

ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΨΗΦΟΥ ΤΩΝ ΑΠΟΔΗΜΩΝ ΕΚΛΟΓΕΩΝ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

Υπόθεση Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος κατά Ελλάδας*

Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης

Αρ. προσφυγής 42202/07

Απόφαση της 15^{ης} Μαρτίου 2012

[Η παράλειψη της Ελλάδας να εξασφαλίσει στους προσφεύγοντες τη δυνατότητα να ψηφίσουν από τον τόπο κατοικίας τους στο εξωτερικό δεν παραβιάζει το άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ (δικαίωμα σε ελεύθερες εκλογές)]

Σύνθεση: Nicolas Bratza (Πρόεδρος), Jean-Paul Costa, Françoise Tulkens, Josep Casadevall, Boštjan M. Zupančič, Lech Garlicki, Egbert Myjer, David Thór Björgvinsson, Ján Šikuta, Ineta Ziemele, Luis López Guerra, Nona Tsotsoria, Ann Power, Zdravka Kalaydjieva, Vincent A. de Gaetano, Angelika Nußberger (δικαστές), Σπυρίδων Φλογαΐτης (δικαστής *ad hoc*)

Άρθρο 3 Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ – Δικαίωμα σε ελεύθερες εκλογές.

Το άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου δεν θεμελιώνει υποχρέωση των συμβαλλομένων κρατών να εξασφαλίσουν στους πολίτες που βρίσκονται εκτός της επικρατείας τους τα μέσα για να ψηφίσουν από το εξωτερικό.

ΤΑ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ

I. Οι περιστάσεις της υπόθεσης [παρ. 10 – 15 σε περίληψη]

Οι προσφεύγοντες, κ. Νικόλαος Σιταρόπουλος και κ. Χρήστος Γιακουμόπουλος, είναι Έλληνες υπήκοοι και διαμένουν μόνιμα στο Στρασβούργο. Και οι δύο εργάζονται στο Συμβούλιο της Ευρώπης.

Στις 10 Σεπτεμβρίου 2007, οι προσφεύγοντες εξέφρασαν με επιστολή τους προς τον Έλληνα πρέσβη στη Γαλλία την επιθυμία να ψηφίσουν στις εκλογές της 16ης Σεπτεμβρίου 2007 από τον τόπο κατοικίας τους, το Στρασβούργο. Στις 12

* Μετάφραση-επιμέλεια: Μιχάλης Ιωαννίδης, Senior Research Fellow στο Ινστιτούτο Max Planck Συγκριτικού Δημοσίου και Διεθνούς Δικαίου, Χαϊδελβέργη, Δ.Ν. (Frankfurt), LL.M. (Cambridge), LL.M. (Heidelberg).

Σεπτεμβρίου 2007, ο Έλληνας πρέσβης, επικαλούμενος οδηγίες και πληροφορίες του Υπουργείου Εσωτερικών, απάντησε στην επιστολή αυτή ως εξής:

«[Το ελληνικό κράτος] επιβεβαιώνει την επιθυμία του – η οποία έχει συχνά εκφραστεί σε θεσμικό επίπεδο – να εξασφαλίσει τη δυνατότητα στους Έλληνες πολίτες που διαμένουν στο εξωτερικό να ψηφίζουν από τον τόπο κατοικίας τους. Ωστόσο, είναι σαφές ότι αυτό απαιτεί ρύθμιση από τυπικό νόμο, ο οποίος δεν υφίσταται σήμερα. Πράγματι, οι κανόνες αυτοί δεν μπορούν να εισαχθούν με απλή διοικητική απόφαση, καθώς απαιτούνται ειδικά μέτρα για την εγκατάσταση εκλογικών τμημάτων στις πρεσβείες και τα προξενεία ... Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, και παρά την επιθυμία που εξέφρασε το κράτος, το αίτημά σας σχετικά με τις επικείμενες εκλογές δεν μπορεί να ικανοποιηθεί για αντικειμενικούς λόγους.»

Τελικά, οι προσφεύγοντες, οι οποίοι δεν ταξίδεψαν στην Ελλάδα την ημέρα των εκλογών, δεν άσκησαν το εκλογικό τους δικαίωμα στις εθνικές εκλογές της 16^{ης} Σεπτεμβρίου 2007.

Στις 20 Σεπτεμβρίου 2007, οι κύριοι Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος¹ κατέθεσαν ατομική προσφυγή ενώπιον του ΕΔΔΑ, υποστήριζοντας ότι η αδυναμία τους να ψηφίσουν από τον τόπο της κατοικίας τους συνιστά παραβίαση του δικαιώματος του εκλέγειν, όπως αυτό κατοχυρώνεται στο άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ.

Στις 8 Ιουλίου 2010, ένα σώμα δικαστών του Πρώτου Τμήματος, έκρινε, με πέντε ψήφους έναντι δύο, ότι η προσφυγή ήταν παραδεκτή και ότι η Ελλάδα πράγματι παραβίασε το άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Σύμβασης. Στις 22 Νοεμβρίου 2010, ύστερα από αίτημα της ελληνικής κυβέρνησης, μια επιτροπή του Τμήματος Ευρείας Συνθέσης αποφάσισε να παραπέμψει την υπόθεση στο Τμήμα Ευρείας Συνθέσης σύμφωνα με το άρθρο 43 της Σύμβασης.

II. Σχετικό εθνικό και διεθνές δίκαιο και πρακτική

A. Εθνικό δίκαιο και πρακτική
[...]

B. Διεθνές δίκαιο και πρακτική
[...]

Γ. Συγκριτικό δίκαιο
[...]

ΤΟ ΕΦΑΡΜΟΣΤΕΟ ΔΙΚΑΙΟ

Ισχυρισμός Παραβίασης του άρθρου 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου

46. Οι προσφεύγοντες υποστήριξαν ότι η απουσία δυνατότητας να ψηφίσουν από τον τόπο κατοικίας τους συνιστά δυσανάλογη παρέμβαση στην άσκηση του

¹ Αρχικά, η υπόθεση είχε εισαχθεί στο Δικαστήριο με αίτηση τριών ατόμων. Με επιστολή του, όμως, προς το Δικαστήριο στις 5.10.2009 ο δεύτερος εξ αυτών απέσυρε τελικά την προσφυγή του.

δικαιώματός τους να ψηφίσουν στις βουλευτικές εκλογές του 2007, κατά παραβίαση του άρθρου 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου, το οποίο προβλέπει:

«Τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη αναλαμβάνουσι την υποχρέωσιν όπως διενεργώσι, κατά λογικά διαστήματα, ελευθέρως μυστικές εκλογάς, υπό συνθήκας επιτρεπούσας την ελευθέραν έκφρασιν της λαϊκής θελήσεως ως προς την εκλογήν του νομοθετικού σώματος.»²

A. Η απόφαση του Τμήματος

47. Στην απόφασή του της 8^{ης} Ιουλίου 2010, το Τμήμα απεφάνθη ότι υπήρξε παραβίαση του άρθρου 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Σύμβασης. Έκρινε ότι η παρούσα υπόθεση δεν αφορούσε την αναγνώριση του δικαιώματος ψήφου των προσφευγόντων καθαυτή, δικαίωμα που ήδη αναγνώριζε το ελληνικό Σύνταγμα, αλλά τους όρους που διέπουν την άσκηση του εν λόγω δικαιώματος από τους Έλληνες υπηκόους που ζουν στο εξωτερικό. Στο σημείο αυτό, το Τμήμα επεσήμανε ότι το άρθρο 51 § 4 του ελληνικού Συντάγματος, το οποίο τέθηκε σε ισχύ το 1975 και διευκρίνισθηκε κατά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, εξουσιοδότησε τη νομοθετική εξουσία να εξειδικεύσει τους εν λόγω όρους. Παρά το γεγονός ότι οι προσφεύγοντες είχαν σε κάθε περίπτωση τη δυνατότητα να ταξιδέψουν στην Ελλάδα για να ψηφίσουν, η προϋπόθεση αυτή περιέπλεκε στην πράξη σημαντικά την άσκηση του δικαιώματος αυτού, καθώς συνεπάγονταν έξοδα και αναστάτωση της επαγγελματικής και οικογενειακής τους ζωής.

48. Το Τμήμα αναγνώρισε ότι το άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Σύμβασης δεν επέβαλε υποχρέωση διασφάλισης του δικαιώματος ψήφου σε βουλευτικές εκλογές για τους εκλογείς που ζουν στο εξωτερικό. Ωστόσο, η συνταγματική αυτή διάταξη (άρθρο 51 § 4) δεν θα μπορούσε να παραμείνει ανεφάρμοστη επ' αόριστον, στερώντας από κάθε κανονιστική αξία το περιεχόμενό της και την πρόθεση των συντακτών της. Τριάντα πέντε χρόνια (κατά το χρόνο της απόφασης), μετά την ψήφιση του άρθρου 51 § 4, ο Έλληνας νομοθέτης δεν είχε ακόμα δώσει πρακτική εφαρμογή στο περιεχόμενό της.

49. Το Τμήμα έκρινε, επίσης, ότι η μη θέσπιση νομοθεσίας που να δίνει πρακτική ισχύ στο δικαίωμα ψήφου των απόδημων πιθανόν να συνιστούσε άδικη μεταχείριση των Ελλήνων πολιτών που ζουν στο εξωτερικό – ιδίως εκείνων που ζουν σε μεγάλη απόσταση – σε σύγκριση με εκείνους που ζουν στην Ελλάδα, παρά το γεγονός ότι το Συμβούλιο της Ευρώπης είχε παροτρύνει τα κράτη-μέλη να επιτρέψουν στους πολίτες τους που ζουν στο εξωτερικό να συμμετέχουν στο μέγιστο δυνατό βαθμό στην εκλογική διαδικασία. Με βάση συγκριτική μελέτη του εθνικού δικαίου τριάντα τριών κρατών-μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης, το Τμήμα παρατήρησε ότι η μεγάλη πλειοψηφία τους είχε θέσει σε εφαρμογή διαδικασίες προς το σκοπό αυτό και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, στον τομέα αυτό, η Ελλάδα απέκλινε από τον κοινό παρονομαστή μεταξύ των κρατών-μελών.

B. Οι ισχυρισμοί των διαδίκων

1. *Οι προσφεύγοντες*

[...]

2. *Η Κυβέρνηση*

² Κατά τη γλωσσική απόδοση του ν.δ. 53/1974 – ΦΕΚ 256/Α (ΣτΜ).

[...]

3. Η τρίτη παρεμβαίνουσα

[...]

Γ. Η εκτίμηση του Δικαστηρίου

1. Γενικές αρχές

63. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι το άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου καθιερώνει μια χαρακτηριστική αρχή μιας πραγματικά δημοκρατικής πολιτείας και είναι κατά συνέπεια κεφαλαιώδους σημασίας για το σύστημα της Σύμβασης (βλ. *Mathieu-Mohin και Clerfayt κατά Βελγίου*, 2 Μαρτίου 1987, § 47, Σειρά Α αριθ. 113). Το άρθρο αυτό ίσως φαίνεται εκ πρώτης όψεως να διαφέρει από τις άλλες διατάξεις της Σύμβασης και των Πρωτοκόλλων της, καθώς είναι διατυπωμένο σε όρους υποχρέωσης των Υψηλών Συμβαλλομένων Μερών να διεξάγουν εκλογές υπό συνθήκες που διασφαλίζουν την ελεύθερη έκφραση της γνώμης του λαού και όχι σε όρους ενός συγκεκριμένου δικαιώματος ή ελευθερίας. Ωστόσο, λαμβάνοντας υπόψη τις προπαρασκευαστικές εργασίες του άρθρου 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου και την ερμηνεία της διατάξης αυτής στο πλαίσιο της Σύμβασης συνολικά, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι επίσης συνεπάγεται ατομικά δικαιώματα, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος του εκλέγειν και του δικαιώματος του εκλέγεσθαι (βλ. *Mathieu-Mohin και Clerfayt*, ό.π., § 51). Έχει επίσης κρίνει ότι τα εφαρμοστέα κριτήρια για τη διαπίστωση συμμόρφωσης με το άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου πρέπει να θεωρούνται λιγότερο αυστηρά από εκείνα που εφαρμόζονται στο πλαίσιο των άρθρων 8 έως 11 της Σύμβασης (βλ. *Ždanoka κατά Λετονίας* [Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης], αριθ. 58278/00, § 115, CEDH 2006-IV).

64. Η έννοια των «έμμεσων περιορισμών» στο άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου είναι μείζονος σημασίας για τον καθορισμό της συνάφειας των σκοπών που επιδιώκονται από τους περιορισμούς των δικαιώματων που εγγυάται η διάταξη αυτή (βλ. *Mathieu-Mohin και Clerfayt*, ό.π., § 52). Δεδομένου ότι το άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου δεν περιορίζεται από έναν συγκεκριμένο κατάλογο «θεμιτών σκοπών», όπως εκείνοι που απαριθμούνται στα άρθρα 8 έως 11 της Σύμβασης, τα Συμβαλλόμενα Μέρη είναι ελεύθερα να επικαλεστούν έναν σκοπό που δεν περιλαμβάνεται σε κάποιον τέτοιο κατάλογο, προκειμένου να αιτιολογήσουν έναν περιορισμό, υπό την προϋπόθεση ότι η συμβατότητα του σκοπού αυτού ως προς την αρχή του κράτους δικαίου και τους γενικούς σκοπούς της Σύμβασης αποδεικνύεται υπό τις συγκεκριμένες περιστάσεις της υπόθεσης (βλ. *Ždanoka*, ό.π.). Ωστόσο, εναπόκειται στο Δικαστήριο να αποφανθεί σε τελευταίο βαθμό αν πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου. [Το Δικαστήριο] πρέπει να βεβαιωθεί ότι οι όροι στους οποίους υπόκεινται τα δικαιώματα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι δεν περιορίζουν τα εν λόγω δικαιώματα σε τέτοιο βαθμό ώστε να διακυβεύουν την ίδια την ουσία τους και να τα αποστερούν από την αποτελεσματικότητά τους, ότι [οι όροι αυτοί] πληρούν τις απαιτήσεις της νομιμότητας, ότι επιβάλλονται προς επιδίωξη ενός νόμιμου σκοπού και ότι τα μέσα που χρησιμοποιούνται δεν είναι δυσανάλογα (βλ. *Tănase κατά Μολδαβίας* [Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης], αριθ. 7/08, § 162, CEDH 2010 (αποσπάσματα) και *Mathieu-Mohin και Clerfayt*, ό.π., § 52).

65. Όσον αφορά την επιλογή του εκλογικού συστήματος, ειδικότερα, το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι τα Συμβαλλόμενα Μέρη απολαμβάνουν ευρύ περιθώριο

εκτίμησης στον τομέα αυτό. Συναφώς, το άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου δεν απαιτεί κάτι περισσότερο από την διεξαγωγή «ελεύθερων» εκλογών ανά «εύλογα χρονικά διαστήματα», «με μυστική ψηφοφορία» και «υπό όρους που διασφαλίζουν την ελεύθερη έκφραση της γνώμης του λαού». Με την επιφύλαξη αυτή, δεν δημιουργεί καμία «υποχρέωση εισαγωγής ένος συγκεκριμένου συστήματος», όπως η αναλογική αντιπροσώπευση ή πλειοψηφία σε έναν ή δύο εκλογικούς γύρους (βλ. *Mathieu-Mohin και Clerfayt*, ό.π., § 54).

66. Υπάρχουν πολλοί τρόποι οργάνωσης και λειτουργίας εκλογικών συστημάτων και πολλές διαφορές, μεταξύ άλλων, στην ιστορική εξέλιξη, στην πολιτιστική ποικιλομορφία και στην πολιτική σκέψη εντός της Ευρώπης, διαφορές τις οποίες εναπόκειται στο κάθε Συμβαλλόμενο Κράτος πως θα προσαρμόσει στο δικό του όραμα για τη δημοκρατία (βλ. *Hirst κατά Ηνωμένου Βασιλείου* (αριθ. 2) [Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης], αριθ. 74025/01, § 61, CEDH 2005-IX). Για τους σκοπούς της εφαρμογής του άρθρου 3 του [Πρώτου Πρόσθετου] Πρωτοκόλλου, κάθε εκλογική νομοθεσία πρέπει να αξιολογηθεί υπό το πρίσμα της πολιτικής εξέλιξης της εν λόγω χώρας, έτσι ώστε τα χαρακτηριστικά που μπορεί να μην είναι αποδεκτά στο πλαίσιο ενός συστήματος μπορεί να δικαιολογούνται στο πλαίσιο ενός άλλου, τουλάχιστον καθ' όσον το επιλεγέν σύστημα πληροί τις προϋποθέσεις που διασφαλίζουν την «ελεύθερη έκφραση της γνώμης του λαού στην επιλογή του νομοθετικού σώματος» (βλ. *Yumak και Sadak κατά Τουρκίας* [Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης], αριθ. 10226/03, § 111, 8 Ιουλίου 2008). Επιπλέον, δεδομένου ότι η Σύμβαση είναι πρώτα και κύρια ένα σύστημα για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, το Δικαστήριο πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις μεταβαλλόμενες συνθήκες στο εσωτερικό του εναγόμενου Κράτους και εντός των Συμβαλλομένων Κρατών γενικά και να ανταποκρίνεται, για παράδειγμα, σε οποιαδήποτε διαφαινόμενη συναίνεση ως προς τα επιδιωκόμενα πρότυπα. Στο πλαίσιο αυτό, ένας από τους σημαντικούς παράγοντες που καθορίζουν το εύρος του περιθωρίου εκτίμησης των αρχών μπορεί να είναι η ύπαρξη ή μη ενός κοινού παρονομαστή μεταξύ των νομοθεσιών των Συμβαλλομένων Κρατών (βλ. *GLOR κατά Ελβετίας*, αριθ. 13444/04, § 75, CEDH 2009).

67. Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι, στο πλαίσιο του άρθρου 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου, η κύρια υποχρέωση δεν είναι υποχρέωση αποχής ή μη-παρέμβασης, όπως συμβαίνει με την πλειοψηφία των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων, αλλά υποχρέωση ανάληψης από το Κράτος θετικών μέτρων για τη «διεξαγωγή» δημοκρατικών εκλογών (βλ. *Mathieu-Mohin και Clerfayt*, ό.π., § 50). Από αυτή την άποψη, το Δικαστήριο λαμβάνει, επίσης, υπόψη το γεγονός ότι το δικαίωμα του εκλέγειν, το «ενεργητικό» στοιχείο των δικαιωμάτων του άρθρου 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου, δεν αποτελεί προνόμιο. Στον εικοστό πρώτο αιώνα, το τεκμήριο σε ένα δημοκρατικό κράτος πρέπει να είναι υπέρ της ένταξης (βλ. *Hirst* (αριθ. 2), ό.π., § 59).

68. Συνεπώς, ο αποκλεισμός από το δικαίωμα ψήφου οποιωνδήποτε ομάδων ή κατηγοριών του γενικού πληθυσμού πρέπει να είναι συμβατός με τους απώτερους σκοπούς του άρθρου 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου (βλ. *Ždanoka*, ό.π., § 105). Το Δικαστήριο έχει κρίνει, μεταξύ άλλων, ότι η εσωτερική νομοθεσία που θέτει το δικαίωμα του εκλέγειν υπό την προϋπόθεση ενός κατώτατου ορίου ηλικίας ή τον τόπο κατοικίας είναι, κατ' αρχήν, συμβατή με το άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου (βλ. *Hirst* (αριθ. 2), ό.π., § 62 και *Hilbe κατά Λίχτενσταϊν*, (απ.), αριθ. 31981/96, CEDH 1999-VI). [Το Δικαστήριο] έχει αναγνωρίσει ότι οποιαδήποτε γενική, αυτόματα και χωρίς διακρίσεις απόκλιση από την αρχή της καθολικής ψηφοφορίας εγείρει κινδύνους υπονόμευσης της δημοκρατικής εγκυρότητας της

νομοθετικής εξουσίας που εκλεγείται με τον τρόπο αυτό καθώς και των νόμων που εκδίδει (βλ. *Hirst (αριθ. 2)*, ό.π.).

69. Όσον αφορά τους περιορισμούς στο δικαίωμα ψήφου των απόδημων επί τη βάσει του κριτηρίου της κατοικίας, τα θεσμικά όργανα της Σύμβασης έχουν δεχθεί στο παρελθόν ότι [οι περιορισμοί αυτοί] μπορεί να αιτιολογούνται από διάφορους παράγοντες: πρώτον, το τεκμήριο ότι οι πολίτες που δεν κατοικούν εντός της επικράτειας δεν επηρεάζονται τόσο άμεσα ή διαρκώς από τα καθημερινά προβλήματα της χώρας τους και έχουν λιγότερη πληροφόρηση για αυτά. Δεύτερον, το γεγονός ότι οι πολίτες που δεν κατοικούν εντός της επικρατείας έχουν μικρότερη επιρροή στην επιλογή των υποψηφίων ή τη διαμόρφωση των εκλογικών τους προγραμμάτων. Τρίτον, τη στενή σχέση μεταξύ του δικαιώματος ψήφου στις βουλευτικές εκλογές και του να επηρεάζεται κάποιος άμεσα από τις αποφάσεις των πολιτικών οργάνων που εκλέγονται με αυτό τον τρόπο και, τέταρτον, την εύλογη έγνοια του νομοθέτη να περιορίσει την επιρροή των πολιτών που ζουν στο εξωτερικό στις εκλογές επί ζητημάτων τα οποία, ενώ είναι κατά γενική ομολογία θεμελιώδη, αφορούν κατά κύριο λόγο άτομα που ζουν εντός της χώρας (βλ. *Hilbe*, ό.π., βλ. επίσης *X και Association Y κατά Ιταλίας*, αριθ. προσφυγής 8987/80, απόφαση της Επιτροπής της 6ης Μαΐου 1981, Αποφάσεις και Εκθέσεις (DR) 24, σελ. 192, και *Polacco και Garofalo κατά Ιταλίας*, αριθ. 23450/94, απόφαση της Επιτροπής της 15ης Σεπτεμβρίου 1997, DR 90-A, σελ. 5). Πιο πρόσφατα, το Δικαστήριο έχει υιοθετήσει την άποψη ότι η απαίτηση να πληρούται η προϋπόθεση της κατοικίας ή της διάρκειας διαμονής για την κτήση ή άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν δεν αποτελεί, κατ' αρχήν, αυθαίρετο περιορισμό του δικαιώματος του εκλέγειν και επομένως δεν είναι ασυμβίβαστη με το άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου (βλ. *Doyle κατά Ηνωμένου Βασιλείου* (απ.), αρ. 30158/06, 6 Φεβρουαρίου 2007).

2. Εφαρμογή των αρχών αυτών στην παρούσα υπόθεση

70. Το Δικαστήριο παρατηρεί, καταρχάς, ότι οι προσφεύγοντες προέβαλαν τον ισχυρισμό ότι ο Έλληνας νομοθέτης δεν είχε μέχρι της στιγμής εκείνης προβεί στις αναγκαίες ρυθμίσεις που θα επέτρεπαν στους Έλληνες αποδήμους να ψηφίσουν στις βουλευτικές εκλογές από τον τόπο της σημερινής τους κατοικίας. Κατά συνέπεια, η αιτίαση δεν αφορά καθαυτή την αναγνώριση του δικαιώματος των απόδημων να ψηφίζουν, αρχή η οποία έχει ήδη αναγνωριστεί από το άρθρο 51 § 4 του ελληνικού Συντάγματος, σε συνδυασμό με το άρθρο 4 του Προεδρικού Διατάγματος 96/2007, αλλά τους όρους που διέπουν την άσκηση του δικαιώματος αυτού. Όπως και το Τμήμα, το Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης είναι επομένως της άποψης ότι το έργο του συνίσταται στην εξέταση του κατά πόσον το ελληνικό εκλογικό σύστημα, παρά την παράλειψη θέσπισης νομοθεσίας σχετικά με τους όρους άσκησης του δικαιώματος του εκλέγειν, επέτρεψε στην παρούσα υπόθεση «την ελεύθερη έκφραση της γνώμης του λαού» και διαφύλαξε «την ίδια την ουσία του ... δικαιώματος του εκλέγειν», όπως απαιτείται από το άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου (βλ. *Matthews κατά Ηνωμένου Βασιλείου* [Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης], αριθ. 24833/94, § 65, CEDH 1999-I). [Το Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης] θα διεξάγει την εξέτασή του υπό το πρίσμα του ευρύτερου ερωτήματος σχετικά με το αν το άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου επιβάλλει στα κράτη να εισάγουν ένα σύστημα που δίνει τη δυνατότητα στους απόδημους πολίτες να ασκήσουν το δικαίωμα του εκλέγειν από το εξωτερικό.

71. Σε γενικές γραμμές, το άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου, δεν προβλέπει την εφαρμογή από τα Συμβαλλόμενα Κράτη μέτρων που να επιτρέπουν στους αποδήμους να ασκούν το δικαίωμα του εκλέγειν από τον τόπο

κατοικίας τους. Ωστόσο, δεδομένου ότι το τεκμήριο σε ένα δημοκρατικό Κράτος πρέπει να είναι υπέρ της ένταξης (βλ. *Hirst (αριθ. 2)*, ό.π., § 59), παρόμοια μέτρα συνάδουν προς τη διάταξη αυτή. Ωστόσο, το ερώτημα είναι αν το άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου εκτείνεται έως του σημείου να απαιτεί τη λήψη τους. Προς απάντηση του ερωτήματος αυτού, το άρθρο 3, πρέπει να ερμηνευθεί με αναφορά στο σχετικό διεθνές και συγκριτικό δίκαιο (βλ. *Yumak και Sadak*, ό.π., § 127, και *Demir και Baykara κατά Τουρκίας* [Τμήμα Ευρείας Σύθεσης], αριθ. 34503/97, § § 76 και 85, 12 Νοεμβρίου 2008) καθώς και το εθνικό δίκαιο της χώρας υπό εξέταση.

72. Πρώτον, όσον αφορά το διεθνές δίκαιο, το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι ούτε οι συναφείς διεθνείς και περιφερειακές συνθήκες – όπως το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα, η Αμερικανική Σύμβαση για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα και ο Αφρικανικός Χάρτης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και Δικαιωμάτων των Λαών – ούτε η ερμηνεία τους από τα αρμόδια διεθνή όργανα επιτρέπουν το συμπέρασμα ότι το δικαίωμα του εκλέγειν ατόμων που είναι προσωρινά ή μόνιμα απόντα από το κράτος του οποίου είναι υπήκοοι εκτείνεται μέχρι του σημείου να απαιτεί από το εν λόγω Κράτος να προβεί σε ρυθμίσεις για την άσκηση του από το εξωτερικό (βλέπε παραγράφους 26-31 πιο πάνω).

73. Είναι αλήθεια ότι, προκειμένου να καταστεί πιο αποτελεσματικό το δικαίωμα του εκλέγειν στις βουλευτικές εκλογές, τα θεσμικά όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης έχουν, μεταξύ άλλων, καλέσει τα κράτη-μέλη να δώσουν τη δυνατότητα στους πολίτες τους που ζουν στο εξωτερικό να συμμετέχουν στην εκλογική διαδικασία στο μέγιστο δυνατό βαθμό. Ως εκ τούτου, το Ψήφισμα 1459 (2005) της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης (βλ. ανωτέρω παράγραφο 21) αναφέρει ότι τα κράτη-μέλη πρέπει να λάβουν κατάλληλα μέτρα για να διευκολύνουν την άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν στο μέγιστο δυνατό βαθμό, ιδίως μέσω της επιστολικής ψήφου. Επιπλέον, στη Σύσταση 1714 (2005), η Κοινοβουλευτική Συνέλευση κάλεσε το Συμβούλιο της Ευρώπης να αναπτύξει τις δραστηριότητές του που στοχεύουν στη βελτίωση των όρων για την αποτελεσματική άσκηση των εκλογικών δικαιωμάτων από ομάδες που αντιμετωπίζουν ιδιαίτερες δυσκολίες, συμπεριλαμβανομένων των απόδημων. Η Επιτροπή της Βενετίας, από την πλευρά της, παρατήρησε ότι από τη δεκαετία του 1980, η αναγνώριση του δικαιώματος ψήφου από το εξωτερικό έχει κερδίσει έδαφος στην Ευρώπη. Αν και επιπλέον συνέστησε στα κράτη μέλη να διευκολύνουν την άσκηση του δικαιώματος ψήφου των απόδημων, δεν θεωρεί ότι [τα κράτη μέλη] είχαν την υποχρέωση να το πράξουν. Αντιθέτως, [η Επιτροπή της Βενετίας] θεώρησε μια τέτοια κίνηση ως μια δυνατότητα που θα έπρεπε να εξετάσει ο νομοθέτης κάθε χώρας, ο οποίος πρέπει να σταθμίσει την αρχή της καθολικής ψηφοφορίας με την ανάγκη για ασφάλεια της ψηφοφορίας και ζητήματα πρακτικής φύσης (βλ., μεταξύ άλλων, ανωτέρω παράγραφο 25).

74. Επιπλέον, μια συγκριτική έρευνα της νομοθεσίας των κρατών-μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης στο πεδίο αυτό καταδεικνύει ότι, ενώ η μεγάλη πλειοψηφία τους επιτρέπει στους υπηκόους τους να ψηφίσουν από το εξωτερικό, ορισμένα [από τα κράτη-μέλη] δεν επιτρέπουν κάτι τέτοιο (βλ. ανωτέρω παράγραφο 38). Ωστόσο, όσον αφορά τα Κράτη εκείνα που επιτρέπουν την ψήφο από το εξωτερικό, μια πιο προσεκτική εξέταση αποκαλύπτει ότι η ρυθμίση της άσκησης του δικαιώματος ψήφου των απόδημων δεν είναι ομοιόμορφη, αλλά γίνεται με διάφορους τρόπους. Για παράδειγμα, ορισμένες χώρες επιτρέπουν την ψήφο σε εκλογικά τμήματα που έχουν συσταθεί στο εξωτερικό, και/ή επιστολική ψήφο, ψήφο μέσω πληρεξουσίου και ηλεκτρονική ψήφο (βλ. ανωτέρω παράγραφο 34). Η διάρκεια διαμονής στο εξωτερικό

είναι ένας άλλος παράγοντας που λαμβάνεται υπόψη από τα κράτη-μέλη. Ορισμένα [κράτη-μέλη] χορηγούν το δικαίωμα του εκλέγειν μόνο στους υπηκόους τους που διαμένουν προσωρινά εκτός της χώρας, ενώ σε άλλα, οι απόδημοι χάνουν το δικαίωμα του εκλέγειν μετά από κάποιο χρονικό διάστημα (βλ. ανωτέρω παράγραφο 35). Επιπλέον, ορισμένα Συμβαλλόμενα Κράτη ορίζουν ότι οι απόδημοι εκλέγουν τους δικούς τους εκπροσώπους στο εθνικό κοινοβούλιο, σε εκλογικές περιφέρειες που συστήνονται εκτός της επικρατείας (βλ. ανωτέρω σκέψη 37). Τέλος, στην πλειονότητα των κρατών-μελών που επιτρέπουν την ψήφο από το εξωτερικό, τα άτομα που επιθυμούν να κάνουν χρήση αυτής της δυνατότητας πρέπει να εγγραφούν εντός ορισμένης προθεσμίας στους εκλογικούς καταλόγους από τις αρχές της χώρας καταγωγής τους ή τις διπλωματικές ή προξενικές αρχές στο εξωτερικό (βλέπε παραγράφους 39-45 παραπάνω).

75. Εν ολίγοις, κανένα από τα νομικά κείμενα που εξετάστηκαν παραπάνω δεν οδηγεί στο συμπέρασμα ότι, υπό το ισχύον δίκαιο, τα Κράτη έχουν υποχρέωση να παρέχουν στους πολίτες τους που ζουν στο εξωτερικό τη δυνατότητα να ασκήσουν το δικαίωμα του εκλέγειν. Όσον αφορά τις ρυθμίσεις για την άσκηση του δικαιώματος που έχουν θεσπιστεί από εκείνα τα κράτη του Συμβουλίου της Ευρώπης που επιτρέπουν την ψήφο από το εξωτερικό, υπάρχουν σήμερα πολλές διαφορετικές προσεγγίσεις.

76. Δεύτερον, όσον αφορά την εθνική νομοθεσία στο εν προκειμένω ζήτημα, το Δικαστήριο παρατηρεί ότι το άρθρο 51 § 4 του Συντάγματος προβλέπει ότι «[ν]όμος ... μπορεί να ορίζει τα σχετικά με την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από τους εκλογείς που βρίσκονται έξω από την Επικράτεια». Το Επιστημονικό Συμβούλιο της Βουλής, από την πλευρά του, ανέφερε στην έκθεσή του της 31ης Μαρτίου 2009 επί του νομοσχεδίου σχετικά με την άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν στις βουλευτικές εκλογές από Έλληνες εκλογείς που διαμένουν στο εξωτερικό ότι η παροχή δυνατότητας άσκησης του δικαιώματος ψήφου από το εξωτερικό αποτελούσε περισσότερο επιλογή παρά καθήκον για τον νομοθέτη, τονίζοντας παράλληλα ότι δεν υπάρχει ομοφωνία στη νομική θεωρία επί του θέματος αυτού (βλ. ανωτέρω παράγραφο 19). Εν κατακλείδι, φαίνεται ότι, αν και το άρθρο 51 § 4 του Συντάγματος επιτρέπει στο νομοθέτη να εξασφαλίσει την άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν των απόδημων Ελλήνων από τον τόπο κατοικίας τους, δεν τον υποχρεώνει να πράξει κάτι τέτοιο. Κατά συνέπεια, και λαμβάνοντας υπόψη τις ανωτέρω εκτιμήσεις (βλ. παράγραφο 75), το Δικαστήριο θεωρεί ότι δεν είναι ο ρόλος του να υποδείξει στις εθνικές αρχές σε ποιά χρονική στιγμή και με ποιό τρόπο θα πρέπει να δώσουν πρακτική ισχύ στο άρθρο 51 § 4 του Συντάγματος.

77. Επιπλέον, από το 2000, οι ελληνικές αρχές έχουν καταβάλει αρκετές προσπάθειες για να εφαρμόσουν τις διατάξεις του άρθρου 51 § 4. Κατά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, για παράδειγμα, το περιεχόμενο των διατάξεων αυτών αποσαφηνίστηκε, και διευκρινίστηκε ότι η αρχή της ταυτόχρονης διεξαγωγής των εκλογών δεν απέκλειε την άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν με επιστολική ψήφο ή άλλο πρόσφορο μέσο, υπό την προϋπόθεση ότι η καταμέτρηση των ψήφων και η ανακοίνωση των αποτελεσμάτων θα πραγματοποιούνταν κατά τον ίδιο χρόνο με το εσωτερικό της χώρας (βλ. ανωτέρω παράγραφο 16).

78. Μνεία πρέπει να γίνει επίσης και στην πρωτοβουλία που αναλήφθηκε το 2009 με στόχο την θέσπιση της νομοθεσίας που προβλέπεται από το άρθρο 51 § 4 του Συντάγματος, υπό τη μορφή νομοσχεδίου που εισήχθη στη Βουλή στις 19 Φεβρουαρίου 2009 από τους Υπουργούς Εσωτερικών, Δικαιοσύνης και Οικονομικών, και το οποίο ρύθμιζε την άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν στις βουλευτικές εκλογές από τους απόδημους Έλληνες εκλογείς. Το νομοσχέδιο απορρίφθηκε, καθώς

απέτυχε να εξασφαλίσει την πλειοψηφία των δύο τρίτων του συνολικού αριθμού των βουλευτών όπως απαιτείται από το άρθρο 51 § 4 του Συντάγματος, μετά την τροποποίησή του κατά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001.

79. Τέλος, όσον αφορά τη συγκεκριμένη περίπτωση των προσφευγόντων, το Δικαστήριο δεν έχει κανένα λόγο να αμφιβάλλει για τον ισχυρισμό τους ότι διατηρούν στενούς και διαρκείς δεσμούς με την Ελλάδα και παρακολουθούν στενά τις πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις στη χώρα, με σκοπό να διαδραματίζουν ενεργό ρόλο στις υποθέσεις της. Επομένως, το τεκμήριο ότι οι πολίτες που δεν κατοικούν εντός της επικράτειας έχουν λιγότερο άμεση ή λιγότερο συνεχή σχέση με τα καθημερινά προβλήματα της χώρας και έχουν πιο περιορισμένη γνώση για αυτά (βλ. ανωτέρω παράγραφο 69) δεν ισχύει στην προκειμένη περίπτωση. Ωστόσο, κατά τη γνώμη του Δικαστηρίου, αυτό δεν αρκεί για να θέσει υπό αμφισβήτηση τη νομική κατάσταση στην Ελλάδα. Σε κάθε περίπτωση, οι αρμόδιες αρχές δεν μπορούν να λαμβάνουν υπόψη κάθε μεμονωμένη περίπτωση, προκειμένου να ρυθμίσουν την άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν, αλλά πρέπει να θέσουν ένα γενικό κανόνα (βλ. *Hilbe*, ό.π.).

80. Όσον αφορά τη διατάραξη της οικονομικής, οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής των προσφευγόντων που θα είχε προκληθεί αν έπρεπε να ταξιδέψουν στην Ελλάδα για να ασκήσουν το δικαίωμά τους να ψηφίσουν στις βουλευτικές εκλογές του 2007, το Δικαστήριο δεν έχει πεισθεί ότι [η αναστάτωση] αυτή θα ήταν δυσανάλογη, έως του σημείου να θίγει την ίδια την ουσία του εν λόγω δικαιώματος του εκλέγειν.

3. Συμπέρασμα

81. Λαμβάνοντας υπόψη τις ανωτέρω σκέψεις, δεν μπορεί να ειπωθεί ότι στην προκειμένη υπόθεση εθίγη η ίδια η ουσία των δικαιωμάτων ψήφου των προσφευγόντων, όπως αυτή διασφαλίζεται από το άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου. Κατά συνέπεια, δεν υπήρξε παραβίαση της διάταξης αυτής.

ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΛΟΓΟΥΣ ΑΥΤΟΥΣ, ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΟΜΟΦΩΝΑ

αποφαίνεται ότι δεν υπήρξε παραβίαση του άρθρου 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Σύμβασης.

Παρατηρήσεις

1. Το ερώτημα ενώπιον του Δικαστηρίου και η σημασία του

Στην υπόθεση *Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος κατά Ελλάδας*, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) κλήθηκε να εξετάσει ένα ερώτημα ιδιαίτερης συνταγματικής σημασίας: το κατά πόσον η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) απαιτεί από τα κράτη-μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης να παρέχουν στους απόδημους πολίτες τους τη δυνατότητα να ψηφίζουν από τον τόπο κατοικίας τους στο εξωτερικό.

Όπως σε κάθε ερώτημα που ανακύπτει στα πλαίσια του άρθρου 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου (άρθρο 3), έτσι και εδώ το ζήτημα αφορά τους όρους συγκρότησης και λειτουργίας του ανώτατου οργάνου μιας δημοκρατικής πολιτείας, του εκλογικού της σώματος. Του οργάνου, δηλαδή, από το οποίο αντλεί τη

νομιμοποίησή της η άσκηση δημόσιας εξουσίας σε μια δημοκρατία³. Το αν μια χώρα παρέχει αποτελεσματικές δυνατότητες στους απόδημους υπηκόους της να συμμετέχουν στην εκλογική διαδικασία ή όχι συνδέεται άμεσα με το αν η εν λόγω χώρα περιλαμβάνει τα άτομα αυτά στο σώμα από το οποίο αντλούν νομιμοποίηση οι αποφάσεις των οργάνων της⁴.

Το ερώτημα αυτό έχει μάλιστα ακόμα μεγαλύτερη σημασία όταν αφορά τη συμμετοχή στην εκλογική διαδικασία των απόδημων υπηκόων μιας χώρας με τόσο μακρά παράδοση αποδημίας όσο η Ελλάδα – και μάλιστα σε καιρούς αυξανόμενης διασυνοριακής κινητικότητας, όπως οι σημερινοί. Τυχόν υποχρέωση μιας χώρας όπως η Ελλάδα να εξασφαλίσει στους απόδημους υπηκόους της τη δυνατότητα να συμμετάσχουν στην εκλογική διαδικασία απο το εξωτερικό μπορεί να έχει σημαντική επίδραση στο εκλογικό αποτέλεσμα και να επηρεάσει ακόμα και την τελική έκβαση αμφίροπων αναμετρήσεων. Μια ματιά στις συνέπειες της ψήφου των απόδημων στις ιταλικές εκλογές του 2006 αρκεί για να αναδείξει τις πρακτικές διάστασεις του ζητήματος⁵.

Η εφαρμογή του άρθρου 3 γενικά και η υπόθεση *Σιταρόπουλος* ειδικότερα δοκιμάζουν τα όρια των δυνατοτήτων παρέμβασης ενός διεθνούς δικαστηρίου, όπως το ΕΔΔΑ. Ποιά άτομα και με ποιούς όρους πρέπει να συμμετέχουν στην εκλογική διαδικασία είναι ζητήματα με τόσο σημαντικές θεωρητικές και πρακτικές διαστάσεις που θέτουν με ένταση το ερώτημα του ρόλου που πρέπει να έχει το ΕΔΔΑ στις σχετικές αποφάσεις. Οι έντονες αντιδράσεις που προκάλεσαν παλαιότερες αποφάσεις του Δικαστηρίου στο πλαίσιο του άρθρου 3⁶, αλλά και ο σκεπτικισμός που έχουν εκφράσει σε ανάλογες περιστάσεις δικαστές του ΕΔΔΑ⁷, είναι ενδεικτικές των σαφών επιφυλάξεων που διατυπώνονται κατά καιρούς σχετικά με την παρέμβαση του Δικαστηρίου στους εκλογικούς κανόνες των κρατών-μελών.

2. Η απάντηση του Δικαστηρίου

Οι επιφυλάξεις αυτές είναι ευδιάκριτες στην τελική απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Σιταρόπουλος*. Σε αντίθεση με τους δικαστές του Πρώτου Τμήματος του ΕΔΔΑ (Πρώτο Τμήμα), το Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης έκρινε ομόφωνα ότι το άρθρο 3 δεν επέβαλε στην Ελλάδα να εξασφαλίσει στους προσφεύγοντες τη

³ Το Δικαστήριο έχει καταστήσει σαφές ότι το μόνο πολίτευμα συμβατό με την ΕΣΔΑ είναι η δημοκρατία, βλ. *Ždanoka κατά Λετονίας* [ΤΕΣ], αρ. πρ. 58278/00, 16.03.2006, παρ. 98, *Refah Partisi (The Welfare Party) και άλλοι κατά Τουρκίας* [ΤΕΣ], αρ. πρ. 41340/98, 41342/98, 41343/98 και 41344/98, 13.2.2003, παρ. 86.

⁴ Και σε ένα ακόμα πιο θεμελιώδες επίπεδο: στη βάση του άρθρου 3 βρίσκεται ο ορισμός του «λαού» μιας δημοκρατίας. Καθώς το άρθρο 3 απαιτεί από τα κράτη να εξασφαλίζουν την ελεύθερη έκφραση των «λαών» τους, η ερμηνεία του προϋποθέτει την προσέγγιση του ερωτήματος ποια πρόσωπα περιλαμβάνονται στο λαό μιας δημοκρατίας, ποια είναι, δηλαδή, τα θεμιτά όρια του δήμου ενός κράτους-μέλους του Συμβουλίου της Ευρώπης.

⁵ Βλ. BATTISTON & MASCITELLI, “*The challenges to democracy and citizenship surrounding the vote to Italians overseas*”, *Modern Italy* 2008, σελ. 261, 265 (“[i]n the tightest vote in the history of postwar Italy, the 2006 elections would depend heavily on the overseas vote to provide the centre-left coalition a majority in the Senate.”).

⁶ Βλ. παρακάτω υπ. 52.

⁷ Το δίλημμα που αντιμετώπιζει το Δικαστήριο στα πλαίσια της εφαρμογής του άρθρου 3 έχει διατυπωθεί με σαφήνεια από τον δικαστή *Levits* στην υπόθεση *Ždanoka κατά Λετονίας*. Εφαρμόζοντας το άρθρο 3, διαπιστώνει ο δικαστής, το ΕΔΔΑ έχει το καθήκον να εγγυηθεί τα εκλογικά δικαιώματα των πολιτών που προσφεύγουν στη δικαιοδοσία του, χωρίς όμως να υπερβεί τα όρια της νομιμοποίησής του, προσπαθώντας να καθορίσει εκείνο τη συνταγματική οργάνωση ενός λαού αντί για τον λαό, τον οποίο η οργάνωση αυτή αφορά, *Ždanoka κατά Λετονίας*, αρ. πρ. 58278/00, 17.06.2004, μειοψηφούσα γνώμη δικαστή *Levits*, παρ. 17.

δυνατότητα να ψηφίσουν από τον τόπο κατοικίας τους. Σύμφωνα με το Δικαστήριο, η απόφαση για την παροχή στους αποδήμους των μέσων εκείνων που θα τους επέτρεπαν να ασκήσουν το εκλογικό τους δικαίωμα από το εξωτερικό εμπίπτει στο περιθώριο εκτίμησης της Ελλάδας. Σε κάθε περίπτωση, έκρινε το ΕΔΔΑ, οι προσφεύγοντες μπορούσαν να είχαν ασκήσει το εκλογικό τους δικαίωμα, εάν είχαν ταξιδέψει για το σκοπό αυτό στην Ελλάδα. Κατά το Δικαστήριο, οι οικονομικές, επαγγελματικές και οικογενειακές επιπτώσεις της υποχρέωσης να ταξιδέψουν στην εκλογική τους περιφέρεια δεν συνιστούν δυσανάλογο εμπόδιο στην άσκηση του δικαιώματος που κατοχυρώνει το άρθρο 3.

Ως προς το συμπέρασμά της, η απόφαση του Τμήματος Ευρείας Σύνθεσης επαναβεβαιώνει την επιφυλακτική στάση του Δικαστηρίου σχετικά με την παρέμβασή του στην οργάνωση των εκλογικών συστημάτων των κρατών-μελών. Από την άποψη αυτή, οι δικαστές του Τμήματος Ευρείας Σύνθεσης, διαφωνώντας με την πρωτόδικη απόφαση, επανέφεραν τη νομολογία του Δικαστηρίου στη γραμμή που θέλει το ΕΔΔΑ να αναγνωρίζει ευρύ περιθώριο εκτίμησης στα κράτη όσον αφορά τους εκλογικούς θεσμούς που επιλέγουν.

Όσον αφορά το σκεπτικό της, η απόφαση του Τμήματος Ευρείας Σύνθεσης είναι αρκετά πιο προσεκτική από την πρωτόδικη, τα προβληματικά σημεία της οποίας είχαν ήδη γίνει αντικείμενο κριτικής⁸. Ωστόσο, και η απόφαση αυτή δεν είναι απαλλαγμένη από ασάφειες. Σε αρκετά σημεία το ΕΔΔΑ επιλέγει διατυπώσεις που διατηρούν τον προβληματισμό τόσο για το κανονιστικό περιεχόμενο του άρθρου 3, όσο και για τη συνέπεια του δικανικού συλλογισμού του Δικαστηρίου. Παρά τα επιμέρους προβληματικά της σημεία πάντως, η τελική απόφαση του ΕΔΔΑ καταλήγει σε ένα ικανοποιητικό αποτέλεσμα. Αναγνωρίζοντας τις διαστάσεις του θέματος και τα όρια της δικαστικής κρίσης στα πλαίσια του άρθρου 3, παραπέμπει ορθά στις εσωτερικές διαδικασίες για την επίλυση του ζητήματος, δίνοντας παράλληλα κατευθυντήριες γραμμές για την προσέγγισή του από τα εθνικά όργανα.

Όσον αφορά τα σημαντικότερα σημεία της απόφασης, μπορούν να επισημανθούν αναλυτικότερα τα ακόλουθα.

2.1. Το άρθρο 3 θεμελιώνει ατομικά δικαιώματα

Καταρχάς, το Δικαστήριο επαναβεβαιώνει στην απόφαση *Σιταρόπουλος* τη σταθερή νομολογία του, σύμφωνα με την οποία από το άρθρο 3 πηγάζουν ατομικά δικαιώματα⁹. Παρά τη διατύπωση του άρθρου 3, η οποία αναφέρεται σε υποχρέωση των συμβαλλομένων κρατών, και την αρχική διστακτικότητα της Επιτροπής Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Επιτροπή) να συνάγει από το κείμενο αυτό ατομικά δικαιώματα¹⁰, έχει πλέον παγιωθεί στη νομολογία του Δικαστηρίου ότι η εν λόγω διάταξη εγγυάται στους πολίτες των συμβαλλομένων κρατών τα δικαιώματα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι¹¹.

⁸ Για κριτική επί της πρωτόδικης απόφασης, βλ. KAPSALI, “Le vote des Grecs expatriés depuis leur lieu de résidence. À propos de l’arrêt *Sitaropoulos et autres c. Grèce* (CEDH 8 juillet 2010)”, *Annuaire International des Droits de l’Homme* 2010, σελ. 677-696, IOANNIDIS, “The ECtHR, National Constitutional Law, and the Limits of Democracy: *Sitaropoulos and Others v. Greece*”, *European Public Law* 2011, σελ. 661-671.

⁹ *Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος κατά Ελλάδας* [ΤΕΣ], αρ. πρ. 42202/07, 15.03.2012, παρ. 63.

¹⁰ Βλ. *X κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας*, αρ. πρ. 530/59, 4.1.1960, 3 YB 184, σελ. 190, *X και άλλοι κατά Βελγίου*, αρ. πρ. 1065/61, 30.5.1961, YB 260, σελ. 268.

¹¹ Βλ. χαρακτηριστικά *Mathieu-Mohin and Clerfayt κατά Βελγίου*, αρ. πρ. 9267/81, 02.03.1987, παρ. 50-51.

Επίσης, το Δικαστήριο επαναλαμβάνει με σαφήνεια ότι, αν και το άρθρο 3 δεν περιλαμβάνει ρητά διατυπωμένους περιορισμούς των δικαιωμάτων που απορρέουν από αυτό, τα εν λόγω δικαιώματα δεν είναι απόλυτα, αλλά υπόκεινται σε έμμεσους περιορισμούς¹². Επιπλέον, τα κράτη-μέλη απολαμβάνουν ευρύ περιθώριο εκτίμησης ως προς τη συμβατότητα με την ΕΣΔΑ των όρων και των περιορισμών που θέτουν στην άσκηση των εκλογικών δικαιωμάτων. Σε κάθε περίπτωση πάντως, οι όροι αυτοί πρέπει να πληρούν τρεις προϋποθέσεις: να μην αποστερούν τα δικαιώματα που πηγάζουν από το άρθρο 3 από την ουσία και την αποτελεσματικότητά τους, να επιδιώκουν ένα θεμιτό σκοπό και να μην είναι δυσανάλογα περιοριστικοί ως προς τον σκοπό αυτό¹³.

2.2. Ο χαρακτήρας του περιορισμού: «νομική αναγνώριση» και «πρακτικά μέσα»

Αφού επαναδιατύπωνει το γενικό πλαίσιο που θέτει το άρθρο 3, το πρώτο ζήτημα που εξετάζει το Δικαστήριο στην υπόθεση *Σιταρόπουλος* αφορά τον χαρακτήρα του περιορισμού που επιβάλλει η Ελλάδα στους απόδημους εκλογείς. Το Δικαστήριο επαναλαμβάνει εδώ τη διάκριση στην οποία είχε προβεί και η πρωτόδικη απόφαση ανάμεσα στη «νομική» αναγνώριση της δυνατότητας ψήφου και τα «πρακτικά μέσα» άσκησης της δυνατότητας αυτής¹⁴. Σύμφωνα με το Δικαστήριο, η παράλειψη της Ελλάδας να εξασφαλίσει στους προσφεύγοντες τα κατάλληλα μέσα για να ψηφίσουν από το εξωτερικό, όπως για παράδειγμα μέσω επιστολικής ψήφου, εμπίπτει στη δεύτερη κατηγορία. Η Ελλάδα, διαπιστώνει το Δικαστήριο, αναγνωρίζει μεν νομικά το δικαίωμα των απόδημων να ψηφίσουν στις βουλευτικές εκλογές¹⁵, αλλά δεν τους παρέχει τα πρακτικά μέσα για να το ασκήσουν από το εξωτερικό.

Διακρίνοντας ανάμεσα στη «νομική κατοχύρωση» και την «πρακτική άσκηση» του δικαιώματος του εκλεγείν, το Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης ακολουθεί την πρωτόδικη απόφαση¹⁶. Η διάκριση αυτή, όμως, είναι αμφίβολο αν εισφέρει στη διευκρίνιση του κανονιστικού περιεχομένου του άρθρου 3, καθώς ούτε από τη διατύπωσή του προκύπτει, ούτε επιβάλλεται λογικά για την εφαρμογή του.

Πράγματι, η υποχρέωση διενέργειας «ελεύθερων εκλογών» που θεσπίζει το άρθρο 3 απαιτεί εξ ορισμού την ανάληψη ορισμένης θετικής ενέργειας από τα κράτη-μέλη. Για την εκπλήρωσή της δεν αρκεί η μη-παρέμβαση του κράτους στη προσωπική σφαίρα του δικαιούχου, όπως συνήθως συμβαίνει με τα ατομικά δικαιώματα. Οι (πάντοτε) θετικές ενέργειες τις οποίες επιβάλλει το εν λόγω άρθρο στα συμβαλλόμενα κράτη θα μπορούσαν έτσι να διαταχθούν σε ένα συνεχές που εκτείνεται από τη θέσπιση περιοδικά εκλεγόμενου κοινοβουλίου, την τήρηση εκλογικών καταλόγων και την εξασφάλιση επαρκών εκλογικών τμημάτων έως την διασφάλιση της ακώλυτης πρόσβασης των εκλογέων στη διαδικασία. Η ρύθμιση με νόμο του δικαιώματος ψήφου και η εξασφάλιση επαρκών μέσων για τη συμμετοχή των εκλογέων στη ψηφοφορία αποτελούν εξίσου σημεία αυτού του συνεχούς. Και οι δυο ρυθμίσεις αποτελούν, δηλαδή, θετικά μέτρα απαραίτητα για την πραγμάτωση του κανονιστικού περιεχομένου του άρθρου 3. Ούτε αναγκαία, ούτε χρήσιμη είναι λοιπόν για την ερμηνεία της εν λόγω διάταξης η διαφοροποίηση ανάμεσα στη «νομική αναγνώριση» του δικαιώματος και τις «πρακτικές συνθήκες» που διέπουν την άσκηση του. Αντίθετα, η διάκριση αυτή δημιουργεί την εντύπωση δυο ποιοτικά διαφορετικών υποχρεώσεων των συμβαλλομένων κρατών, υπονοώντας ίσως και

¹² *Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος κατά Ελλάδας*, ό.π. υπ. 9, παρ. 64.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος κατά Ελλάδας*, ό.π. υπ. 9, παρ. 70.

¹⁵ Άρθρο 51 § 4 Συντάγματος και άρθρο 4 ΠΔ 96/2007.

¹⁶ *Σιταρόπουλος και άλλοι κατά Ελλάδας*, αρ. πρ. 42202/07, 8.07.2010, παρ. 35.

διαφορετική μεταχείρισή τους από το Δικαστήριο όσον αφορά το εύρος του περιθωρίου εκτίμησης που είναι διατεθειμένο να αναγνωρίσει σε κάθε μια από αυτές.

2.3. Το κριτήριο του περιορισμού: «κατοικία» και «παρουσία»

Μεγαλύτερο ενδιαφέρον από το χαρακτήρα του επίδικου περιορισμού έχει ωστόσο η κατηγορία στην οποία φαίνεται να τον εντάσσει το Δικαστήριο. Αν και η επιχειρηματολογία του ΕΔΔΑ δεν είναι σε αυτό το σημείο απολύτως σαφής, το Δικαστήριο σε αρκετά σημεία φαίνεται να εξετάζει την ελληνική παράλειψη ως περιορισμό που στηρίζεται στην κατοικία του δικαιούχου. Κατά το Δικαστήριο, δηλαδή, ο λόγος στον οποίο η Ελλάδα στηρίζει τον περιορισμό του εκλογικού δικαιώματος των προσφευγόντων είναι το ότι κατοικούν στο εξωτερικό.

Η ένταξη του επίδικου περιορισμού στην κατηγορία της «κατοικίας» έχει σημαντικές πρακτικές συνέπειες. Σύμφωνα με αρκετές αποφάσεις τόσο του ΕΔΔΑ, όσο και της Επιτροπής, η κατοικία στο εξωτερικό είναι ένας από τους δύο βασικούς λόγους, μαζί με τη συμπλήρωση ελάχιστης ηλικίας, που δικαιολογούν περιορισμούς του δικαιώματος του εκλέγειν¹⁷. Πράγματι, όπως έχει κρίνει παλαιότερα το Δικαστήριο και επαναλαμβάνει στη *Σιταρόπουλος*, εθνικοί κανόνες που θέτουν το δικαίωμα ψήφου υπό την προϋπόθεση της κατοικίας στη χώρα εθνικότητας είναι, κατ' αρχήν, θεμιτοί¹⁸. Στο σημείο αυτό, την παρουσίαση δηλαδή της ελληνικής παράλειψης ως περιορισμού στηριζόμενου στην κατοικία των προσφευγόντων, το σκεπτικό του Δικαστηρίου, αν και εμφανίζεται συνεπές με την προηγούμενη νομολογία του, παραμένει ελλειπτικό.

Στην επίδικη περίπτωση, ο περιορισμός του δικαιώματος των προσφευγόντων δεν στηρίζεται κατ' ακριβολογία στη διαμονή τους στο εξωτερικό, αλλά στην απουσία τους από τη χώρα την ημέρα των εκλογών. Οι προσφεύγοντες δεν στερήθηκαν τη δυνατότητα να ψηφίσουν επειδή δεν κατοικούν εντός της ελληνικής επικράτειας, όπως πράγματι συμβαίνει σε ορισμένες χώρες οι οποίες αφαιρούν από τους υπηκόους τους το δικαίωμα του εκλέγειν μετά τη συμπλήρωση κάποιου διαστήματος συνεχούς διαμονής στο εξωτερικό¹⁹, αλλά επειδή δεν βρίσκονταν στη χώρα την ημέρα των εκλογών. Εάν είχαν ταξιδέψει στην Ελλάδα, οι προσφεύγοντες θα μπορούσαν να είχαν ψηφίσει, χωρίς να αποτελεί η κατοικία τους (η οποία θα παρέμενε βέβαια το Στρασβούργο) εμπόδιο στην άσκηση του δικαιώματός τους.

Ο λόγος για τον οποίο το Δικαστήριο δεν διακρίνει ανάμεσα στην κατοικία (*residence*) και την παρουσία στον τόπο διενέργειας των εκλογών (*presence*) ως διαφορετικούς όρους επί του δικαιώματος ψήφου πρέπει μάλλον να αναζητηθεί στο ότι η Ελλάδα χρησιμοποίησε (και συνεχίζει να χρησιμοποιεί) την υποχρέωση παρουσίας για να επιλύσει προβλήματα που προκύπτουν σε σχέση με το ζήτημα της κατοικίας στο εξωτερικό.

Πιο συγκεκριμένα, όπως φαίνεται και από τα επιχειρήματα της ελληνικής κυβέρνησης στην επίδικη υπόθεση²⁰, η Ελλάδα χρησιμοποιεί την υποχρέωση παρουσίας στον τόπο των εκλογών την ημέρα της ψηφοφορίας ως ένα πρακτικό μέσο για τον περιορισμό της συμμετοχής των Ελλήνων με κατοικία στο εξωτερικό στην εκλογική διαδικασία. Όπως υποστηρίζει η ελληνική κυβέρνηση στις θέσεις που

¹⁷ Βλ. *Hirst κατά Ηνωμένου Βασιλείου* (αριθ. 2) [ΤΕΣ], αρ. πρ. 74025/01, 6.10.2005, παρ. 62, *Doyle κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, αρ. 30158/06, 6.02.2007, σελ. 4.

¹⁸ *Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος κατά Ελλάδας*, ό.π. υπ. 9, παρ. 68.

¹⁹ Βλ., για παράδειγμα, τις περιπτώσεις της Γερμανίας (25 έτη για διαμονή σε χώρα εκτός του Συμβουλίου της Ευρώπης) και του Ηνωμένου Βασιλείου (15 έτη), GREEN, *Entitlement to Vote*, σε: *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*, επιμ. ELLIS κ.ά., 2007, σελ. 93.

²⁰ *Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος κατά Ελλάδας*, ό.π. υπ. 9, παρ. 55-57.

υπέβαλε ενώπιον του Δικαστηρίου, μια γενική αναγνώριση του δικαιώματος των απόδημων να ψηφίζουν από τον τόπο διαμονής τους θα είχε σημαντικές πολιτικές (και οικονομικές) επιπτώσεις για την Ελλάδα.²¹ Προκειμένου να στηρίξει τη θέση της αυτή, η ελληνική κυβέρνηση επικαλείται τρία επιχειρήματα. Πρώτον, ότι οι αποφάσεις του νομοθετικού σώματος που αναδεικνύουν οι εκλογές αφορούν κυρίως τους Έλληνες πολίτες που διαμένουν εντός της επικράτειας,²² δεύτερον, ότι ο αριθμός των Ελλήνων που διαμένουν στο εξωτερικό είναι ιδιαίτερα μεγάλος αναλογικά με εκείνους που κατοικούν εντός της επικράτειας (3.700.000 προς 11.000.000, σύμφωνα με το ελληνικό υπόμνημα)²³ και τρίτον, ότι είναι αμφίβολο το κατά πόσο οι εκλογείς αυτοί διατηρούν επαρκείς δεσμούς με την χώρα²⁴. Από τις σκέψεις αυτές γίνεται προφανές ότι η Ελλάδα χρησιμοποιεί την υποχρέωση παρουσίας ως λειτουργικό υποκατάστατο ενός περιορισμού στη βάση της κατοικίας, περιορισμό που, αν και δεν έχει εισάγει ρητά, φαίνεται να θεωρεί δόκιμο, τουλάχιστον σε ορισμένες περιπτώσεις. Τα δύσκολα θεωρητικά και πρακτικά ζητήματα που σχετίζονται με το θεμιτό της επίδρασης στον τρόπο που διοικείται η μητρόπολη ατόμων που δεν κατοικούν στη χώρα καλύπτονται, δηλαδή, στην Ελλάδα με την επιβολή της υποχρέωσης παρουσίας στη χώρα την ημέρα των εκλογών.

Ωστόσο, ανάμεσα στα δυο κριτήρια, αυτό της κατοικίας και εκείνο της παρουσίας, υπάρχει σαφής διαφορά, η οποία θα έπρεπε να έχει επισημανθεί από το Δικαστήριο²⁵. Αντ' αυτού, το Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης φαίνεται να δέχεται ως ταυτόσημα τα δυο κριτήρια, αναφερόμενο χωρίς διαφοροποίηση και περαιτέρω επεξήγηση στη νομολογία που έχει αναπτύξει σχετικά με το κριτήριο κατοικίας. Αν και, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, στη περίπτωση της Ελλάδας φαίνεται να υπάρχει όντως σχέση υποκατατάστασης μεταξύ των δυο κριτηρίων, η σχέση αυτή θα έπρεπε να τύχει ειδικότερης εξέτασης και αξιολόγησης από το Δικαστήριο.²⁶

2.4. Τα όρια του περιθωρίου εκτίμησης

Το επόμενο βήμα για το Δικαστήριο είναι να εξετάσει εάν ο περιορισμός αυτός εμπόδιζε την «ελεύθερη έκφραση της γνώμης του [ελληνικού] λαού»²⁷. Προκειμένου να απαντήσει στο ερώτημα αυτό, το Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης ακολουθεί την εξής συλλογιστική. Καταρχάς, επαναδιατυπώνει ως βασική αρχή τη θέση ότι στον εικοστό πρώτο αιώνα το τεκμήριο για τη δημοκρατική οργάνωση ενός κράτους πρέπει να είναι υπέρ της ένταξης (*“presumption in favour of inclusion”*)²⁸. Η ασαφής αυτή διατύπωση λίγα προσφέρει βέβαια στη οριοθέτηση του κανονιστικού εύρους του άρθρου 3. Ακόμα και στον εικοστό πρώτο αιώνα, μια δημοκρατική πολιτεία έχει

²¹ Ibid, παρ. 54

²² Ibid, παρ. 55.

²³ Ibid, παρ. 56.

²⁴ Ibid, παρ. 57.

²⁵ Η διαφορά μεταξύ των κριτηρίων γίνεται εμφανής αν αναλογιστεί κανείς ότι οι λόγοι που συνηγορούν υπέρ της θέσπισης ενός κριτηρίου κατοικίας συντρέχουν και στην περίπτωση των απόδημων που τελικά ταξιδεύουν στην πατρίδα τους για να ψηφίσουν.

²⁶ Ένα κρίσιμο ερώτημα θα ήταν, για παράδειγμα, το κατά πόσον είναι θεμιτό να χρησιμοποιείται ένας έμμεσος, «πρακτικός» περιορισμός αντί ενός άμεσου, και ρητά νομοθετημένου, όπως σε άλλες χώρες. Ακόμα, ο όρος της παρουσίας είναι δυσανάλογα περιοριστικός για ορισμένες κατηγορίες απόδημων εκλογέων σε σχέση με άλλες. Απόδημοι με την οικονομική και επαγγελματική δυνατότητα να ταξιδεύουν στην Ελλάδα περιορίζονται λιγότερο σε σχέση με τους αποδήμους που δεν έχουν τις δυνατότητες αυτές – παρόλο που και οι δυο κατηγορίες εκλογέων καλύπτονται εξίσου από τις δικαιολογητικές βάσεις του όρου της κατοικίας, όπως την επικαλείται η Ελλάδα (επάρκεια δεσμών με τη μητρόπολη, περιορισμένη μόνο υπαγωγή στους ελληνικούς νόμους).

²⁷ Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος κατά Ελλάδας, ό.π. υπ. 9, παρ. 70.

²⁸ Ibid, παρ. 67 και 71.

ανάγκη από συγκεκριμένα κριτήρια προκειμένου να καθορίσει ποια άτομα συμπεριλαμβάνονται στο εκλογικό σώμα και ποια αποκλείονται από αυτό. Το ουσιώδες ερώτημα που τίθεται λοιπόν ενώπιον του Δικαστηρίου είναι το κατά πόσον ο συγκεκριμένος όρος που θέτει η Ελλάδα στην ψήφο των απόδημων, είτε οριστεί ως όρος κατοικίας είτε ως όρος παρουσίας, είναι θεμιτός από την άποψη της ΕΣΔΑ. Διατυπωμένο με όρους «περιθωρίου εκτίμησης», την έννοια που χρησιμοποιεί το ΕΔΔΑ κατά τη διερεύνηση των κανονιστικών ορίων των διατάξεων της Σύμβασης, το ζήτημα στην υπόθεση *Σιταρόπουλος* είναι εάν ο εν λόγω περιορισμός εμπίπτει στο περιθώριο εκτίμησης της Ελλάδας.

Προκειμένου να απαντήσει στο ερώτημα αυτό, το Δικαστήριο αναφέρεται σε μια σειρά από κριτήρια τα οποία μπορούν να συστηματικοποιηθούν σε τέσσερις κατηγορίες. Πρώτον, αν από ουσιαστική άποψη δικαιολογείται (ή και επιβάλλεται) να συμμετέχουν οι απόδημοι στις εκλογές του τόπου καταγωγής τους. Δεύτερον, αν κάτι τέτοιο επιβάλλεται από το ελληνικό Σύνταγμα. Τρίτον, αν το σχετικό συγκριτικό και διεθνές δίκαιο και η διεθνής πρακτική δείχνουν μια σαφή εξέλιξη προς την κατεύθυνση παροχής των αντίστοιχων δυνατοτήτων στους απόδημους εκλογείς και, τέταρτον, το αν ο περιορισμός που επιβλήθηκε στη συγκεκριμένη περίπτωση των προσφευγόντων είναι δυσανάλογος.

Στο σημείο αυτό, πριν την ειδικότερη παρουσίαση των παραπάνω κριτηρίων, είναι απαραίτητη μια ακόμα διευκρίνιση. Στη απόφασή του το Δικαστήριο δεν διακρίνει ανάμεσα στην ευρύτερη κατηγορία των εκλογέων που βρίσκονται εκτός της επικράτειας την ημέρα των εκλογών και των απόδημων εκλογέων. Στην πρώτη κατηγορία εμπίπτουν και πρόσωπα που βρίσκονται εκτός της χώρας για περιορισμένο χρονικό διάστημα, όπως για παράδειγμα τουρίστες ή όσοι ταξιδεύουν για επαγγελματικούς λόγους, και άρα διατηρούν την κατοικία τους εντός της επικράτειας. Είναι σαφές ότι οι λόγοι που μπορεί να δικαιολογούν περιορισμούς στην άσκηση του εκλογικού δικαιώματος σε όσους διαμένουν μόνιμα στο εξωτερικό δεν έχουν την ίδια ισχύ και για τους εκλογείς που απουσιάζουν για σύντομο διάστημα ή ειδικά την ημέρα των εκλογών. Καθώς στην προκειμένη περίπτωση οι αιτούντες είναι απόδημοι, με κατοικία στο εξωτερικό, το Δικαστήριο περιορίζεται στην εξέταση των περιορισμών που επιβάλλει η Ελλάδα ειδικά σε σχέση με τα άτομα αυτά.

2.4.1. Λόγοι αναφερόμενοι στην κατοικία

Το πρώτο κριτήριο που εξετάζει το Δικαστήριο σχετίζεται με το αν δικαιολογείται, ή και απαιτείται, απόδημοι πολίτες να συμμετέχουν στην εκλογική διαδικασία. Το ΕΔΔΑ παραπέμπει εδώ στους λόγους που δικαιολογούν περιορισμούς του εκλογικού δικαιώματος στη βάση της κατοικίας.

Όπως αναφέρθηκε ήδη παραπάνω, τόσο το Δικαστήριο όσο και παλαιότερα η Επιτροπή έχουν αναγνωρίσει σε σειρά αποφάσεών τους ότι εθνικοί κανόνες που θέτουν ως όρο του δικαιώματος ψήφου την κατοικία στη χώρα εθνικότητας είναι καταρχάς θεμιτοί από την άποψη του άρθρου 3²⁹. Τη νομολογία αυτή επιβεβαίωσε το Δικαστήριο στην απόφαση *Doyle κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, όπου έκρινε ότι η αναστολή του δικαιώματος ψήφου που επιβάλλει το Ηνωμένο Βασίλειο στους απόδημους που συμπληρώνουν δεκαπέντε έτη παραμονής στο εξωτερικό είναι

²⁹ Βλ. *Hilbe κατά Λίχτενσταϊν*, αρ. πρ. 31981/96, 07.09.1999, *Polacco και Garofalo κατά Ιταλίας*, αρ. πρ. 23450/94, 15.09.1997 (απόφαση της Επιτροπής) DR 90-A, σελ. 5, *X and Association Y κατά Ιταλίας*, αρ. πρ. 8987/80, 06.05.1981 (απόφαση της Επιτροπής), *Luksch κατά Γερμανίας*, αρ. πρ. 35385/97, 21/05/1997 (απόφαση της Επιτροπής), *X κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, αρ. πρ. 7730/76, 28.02.1979 (απόφαση της Επιτροπής) DR 15, σελ. 137.

συμβατή με το άρθρο 3³⁰. Όπως και σε παρόμοιες άλλες περιπτώσεις, στην υπόθεση εκείνη το Δικαστήριο έκρινε ότι η επί μακρόν εγκατάσταση σε άλλη χώρα μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τη χαλάρωση των δεσμών των απόδημων με τη χώρα ιθαγένειας και την περιορισμένη μόνο δέσμευσή τους από τους κανόνες που θέτουν τα δημόσια όργανά της³¹. Όπως επαναλαμβάνει το Δικαστήριο στη *Σιταρόπουλος*, τρεις κυρίως λόγοι δικαιολογούν τη θέσπιση της κατοικίας εντός της χώρας ως προϋπόθεση του δικαιώματος του εκλέγειν: οι πιο περιορισμένες γνώσεις των απόδημων εκλογέων για τα καθημερινά προβλήματα της χώρας, οι λιγότερες δυνατότητές τους να συμμετέχουν στη προεκλογική διαδικασία, καθώς και το γεγονός ότι οι νόμοι που ψηφίζει το κοινοβούλιο αφορούν κατα πρώτο λόγο όσους διαμένουν εντός της επικράτειας³².

Όπως αναφέρθηκε ήδη, η Ελλάδα εμφανίζεται πράγματι να χρησιμοποιεί τον όρο της παρουσίας στη χώρα την ημέρα των εκλογών προκειμένου να επιτύχει σκοπούς που συνδέονται με την κατοικία των εκλογέων. Από την άποψη αυτή, η αναφορά του Δικαστηρίου στη νομολογία που έχει αναπτύξει σχετικά με τη συμβατότητα του κριτηρίου της κατοικίας προς την ΕΣΔΑ είναι δόκιμη. Συμβάλλει στη διευκρίνιση του γιατί η διαφορετική μεταχείριση των εκτός και εντός της επικρατείας εκλογέων μπορεί να στηρίζεται σε θεμιτούς, από την άποψη της ΕΣΔΑ, λόγους³³. Είναι πολύ ενδιαφέρον επίσης το ότι το Δικαστήριο επαναβεβαιώνει εδώ το παλαιότερο σκεπτικό του, σύμφωνα με το οποίο η υπηκοότητα δεν είναι απαραίτητο να συνεπάγεται πλήρη πολιτικά δικαιώματα. Η συνεκτίμηση και άλλων κριτηρίων, όπως αυτό της κατοικίας, μπορεί να είναι θεμιτή από την άποψη της ΕΣΔΑ.

Παρόλα αυτά, ακριβώς επειδή το Δικαστήριο δεν διευκρινίζει με σαφήνεια το ρόλο της κατοικίας των προσφευγόντων στη υπο κρίση περίπτωση, η αναφορά αυτή παραμένει μετέωρη στο συνολικό συλλογισμό το Δικαστηρίου. Απουσιάζει δηλαδή η σύνδεση των λόγων που μπορούν να αιτιολογήσουν την εξαίρεση των κατοίκων εξωτερικού από την εκλογική διαδικασία με τη συγκεκριμένη περίπτωση των προσφευγόντων. Είναι ενδεικτικό της ελλειπούς αυτής σύνδεσης ότι οι εν λόγω σκέψεις περιλαμβάνονται μόνο στο τμήμα του σκεπτικού της τελικής απόφασης υπό τον τίτλο «Γενικές αρχές» και δεν αναφέρονται ξανά στο τμήμα της υπαγωγής («Εφαρμογή στην παρούσα υπόθεση»).

2.4.2. Το ελληνικό Σύνταγμα

Ίσως η σημαντικότερη διαφορά ανάμεσα στη πρωτόδικη και την τελική απόφαση του ΕΔΔΑ είναι ο ρόλος του ελληνικού δικαίου και πιο συγκεκριμένα του άρθρου 51 § 4 Σ. Στην πρωτόδικη απόφαση το Πρώτο Τμήμα είχε προβεί σε μια εξαιρετικά αμφισβητήσιμη αξιολόγηση του κανονιστικού ρόλου του ελληνικού

³⁰ *Doyle κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, ό.π. υπ. 17.

³¹ *Ibid*, σελ. 4-5.

³² *Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος κατά Ελλάδας*, ό.π. υπ. 9, παρ. 69. Το δικαστήριο παρουσιάζει για την ακρίβεια τέσσερις λόγους που δικαιολογούν την εισαγωγή περιορισμών επί τη βάσει της κατοικίας. Επί της ουσίας όμως, ο τρίτος και ο τέταρτος λόγος συμπίπτουν στο ότι αναφέρονται στη συγκριτικά μεγαλύτερη επίδραση των αποφάσεων της νομοθετικής εξουσίας στους εκλογείς που διαμένουν εντός της επικράτειας.

³³ Το σχετικό σημείο της πρωτόδικης απόφασης δεν επαναλαμβάνεται, ωστόσο, στη κρίση του Τμήματος Ευρείας Σύνθεσης. Στην απόφαση εκείνη, το Πρώτο Τμήμα είχε αναφερθεί στον κίνδυνο αδικαιολόγητης διάκρισης των Ελλήνων που διαμένουν στο εξωτερικό σε σχέση με εκείνους που ζουν εντός της επικρατείας (*Σιταρόπουλος και άλλοι κατά Ελλάδα*, ό.π. υπ. 16, παρ. 43). Το Πρώτο Τμήμα είχε επισημάνει εδώ ότι η εξασφάλιση της δυνατότητας ψήφου μόνο στη δεύτερη κατηγορία Ελλήνων υπηκόων μπορεί να συνιστά δυσμενή διάκριση εις βάρος της πρώτης. Η αιτίαση αυτή δεν περιλαμβάνεται στη απόφαση του Τμήματος Ευρείας Σύνθεσης.

Συντάγματος στο πλαίσιο του άρθρου 3. Αν και το Δικαστήριο είχε αναγνωρίσει ότι το άρθρο 51 § 4 Σ δεν θεσπίζει υποχρέωση του νομοθέτη να εξασφαλίσει τη δυνατότητα ψήφου από το εξωτερικό αλλά απλώς διασαφηνίζει τη σχετική δυνατότητα, η διάταξη αυτή έλαβε σαφές κανονιστικό περιεχόμενο στη συλλογιστική του και βάρυνε σημαντικά στην απόφαση να καταδικάσει την Ελλάδα. Πράγματι, το Πρώτο Τμήμα έκρινε ότι η εν λόγω διάταξη «δεν μπορεί να μείνει ανεφάρμοστη στο διηνεκές» και ότι το Δικαστήριο έπρεπε να διαφυλάξει ότι δεν «θα περιπέσει σε αχρησία»³⁴.

Η εξαιρετικά προβληματική αυτή συλλογιστική, που εκ του αποτελέσματος αποδίδει στο άρθρο 51 § 4 Σ υποχρεωτική ισχύ, δεν επαναλαμβάνεται στην τελική απόφαση του Δικαστηρίου. Το Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης κάνει μεν αναφορά στο άρθρο 51 § 4 Σ, αλλά δεν συνάγει από αυτό τις κανονιστικές διαστάσεις που είναι προφανείς στη πρωτόδικη απόφαση. Αντίθετα, τονίζει με σαφήνεια ότι η υπόδειξη του χρόνου και του τρόπου εξειδίκευσης της διάταξης αυτής δεν περιλαμβάνεται στο ρόλο του³⁵.

Η προσεκτικότερη αυτή στάση του Δικαστηρίου σχετικά με την επίδραση του ελληνικού Συντάγματος στην επίδικη περίπτωση είναι ορθή και συμβάλλει στην άρση της ασάφειας που είχε προκαλέσει στο σημείο αυτό η πρωτόδικη απόφαση³⁶. Ειδικότερα, αίρει τον προβληματισμό που είχε προκληθεί από την απόδοση, έστω και έμμεσα, κανονιστικής ισχύος σε μια διάταξη που αφενός δεν περιλαμβάνεται στο εφαρμοστέο δίκαιο του ΕΔΔΑ και αφετέρου δεν θεμελιώνει υποχρέωση του Έλληνα νομοθέτη³⁷. Σε κάθε περίπτωση, η ύπαρξη ή μη διάταξης εθνικού δικαίου με το περιεχόμενο του άρθρου 51 § 4 Σ δεν θα μπορούσε να αποτελεί λόγο περιορισμού του περιθωρίου εκτίμησης ενός συμβαλλομένου κράτους. Εκτός των άλλων, αυτό θα οδηγούσε στο παράδοξο συμπέρασμα ότι αν η Ελλάδα δεν είχε περιλάβει καθόλου στο Σύνταγμά της πρόνοια για τη ρύθμιση της ψήφου των απόδημων, δεν θα είχε καταδικαστεί για την παραβίαση του άρθρου 3³⁸.

2.4.3. Συγκριτικό δίκαιο, διεθνές δίκαιο και διεθνής πρακτική

Το επόμενο κριτήριο στο οποίο αναφέρεται το Δικαστήριο διερευνώντας το εύρος του περιθωρίου εκτίμησης της Ελλάδας έχει συγκριτικό χαρακτήρα. Αναφερόμενο σε συγκριτικά δεδομένα, το Δικαστήριο επισημαίνει ότι αν και η μεγάλη πλειοψηφία των κρατών-μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης επιτρέπει στους εκτός της επικρατείας υπηκόους τους την ψήφο από το εξωτερικό, στον κανόνα

³⁴ Ibid, παρ. 41. Επιπλέον η διάταξη του άρθρου 51 § 4 Σ χρησιμοποιήθηκε στη πρωτόδικη απόφαση ως κριτήριο προκειμένου να διακριθεί η υπόθεση *Σιταρόπουλος* από την υπόθεση *X. Association και Y. κατά Ιταλίας*. Στην τελευταία αυτή υπόθεση, η Επιτροπή είχε απορρίψει ως προδήλως αβάσιμη την αιτίαση Ιταλών απόδημων ότι η αδυναμία τους να ψηφίσουν από το εξωτερικό και η συνεπαγόμενη ανάγκη να ταξιδέψουν στην Ιταλία για το σκοπό αυτό συνιστούσαν παραβίαση της ΕΣΔΑ (βλ. *X. Association και Y. κατά Ιταλίας* ό.π. υπ. 29, σελ. 192). Κατά την απόφαση του Πρώτου Τμήματος, ένα χαρακτηριστικό σημείο στο οποίο διέφερε η ιταλική υπόθεση από την *Σιταρόπουλος* ήταν ότι στην περίπτωση της Ελλάδας υπάρχει μια συνταγματική διάταξη, το άρθρο 51 § 4 Σ, που δίνει τη δυνατότητα στον Έλληνα νομοθέτη να θεσμοθετήσει τη ψήφο των απόδημων, *Σιταρόπουλος και άλλοι κατά Ελλάδας*, ό.π. υπ. 16, παρ. 35.

³⁵ Ibid, παρ. 76.

³⁶ Βλ. αναλυτικότερα, IOANNIDIS, EPL, ό.π. υπ. 8, σελ. 669.

³⁷ Κατά την κρατούσα στην Ελλάδα άποψη, βλ. ΜΑΥΡΙΑ, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 4^η έκδοση, 2005, σελ. 405, ΔΡΟΣΟ, *Το Δικαίωμα Ψήφου των εκτός Επικρατείας Ελλήνων Εκλογέων*, 1990, σελ. 36 επ., ΒΕΝΙΖΕΛΟ, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2^η έκδοση, 2008, σελ. 437 και 441. Για την αντίθετη άποψη βλ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Το Δικαίωμα της Ψήφου των εκτός Επικρατείας Πολιτών*, 1980, σελ. 67. ΤΣΑΤΣΟ, *Συνταγματικό Δίκαιο II*, 2^η έκδοση, 1993, σελ. 177.

³⁸ KAPSALI, *Annuaire International des Droits de l' Homme*, ό.π. υπ. 8, σελ. 684.

αυτό υπάρχουν εξαιρέσεις³⁹. Επιπλέον, εντός της κατηγορίας των κρατών που επιτρέπουν την ψήφο από το εξωτερικό υπάρχουν σημαντικές διαφορές ως προς τον τρόπο και τις ειδικότερες προϋποθέσεις πραγμάτωσης της δυνατότητας αυτής. Ανάμεσα στα σημεία όπου διαπιστώνονται οι σημαντικότερες διαφορές, το Δικαστήριο επισημαίνει τον τρόπο ψηφοφορίας (με επιστολική ψήφο ή αυτοπρόσωπη παρουσία στην αντίστοιχη πρεσβεία ή προξενείο), τη θέσπιση ενός μέγιστου χρονικού ορίου διαμονής στο εξωτερικό και τον ορισμό ιδιαίτερων εκλογικών περιφερειών στις οποίες περιλαμβάνονται μόνο απόδημοι⁴⁰. Στα πλαίσια του παρόντος σχολίου δεν είναι βέβαια δυνατή μια ευρύτερη αναφορά στο ρόλο του συγκριτικού δικαίου στη νομολογία του ΕΔΔΑ. Αυτό που μπορεί όμως να επισημανθεί εδώ είναι η διαπίστωση του Δικαστηρίου ότι οι πολλές διαφορές στο σχετικό δίκαιο των κρατών-μελών δεν του επιτρέπουν να εξάγει ένα κοινό παρονομαστή. Η ανάγκη περαιτέρω εξειδίκευσης του δικαιώματος ψήφου των απόδημων και η ύπαρξη περισσότερων δυνατών εκδοχών προς αυτή τη κατεύθυνση υποδηλώνουν ότι πρόκειται για ερώτημα που δεν μπορεί να απαντηθεί από το ΕΔΔΑ με ένα «ναι» ή ένα «όχι», αλλά απαιτεί περαιτέρω σταθμίσεις και επιλογές. Ναι μεν τα περισσότερα κράτη της Ευρώπης παρέχουν τη δυνατότητα ψήφου από το εξωτερικό, αλλά οι διαφορές στην εξειδίκευση της δυνατότητας αυτής είναι αρκετά σημαντικές, ώστε να μην επιτρέπουν να εξαχθεί ένας γενικός κανόνας, άμεσα εφαρμόσιμος στην περίπτωση της Ελλάδας.

Το επόμενο κριτήριο στη βάση του οποίου διερευνά το Δικαστήριο αν η ελληνική παράλειψη συνιστά παραβίαση του άρθρου 3 είναι το διεθνές δίκαιο και η πρακτική των διεθνών οργάνων. Ήδη η διάκριση ανάμεσα σε «διεθνές δίκαιο» αφενός και «διεθνή πρακτική» αφετέρου συνιστά μια σημαντική διαφοροποίηση του Τμήματος Ευρείας Σύνθεσης από την πρωτόδικη απόφαση. Στην πρώτη απόφασή του, το ΕΔΔΑ είχε περιλάβει υπό τον τίτλο «Διεθνές Δίκαιο» μια σειρά ετερόκλητων κειμένων που περιελάμβαναν Γνώμες και Αναφορές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη Δημοκρατία μέσω του Δικαίου (Επιτροπή της Βενετίας) καθώς και Ψηφίσματα και Συστάσεις της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης⁴¹. Στα τελευταία κείμενα μάλιστα το Πρώτο Τμήμα είχε αναφερθεί ως «εξέλιξη του δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης»⁴², μια αναφορά που θα μπορούσε να εκληφθεί ως αναγνώριση κάποιου είδους δευτερογενούς δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης επί του θέματος. Σε αυτή την έμμεση, και κυρίως ασαφή, πρόσδεση κανονιστικού περιεχομένου σε κείμενα με διαφορετική προέλευση και διαφορετική λειτουργία είχε ήδη εκφράσει αντιρρήσεις η πρόεδρος του Τμήματος, δικαστής *Nina Vajić*⁴³.

Προς την κατεύθυνση της δικαστή *Vajić* κινείται και η απόφαση του Τμήματος Ευρείας Σύνθεσης. Αν και εξετάζει τα περισσότερα από τα κείμενα που είχε αναφέρει και η πρωτόδικη απόφαση, η τελική απόφαση του Δικαστηρίου διακρίνει ανάμεσα σε «διεθνές δίκαιο» και «πρακτική» και αποφεύγει την αναφορά στην «εξέλιξη του δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης». Περαιτέρω, προσθέτει στη σχετική ενότητα τρεις πιο «κλασικές» πηγές του διεθνούς δικαίου, το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα, την Αμερικανική Σύμβαση για

³⁹ Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος κατά Ελλάδα, ό.π. υπ. 9, παρ. 32 και 74.

⁴⁰ Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος κατά Ελλάδα, ό.π. υπ. 9, παρ. 33-37 και 74.

⁴¹ Σιταρόπουλος και άλλοι κατά Ελλάδα, ό.π. υπ. 16, παρ. 18.

⁴² Ibid., παρ. 44 (“*évolution du droit du Conseil de l’Europe*”).

⁴³ Σιταρόπουλος και άλλοι κατά Ελλάδα, ό.π. υπ. 16, μειοψηφούσα γνώμη της δικαστή *Vajić*, παρ. 5.

τα Ανθρώπινα Δικαιώματα και τον Αφρικανικό Χάρτη Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και Δικαιωμάτων των Λαών⁴⁴.

Συμπερασματικά, και στις δυο αποφάσεις είναι σαφής η ανάγκη του Δικαστηρίου να αντλήσει κατευθύνσεις από το έργο δικαιοδοτικών και άλλων οργάνων, τόσο εντός του Συμβουλίου της Ευρώπης, όσο και εκτός αυτού. Ειδικά στη διατύπωση της πρωτόδικης απόφασης στην «εξέλιξη του δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης» είναι σαφής η πρόθεση του Δικαστηρίου να αναζητήσει στήριξη της συλλογιστικής του σε αποφάσεις οργάνων με πιο άμεση νομιμοποίηση, όπως η Κοινοβουλευτική Συνέλευση.

Η ανάγκη αυτή δεν αφορά βέβαια μόνο την υπόθεση *Σιταρόπουλος*, ή την εφαρμογή του άρθρου 3. Αντίθετα είναι γενικότερο σύμπτωμα της ασύμμετρης ανάπτυξης των δύο διαστάσεων του Συμβουλίου της Ευρώπης: της διαρκούς ισχυροποίησης του δικαιοδοτικού του οργάνου, που καλείται να κρίνει επί όλο και πιο αμφισβητήσιμων θεμάτων κοινωνικής και πολιτικής οργάνωσης, και της απουσίας ενός νομοθετικού οργάνου, κατάλληλου να παρακολουθεί τις κοινωνικές μεταβολές και να θέτει τους ανάλογους κανόνες. Αν και ο λόγος για τον οποίο το Δικαστήριο στρέφεται προς τα κείμενα αυτά είναι κατανοητός, η απόδοση στις σχετικές αποφάσεις οιονεί δεσμευτικού περιεχομένου παραμένει προβληματική. Τα σχετικά όργανα δεν έχουν οργανωθεί ως νομοθετικά και οι συγκεκριμένες αποφάσεις πιθανόν να είχαν διαφορετικό περιεχόμενο αν τα μέρη μπορούσαν να προβλέψουν ότι θα αποκτούσαν κανονιστικές διαστάσεις. Από την άποψη αυτή, οι προσεκτικότερες διατυπώσεις του Τμήματος Ευρείας Σύνθεσης συμβάλλουν στη διευκρίνιση ενός ακόμα από τα ασαφή σημεία της απόφασης του Πρώτου Τμήματος.

2.4.4. Δυσαναλογία στην υπο κρίση περίπτωση

Το τελευταίο κριτήριο στη βάση του οποίου εξετάζει το Δικαστήριο τη συμβατότητα της ελληνικής παράλειψης με το άρθρο 3 είναι η επίδρασή της στην ειδικότερη περίπτωση των προσφευγόντων. Δύο σημεία υπογραμμίζει εδώ το ΕΔΔΑ. Το πρώτο είναι ότι στην περίπτωση των προσφευγόντων δεν ισχύει το τεκμήριο σύμφωνα με το οποίο οι πολίτες που διαμένουν εκτός της επικράτειας είναι λίγοτερο ενημερωμένοι για τα προβλήματα της χώρας τους⁴⁵. Ωστόσο, παρά τη διαπίστωση του Δικαστηρίου ότι δεν «έχει λόγο να αμφιβάλει» περί του ότι οι προσφεύγοντες διατηρούν στενούς δεσμούς με την Ελλάδα και παρακολουθούν τις εξελίξεις εκεί, αυτό δεν κρίνεται επαρκές για να «θέσει υπό αμφισβήτηση τη νομική κατάσταση στην Ελλάδα»⁴⁶.

Με την τελευταία αυτή σκέψη το Δικαστήριο επαναλαμβάνει τη θέση ότι το άρθρο 3 δεν απαιτεί εξατομικευμένη κρίση για την αναγνώριση του δικαιώματος ψήφου, αλλά αντίθετα τη θέσπιση γενικών κανόνων⁴⁷. Συνάγεται, άρα, ότι στο πλαίσιο του άρθρου 3 είναι θεμιτή η χρήση τεκμηρίων, όπως αυτό της κατοικίας, και μάλιστα ότι τα τεκμήρια αυτά μπορεί να είναι αμάχητα. Κατά το Δικαστήριο, η σαφήνεια και πρακτικότητα που εξασφαλίζει ένας γενικός κανόνας δικαιολογούν τον περιορισμό των ατομικών δικαιωμάτων που απορρέουν από το άρθρο 3 σε συγκεκριμένες περιπτώσεις. Προς την ορθότητα της σκέψης αυτής συντρέχει ακόμα ένα επιχείρημα το οποίο, αν και δεν αναφέρεται ρητά από το Δικαστήριο, είναι

⁴⁴ *Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος κατά Ελλάδας*, ό.π. υπ. 9, παρ. 26-31 και 72 με σύντομη αναφορά σε αποφάσεις της Διαμερικανικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και της Αφρικανικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και των Λαών.

⁴⁵ *Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος κατά Ελλάδας*, ό.π. υπ. 9, παρ. 79.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Hilbe κατά Λίχτενσταϊν*, ό.π. υπ. 29.

κρίσιμο. Η διαμόρφωση ειδικών κριτηρίων ως προς την πρόσβαση στην εκλογική διαδικασία θα ήταν ιδιαίτερα προβληματική από την άποψη της εφαρμογής τους: είναι πολύ δύσκολο να φανταστεί κανείς μια διοικητική αρχή ή ένα δικαστήριο, διεθνές ή εθνικό, με την αρμοδιότητα να κρίνει σε ποιες ειδικές περιπτώσεις συγκεκριμένοι απόδημοι διατηρούν επαρκείς δεσμούς με τη χώρα και θα έπρεπε να έχουν δυνατότητα ψήφου⁴⁸.

Συνοπτικά, το επιχείρημα που αναπτύσσει εδώ το Δικαστήριο είναι το εξής: Αν και οι συγκεκριμένοι προσφεύγοντες διατηρούν επαρκείς δεσμούς με την Ελλάδα, η ανάγκη ύπαρξης ενός γενικού κανόνα δικαιολογεί τον περιορισμό του δικαιώματός τους, ο οποίος συνίσταται στην απαίτηση να είναι παρόντες στη χώρα την ημέρα των εκλογών. Αν και έως εδώ η σκέψη αυτή είναι αρκετά σαφής, στην τελική πρόταση του σκεπτικού του το Δικαστήριο εισάγει μια νέα διάσταση.

Το Δικαστήριο ολοκληρώνει την επιχειρηματολογία του στη *Σιταρόπουλος* κρίνοντας ότι, αντίθετα με ό,τι είχε αποφασίσει το Πρώτο Τμήμα, ο όρος που θέτει η Ελλάδα στην άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν, δηλαδή, η παρουσία στη χώρα την ημέρα των εκλογών, δεν είναι «δυσανάλογη έως του σημείου να θίγει την ίδια την ουσία» του δικαιώματος του εκλέγειν. Κατά την τελική απόφαση, δηλαδή, ούτε οι οικονομικές, ούτε οι οικογενειακές, ούτε οι επαγγελματικές συνέπειες της μετάβασης στην Ελλάδα είναι αρκετά σημαντικές ώστε να χαρακτηριστούν δυσανάλογος περιορισμός του δικαιώματος του εκλέγειν. Η επιστροφή στην Ελλάδα παρουσιάζεται έτσι ως θεμιτός όρος άσκησης του δικαιώματος ψήφου, όπως είναι, για παράδειγμα, ο όρος παρουσίας των εκλογέων που κατοικούν στην Ελλάδα στην εκλογική περιφέρεια όπου είναι εγγεγραμμένοι, ακόμα και αν δεν κατοικούν πλέον εκεί⁴⁹.

Η σκέψη αυτή θέτει υπό νέο πρίσμα τη συλλογιστική του Δικαστηρίου συνολικά. Αν η προϋπόθεση φυσικής παρουσίας στη Ελλάδα είναι καθ'αυτός ένας θεμιτός όρος άσκησης του δικαιώματος του εκλέγειν, δεν τίθεται θέμα στάθμισης μεταξύ αυτού και της ανάγκης «γενικού κανόνα» ή του δεσμού των προσφευγόντων με την Ελλάδα. Για την ακρίβεια δεν είναι καν προφανές για ποιο λόγο θα έπρεπε να εξεταστεί αν το άρθρο 3 περιέχει ή όχι υποχρέωση θεσμοθέτησης της δυνατότητας ψήφου από το εξωτερικό. Αφού οι προσφεύγοντες θα μπορούσαν να είχαν ταξιδέψει στη Ελλάδα για να ψηφίσουν και εφόσον το Τμήμα Ευρείας Σύνοψης δέχεται ότι αυτός ο όρος δεν περιορίζει ανεπίτρεπτα το δικαίωμα τους, θα αρκούσε η σκέψη αυτή για να διαπιστωθεί ότι δεν συντρέχει παραβίαση του άρθρου 3.

3. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Στην υπόθεση *Σιταρόπουλος*, το Δικαστήριο εξετάζει ένα ζήτημα με σημαντικές θεωρητικές και πρακτικές προεκτάσεις όσον αφορά την οργάνωση μιας

⁴⁸ Παρά την ορθότητα της απόφασης σχετικά με την εξασφάλιση της δυνατότητας ψήφου στη βάση γενικών κριτηρίων και μόνο, υπάρχει ένα σημείο στη σχετική συλλογιστική του Δικαστηρίου που απαιτεί μια περαιτέρω διευκρίνιση. Αν και το Δικαστήριο αναγνωρίζει την ανάγκη ενός γενικού κανόνα για τη ρύθμιση του δικαιώματος του εκλέγειν από τους αποδήμους, έχει επισημάνει νωρίτερα στην ίδια απόφαση ότι οποιαδήποτε «γενική, αυτόματη και χωρίς διακρίσεις απόκλιση από την αρχή της καθολικής ψηφοφορίας» διακινδυνεύει τη δημοκρατική νομιμοποίηση της νομοθετικής εξουσίας (παρ. 68). Η ένταση ανάμεσα στις δυο σκέψεις είναι προφανής. Κάθε γενικός κανόνας περιέχει εξ'ορισμού κάποια «αυτόματη» εξαίρεση. Ο μόνος τρόπος συμβιβασμού των δυο αυτών θέσεων του δικαστηρίου είναι να θεωρήσει κανείς ότι κρίσιμο για το δικαστήριο είναι το κριτήριο επί του οποίου στηρίζεται ο «γενικός» κανόνας παρά η ίδια η «γενικότητά» του. Έτσι ο γενικός κανόνας που εξαιρούσε από το δικαίωμα του εκλέγειν όλους τους εγκλειστούς στις Βρετανικές φυλακές στην υπόθεση *Hirst (αριθ. 2)* (κριτήριο εγκλεισμού) κρίθηκε ότι παραβιάζει το άρθρο 3, ο ελληνικός περιορισμός (κατοικίας ή παρουσίας) όμως όχι.

⁴⁹ Εφόσον δεν έχουν κάνει βέβαια χρήση της δυνατότητας που παρέχει πλέον ο νόμος στους ετεροδημότες να ψηφίσουν στην πρωτεύουσα του νομού όπου έχουν την κατοικία τους.

αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Η απόφαση ότι το άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου δεν υποχρεώνει την Ελλάδα να εξασφαλίσει στους προσφεύγοντες τη δυνατότητα να ψηφίσουν από το εξωτερικό επιβεβαιώνει την ευρεία διακριτική ευχέρεια που αναγνωρίζεται στα κράτη στα πλαίσια του άρθρου 3. Η τάση αυτή, που εκφράζει με σαφήνεια η *Σιταρόπουλος* και επιβεβαιώθηκε πρόσφατα στην υπόθεση *Scoppola κατά Ιταλίας*⁵⁰, συνδέεται άμεσα με τις σοβαρές αντιδράσεις που προκάλεσε η απόφαση *Hirst κατά Ηνωμένου Βασιλείου* (αριθ. 2)⁵¹. Η απόφαση εκείνη του Δικαστηρίου, που έκρινε ως αντίθετη στο άρθρο 3 τη μακρά παράδοση του Ηνωμένου Βασιλείου να αποκλείει από τη συμμετοχή στις εκλογές τους έγκλειστους σε φυλακές, προκάλεσε έντονες αντιδράσεις με χαρακτηριστικότερη την ευθεία αμφισβήτηση από τη Βουλή των Κοινοτήτων της νομιμοποίησης του δικαστηρίου να παρεμβαίνει με αυτό τον τρόπο σε ζητήματα εκλογικής οργάνωσης⁵².

Στην ειδικότερη περίπτωση της Ελλάδας, η εξασφάλιση της δυνατότητας ψήφου από το εξωτερικό συνδέεται με τα όρια του εκλογικού σώματος. Σε ποιές κατηγορίες εκλογέων που βρίσκονται εκτός της επικρατείας πρέπει να εξασφαλίζεται η δυνατότητα ψήφου από το εξωτερικό, είναι ένα ερώτημα που η ίδια η ελληνική κυβέρνηση συνέδεσε με την επάρκεια του δεσμού των απόδημων με τη χώρα. Είναι σαφές ότι ως προς το ερώτημα αυτό υπάρχουν διάφορες προσεγγίσεις, ανάλογα με την οπτική για τη δημοκρατία γενικά και το ελληνικό εκλογικό σύστημα ειδικότερα.⁵³ Παρόμοιας σημασίας είναι και η επιλογή των μέσων με τα οποία θα πραγματοποιηθεί η δυνατότητα ψήφου από το εξωτερικό.

Σε κάθε περίπτωση, οι σχετικές αποφάσεις είναι συντακτικής βαρύτητας για την ελληνική πολιτεία. Από την άποψη αυτή, είναι ορθότερο να στηριχθούν σε έναν ευρύ δημόσιο διάλογο σε εθνικό επίπεδο, άρα με τη συμμετοχή και των απόδημων, παρά στη δικαστική εκτίμηση του ΕΔΔΑ – λαμβάνοντας μάλιστα υπόψη τις αδυναμίες της και στην παρούσα υπόθεση. Το ερώτημα πολιτεία *ποιων* είναι η ελληνική πολιτεία δεν μπορεί να παραπεμφθεί απλώς σε ένα διεθνές δικαστήριο. Αντίθετα, απαιτεί βαθειά πολιτικές εκτιμήσεις και συλλογικές αξιολογήσεις των μεγεθών έθνος και λαός.

Από την άλλη πλευρά, και ακριβώς λόγω της σημασίας του, το θέμα δεν μπορεί να μείνει εκκρεμές στο δηινεκές. Η απόφαση *Σιταρόπουλος* υπογραμμίζει emphatically ότι όσον αφορά τη ψήφο των απόδημων υπάρχει ένα σημαντικό κενό στην ελληνική νομοθεσία. Σε αυτό το σημείο βρίσκεται και η σημαντικότερη συνεισφορά του ΕΔΔΑ στη προκείμενη περίπτωση. Στην απόφαση *Σιταρόπουλος*, το Δικαστήριο επισημαίνει με ένταση το πρόβλημα, υποδεικνύει στις εθνικές αρχές ότι είναι εκείνες υπεύθυνες για την αντιμετώπισή του και διαγράφει τα πλαίσια που χαράσσουν στα εθνικά όργανα η ΕΣΔΑ και η εξέλιξη του ευρωπαϊκού δημοσίου δικαίου γενικότερα.

⁵⁰ *Scoppola κατά Ιταλίας* (αριθ. 3) [ΤΕΣ], αρ. πρ. 126/05, 22.05.2012 (η αφαίρεση του δικαιώματος ψήφου από ορισμένες κατηγορίες εγκλείστων για συγκεκριμένα αδικήματα δεν παραβιάζει το άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου στην ΕΣΔΑ).

⁵¹ *Hirst κατά Ηνωμένου Βασιλείου* (αριθ. 2), ό.π. υπ. 17.

⁵² Βλ. τη σχετική δήλωση σε Βιβλιοθήκη της Βουλής των Κοινοτήτων, Prisoner's Voting Rights, Standard Note SN/PC/01764, 23 Μαΐου 2011, σελ. 39, διαθέσιμη στη διεύθυνση <www.parliament.uk> ("this House... is of the opinion that legislative decisions of this nature should be a matter for democratically-elected lawmakers...").

⁵³ Σε άλλο συμπέρασμα οδηγεί μια προσέγγιση της δημοκρατίας ως τρόπος ελέγχου της εξουσίας των ατόμων που υπόκεινται σε αυτή και σε άλλο, μια προσέγγιση στη βάση της συμμετοχής σε ορισμένο έθνος. Για τα σχετικά επιχειρήματα βλ. LÓPEZ-GUERRA, *Should Expatriates Vote?*, Journal of Political Philosophy 2005, σελ. 216, SPIRO, *Perfecting Political Diaspora*, N.Y.U. L. Rev. (2006), σελ. 207.

Από την άποψη αυτή, η απόφαση του Τμήματος Ευρείας Σύνθεσης δεν ολοκληρώνει τη συζήτηση σχετικά με την άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν από τους εκτός της επικρατείας Έλληνες και την αξιοποίηση της δυνατότητας που αναγνωρίζει το άρθρο 51 § 4 Σ. Αντίθετα τονίζει την επιτακτικότητά της και θέτει το ευρωπαϊκό πλαίσιο εντός του οποίου πρέπει να κινηθεί. Είναι βέβαιο πως σε περίπτωση που ευδοκιμήσουν στην Ελλάδα οι προσπάθειες για μια ευρύτερη συζήτηση σχετικά με τη συνταγματική συγκρότηση της χώρας, το θέμα της ψήφου των αποδημωτών πρέπει να περιληφθεί στις προτεραιότητές της.

Μιχάλης Ιωαννίδης,
Senior Research Fellow,
Ινστιτούτο Max Planck Συγκριτικού Δημοσίου και Διεθνούς Δικαίου, Χαϊδελβέργη,
Δ.Ν. (Frankfurt), LL.M. (Cambridge), LL.M. (Heidelberg).