.

ПО ИЗЛОЖЕНИТЕ СЪОБРАЖЕНИЯ, СЪДЪТ ЕДИНОДУШНО

Решава, че няма нарушение на чл. 3 от Протокол № 1 от Конвенцията.

Изготвено на английски и френски език и постановено в публично заседание в сградата на правата на човека в Страсбург на 15 март 2012 г., в съответствие с чл. 77 §§ 2 и 3 от Правилника на Съда.

Johan Callewaert
Заместник секретар

Nicolas Bratza
Председател

© Съвет на Европа/Европейски съд по правата на човека, 2013 г.

Официалните езици на Европейския съд по правата на човека са английски и френски. Този превод не обвързва Съда и Съдът не поема никаква отговорност за качеството му. Преводът може да бъде свален от базата данни с практиката на Европейския съд по правата на човека HUDOC (<http://hudoc.echr.coe.int>) или от всяка друга база данни, на която Съдът го е предоставил. Преводът може да бъде възпроизвеждан за нетърговски цели, при условие че е цитирано пълното заглавие на делото и посочената по-горе информация за авторските права. В случай че възнамерявате да използвате за търговски цели която и да било част от този превод, моля свържете се с 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 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. 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 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. 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.