



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

© Рада Європи/Європейський суд з прав людини, 2013 р. Цей переклад підготовлено на замовлення і за підтримки Цільового фонду «Права людини» Ради Європи (www.coe.int/humanrightstrustfund). Він не є зобов'язальним для Суду. Дивіться додатково повний текст повідомлення про авторські права в кінці цього документа.

© 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.

ВЕЛИКА ПАЛАТА

СПРАВА SITAROPOULOS I GIAKOUMOPOULOS ПРОТИ ГРЕЦІЇ

(Заява № 42202/07)

РІШЕННЯ

СТРАСБУРГ

15 березня 2012 року

Це рішення є остаточним, проте воно може зазнати редакційної правки.

У справі Sitaropoulos i Giakoumopoulos проти Греції

Європейський суд з прав людини, засідаючи Великою палатою, до складу якої увійшли:

Nicolas Bratza, *голова*,
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, *судді*,
Spyridon Flogaitis, *суддя ad hoc*,

та Johan Callewaert, *заступник секретаря Великої палати*,

після наради за зачиненими дверима 4 травня 2011 року та 18 січня 2012 року,

постановляє таке рішення, ухвалене в останній із зазначених вище днів:

ПРОЦЕДУРА

1. Справу розпочато за заявою (№ 42202/07) проти Грецької Республіки, поданою до Суду 20 вересня 2007 року на підставі статті 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) трьома громадянами Греції: паном Nikolaos Sitaropoulos, паном Stephanos Stavros і паном Christos Giakoumopoulos (далі – заявники).

2. Заявників представляв пан Y. Ktistakis, член Афінської колегії адвокатів. Уряд Греції (далі – Уряд) був представлений представниками Уповноваженого Уряду: пані K. Paraskevopoulou, радником Державної юридичної ради, і пані Z. Hatzipavlou, помічником з юридичних питань Державної юридичної ради.

3. Заявники стверджували, що незабезпечення їм можливості проголосувати на виборах за місцем свого проживання становило непропорційне втручання у здійснення ними права голосу на

парламентських виборах, гарантованого статтею 3 Першого протоколу.

4. Проведення за заявою було доручено Першій секції Суду (пункт 1 правила 52 Регламенту Суду). Christos Rozakis, суддя, обраний від Греції відмовився від подальшої участі у розгляді справи. Тому Уряд призначив суддею *ad hoc* пана Spyridon Flogaitis (пункт 2 колишньої статті 27 Конвенції і пункт 1 правила 29 Регламенту Суду).

5. 8 липня 2010 року палата цієї секції (у такому складі: Nina Vajić (голова), Anatoly Kovler, Elisabeth Steiner, Khanlar Hajiyev, Dean Spielmann, Sverre Erik Jebens (судді), Sypridon Flogaitis (суддя *ad hoc*), а також Søren Nielsen (секретар секції)) винесла рішення про вилучення заяви – у частині, що стосується другого заявника – з реєстру справ. П'ятьма голосами проти двох, палата визнала заяву прийнятною в частині, що стосується першого і третього заявників, і постановила, що мало місце порушення статті 3 Першого протоколу Конвенції.

6. 22 листопада 2010 року, у зв'язку з клопотанням Уряду, датованим 7 жовтня 2010 року, колегія Великої палати вирішила передати справу на розгляд Великої палати, як це передбачає стаття 43 Конвенції.

7. Склад Великої палати було визначено відповідно до положень пунктів 4 і 5 статті 26 Конвенції та правила 24 Регламенту Суду.

8. Заявники і Уряд подали свої письмові зауваження (пункт 1 правила 59 Регламенту Суду); такі зауваження надійшли також від Грецької ліги прав людини, якій Голова Суду дозволив взяти участь у письмовому провадженні (пункт 2 статті 36 Конвенції і пункт 3 правила 44 Регламенту Суду).

9. Судове засідання у справі відбулося у відкритому режимі в Палаці прав людини у Страсбурзі 4 травня 2011 року (пункт 3 правила 59 Регламенту Суду).

У засіданні Суду взяли участь:

а) від Уряду-відповідача:

пані К. PARASKEVOPOULOU, радник, Державна юридична рада,
пані Z. HATZIPAVLOU, помічник з юридичних питань, Державна
юридична рада,

представники Уповноваженого;

б) від заявників:

пан І. KTISTAKIS, адвокат,
пані А. TERZIS, адвокат,

*представник;
радник.*

Суд заслухав звернення пана Ktistakis і пані Hatzipavlou.

ФАКТИ

I. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

10. Заявники, 1967 і 1958 років народження, відповідно, живуть у Страсбурзі. Вони – посадові особи Ради Європи.

11. Указом Президента № 154/2007 від 18 серпня 2007 року Парламент Греції було розпущено і на 16 вересня 2007 року призначено загальнонаціональні вибори.

12. У листі від 10 вересня 2007 року, надісланому факсом до Посла Греції у Франції, заявники (які постійно проживають у Франції) висловили бажання здійснити на території Франції своє право голосу під час виборів, намічених на 16 вересня 2007 року.

13. 12 вересня 2007 року, на підставі відповідних інструкцій та інформації, наданої Міністерством внутрішніх справ, посол надіслав таку відповідь:

«[Грецька держава] підтверджує своє бажання – яке багато разів висловлювала на інституційному рівні – забезпечити для громадян Греції, які живуть закордоном, можливість голосувати за місцем проживання. Однак це, очевидно, потребує наявності відповідних законодавчих норм, яких наразі не існує. До того ж, такі норми неможливо запровадити лише адміністративним рішенням, оскільки для створення виборчих дільниць при посольствах і консульствах необхідно вжити спеціальних заходів (...) З огляду на зазначене вище і незважаючи на бажання, висловлене державою, Ваше прохання у зв'язку з наступними виборами не може бути задоволене з об'єктивних причин».

14. Загальнонаціональні вибори відбулися 16 вересня 2007 року. Заявники, не їздили до Греції і, отже, не здійснили свого права голосу.

II. ВІДПОВІДНЕ НАЦІОНАЛЬНЕ ТА МІЖНАРОДНЕ ПРАВО І ПРАКТИКА

A. Національне законодавство і практика

1. Конституція Греції 1975 року

15. Відповідні положення Конституції Греції передбачають:

Стаття 1

«(...)

2. Народний суверенітет лежить в основі державного управління.

3. Джерелом усіх владних повноважень є народ, і вони існують для народу та нації; вони здійснюються в порядку, визначеному Конституцією».

Стаття 51 (у редакції, чинній до внесення змін до Конституції у 2001 році)

«1. Кількість депутатів Парламенту визначається законом. Вона не може бути меншою за двісті або більшою за триста.

2. Депутати Парламенту представляють націю.

3. Депутати Парламенту обираються шляхом прямого загального і таємного голосування громадянами, які мають право голосу, як це визначено законом. Право громадян на участь у виборах не може обмежуватися законом, за винятком випадків недосягнення особою мінімального віку, передбаченого законом, її недієздатності або засудження її остаточним рішенням за певні злочини.

4. Парламентські вибори проводяться одночасно на всій території держави. Умови здійснення права голосу виборцями, які перебувають за межами держави, можуть бути визначені законом.

5. Здійснення права голосу забезпечується в обов'язковому порядку. Винятки і кримінальні санкції визначаються в кожному випадку законом».

Стаття 54

«1. Виборча система і виборчі округи визначаються законом, який застосовуватиметься до виборів одразу після наступних виборів, якщо більшістю у дві третини голосів депутатів Парламенту не ухвалено положення, яке прямо передбачає, що такий закон починає застосовуватися з часу наступних виборів.

2. Кількість депутатів Парламенту, що обираються від кожного виборчого округу, визначається указом Президента залежно від кількості законних виборців в окрузі, визначеної на підставі результатів останнього перепису населення і кількості осіб, зареєстрованих у відповідних муніципальних списках, як це передбачено законом. Результатами перепису для таких цілей є результати, опубліковані на підставі даних відповідного відомства через рік після останнього дня перепису.

3. Частина Парламенту (не більше однієї двадцятої від загальної кількості депутатів Парламенту) може обиратися на виборах в єдиному загальнонаціональному виборчому окрузі пропорційно до загальної кількості голосів, отриманих кожною партією на таких виборах, у порядку, визначеному законом».

Стаття 108

«1. Держава приділяє увагу ситуації закордонних греків, та питанням підтримання їхніх зв'язків з батьківщиною. Держава також дбає про освіту, соціальний і професійний розвиток греків, які працюють за її межами.

2. Закон регулює питання, пов'язані з організацією, діяльністю і повноваженнями Всесвітньої ради греків зарубіжжя, місія якої полягає в забезпеченні умов для повного вираження ідеалів елінізму в усьому світі».

Другий пункт було додано до статті 108 при внесенні змін до Конституції у 2001 році.

16. У 2001 році змінений пункт 4 статті 51 було викладено в такій редакції:

«4. Парламентські вибори проводяться одночасно по всій країні. Умови здійснення права голосу виборцями, які живуть за межами країни, можуть бути визначені законом, ухваленим більшістю у дві третини голосів депутатів Парламенту. Принцип проведення одночасних виборів не виключає можливості здійснення такими виборцями свого права голосу з використанням засобів поштового зв'язку або інших відповідних засобів за умови, що підрахунок голосів та оголошення результатів голосування здійснюються у той самий час, що і в країні».

2. Виборче законодавство, чинне на час подій у справі

17. На момент проведення згаданих вище парламентських виборів чинним нормативно-правовим актом, що регулював такі питання, був указ Президента № 96/2007, який передбачав таке:

Стаття 4 – Право голосу

«1. Кожен громадянин Греції після досягнення 18 років має право голосу. (...)»

Стаття 5 – Втрата права

«Право голосу втрачають такі особи:

- а) особи, над якими встановлено піклування відповідно до положень Цивільного кодексу;
- б) особи, стосовно яких винесено остаточне рішення, яким вони засуджені до покарання за один зі злочинів, передбачених Кримінальним кодексом або Військово-кримінальним кодексом, разом з позбавленням їх права голосу на період відбуття ними покарання».

Стаття 6 – Здійснення права

«1. Право голосу у виборчому окрузі мають особи, які зареєстровані у списку виборців муніципалітету або місцевого органу влади на території цього виборчого округу.

2. Здійснення права голосу забезпечується в обов'язковому порядку».

3. Проект закону «Про здійснення права голосу на парламентських виборах грецькими виборцями, які проживають за кордоном»

18. У доповіді стосовно цього законопроекту, поданого до Парламенту 19 лютого 2009 року міністрами внутрішніх справ, юстиції та економіки, зазначалося, що мета запропонованого закону полягає у виконанні «одного з важливих історичних зобов'язань Уряду, що, безперечно, сприятиме зміцненню зв'язків грецьких громадян, які проживають за кордоном, з батьківщиною». Також повідомлялося, що право голосу громадян Греції, які проживають за кордоном, випливає зі статі 108 та пункту 4 статті 51 Конституції. Зокрема, вказувалося на те, що стаття 108 «наділяє грецьких громадян, які проживають за кордоном, "соціальним правом"». Ця стаття зобов'язує Грецьку державу вживати всіх необхідних заходів для підтримання зв'язків

грецьких громадян, які проживають за кордоном, з Грецією, дбати про наявність у них доступу до грецької освіти, а також про виконання державного обов'язку зі сприяння соціальному і професійному розвитку греків, які працюють за межами Греції. Регулювання умов здійснення грецькими громадянами, проживаючими за кордоном, свого права голосувати на виборах до Парламенту Греції, безперечно, сприятиме налагодженню реальних зв'язків між такими громадянами та їхньою батьківщиною». Доповідь також містила посилання на конституційне положення (пункт 4 статті 51), яке стосується цього конкретного питання, а закон, який згадується в цьому положенні, визначено в ній таким, що забезпечує практичне виконання положень Конституції. Нарешті, у доповіді зазначено, що «у цей час глобалізації самоочевидним є те, що грецькі громадяни, які проживають за кордоном, повинні мати можливість здійснення права голосу при визначенні розвитку своєї країни».

19. Наукова рада (*Επιστημονικό Συμβούλιο*) Парламенту є консультативним органом, підпорядкованим Голові Парламенту. Вона складається з десяти членів, серед яких – професори права, політології, економіки, статистики та інформаційних технологій та експерт у галузі міжнародних відносин. Стосовно згаданого вище законопроекту наукова рада подала доповідь, датовану 31 березня 2009 року. У доповіді зазначалося, що раніше деякі авторитети у галузі права доводили, що пункт 4 статті 51 Конституції покладає на законодавчий орган зобов'язання уможливити здійснення закордонними греками свого права голосувати за межами Греції. Але, посилаючись на позицію інших авторитетів у галузі права та на матеріали з підготовки тексту пункту 4 статті 51 Конституції, наукова рада вирішила, що створення можливостей для здійснення права голосу за місцем проживання за кордоном є дискреційним правом, а не обов'язком законодавчого органу. Вона також висловила думку, що внесення змін до Конституції в 2001 році не позначилося на факультативному характері згаданого вище конституційного положення.

20. 7 квітня 2009 року законопроект був відхилений Парламентом, оскільки за нього не проголосувала більшість у дві третини складу Парламенту, як цього вимагає пункт 4 статті 51 Конституції. Депутати Парламенту, особливо депутати від опозиції, посилалися, зокрема, на чисельність грецьких громадян, що проживають за кордоном, у порівнянні з чисельністю тих, що проживають у Греції, а також на наслідки, які б це могло мати для формування складу законодавчого органу.

В. Міжнародне право і практика

1. Документи, прийняті Парламентською асамблеєю Ради Європи

21. У відповідних документах, прийнятих Парламентською асамблеєю Ради Європи, зазначено:

а) Резолюція 1459 (2005) Парламентської асамблеї Ради Європи

«(...)

2. У відповідності до висновку Європейської комісії "За демократію через право" (Венеціанської комісії), прийнятого у грудні 2004 року, [Парламентська асамблея] ... пропонує державам-членам і державам-спостерігачам Ради Європи переглянути всі існуючі обмеження виборчих прав та скасувати ті з них, які вже не є необхідними і пропорційними для досягнення законної мети.

3. Асамблея вважає, що пріоритет має, як правило, надаватися забезпеченню реальних, вільних і рівних виборчих прав якомога більшої кількості громадян, незалежно від їхнього етнічного походження, стану здоров'я, статусу військовослужбовця або наявності судимості. Належна увага має приділятися забезпеченню права голосу громадянам, які проживають за кордоном.

(...)

7. З огляду на важливість права голосу в демократичному суспільстві, держави-члени Ради Європи мають – з урахуванням складності різних виборчих систем – забезпечувати своїм громадянам, які проживають за кордоном, можливість голосувати на національних виборах. Вони повинні вжити відповідних заходів для сприяння, наскільки це можливо, реалізації такого права голосу, зокрема, дослідивши можливість заочного голосування (за допомогою поштового зв'язку), голосування у консульських установах або з використанням електронних засобів відповідно до Рекомендації Rec(2004)11 Комітету Міністрів державам-членам щодо правових, операційних і технічних стандартів електронного голосування. З цією метою держави-члени мають співробітничати одна з одною і утримуватися від створення зайвих перешкод на шляху ефективного здійснення права голосу іноземними громадянами, які проживають на їхній території.

(...)

11. Отже, Асамблея пропонує:

i. відповідним державам-членам і державам-спостерігачам Ради Європи:

(...)

b. надати виборчі права всім своїм громадянам (підданим) без встановлення цензу осілості;

c. сприяти своїм громадянам, проживаючим за кордоном, у реалізації ними своїх виборчих прав, передбачивши для них можливості заочного голосування (за допомогою поштового зв'язку і/або в консульських установах) і дослідивши можливість запровадження процедури електронного голосування відповідно до Рекомендації Rec(2004)11 Комітету Міністрів, а також співпрацювати між собою з цією метою;

(...)»

в) Рекомендація 1714 (2005) Парламентської асамблеї Ради Європи «Про скасування обмежень щодо права голосу»

«1. Посилаючись на свою резолюцію 1459 (2005) про скасування обмежень щодо права голосу, Парламентська асамблея Ради Європи пропонує Комітету міністрів:

i. закликати держави-члени і держави-спостерігачі:

a. підписати й ратифікувати Конвенцію Ради Європи про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні (ETS № 144) і надати активні та пасивні виборчі права для участі в місцевих виборах всім особам, які легально проживають на їхній території; і

b. переглянути існуючі обмеження виборчих прав ув'язнених і військовослужбовців з метою скасування тих обмежень, які вже не є необхідними і пропорційними для досягнення законної мети;

ii. запропонувати компетентним службам Ради Європи, зокрема Європейській комісії "За демократію через право" (Венеціанській комісії) та Раді з демократичних виборів, розробити заходи, спрямовані на покращення умов для ефективного здійснення виборчих прав тими категоріями осіб, які стикаються в цьому питанні з особливими труднощами; йдеться, зокрема, про такі категорії осіб, як громадяни, що проживають на території інших держав, ув'язнені особи, особи, засуджені за вчинення злочину, особи, що перебувають у центрах сестринського догляду, військовослужбовці або особи, що ведуть кочовий спосіб життя;

iii. розглянути існуючі правові акти з метою визначення можливої необхідності розробки конвенції Ради Європи про покращення міжнародного співробітництва в напрямку сприяння реалізації виборчих прав громадянами, які проживають на території інших держав».

2. Документи, прийняті Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанською комісією)

а) Кодекс належної практики у виборчих справах (Висновок № 190/2002)

22. У кодексі зазначається, що «правом обирати й бути обраним можуть бути наділені й громадяни, що проживають за кордоном» (пункт I.1.1.c.v.). З цього приводу у пояснювальній доповіді зазначено таке:

«(...) право обирати та/або бути обраним може бути обумовлене вимогами щодо місця проживання, і при цьому мається на увазі постійне місце проживання. (...) З іншого боку, чимало держав надають своїм громадянам, проживаючим за кордоном, право обирати й навіть право бути обраним. Така практика може призводити до зловживань за деяких особливих обставин – коли, наприклад, громадянство надається за етнічною ознакою».

23. В інших відповідних частинах кодексу зазначено:

«(...)

3.2 Вільне волевиявлення виборців і боротьба з фальсифікаціями на виборах

i. процедури голосування мають бути простими;

ii. виборці повинні завжди мати можливість голосувати на виборчій дільниці. Інші способи голосування припустимі за таких умов:

iii. голосування поштою може допускатися лише в разі, якщо поштовий зв'язок захищений і надійний; коло тих, кому надається право голосувати за допомогою поштового зв'язку можна обмежити лише особами, які проходять стаціонарне лікування, перебувають в ув'язненні, обмежені у здатності самостійно пересуватися або які проживають за кордоном; при цьому слід унеможливити фальсифікації та залякування;

iv. система електронного голосування має використовуватися лише в разі, якщо вона є безпечною й надійною; зокрема, виборцям має забезпечуватися можливість одержати підтвердження факту зарахування їхніх голосів та можливість – з дотриманням таємниці голосування – виправити помилку, якщо вони припустилися її при голосуванні; має забезпечуватися прозорість такої системи;

v. голосування за довіреністю має бути суворо регламентоване; слід обмежити кількість довіреностей, яку дозволено мати одному виборцю;

(...)»

б) Доповідь 2006 року про виборче законодавство та адміністрування виборів в Європі (доповідь № 352/2005)

24. У доповіді зазначається, зокрема, таке:

«Права голосу громадян за кордоном

57. Надання виборцям права голосувати за кордоном, тобто надання такого права тим громадянам, що проживають за кордоном, є відносно новим явищем. Навіть ті держави, що мають давні демократичні традиції, почали надавати можливість реалізації права голосу своїм громадянам, проживаючим за кордоном, лише у 1980-х роках (наприклад, Федеративна Республіка Німеччина, Сполучене Королівство) або 1990-х роках (наприклад, Канада, Японія). Тим часом, однак, чимало європейських держав, демократичні інститути в яких перебувають на етапі становлення чи розвитку, вже запровадили законодавство, яке передбачає можливість голосування виборців за кордоном (голосування виборців за межами країни свого громадянства, голосування на території іноземних держав). Хоча надання виборцям права голосувати за кордоном поки що не є поширеною практикою в Європі, держави, в яких її ще не існує, могли б розглянути можливість її запровадження. Але для забезпечення чесності голосування слід впровадити запобіжні заходи (...).

(...)

152. Голосування поштою дозволяється у деяких усталених демократіях Західної Європи (наприклад, у Німеччині, Ірландії, Іспанії, Швейцарії) (...). Така можливість надавалася також громадянам Боснії і Герцеговини та Косово з метою забезпечення максимально можливого залучення виборців до участі у виборчому процесі (CG/BUR (11) 74). Однак використання засобів поштового зв'язку має допускатися лише в разі, якщо вони безпечні і надійні. У кожному окремому випадку слід оцінювати наявність ризику фальсифікацій і маніпуляцій при здійсненні голосування поштою.

(...)»

с) Доповідь 2010 року про голосування виборців за межами країни свого громадянства (доповідь № 580/2010)

25. У висновках цієї доповіді зазначено таке:

«91. Практика європейських держав з надання громадянам, проживаючим за кордоном, виборчих прав і можливостей їх реалізації є далеко неоднорідною.

92. Однак нормотворчі здобутки, такі як, наприклад, рішення, нещодавно винесене Європейським судом з прав людини стосовно Греції, яке ще не набуло статусу остаточного, вказують на позитивну тенденцію у практиці надання закордонним виборцям, які зберегли зв'язки з країною свого походження, права голосувати за її межами, принаймні коли йдеться про національні вибори.

93. Це стосується, принаймні, тих громадян, які тимчасово перебувають за межами своєї країни. Але існують досить різні визначення того, що слід вважати тимчасовим перебуванням за кордоном, і в разі прийняття такого критерію, слід забезпечити його чіткість.

94. Слід також провести розмежування ситуацій залежно від виду виборів. Забезпечити участь громадян, які проживають за кордоном, у національних виборах, здійснюваних в єдиному загальнонаціональному виборчому окрузі, легше, тоді як можливості участі у виборах до місцевих органів влади для них, зазвичай, закриті, особливо через слабкість їхніх зв'язків з місцевою політикою.

95. Частка громадян тієї чи іншої держави, які проживають за кордоном, може також бути досить різною. Коли частка таких виборців є великою, вони можуть справляти вирішальний вплив на результати виборів, що може виправдовувати впровадження спеціальних заходів.

96. Цілком розумною є вимога, щоб з метою отримання можливості проголосувати виборці, які проживають за кордоном, проходили відповідну реєстрацію, навіть якщо реєстрація жителів здійснюється автоматично.

97. Вимога голосувати в посольстві або консульстві може на практиці виявитися такою, що значно обмежує право голосу громадян, які проживають за кордоном. Таке обмеження може бути виправданим у випадках, коли інші засоби голосування (голосування поштою, за довіреністю, електронне голосування) не завжди є надійними.

98. Отже, хоча відмова в наданні права голосу громадянам, які проживають за кордоном, або встановлення обмежень щодо такого права становить обмеження принципу загального виборчого права, Комісія не вважає на цьому етапі, що засади європейської виборчої спадщини вимагають запровадження такого права.

99. Хоча засади європейської виборчої спадщини не вимагають запровадження права голосу для громадян, які проживають за кордоном, Європейська комісія "За демократію через право" пропонує державам – з огляду на європейську мобільність громадян та з урахуванням конкретної ситуації у відповідній державі – застосовувати позитивний підхід до цього права таких громадян, оскільки це право сприяє розвитку національного і європейського громадянства».

3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права

26. Право голосу закріплено у статті 25 Пакту, відповідні положення якої передбачають:

«Кожен громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, згаданої в статті 2, і без необґрунтованих обмежень право і можливість:

(...)

b) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців;

(...)»

Під час підготовки Зауважень загального порядку щодо статті 25 Пакту, які були опубліковані 12 липня 1996 року Комітетом з прав людини, надійшла пропозиція про необхідність закликати держави забезпечити своїм громадянам, проживаючим за кордоном, можливість використання систем заочного голосування поштою там, де існують такі системи. Однак Комітет з прав людини не погодився з цією пропозицією, і її не було включено до Зауважень загального порядку.

4. Американська конвенція з прав людини

27. Стаття 23 Американської конвенції з прав людини передбачає таке:

«1. Кожен громадянин користується такими правами й можливостями:

a. брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників;

b. голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців; і

c. допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби».

2. Здійснення прав і можливостей, про які йдеться в попередньому пункті, може регламентуватися законом лише з урахуванням віку, національності, місця проживання, мови, освіти, цивільної і психічної дієздатності особи або її засудження компетентним судом у кримінальній справі».

28. Право голосу, передбачене статтею 23, не є абсолютним і може підлягати обмеженням на підставах, чітко сформульованих у другому пункті статті, які включають умову щодо «місця проживання». Проте не кожне обмеження права голосу на підставі місця проживання є правомірним.

29. У справі «Комітет солідарності проти США» (*Statehood Solidarity Committee v. United States*, справа 11.204, доповідь № 98/03 від 29 грудня 2003 року) Міжамериканська комісія з прав людини дійшла висновку, що підхід до тлумачення й застосування права,

гарантованого статтею 23 Американської конвенції, відповідає судовій практиці в інших міжнародних системах захисту прав людини, в яких міжнародними договорами передбачені подібні гарантії. З цього приводу вона послалася на практику Європейського суду з прав людини і Комітету ООН з прав людини:

«93. ... Як і Європейський суд і ця Комісія, Комітет ООН з прав людини визнав, що права, захищені статтею 25 Пакту, не є абсолютними і що будь-які умови, що застосовуються до права на участь у політичному житті, закріпленого у статті 25, мають ґрунтуватися на "об'єктивних і розумних критеріях". Комітет також встановив, що, з огляду на основоположний принцип пропорційності, більш значні обмеження політичних прав мають бути конкретно обґрунтовані.

(...)»

5. Система захисту прав людини, що ґрунтується на Африканській хартії

30. Пункт 1 статті 13 Африканської хартії з прав людини і народів викладено в такій редакції:

«1. Кожен громадянин має право вільно брати участь в управлінні своєю країною як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників відповідно до положень закону».

31. Визнавши, що це положення є, по суті, подібним до статті 25 Міжнародного пакту, Африканська комісія з прав людини і народів дала тлумачення статті 13 Хартії у світлі Зауважень загального порядку Комітету з прав людини щодо статті 25 Пакту. Таким чином, вона дійшла висновку, що будь-які умови, застосовні до здійснення прав за статтею 25, мають ґрунтуватися на об'єктивних і розумних критеріях, встановлених законом (див. *Purohit i Moore проти Гамбії*, заява № 241/2001, § 76).

С. Порівняльне право

32. Згідно з наявними у Суду матеріалами порівняльно-правових досліджень законодавства держав-членів Ради Європи щодо права голосувати за кордоном більшість держав, про які йдеться, дозволяють своїм громадянам, проживаючим за кордоном, голосувати на парламентських виборах і вже запровадили для цього відповідні процедури. Однак ситуація значно відрізняється від однієї країни до іншої, і це не дозволяє класифікувати ці різні сценарії за чіткими категоріями. Однак все-таки можна виділити дві широкі категорії: перша – це держави-члени, які дозволяють своїм громадянам голосувати за кордоном з використанням різноманітних механізмів, а друга – це ті, які, як правило, цього не дозволяють. Нарешті, більшість держав-членів, які дозволяють голосувати за кордоном, встановлюють

адміністративні процедури реєстрації проживаючих за кордоном громадян у списку виборців.

1. Механізми голосування за кордоном, використовувані державами, які дозволяють таке голосування у принципі

33. До цієї категорії належать тридцять сім держав-членів: Австрія, Бельгія, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Чеська Республіка, Данія, Естонія, Фінляндія, Франція, Грузія, Німеччина, Угорщина, Ісландія, Італія, Латвія, Ліхтенштейн, Литва, Люксембург, Молдова, Монако, Нідерланди, Норвегія, Польща, Португалія, Румунія, Росія, Сербія, Словаччина, Словенія, Іспанія, Швеція, Швейцарія, «колишня югославська республіка Македонія», Туреччина, Україна та Сполучене Королівство.

34. У згаданих вище державах передбачена можливість голосування або на виборчих дільницях за кордоном, або поштою, або передбачаються обидва ці види голосування. Сімнадцять держав (Болгарія, Хорватія, Чеська Республіка, Данія, Фінляндія, Франція, Грузія, Угорщина, Ісландія, Молдова, Норвегія, Польща, Румунія, Росія, Сербія, «колишня Югославська Республіка Македонія» і Україна) дозволяють голосувати в посольствах або консульствах, або на виборчих дільницях, створених в інших державах.

Вісім держав (Австрія, Німеччина, Італія, Ліхтенштейн, Люксембург, Нідерланди, Португалія та Словаччина) дозволяють своїм громадянам, які проживають за кордоном, голосувати за кордоном лише поштою: поштове відправлення до відповідного національного органу здійснюється посольством або консульством, або безпосередньо виборцем. Можливість проголосувати в посольстві (чи консульстві) або поштою передбачена для громадян Бельгії, Боснії і Герцеговини, Естонії, Латвії, Литви, Словенії, Іспанії та Швеції. Кілька держав (Бельгія, Франція, Нідерланди, Швейцарія та Сполучене Королівство) також дозволяють голосувати за довіреністю. Громадяни Монако, що проживають за кордоном, можуть голосувати за кордоном лише за довіреністю.

Деякі держави (Нідерланди та Швейцарія) дозволяють голосувати через Інтернет. Такий спосіб голосування вже закріплено в законі і застосовується в Естонії, і можливість його запровадження розглядається Іспанією.

35. П'ять держав-членів (Боснія і Герцеговина, Данія, Угорщина, Ліхтенштейн і «колишня югославська республіка Македонія») надають право голосувати за кордоном лише тим своїм громадянам, які тимчасово проживають за кордоном. Відповідний закон «колишньої югославської республіки Македонія» прямо визначає, що таке право надається виборцям, які проживають і працюють за кордоном тимчасово. У деяких державах передбачено, що їхні громадяни, які

проживають за кордоном, втрачають право голосу зі спливом певного строку (для таких громадян з Великобританії цей строк становить п'ятнадцять років, а для громадян з Німеччини – двадцять п'ять років).

36. Деякі держави, такі як Австрія, Угорщина, Словенія та Україна, дозволяють голосувати виборцям за кордоном лише з дозволу країни перебування.

37. У чотирьох державах – Хорватії, Франції, Італії та Португалії – передбачено, що їхні громадяни, які проживають за кордоном, можуть обирати своїх представників до національного парламенту у виборчих округах, утворених за межами держави. У Португалії у кожному з двох виборчих округів обирається депутат парламенту. Французькі громадяни, які проживають за кордоном, беруть участь у виборах дванадцяти членів Сенату через Асамблею французьких громадян за кордоном, що складається з 150 делегатів. Починаючи з 2012 року, вони також зможуть обирати одинадцять депутатів до Національної асамблеї Франції. У Хорватії та Італії кількість депутатських місць у парламенті, виділених на закордонні виборчі округи, залежить від кількості поданих голосів.

2. Держави, які не надають права голосувати за кордоном або значною мірою обмежують таке право

38. Вісім держав-членів – Албанія, Андорра, Вірменія, Азербайджан, Кіпр, Мальта, Чорногорія та Сан-Марино – не дозволяють голосувати за кордоном на парламентських виборах. Зокрема, чинний виборчий кодекс Албанії не містить положень про голосування за кордоном. В Ірландії таке право суворо регламентується; для громадян за кордоном передбачена можливість голосування поштою, але лише для працівників поліції, військовослужбовців, ірландських дипломатів та їх подружжя. Отже, це право надається лише конкретній, досить невеликій групі осіб. Згідно із законодавством Чорногорії і Сан-Марино особи, які проживають за кордоном, можуть голосувати тільки у своїй країні.

3. Адміністративні процедури реєстрації громадян за кордоном у списку виборців

39. Щонайменше двадцять дві держави-члени, які дозволяють голосувати за кордоном, вимагають від осіб, які бажають скористатися такою можливістю, звернутися протягом встановленого строку до органів влади країни свого походження або до дипломатичної чи консульської установи за кордоном із заявою про реєстрацію їх у списку виборців.

40. У Боснії і Герцеговині така заява має подаватися до центральної виборчої комісії держави перед кожними виборами. У Данії

передбачено, що особи, які мають право голосу, повинні подати заяву до муніципалітету за останнім місцем проживання у цій країні. Виборці Угорщини можуть звертатися з метою реєстрації до відповідної дипломатичної чи консульської установи, подавши у встановлений строк заповнену заяву до місцевого виборчого бюро. Виборці Німеччини і Люксембургу повинні подати заяву до місцевих органів влади. Виборці Словаччини, що проживають за кордоном, повинні звернутися із заявами про включення їх до спеціального реєстру виборців, який ведуть муніципальні органи Братислави-Петржалки. Виборці Словенії, які голосують за кордоном, повинні попередити про це національну виборчу комісію, тоді як виборці Сербії мають подати заяви з проханням зареєструвати їх у списку виборців як виборців, проживаючих за кордоном. Іспанські виборці повинні звернутися із заявами до провінційного відділення виборчого бюро про включення їх до спеціального списку виборців, голосуючих заочно. Виборці Сполученого Королівства, які перебувають за кордоном, повинні щороку проходити перереєстрацію у своєму місцевому бюро реєстрації виборців.

41. Виборці деяких держав повинні надіслати відповідні заяви до дипломатичної або консульської установи, яка складає список виборців самостійно або передає заяви до відповідного органу у країні походження. Громадяни Бельгії, включені до реєстру населення, який ведеться дипломатичною або консульською установою, повинні заповнити форму із зазначенням муніципалітету, в якому вони бажають зареєструватися, і способу голосування, яким вони скористуються. Після цього форма, заповнена особою, надсилається до відповідного муніципалітету і той вносить ім'я особи до списку виборців за кордоном.

42. Згідно із законодавством Болгарії, Чеської Республіки, Польщі та Росії список виборців за кордоном складається дипломатичною або консульською установою на підставі заяв, що надійшли від виборців. Громадяни Хорватії, які бажають голосувати за кордоном, повинні зареєструватися в хорватському посольстві або консульстві. Латвійські виборці, що бажають проголосувати поштою, мають звернутися до відповідної дипломатичної або консульської установи, де вони зареєстровані у спеціальному списку. Громадяни Нідерландів, що проживають за кордоном та мають право й бажання проголосувати на виборах, повинні звернутися для реєстрації у списку виборців Нідерландів, проживаючих за кордоном, подавши заяву до глави консульської установи, який передає її до Гааги. У Португалії для голосування за кордоном вимагають попередньої реєстрації у консульському списку виборців. Швейцарські громадяни, що проживають за кордоном, повинні звернутися із заявою до дипломатичної або консульської установи, в якій вони перебувають на

обліку. Заява передається до муніципалітету за місцем, де відповідна особа зазвичай голосувала, і там реєструють таку особу у списку виборців. Громадян «колишньої югославської республіки Македонії», що проживають за кордоном, включають до національного реєстру виборців після подання ними відповідної заяви до дипломатичної або консульської установи. У Туреччині передбачено, що її виборці за кордоном повинні бути зареєстровані у спеціальному списку виборців, і для цього вони мають подати до найближчого консульства заяву про місце свого проживання.

43. Законодавство інших держав не вимагає від своїх громадян проходити для голосування за кордоном формальну процедуру реєстрації, оскільки органи влади реєструють їх автоматично на підставі існуючих списків виборців. Такі положення діють в Естонії, Фінляндії, Франції, Грузії, Ісландії, Італії, Литві, Молдові, Норвегії, Румунії, Швеції та Україні. Виборці, які не значаться у списку виборців, можуть зареєструватися, подавши відповідну заяву (наприклад, таке право мають громадяни Франції, Грузії, Італії та України).

44. В Ісландії від виборців вимагають перереєструватися у національному списку виборців після восьми років проживання за кордоном, а у Норвегії і Швеції – після десяти років.

45. Громадяни деяких держав, в яких передбачена автоматична реєстрація, повинні виконати певні формальності, щоб проголосувати у країні свого походження. Наприклад, італійські виборці, що проживають за кордоном, які бажають проголосувати в Італії, повинні у письмовій формі поінформувати про це відповідну консульську установу. Французькі громадяни за кордоном, які бажають проголосувати у Франції, повинні звернутися із заявою про реєстрацію їх у списку виборців у Франції.

ЩОДО ПРАВА

СКАРГА ПРО ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 3 ПЕРШОГО ПРОТОКОЛУ

46. Заявники стверджували, що незабезпечення їм можливості проголосувати на виборах за місцем свого проживання становило непропорційне втручання у здійснення ними права голосу на парламентських виборах 2007 року, на порушення статті 3 Першого протоколу, яка передбачає:

«Високі Договірні Сторони зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечують вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу».

1. Рішення Палати Суду

47. У своєму рішенні від 8 липня 2010 року Палата Суду постановила, що мало місце порушення статті 3 Першого протоколу до Конвенції. Згідно з позицією Палати Суду ця справа стосується не визнання права голосу заявників як такого (оскільки воно вже визнано в Конституції Греції), але умов здійснення такого права грецькими громадянами, які проживають за кордоном. У зв'язку з цим Палата Суду зазначила, що пункт 4 статті 51 Конституції Греції, прийнятої у 1975 році і уточненої під час її перегляду у 2001 році, уповноважує законодавчий орган визначити такі умови. Хоча заявники все-таки могли б з'їздити, щоб проголосувати, до Греції, на практиці такий варіант здійснення цього права був значно ускладнений, оскільки був пов'язаний з витратами і перериванням їхньої професійної діяльності та сімейного життя.

48. Палата Суду визнала, що стаття 3 Першого протоколу до Конвенції не покладає зобов'язання забезпечувати виборцям, проживаючим за кордоном, право голосу на парламентських виборах. Однак конституційне положення, про яке йдеться (пункт 4 статті 51), не може залишатися незастосовним протягом невизначеного часу, бо тоді його зміст і мета, задумана його авторами, втрачають будь-яке нормативне значення. Минуло вже тридцять років (на момент ухвалення рішення Палатою Суду) після запровадження пункту 4 статті 51, а законодавчий орган Греції так і не визначив умов реалізації його змісту на практиці.

49. Палата Суду також дійшла висновку, що неприйняття Грецією законодавства, яке б забезпечило для грецьких громадян, проживаючих за кордоном, можливість практичної реалізації ними свого права голосу, має ознаки несправедливого поводження з такими громадянами – особливо, з тими з них, що живуть у досить віддалених від Греції країнах, – у порівнянні з громадянами, що живуть у Греції, попри той факт, що Рада Європи вже зверталася до держав-членів із закликом про створення ними для своїх громадян, проживаючих за кордоном, умов для їхньої максимально можливої участі у виборчому процесі. Спираючись на результати порівняльного аналізу національних законів у тридцяти трьох державах-членах Ради Європи, Палата Суду встановила, що у значній більшості цих держав вже запроваджені з цією метою відповідні процедури, і дійшла висновку, що Греція не спромоглася досягти «спільного знаменника» серед держав-членів у цьому питанні.

В. Доводи сторін

1. Заявники

50. Заявники привернули увагу до того, що право грецьких громадян голосувати за кордоном було вперше визнано в 1862 році на виборах депутатів Других Національних зборів, коли грецьким громадянам надали можливість проголосувати за місцем свого проживання за кордоном. Значна частина наукових спеціалістів з питань грецького конституційного права, а також грецькі суди вважають, що конституційна норма, яка гарантує таке важливе право, яким є право голосу, не може залишатися незастосовною на практиці протягом невизначеного часу. Зокрема, заявники привернули увагу до того факту, що при розгляді такого самого питання стосовно пункту 6 статті 24 Конституції, який передбачав прийняття закону про заходи з обмеження прав власності для цілей охорони культурної спадщини та про спосіб компенсації власникам, Вищий адміністративний суд у пленарному засіданні визнав, що, оскільки законодавчий орган не прийняв такий забезпечувальний закон, «органи влади були зобов'язані – що впливало безпосередньо з Конституції – забезпечити постійну охорону пам'ятника, і водночас надати компенсацію власникові, якого зачепили такі заходи». На думку заявників, вимога ухвалення законодавчим органом Греції закону відповідно до статті 108 і пункту 4 статті 51 Конституції має обов'язковий (а не факультативний) характер. Вони доводили, що затримка протягом тридцяти шести років із забезпеченням практичного застосування конкретного положення Конституції та забезпеченням ефективності права проживаючих за кордоном громадян на голосування за кордоном становить порушення статті 3 Першого протоколу.

51. На думку заявників, позиція, яку зайняв Суд у справі *Hilbe проти Ліхтенштейну* (ухвала, № 31981/96, ECHR 1999-VI), не може братися до уваги у справі, що розглядається. На відміну від заявника в тій справі, вони вже зареєстровані у списку виборців і їхнє право голосу прямо визнається в національному законодавстві. Тому вони не скаржаться на обмеження їхнього права голосу як такого, а скаржаться у зв'язку з незапровадженням механізмів, необхідних для забезпечення реалізації цього права на практиці.

52. Заявники стверджували, що вони з особливим інтересом стежать за політичними подіями у країні свого походження і хочуть підтримувати тісні зв'язки з Грецією. Зокрема, вони вказували на те, що вони зареєстровані у списку виборців у Греції, мають дійсні грецькі паспорти, володіють нерухомим майном у Греції, у зв'язку з чим сплачують податок на прибуток, і їм, як і раніше, дозволено займатися адвокатською діяльністю в Греції. Вони стверджували, що незабезпечення їм можливості проголосувати на виборах до

Парламенту Греції на території держави, в якій вони проживають, становить втручання в їхнє право голосу, на порушення як Конституції Греції, так і Конвенції. Це втручання пов'язане з тим, що для здійснення свого права голосу вони мусили б їхати до Греції. Заявники визнали, що для участі в парламентських виборах вони могли б дістатися літаком до своїх рідних міст – Самоса і Салоників. Проте така можливість не міняє суті їхніх вимог, а саме, що в такому випадку вони понесли б значні витрати і що їхні професійна діяльність і сімейне життя були б перервані, оскільки протягом кількох днів вони були б змушені перебувати далеко від своєї роботи і сімей.

53. На думку заявників, з документів органів Ради Європи і, зокрема, Резолюції Парламентської Асамблеї 1459 (2005) та Рекомендації 1714 (2005), а також з Кодексу належної практики у виборчих справах, прийнятого Венеціанською комісією, випливає, що держави-члени зобов'язані забезпечити ефективність права голосу. Вони зауважили, що згідно з результатами дослідження, на які Палата Суду послалася у своєму рішенні від 8 липня 2010 року, принаймні двадцять дев'ять держав-членів Ради Європи гарантують на практиці право проживаючих за кордоном громадян голосувати за кордоном на парламентських виборах.

2. Уряд

54. Уряд доводив, що конституційно визнана можливість прийняття законодавства, яке регулює питання здійснення права голосу виборцями, проживаючими за межами Греції, не може бути вирішальним фактором при визначенні того, чи мало місце порушення статті 3 Першого протоколу у цій справі. Зокрема, Уряд наголосив, що пункт 4 статті 51 Конституції, який аж ніяк не можна вважати таким, що покладає зобов'язання на законодавчий орган, має факультативний характер. До того ж, у своїй практиці за статтею 3 Першого протоколу Суд визнав, що в питаннях, пов'язаних з організацією виборчої системи, Договірні держави наділені широким полем розсуду. Уряд додав, що згідно з пунктом 4 статті 51 Конституції механізми голосування для грецьких громадян, які перебувають за межами Греції, мають запроваджуватися рішенням більшості у дві третини депутатів Парламенту; це підтверджує необхідність забезпечення досить широкого політичного консенсусу з цього питання в Греції. Крім того, у 2009 році Уряд Греції вже намагався ухвалити закон про право голосу грецьких громадян, проживаючих за кордоном, і цей факт свідчить про наявність політичної волі знайти шляхи вирішення цієї проблеми. На думку Уряду, визначення таких механізмів є надзвичайно складним і делікатним політичним питанням. Загальне визнання права проживаючих за кордоном громадян голосувати на парламентських виборах за місцем свого проживання за кордоном

може призвести до значних політичних та економічних проблем, і не тільки в Греції, але також в інших державах-членах Ради Європи.

55. Уряд послався на практику Суду та колишньої Європейської комісії з прав людини щодо відповідності обмежень права голосу цензом осілості до статті 3 Першого протоколу. Уряд наполягав, що зазначена практика свідчить про те, що встановлення такого цензу є виправданим заходом. Він посилався на правомірний інтерес законодавця обмежити вплив проживаючих за кордоном громадян на результати парламентських виборів, що насамперед пов'язані з питаннями, які зачіпають громадян, проживаючих у цій державі. На думку Уряду, грецькі громадяни, що проживають за кордоном, не мають законних підстав стверджувати, що рішення політичних інститутів держави зачіпають їх більшою мірою, ніж грецьких громадян, що проживають у Греції.

56. Посилаючись, зокрема, на парламентські матеріали 2001 року з підготовки змін до Конституції, Уряд зауважив, що положення пункту 4 статті 51 Конституції, яке містить посилання на згаданий закон, продовжує мати факультативний характер. Хоча в пункті 4 статті 51 Конституції вперше згадується голосування поштою, такий спосіб голосування є зовсім не обов'язковим. Крім того, голосування поштою має здійснюватися відповідно до конституційного принципу одночасного проведення парламентських виборів. Уряд також нагадав про причини того, чому згідно з пунктом 4 статті 51 Конституції забезпечувальний закон має бути ухвалено переважною більшістю (двома третинами) голосів, а саме про необхідність досягнення політичного консенсусу у зв'язку з тим, що за кордоном проживає значна кількість грецьких громадян (близько 3 700 000 осіб, тоді як чисельність населення Греції становить 11 мільйонів). Наприклад, у Сполучених Штатах налічується близько 1 850 000 грецьких громадян, а в Австралії – близько 558 000. Тому, за твердженням Уряду, для запобігання політичній напруженості, яка може виникнути внаслідок фактичного збільшення електорату, між політичними партіями має забезпечуватися якомога ширший консенсус.

57. Уряд стверджував, що грецькі громадяни, для яких іноземна країна стає місцем їхнього постійного проживання, набувають у ній соціальних, економічних, політичних і культурних зв'язків і що саме там знаходиться головний центр їхніх інтересів. Крім того, при порівнянні Греції з іншими країнами, які надають своїм громадянам, проживаючим за кордоном, право голосувати за місцем їхнього проживання, слід брати до уваги специфіку кожної конкретної ситуації, зокрема, чисельність громадян, що живуть за межами країни свого походження, соціально-політичний контекст кожної країни та існуючу в ній виборчу систему.

58. Уряд також доводив, що участь грецьких громадян, які проживають за кордоном, у парламентських виборах не можна порівнювати зі здійсненням права голосувати на виборах до Європейського парламенту. В останньому випадку йдеться суто про надання права голосу певній частці закордонних греків, а саме тим, хто проживає в державах-членах Європейського Союзу, тобто про зобов'язання, яке випливає безпосередньо з права Європейського Союзу і яке, зокрема, передбачене національним законодавством.

59. Отже, Уряд наполягав, що ситуація заявників задовольняє вимоги, встановлені виборчим законодавством для цілей здійснення ними свого права голосу в Греції. Питання про надання державою своїм громадянам, проживаючим за кордоном, права голосувати за місцем їхнього проживання перебуває в межах поля розсуду її органів влади, які можуть вирішувати, як і коли надавати таке право.

3. Третя сторона, яка взяла участь у провадженні

60. Грецька ліга з прав людини, заснована у 1953 році, є найстарішою неурядовою організацією в Греції і членом Міжнародної федерації з прав людини. Вона вказала на існування парадоксальної ситуації, що склалася з правом громадян країни за кордоном голосувати за місцем свого проживання. Хоча право таких громадян на участь у прийнятті політичних рішень «батьківщини» не заперечується, відповідний принцип, який набув конституційного значення, виявився неефективним: незважаючи на те, що з часу внесення змін до Конституції в 2001 році вже минуло десять років, конституційна вимога про запровадження для греків, проживаючих за кордоном, можливості «голосування поштою» досі залишається невиконаною.

61. Дискусія навколо політичних прав громадян країни за кордоном зосередилася на двох протилежних ідеях, і більшість підходів і практик держав, з різними варіаціями і нюансами, знаходяться між цими двома крайнощами. З одного боку, це – ідея політичної спільноти, заснованої виключно за територіальною ознакою, тоді як з другого – спільноти, яка не обмежується рамками території та утворена завдяки узам солідарності, що об'єднують націю. Грецька ліга послалася на Ю. Хабермаса (J. Habermas), який вважає, що концепція демократичного самовизначення спільноти «передбачає, що ті, на кого поширюється закон, і ті, на кого закон посилається, мають вважати себе творцями цього закону». Ця цитата відображає поняття статусу громадянина: як вирішальний критерій воно визначає передусім місце проживання на території відповідної держави і водночас об'єктивно враховує той факт, що для відчуття своїх життєво важливих зв'язків з державою, особі зовсім не обов'язково жити на території цієї держави. Дедалі більше зростає розуміння того, що

громадянин «може жити як на батьківщині, так і далеко від неї». Цей транснаціональний підхід до громадянства позбавляє актуальності дискусію навколо права голосу громадян, проживаючих за кордоном, яка ґрунтується виключно на територіальній концепції громадянства. Той факт, що нині виборчі кампанії проводяться здебільшого за допомогою комп'ютерних соціальних мереж (таких як Facebook і Twitter) доводить, що аргумент з посиланням на «відстань» між громадянином за кордоном та його країною походження вже не є таким значущим, як це було кілька років тому.

62. На думку Грецької ліги, дилема про те, чи надавати політичні права громадянам за кордоном, не може вирішуватися за формулою «все або нічого». Необхідно визначити об'єктивні критерії, які дозволяють оцінити, чи мають громадяни за кордоном значущі зв'язки з грецькою державою, і на підставі цього вирішити, чи слід включати їх до списку виборців. Грецька ліга зауважила, що у більшості держав-членів Європейського Союзу, які надають право голосу своїм громадянам, проживаючим за кордоном, реалізація такого права, як правило, обумовлюється вимогою попередньої реєстрації у списку виборців відповідної держави, і така реєстрація громадянина здійснюється в посольстві або консульстві за місцем його проживання. Отже, видається, що наявність або відсутність списків виборців у консульстві за кордоном є єдиним надійним і об'єктивним критерієм оцінки того, чи надано таким виборцям можливість здійснення свого права голосу з використанням «засобів поштового зв'язку або інших відповідних засобів», чи не надано. Питання, що постають у зв'язку з вимогами грецької діаспори брати участь у грецьких виборах слід вирішувати диференційовано – з пропорційним і збалансованим урахуванням того, яким чином демократичний процес у країні походження впливає на життя греків за кордоном.

С. Оцінка Суду

1. Загальні принципи

63. Суд повторює, що стаття 3 Першого протоколу закріплює характерний принцип ефективної політичної демократії і що, таким чином, це положення є надзвичайно важливим у системі Конвенції (див. рішення у справі *Mathieu-Mohin і Clerfayt проти Бельгії* від 2 березня 1987 року, § 47, серія А, № 113). На перший погляд видається, що ця стаття відрізняється від інших положень Конвенції та її протоколів, оскільки вона сформульована не як положення про конкретне право чи свободу, а як таке, що покладає на Високі договірні сторони зобов'язання проводити вибори в умовах, які забезпечують вільне вираження думки народу. Але, взявши до уваги

матеріали з підготовки тексту статті 3 Першого протоколу та тлумачення цього положення в контексті Конвенції в цілому, Суд встановив, що ця стаття також передбачає права особистості, включаючи право голосу та право балотуватися на виборах (див. згадане вище рішення у справі *Mathieu-Mohin i Clerfayt*, § 51). Він також дійшов висновку, що критерії, які мають застосовуватися для визначення, чи дотримано статтю 3 Першого протоколу, слід вважати менш суворими, ніж ті, які застосовуються за статтями 8-11 Конвенції (див. рішення у справі *Ždanoka проти Латвії* [ВП], № 58278/00, § 115, ECHR 2006-IV).

64. Поняття «імпліцитних обмежень» відповідно до статті 3 Першого протоколу має важливе значення для визначення обґрунтованості цілей, переслідуваних обмеженнями прав, які гарантує це положення (див. згадане вище рішення у справі *Mathieu-Mohin i Clerfayt*, § 52). Враховуючи те, що, на відміну від статей з 8 по 11 Конвенції, стаття 3 Першого протоколу не містить положення про обмеження її гарантій конкретним переліком «легітимних цілей», Договірні держави можуть обґрунтовувати обмеження посиланням на мету, яка не міститься в такому переліку, але за умови доведення за конкретних обставин справи відповідності такої мети принципу верховенства права і загальним цілям Конвенції (див. згадане вище рішення у справі *Ždanoka*, там само). Проте саме на Суд, як на останню інстанцію, покладено завдання визначити, чи було дотримано вимоги статті 3 Першого протоколу; Суд має переконатися, що положення, якими обумовлюється здійснення права голосу і право балотуватися на виборах, не обмежують такі права тією мірою, що підриває саму їхню суть та позбавляє їх дієвості; що вони відповідають вимогам законності; що обмеження встановлено з легітимною метою; і що застосовані засоби не є непропорційними (див. рішення у справі *Tănase проти Молдови* [ВП], № 7/08, § 162, ECHR 2010 (витяги), та згадане вище рішення у справі *Mathieu-Mohin i Clerfayt*, § 52).

65. Зокрема, стосовно вибору виборчої системи Суд повторює, що в цих питаннях Договірні Держави наділені широким полем розсуду. Вимоги статті 3 Першого протоколу в цьому контексті обмежуються лише приписами про проведення «вільних» виборів «з розумною періодичністю» шляхом «таємного голосування» і «в умовах, які забезпечують вільне вираження думки народу». За умови виконання цих приписів вона не створює будь-якого «зобов'язання запроваджувати певну систему», таку як, наприклад, система пропорційного представництва або мажоритарна система з голосуванням в один або два тури (згадане вище рішення у справі *Mathieu-Mohin i Clerfayt*, § 54).

66. В Європі існує чимало способів організації і забезпечення функціонування виборчих систем та безліч відмінностей, зокрема, в

історичному розвитку, культурних традиціях та політичних підходах, які кожна Договірна держава враховує при формуванні свого бачення демократії (див. рішення у справі *Hirst проти Сполученого Королівства* (№ 2) [ВП], № 74025/01, § 61, ECHR 2005-IX). Для цілей застосування статті 3 Першого протоколу будь-який виборчий закон має оцінюватися з врахуванням політичної еволюції відповідної держави, адже особливості, які були б неприйнятними в контексті однієї системи, можуть бути виправданими в контексті іншої системи, принаймні, якщо обрана система передбачає умови, які забезпечують вільне «вираження думки народу у виборі законодавчого органу» (див. рішення у справі *Yutak i Sadak проти Туреччини* [ВП], № 10226/03, § 111, від 8 липня 2008 року). Крім того, оскільки Конвенція є передусім системою захисту прав людини, Суд має враховувати зміни, що відбуваються в Договірній державі, про яку йдеться у справі, і загалом в інших Договірних державах, та реагувати, наприклад, на появу будь-яких ознак консенсусу, що має бути досягнутий стосовно відповідних стандартів. У зв'язку з цим, одним з факторів, що мають ураховуватися при визначенні широти поля розсуду органів влади, може служити наявність або відсутність спільної позиції Договірних держав щодо відповідних законодавчих норм (див. рішення у справі *Glor проти Швейцарії*, № 13444/04, § 75, ECHR 2009-...).

67. Слід також зазначити, що в контексті статті 3 Першого протоколу основне зобов'язання держави полягає не в тому, щоб утримуватися від втручання чи не втручатися у ці права, але – як і стосовно більшості громадянських і політичних прав – у тому, щоб вживати позитивних заходів для «проведення» демократичних виборів (див. згадане вище рішення у справі *Mathieu-Mohin i Clerfayt*, § 50). У зв'язку з цим Суд також бере до уваги той факт, що право голосу, як «активний» елемент прав за статтею 3 Першого протоколу, не є привілеєм. У двадцять першому столітті в демократичній державі має існувати презумпція на користь надання права (див. згадане вище рішення у справі *Hirst* (№ 2), § 59).

68. Отже, ненадання права голосу тій чи іншій групі або категорії громадян не повинно суперечити основним цілям статті 3 Першого протоколу (див. згадане вище рішення у справі *Ždanoka*, § 105). Суд вже встановив, зокрема, що положення національного законодавства, які обумовлюють надання права голосу мінімальним віковим цензом або цензом осілості, у принципі, не суперечать статті 3 Першого протоколу (див. згадане вище рішення у справі *Hirst* (№ 2), § 62, і ухвалу у справі *Hilbe проти Ліхтенштейну*, № 31981/96, ECHR 1999-VI). Він визнав, що будь-яке загальне, автоматичне і необґрунтоване відхилення від принципу загального виборчого права загрожує підризом демократичної легітимності обраного таким чином

законодавчого органу та законів, які приймаються в ньому (див. згадане вище рішення у справі *Hirst* (№ 2), там само).

69. Що стосується обмежень права голосу громадян, проживаючих за кордоном, за ознакою місця проживання, раніше органи Конвенції вже визнали, що такі обмеження можуть бути виправдані з огляду на ряд таких факторів: по-перше, це – презумпція, що громадяни, які проживають за межами країни свого громадянства, меншою мірою мають безпосередній чи постійний стосунок до повсякденних проблем своєї країни і менш обізнані з ними; по-друге, той факт, що такі громадяни мають менший вплив на відбір кандидатів або на розробку їхніх виборчих програм; по-третє, існування тісного зв'язку між правом осіб проголосувати на парламентських виборах і тим фактом, що дії обраних таким чином політичних органів безпосередньо зачіпають інтереси таких осіб; і, по-четверте, наявність у законодавця правомірною інтересу в обмеженні під час парламентських виборів впливу громадян, проживаючих за межами країни, на питання, які, хоча і визнаються фундаментальними, але насамперед зачіпають тих, хто живе в цій країні (див. згадане вище рішення у справі *Hilbe*; див. також рішення Комісії у справі *X i Association Y. проти Італії* від 6 травня 1981 року, заява № 8987/80, Decisions and Reports (DR) 24, с. 192, і рішення Комісії у справі *Polacco i Garofalo проти Італії* від 15 вересня 1997 року, № 23450/94, DR 90-A, с. 5). Нещодавно Суд дійшов висновку, що обумовлення надання або здійснення права голосу на виборах у країні цензом осілої або тривалістю постійного проживання у ній не є, у принципі, свавільним обмеженням права голосу і, отже, не суперечить статті 3 Першого протоколу (див. ухвалу у справі *Doyle проти Сполученого Королівства*, № 30158/06, від 6 лютого 2007 року).

2. Застосування цих принципів у справі, що розглядається

70. Суд передусім зауважує, що заявники поскаржилися на те, що законодавчий орган Греції досі не запровадив необхідних механізмів, які б забезпечили для грецьких громадян за кордоном можливість голосувати на парламентських виборах за місцем їхнього нинішнього місця проживання. Таким чином, скарга не стосується питання про визнання наявності у громадян, проживаючих за кордоном, права голосу як такого, яке вже у принципі визнане в пункті 4 статті 51 Конституції Греції, взятому у поєднанні зі статтею 4 указу Президента № 96/2007, але стосується умов, які регулюють здійснення цього права. Тому, як і Палата Суду, Велика Палата вважає, що її завдання полягає у з'ясуванні, чи справді у цій справі виборча система Греції – незважаючи на неприйняття законодавства про умови здійснення права голосу – все-таки уможливорює «вільне вираження думки народу» і збереження «самої суті (...) права голосу», як того вимагає

стаття 3 Першого протоколу (див. рішення у справі *Matthews проти Сполученого Королівства* [ВП], № 24833/94, § 65, ECHR 1999-I). Такий аналіз здійснюватиметься Судом у контексті ширшого питання: чи покладає на держави стаття 3 Першого протоколу зобов'язання із запровадження механізму, який уможливило б здійснення проживаючими за кордоном громадянами права голосу за місцем свого проживання за кордоном.

71. Загалом, стаття 3 Першого протоколу не передбачає впровадження Договірними державами заходів, що уможливлюють здійснення громадянами, проживаючими за кордоном, свого права голосу за місцем проживання. З іншого боку, оскільки презумпція в демократичній державі має бути на користь надання права (див. рішення у згаданій вище справі, *Hirst (№ 2)*, § 59), такі заходи відповідають цьому положенню. Питання, однак, полягає в тому, чи є гарантії статті 3 Першого протоколу настільки широкими, що вимагають впровадження таких заходів. При вирішенні цього питання стаття 3 має тлумачитися з урахуванням відповідного міжнародного та порівняльного права (див. згадане вище рішення у справі *Yumak i Sadak*, § 127, та рішення у справі *Demir i Baykara проти Туреччини* [ВП], № 34503/97, §§ 76 і 85, від 12 листопада 2008 року), а також національного законодавства відповідної держави.

72. По-перше, щодо міжнародного права, Суд зазначає, що ані відповідні міжнародні та регіональні угоди – такі як Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Американська конвенція про права людини та Африканська хартія прав людини і народів – ані тлумачення цих угод відповідними міжнародними органами не дають підстав для висновку, що гарантії права голосу для громадян, тимчасово або постійно відсутніх на території держави їхнього громадянства, є настільки широкими, що вимагають від такої держави запровадження механізмів реалізації ними цього права за місцем свого проживання за кордоном (див. пункти 26-31 вище).

73. Слід зазначити той факт, що органи Ради Європи, маючи на меті ефективніше забезпечення права голосу на парламентських виборах, закликали держави-члени створити для своїх громадян, проживаючих за кордоном, умови для якомога активнішої участі у виборчому процесі. Зокрема, у Резолюції 1459 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи (див. пункт 21 вище) зазначається, що держави-члени мають вживати належних заходів для сприяння, наскільки це можливо, реалізації виборчих прав, зокрема, шляхом голосування поштою. Крім того, в Рекомендації 1714 (2005) Парламентська Асамблея запропонувала Раді Європи розробити заходи, спрямовані на покращення умов для ефективної реалізації виборчих прав тими категоріями осіб, які стикаються при цьому з особливими труднощами і до яких, зокрема, належать громадяни, що проживають за кордоном.

Венеціанська Комісія, зі свого боку, зауважила, що практика визнання права виборців голосувати за кордоном набула поширення в європейських державах у 1980-х роках. Хоча вона також порекомендувала державам-членам сприяти своїм громадянам, проживаючим за кордоном, у реалізації ними свого права голосу, вона не вважає це обов'язком державам-членів. Натомість, на її думку, можливість запровадження такої практики має бути розглянута законодавчим органом кожної держави, який має при цьому зважити, з одного боку, необхідність дотримання принципу загального виборчого права, а, з іншого, необхідність забезпечення безпеки голосування та врахування аспектів практичного характеру (див., зокрема, пункт 25 вище).

74. Крім того, як показує порівняльний аналіз законодавства держав-членів Ради Європи у цій сфері, більшість з них дозволяють своїм громадянам голосувати за місцем їхнього проживання за кордоном, тоді як деякі з них не надають такого права (див. пункт 38 вище). Однак при детальнішому аналізі виявляється, що в державах, які надають право голосувати за кордоном, механізми забезпечення реалізації проживаючими за кордоном громадянами свого права голосу не є однаковими і мають різні форми. Наприклад, деякі держави дозволяють голосувати на виборчих дільницях, створених за кордоном, і/або голосувати поштою, за довіреністю та з використанням електронних засобів (див. пункт 34 вище). Тривалість проживання за кордоном є ще одним фактором, який береться до уваги державами-членами. Деякі з них надають право голосу лише тим своїм громадянам, які проживають за межами країни тимчасово, тоді як громадяни інших держав, які проживають за кордоном, втрачають своє право голосу зі спливом певного часу (див. пункт 35 вище). Крім того, деякі Договірні Держави передбачають для громадян, проживаючих за кордоном, право обирати своїх представників до національного парламенту у виборчих округах, утворених за межами держави (див. пункт 37 вище). Нарешті, більшість держав-членів, які дозволяють голосувати за кордоном, вимагають від осіб, бажаних скористатися такою можливістю, зареєструватися впродовж встановленого строку у списку виборців, звернувшись з цією метою до органів влади своєї країни походження або до дипломатичної чи консульської установи за кордоном (див. пункт 39-45 вище).

75. Коротко кажучи, жоден з правових документів, розглянутих вище, не дає підстав для висновку, що держави – на нинішньому етапі розвитку правових норм – зобов'язані забезпечувати громадянам, проживаючим за кордоном, можливості для здійснення ними права голосу. Щодо механізмів здійснення цього права, запроваджених тими державами-членами Ради Європи, які дозволяють голосувати за кордоном, то нині в цих питаннях існує широке розмаїття підходів.

76. По-друге, стосовно положень національного законодавства, про які йдеться в цій справі, Суд зауважує, що згідно з пунктом 4 статті 51 Конституції «умови здійснення права голосу виборцями, які перебувають за межами держави, можуть бути визначені законом (...)». Наукова рада Парламенту, зі свого боку, зазначила у своїй доповіді від 31 березня 2009 року щодо законопроекту, який стосувався здійснення права голосу на парламентських виборах грецькими виборцями, проживаючими за кордоном, що створення можливостей для здійснення права голосу за кордоном є дискреційним правом, а не обов'язком законодавчого органу, наголосивши при цьому, що юридичний висновок з цього питання не є одностайним (див. пункт 19 вище). У підсумку виявляється, що, хоча пункт 4 статті 51 Конституції допускає визначення законодавцем умов здійснення грецькими громадянами, проживаючими за кордоном, свого права голосувати за місцем проживання, він не покладає на законодавця такого зобов'язання. Отже, беручи до уваги викладене вище (див. пункт 75), Суд доходить висновку, що його завдання не полягає у тому, щоб указувати національним органам влади, коли і в якій спосіб їм слід забезпечити практичне застосування пункту 4 статті 51 Конституції.

77. Крім того, починаючи з 2000 року, органи влади Греції неодноразово намагалися визначити умови практичного застосування положень пункту 4 статті 51. Наприклад, під час внесення змін до Конституції в 2001 році зміст цих положень було уточнено із зазначенням, що принцип одночасного голосування не виключає можливості здійснення права голосу з використанням засобів поштового зв'язку або інших відповідних засобів за умови, що підрахунок голосів та оголошення результатів голосування здійснюються у той самий час, що і в даній країні (див. пункт 16 вище).

78. Слід також згадати ініціативні зусилля, здійснені в 2009 році з метою прийняття закону, передбаченого пунктом 4 статті 51 Конституції, а саме той факт, що 19 лютого 2009 року міністри внутрішніх справ, юстиції та економіки подали на розгляд до Парламенту відповідний законопроект, який передбачав механізми забезпечення реалізації права голосу на парламентських виборах грецькими виборцями, проживаючими за кордоном. Законопроект був відхилений, оскільки не отримав двох третин голосів від загального числа депутатів Парламенту, як цього вимагав пункт 4 статті 51 Конституції у редакції, чинній після внесення змін до Конституції у 2001 році.

79. Нарешті, що стосується конкретної ситуації заявників, Суд не має підстав ставити під сумнів їхнє твердження про те, що вони підтримують тісний і постійний зв'язок з Грецією та уважно стежать за подіями в її політичному, економічному й соціальному житті, щоб

брати активну участь у справах країни. Отже, у цій справі незастосовна презумпція, згідно з якою громадяни, що проживають за межами країни свого громадянства, меншою мірою мають безпосередній чи постійний стосунок до повсякденних проблем своєї країни і менш обізнані з ними (див. пункт 69 вище). Проте, на думку Суду, цього не достатньо, щоб брати під сумнів правову ситуацію в Греції. У будь-якому разі, при регулюванні умов здійснення права голосу відповідні органи влади не в змозі враховувати кожен окремий випадок, але повинні встановити загальне правило (див. згадане вище рішення у справі *Hilbe*).

80. Що стосується доводу заявників про те, що їхня поїздка до Греції з метою здійснення ними свого права голосу на парламентських виборах 2007 року порушила б їхнє фінансове, сімейне і професійне життя, то Суд не переконаний у тому, що така умова здійснення права голосу є настільки непропорційною, що підриває саму суть цього права.

3. Висновок

81. З огляду на наведені вище міркування, не можна стверджувати, що в цій справі було порушено саму суть права голосу заявників, гарантованого статтею 3 Першого протоколу. Отже, зазначену статтю порушено не було.

НА ЦИХ ПІДСТАВАХ СУД ОДНОГОЛОСНО:

Постановляє, що не було порушення статті 3 Першого протоколу до Конвенції.

Учинено англійською та французькою мовами й оголошено на відкритому засіданні у Палаці прав людини у Страсбурзі 15 березня 2012 року відповідно до пунктів 2 і 3 правила 77 Регламенту Суду.

Johan Callewaert
Заступник секретаря

Nicolas Bratza
Голова

© Рада Європи/Європейський суд з прав людини, 2013 р.

Офіційними мовами Європейського суду з прав людини є англійська та французька мови. Цей переклад підготовлено на замовлення і за підтримки Цільового фонду «Права людини» Ради Європи (www.coe.int/humanrightstrustfund). Він не є зобов'язальним для Суду, і Суд також не несе відповідальності за його якість. Переклад можна завантажити з електронної бази рішень (HUDOC) Європейського Суду з прав людини (<http://hudoc.echr.coe.int>) або з будь-якої іншої бази, в якій його розміщено з дозволу Суду. Копіювання тексту перекладу допускається в некомерційних цілях за умови наведення повної назви справи, разом із вищенаведеним повідомленням про авторські права та посиланням на Цільовий фонд «Права людини». З питань, пов'язаних з наміром використати ту чи іншу частину цього перекладу в комерційних цілях, прохання звертатися за адресою 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.