

Εκλογικά δικαιώματα των «μετακινούμενων» πολιτών της Ένωσης

Η απαγόρευση συμμετοχής των «μετακινούμενων» πολιτών της Ένωσης σε πολιτικό κόμμα ή κίνημα δεν είναι συμβατή με το άρθρο 22 της ΣΛΕΕ

παράβαση κράτους μέλους – άρθρο 20 ΣΛΕΕ – ιθαγένεια της Ένωσης – άρθρο 21 ΣΛΕΕ – δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών – άρθρο 22 ΣΛΕΕ – δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές καθώς και στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο κράτος μέλος κατοικίας υπό τους ίδιους όρους με τους υπηκόους του εν λόγω κράτους – πολίτες της Ένωσης που κατοικούν σε κράτος μέλος χωρίς να έχουν την ιθαγένεια του κράτους αυτού – μη παροχή δικαιώματος αποκτήσεως της ιδιότητας του μέλους πολιτικού κόμματος – άρθρα 2 και 10 ΣΕΕ – δημοκρατική αρχή – άρθρο 4 παρ. 2 ΣΕΕ – σεβασμός της εθνικής ταυτότητας των κρατών μελών – άρθρο 12 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – ρόλος των πολιτικών κομμάτων στην έκφραση της βούλησης των πολιτών της Ένωσης

ΔΕΕ C-808/21, Επιτροπή/Τσεχική Δημοκρατία () και *qualité de membre d'un parti politique*), 19.11.2024, Τμήμα μείζονος συνθέσεως, Πρόεδρος: K. Lenaerts, Εισηγήτρια: I. Ziemele, Γεν. Εισαγγελέας: J. R. de la Tour, ECLI:EU:C:2024:962 – Προσφυγή κατά κράτους μέλους

ΔΕΕ C-814/21, Επιτροπή/Πολωνία () και *qualité de membre d'un parti politique*), 19.11.2024, Τμήμα μείζονος συνθέσεως, Πρόεδρος: K. Lenaerts, Εισηγήτρια: I. Ziemele, Γεν. Εισαγγελέας: J. R. de la Tour, ECLI:EU:C:2024:963 – Προσφυγή κατά κράτους μέλους

Στις 19 Νοεμβρίου 2024, το τμήμα μείζονος συνθέσεως του Δικαστηρίου (εφεξής: «Δικαστήριο») εξέδωσε δύο αποφάσεις στις υποθέσεις *Επιτροπή κατά Τσεχικής Δημοκρατίας* (C-808/21) και *Επιτροπή κατά Πολωνίας* (C-814/21). Επρόκειτο για δύο προσφυγές επί παραβάσει που ασκήθηκαν από την Επιτροπή κατ' εφαρμογή του άρθρου 258 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής: ΣΛΕΕ). Μολονότι οι δύο υποθέσεις δεν συνεκδικάστηκαν, το συναφές πραγματικό και νομικό πλαίσιο επιτάσσει την από κοινού μελέτη τους. Άλλωστε, τα δύο κράτη μέλη παρενέβησαν το ένα στη δίκη του άλλου, υποστηρίζοντας τις κοινές, ως επί το πλείστον, θέσεις τους.

Πιο συγκεκριμένα, όσον αφορά τα πραγματικά περιστατικά, τα δύο κράτη μέλη δίνουν το δικαίωμα αποκλειστικά στους υπηκόους τους να γίνουν μέλη πολιτικού κόμματος ή κινήματος¹. Σύμφωνα με τις αιτιάσεις της Επιτροπής, η Τσεχία και η Πολωνία, μη παρέχοντας στους πολίτες της Ένωσης, οι οποίοι δεν έχουν την τσεχική και πολωνική ιθαγένεια αντίστοιχα, αλλά κατοικούν στο έδαφός τους (εφεξής: «μετακινούμενοι» πολίτες της Ένωσης), το δικαίωμα να γίνουν μέλη πολιτικού κόμματος ή κινήματος, παρέβησαν τις υποχρεώσεις που υπέχουν από το άρθρο 22 της ΣΛΕΕ². Το άρθρο 22 της ΣΛΕΕ προβλέπει ότι κάθε «μετακινούμενος» πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι στις

¹. Στην Τσεχία, το ανωτέρω προβλέπεται στο άρθρο 1 και 2 παρ. 3 του νόμου περί πολιτικών κομμάτων και κινήματων (Ν. 117/1994), ενώ στην Πολωνία στο άρθρο 2 παρ. 1 του νόμου περί πολιτικών κομμάτων (Dz.U. του 1997, αριθ. 98, θέση 604).

². Κατά το άρθρο 22 της ΣΛΕΕ, παρ. 1 και 2: «1. Κάθε πολίτης της Ένωσης που κατοικεί σε κράτος μέλος του οποίου δεν είναι υπήκοος έχει το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές στο κράτος μέλος κατοικίας του, υπό τους ίδιους όρους με τους υπηκόους του εν λόγω κράτους. Το δικαίωμα αυτό ασκείται με την επιφύλαξη των λεπτομερέστερων διατάξεων που θεσπίζει το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Οι διατάξεις αυτές μπορούν να προβλέπουν παρεκκλίσεις όταν αυτό δικαιολογείται λόγω ειδικών προβλημάτων σε ένα κράτος μέλος. 2. Με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 223, παράγραφος 1 και των διατάξεων που θεσπίζονται προς εφαρμογή του, κάθε πολίτης της Ένωσης που κατοικεί σε κράτος μέλος του οποίου δεν είναι υπήκοος έχει το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο κράτος μέλος της κατοικίας του, υπό τους ίδιους όρους με τους υπηκόους του εν λόγω κράτους. Το δικαίωμα αυτό ασκείται με την επιφύλαξη των λεπτομερέστερων διατάξεων που θεσπίζει το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία, ομοφώνως και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Οι διατάξεις αυτές μπορούν να προβλέπουν παρεκκλίσεις όταν αυτό δικαιολογείται λόγω ειδικών προβλημάτων σε ένα κράτος μέλος».

δημοτικές και κοινοτικές εκλογές³ και στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο κράτος μέλος κατοικίας του υπό τους ίδιους όρους με τους υπηκόους του εν λόγω κράτους μέλους. Η Επιτροπή, επομένως, υποστήριξε ότι η μη παροχή δικαιώματος αποκτήσεως της ιδιότητας του μέλους πολιτικού κόμματος στους «μετακινούμενους» πολίτες της Ένωσης έχει ως αποτέλεσμα να εμποδίζει την άσκηση του δικαιώματος του εκλέγεσθαι υπό τους ίδιους όρους που το ασκούν οι Τσέχοι και Πολωνοί υπήκοοι.

Σύμφωνα με τις επιταγές του άρθρου 258 της ΣΛΕΕ⁴, των δύο προσφυγών είχε προηγηθεί η πολυετής προσπάθεια της Επιτροπής να θέσει υπόψιν των δύο χωρών την ασυμβατότητα των εθνικών τους νομοθεσιών με το ενωσιακό δίκαιο. Η διαδικασία ξεκίνησε το 2012 κατά της Τσεχίας και το 2013 κατά της Πολωνίας, με οχλήσεις, επιστολές και αιτιολογημένες γνώμες εκ μέρους της Επιτροπής και απαντήσεις επί αυτών εκ μέρους των δύο κρατών μελών, που θεωρούσαν ότι η εθνική τους νομοθεσία δεν έθιγε τα δικαιώματα που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο. Για μερικά χρόνια, οι υποθέσεις είχαν «παγώσει», μέχρι να επανέλθουν και πάλι την περίοδο 2020-2021. Η περίοδος αυτή συμπίπτει με την προεδρία της Ursula von der Leyen, η οποία, ως υποψήφια ακόμη Πρόεδρος, είχε θέσει ως προτεραιότητα την προώθηση των ευρωπαϊκών δημοκρατικών αξιών⁵.

Έτσι, τον Δεκέμβριο του 2020, η Επιτροπή απέστειλε και πάλι επιστολές τόσο στην Τσεχία όσο και στην Πολωνία, ζητώντας να της γνωστοποιήσουν τυχόν νομοθετικές αλλαγές. Ωστόσο, κανένα κράτος μέλος δεν απάντησε σχετικά. Ως εκ τούτου, έναν χρόνο αργότερα, επί τη βάση του εδαφίου β' του άρθρου 258 της ΣΛΕΕ, η Επιτροπή προσέφυγε στο Δικαστήριο (με δύο διακριτές προσφυγές) με αίτημα να διαπιστωθεί η παράβαση των κρατών μελών. Οι δύο αυτές χώρες είναι οι μόνες που συνεχίζουν να απαγορεύουν στους Ευρωπαίους πολίτες να εντάσσονται ως μέλη στα εγχώρια πολιτικά κόμματα⁶.

Οι αποφάσεις του Δικαστηρίου πραγματεύονται, αφενός, το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 22 της ΣΛΕΕ για τα δικαιώματα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι των «μετακινούμενων» πολιτών της Ένωσης και, αφετέρου, την ερμηνεία της ρήτρας «εθνικής ταυτότητας», που επικαλέστηκαν τα δύο κράτη μέλη. Και μολονότι η ρήτρα «εθνικής ταυτότητας» έχει αποτελέσει πολλάκις αντικείμενο ερμηνείας από το Δικαστήριο, η νομολογία σχετικά με τα εκλογικά δικαιώματα των Ευρωπαίων πολιτών είναι πολύ περιορισμένη⁷. Εξ αυτού του λόγου, μεγάλο μέρος των αποφάσεων - και της παρούσας ανάλυσης - καταπιάνεται με την εμβέλεια του άρθρου 22 και τον κομβικό ρόλο που διαδραματίζουν τα πολιτικά κόμματα στην ενίσχυση της δημοκρατικής συμμετοχής των Ευρωπαίων πολιτών.

³. Αντί του όρου «δημοτικές» και «κοινοτικές» εκλογές μπορεί να χρησιμοποιηθεί και ο όρος «τοπικές» ως πιο συμπεριληπτικός, καθώς σε πολλά κράτη μέλη η ορολογία ποικίλει. Σε κάθε περίπτωση, εννοούνται οι εκλογές τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού.

⁴. Κατά το άρθρο 258 της ΣΛΕΕ: «Αν η Επιτροπή κρίνει ότι ένα κράτος μέλος έχει παραβεί υποχρέωσή του εκ των Συνθηκών, διατυπώνει αιτιολογημένη γνώμη επί του θέματος, αφού προηγουμένως παρέχει τη δυνατότητα στο κράτος αυτό να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του. Αν το κράτος δεν συμμορφωθεί με τη γνώμη αυτή εντός της προθεσμίας που του τάσσει η Επιτροπή, η τελευταία δύναται να προσφύγει στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

⁵. Βλ. ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, Γενική Διεύθυνση Επικοινωνίας και Leyen, U., Μια Ένωση που επιδιώκει περισσότερα: το πρόγραμμά μου για την Ευρώπη: πολιτικές κατευθύνσεις για την επόμενη Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2019-2024, Publications Office, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2775/779276> (τελευταία πρόσβαση: 24.02.2025).

⁶. Βλ. δελτίο τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής από 09.06.2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/it/ip_21_1829/IP_21_1829_EN.pdf (τελευταία πρόσβαση: 24.02.2025).

⁷. S. PLATON, The Right to Participate in the European Elections and the Vertical Division of Competences in the European Union, European Papers, 2018, σσ. 1245-1264.

Παρατηρήσεις

Βασιλική-Ελένη Γκέκα*

I. Το περιεχόμενο του άρθρου 22 της ΣΛΕΕ

A) Τα εκλογικά δικαιώματα ως απορρέοντα από την ιθαγένεια της Ένωσης

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ του 1992 (ΣΕΕ/Μ) εισήγαγε τον θεσμό της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και τη συνακόλουθη ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης⁸. Όλοι οι πολίτες των κρατών μελών είναι επίσης αυτομάτως και πολίτες της Ένωσης. Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 της ΣΛΕΕ, παρέχει στους πολίτες της Ένωσης μία σειρά από δικαιώματα, τα οποία κατονομάζονται στα άρθρα 21 έως 24 της ΣΛΕΕ. Γνωστότερο όλων είναι το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών (άρθρο 21 της ΣΛΕΕ), με έντονη νομολογιακή αποτύπωση, και ακολουθεί το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές, καθώς και στις εκλογές για την ανάδειξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (άρθρο 22 της ΣΛΕΕ)⁹.

Μολονότι η επιστημονική κοινότητα και τα κράτη μέλη δεν υποδέχθηκαν, κατ' αρχήν, θετικά τον θεσμό της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, επικρίνοντας την περιορισμένη του εμβέλεια¹⁰, το Δικαστήριο, με τη νομολογία του, ανήγαγε την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης «σε θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών, η οποία τους εξασφαλίζει, στους τομείς που καλύπτει το ενωσιακό δίκαιο, την ίδια νομική μεταχείριση, ανεξαρτήτως της ιθαγένειάς τους»¹¹. Έτσι, το Δικαστήριο, προσδίδοντας αυτόν τον σημαίνοντα χαρακτήρα στην ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, αναγνώρισε στις διατάξεις των άρθρων 20 επ. της ΣΛΕΕ μια γενική επιταγή ίσης μεταχείρισης των υπηκόων των κρατών μελών, που βρίσκονται νόμιμα στο έδαφος άλλου κράτους μέλους.

Η διάταξη του άρθρου 22 της ΣΛΕΕ εισήχθη, λοιπόν, ταυτόχρονα με την καθιέρωση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας¹². Έως τότε, μόνον οι υπήκοοι ενός κράτους μέλους είχαν το δικαίωμα να ψηφίζουν και να ψηφίζονται σε όλους τους τύπους εκλογών. Ως συνέπεια, πολλά κράτη μέλη προέβησαν σε αναθεώρηση των εθνικών τους Συνταγμάτων για να μπορούν οι Ευρωπαίοι πολίτες να συμμετέχουν στις τοπικές εκλογές και στις Ευρωεκλογές¹³.

Ευθύς εξαρχής θα πρέπει να γίνει ξεκάθαρο ότι τα πολιτικά δικαιώματα που απορρέουν από την ιθαγένεια της Ένωσης δεν παρέχουν στους «μετακινούμενους» πολίτες της Ένωσης το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι στις βουλευτικές και προεδρικές εκλογές του κράτους μέλους κατοικίας τους. Τα κράτη μέλη έχουν διατηρήσει την αρμοδιότητα αυτή, ως εμπίπτουσα στον σκληρό πυρήνα της εθνικής κυριαρχίας¹⁴. Άλλωστε, ακόμη και επί των

* ΜΔΕ, Δικηγόρος, Υπότροφος «Δ. Ευρυγένη», ΚΔΕΟΔ

⁸. Μ.Δ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗΣ, Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια ως θεμελιώδης ιδιότητα των πολιτών της ΕΕ. Σχόλιο στην απόφαση του ΔΕΚ Morgan και Bucher, Digesta, 2008, <http://www.digestaonline.gr/index.php/26-2008/153-2008-eurolex> (τελευταία πρόσβαση: 24.02.2025).

⁹. Τον μη εξαντλητικό κατάλογο συμπληρώνουν το δικαίωμα της διπλωματικής και προξενικής προστασίας στο έδαφος τρίτης χώρας, στην οποία το κράτος μέλος της εθνικής ιθαγένειας δεν αντιπροσωπεύεται, από τις διπλωματικές και προξενικές αρχές άλλου κράτους μέλους και με τους ίδιους όρους που αυτό προβλέπει για τους υπηκόους του (άρθρο 23 της ΣΛΕΕ), και το δικαίωμα αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή, καθώς και το δικαίωμα της έγγραφης επικοινωνίας του πολίτη με τα θεσμικά όργανα σε μια από τις επίσημες γλώσσες της Ένωσης (άρθρο 24 της ΣΛΕΕ).

¹⁰. Μ.Δ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗΣ, ό.π.

¹¹. Βλ. ΔΕΚ C-184/99, *Grzelczyk*, 20.09.2001, ECLI:EU:C:2001:458.

¹². Βλ. Ε. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 3η έκδ., εκδ. Σάκκουλα, 2021, σ. 294.

¹³. Σε αναθεώρηση των Συνταγμάτων τους προχώρησαν, ενδεικτικά, η Γαλλία, η Γερμανία, η Ισπανία και η Πορτογαλία. Βλ. Ι. ΓΕΡΑΣΙΜΟΣ, Η σχέση της εθνικής και της ευρωπαϊκής συνταγματικής ταυτότητας στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη, εκδ. Σάκκουλα, 2022, σ. 432.

¹⁴. Βλ. Μ. ΠΕΡΑΚΗΣ, Η δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σ. 367.

τοπικών εκλογών και των Ευρωεκλογών, τα κράτη είναι αυτά που αποφασίζουν σχετικά με τις νομικές απαιτήσεις των εκλογικών διαδικασιών¹⁵.

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 22 της ΣΛΕΕ, τα δικαιώματα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι ασκούνται με την επιφύλαξη των λεπτομερέστερων διατάξεων που θεσπίζει το Συμβούλιο. Πρόκειται για τις Οδηγίες 94/80/ΕΚ¹⁶ και 93/109/ΕΚ¹⁷, οι οποίες περιλαμβάνουν ειδικότερους όρους άσκησης των εν λόγω δικαιωμάτων. Παράλληλα, στα ανωτέρω δικαιώματα αναφέρονται τα άρθρα 39 (Ευρωεκλογές) και 40 (δημοτικές και κοινοτικές εκλογές) του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής: Χάρτης).

Εν κατακλείδι, έχει υποστηριχθεί ότι τα πολιτικά δικαιώματα του άρθρου 22 είναι αυτά που προσδίδουν νόημα στον θεσμό της ευρωπαϊκής ιθαγένειας. Ειδικότερα, η ιθαγένεια θα μπορούσε να μετατραπεί σε μία άνευ ουσίας θεωρητική κατασκευή χωρίς δημοκρατική νομιμοποίηση, δικαιώνοντας έτσι τους επικριτές της¹⁸.

B) Η εμβέλεια του άρθρου 22 ΣΛΕΕ μέσα από τα επιχειρήματα των διαδίκων

Προτού προβούμε στην ανάλυση των κυριότερων επιχειρημάτων των διαδίκων, μία διευκρίνιση κρίνεται αναγκαία. Όπως έχει εννοηθεί, τα δύο κράτη μέλη δεν απαγορεύουν ευθέως στους «μετακινούμενους» πολίτες της Ένωσης να θέτουν υποψηφιότητα και να εκλέγονται στις τοπικές εκλογές και στις Ευρωεκλογές. Αυτό που τους απαγορεύεται είναι να αποκτούν την ιδιότητα του μέλους πολιτικού κόμματος ή να συμμετέχουν σε πολιτικά κινήματα. Επομένως, η επιχειρηματολογία, τόσο της Επιτροπής όσο και των δύο κρατών μελών, επικεντρώνεται σε ένα πολύ καίριο ζήτημα: στην ερμηνεία της πρόβλεψης του άρθρου 22 της ΣΛΕΕ ότι «Κάθε πολίτης της Ένωσης ... έχει το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι ... υπό τους ίδιους όρους με τους υπηκόους του εν λόγω κράτους».

Σύμφωνα με την Επιτροπή¹⁹, η απαγόρευση συμμετοχής των «μετακινούμενων» πολιτών της Ένωσης σε πολιτικό κόμμα ή κίνημα απομειώνει τις πιθανότητές τους να εκλεγούν και, ως εκ τούτου, τους τοποθετεί σε δυσμενέστερη θέση από τους Τσέχους και Πολωνούς υπηκόους. Και αυτό διότι τα πολιτικά κόμματα επιτελούν κρίσιμες λειτουργίες στις σύγχρονες δημοκρατικές κοινωνίες. Η απαγόρευση ένταξης ενός υποψηφίου σε ένα πολιτικό κόμμα, ακόμη και αν υποθεθεί ότι μπορεί αυτός να συμπεριληφθεί στον κατάλογο υποψηφίων του κόμματος ως ανεξάρτητος υποψήφιος, τον αποστερεί από μία σειρά από πλεονεκτήματα. Σε μία τέτοια περίπτωση, ο ανεξάρτητος υποψήφιος έρχεται αντιμέτωπος με πολλές προκλήσεις, όπως με την έλλειψη χρηματοδότησης και υλικοτεχνικών υποδομών και τη μειωμένη προβολή.

Από την άλλη πλευρά, τα δύο κράτη μέλη²⁰ ισχυρίζονται ότι, με τη νομοθεσία τους, δεν εμποδίζουν τους Ευρωπαίους πολίτες να υποβάλλουν υποψηφιότητα στις εκλογές. Μάλιστα, η Τσεχία υποστηρίζει, επικαλούμενη στατιστικά στοιχεία, πως μια επιτυχημένη πορεία στις εκλογές δεν εξαρτάται τόσο από την πολιτική ένταξη σε ένα κόμμα αλλά από τις θέσεις και την προσωπικότητα του υποψηφίου. Επομένως, εν προκειμένω, δεν τίθεται ζήτημα εφαρμογής

¹⁵. Υπό την προϋπόθεση, βεβαίως, ότι τηρούν τις ενωσιακές επιταγές, όπως την πρόβλεψη περί άμεσης, καθολικής, ελεύθερης και μυστικής ψηφοφορίας για τις Ευρωεκλογές (άρθρο 39 του Χάρτη).

¹⁶. Οδηγία 94/80/ΕΚ του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1994, περί λεπτομερών κανόνων άσκησης του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι κατά τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές από τους πολίτες της Ένωσης που κατοικούν σε κράτος μέλος του οποίου δεν είναι υπήκοοι, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, η οποία έχει μεταφερθεί στην ελληνική έννομη τάξη με το ΠΔ 133/1997.

¹⁷. Οδηγία 93/109/ΕΚ του Συμβουλίου, της 6ης Δεκεμβρίου 1993, για τις λεπτομέρειες άσκησης του δικαιώματος του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι κατά τις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από τους πολίτες της Ένωσης που κατοικούν σε ένα κράτος μέλος του οποίου δεν είναι υπήκοοι, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, η οποία έχει μεταφερθεί στην ελληνική έννομη τάξη με τον Ν. 2196/1994.

¹⁸. D. KOCHENOV, Free Movement and Participation in the Parliamentary Elections in the Member State of Nationality: An Ignored Link?, Maastricht Journal of European and Comparative Law, 2009, σσ. 197-233.

¹⁹. Η επιχειρηματολογία της Επιτροπής παρατίθεται στη μεν C-808/21 στις σκ. 51-69, στη δε C-814/21 στις σκ. 66-77.

²⁰. Η επιχειρηματολογία της Τσεχίας παρατίθεται στις σκ. 70-88, ενώ της Πολωνίας στις σκ. 78-87.

του άρθρου 22 της ΣΛΕΕ, αλλά του άρθρου 18 εδάφιο α' της ΣΛΕΕ και της γενικής απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας²¹.

Άλλωστε, συνεχίζει η Πολωνία, το άρθρο 22 της ΣΛΕΕ δεν αναπτύσσει άμεσα αποτελέσματα και, για αυτόν τον λόγο, έχουν εκδοθεί από το Συμβούλιο δύο Οδηγίες, η 94/80/ΕΚ και η 93/109/ΕΚ, οι οποίες, όμως, δεν ρυθμίζουν τίποτα σχετικά με την απόκτηση της ιδιότητας του μέλους πολιτικού κόμματος. Από τις αιτιολογικές σκέψεις των Οδηγιών συνάγεται το συμπέρασμα ότι βούληση του κοινοτικού νομοθέτη δεν ήταν η πλήρης εναρμόνιση των εκλογικών συστημάτων των κρατών μελών, αλλά η ρύθμιση των τυπικών και διαδικαστικών εκείνων ζητημάτων που θα μπορούσαν να σταθούν εμπόδιο στην απόλαυση των εκλογικών δικαιωμάτων. Επομένως, ζητήματα που μένουν αρρυθμιστά δεν μπορούν να κριθούν αν τηρούν την επίμαχη πρόβλεψη «υπό τους ίδιους όρους». Αντικρούοντας τον ανωτέρω ισχυρισμό, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι οι προβλέψεις του παράγωγου δικαίου δεν μπορούν να περιορίσουν την εμβέλεια του πρωτογενούς. Το άρθρο 22 της ΣΛΕΕ περικλείει γενική υποχρέωση διασφάλισης ίσης μεταχείρισης και δεν μπορεί να περιορίζεται το περιεχόμενό του μόνο σε διαδικαστικές προβλέψεις, όπως ορίζονται από τις Οδηγίες.

Ελλείψει πλήρους εναρμόνισης, η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι η οργάνωση των εκλογικών διαδικασιών και η ρύθμιση των κανόνων λειτουργίας των πολιτικών κομμάτων ανήκει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, τα οποία, όμως, οφείλουν να ασκούν τις αρμοδιότητές τους τηρώντας το δίκαιο της Ένωσης. Έτσι, κατά την Επιτροπή, το άρθρο 22 της ΣΛΕΕ πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα των διατάξεων του Χάρτη και, ιδίως, του άρθρου 12 παρ. 1 (ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι)²², το οποίο αντιστοιχεί στο άρθρο 11 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου²³ (εφεξής: ΕΣΔΑ). Αντιθέτως, σύμφωνα με την Πολωνία, μια τέτοια ευρεία ερμηνεία θα οδηγούσε στην εμπλοκή του Ευρωπαίου πολίτη στα εθνικά θέματα της χώρας, χωρίς κάτι τέτοιο να κατοχυρώνεται στο άρθρο 22 της ΣΛΕΕ, παραβιάζοντας, έτσι, την αρχή της δοτής αρμοδιότητας του άρθρου 5 παρ. 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (εφεξής: ΣΕΕ). Εκτός αυτού, αν υποθεθεί ότι τυγχάνει εφαρμογής το άρθρο 11 της ΕΣΔΑ, το κράτος δύναται, επί τη βάση του άρθρου 16 της ΕΣΔΑ²⁴, να περιορίσει την πολιτική δραστηριότητα των μη υπηκόων. Ανταπαντώντας, η Επιτροπή τονίζει ότι τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να περιορίζουν τη συμμετοχή των «μετακινούμενων» πολιτών της Ένωσης στα εθνικά ζητήματα της χώρας τους, με την προϋπόθεση, βέβαια, ότι δεν θέτουν εμπόδια στη συμμετοχή τους στις τοπικές εκλογές και στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Ωστόσο, όπως ισχυρίζονται οι δύο χώρες, ο αποκλεισμός ενός μέλους από τα εθνικά ζητήματα της χώρας θα αντέβαινε στη γενική αρχή της ίσης μεταχείρισης μεταξύ των μελών του κόμματος. Λαμβανομένου υπόψη του κομβικού ρόλου που διαδραματίζουν τα πολιτικά κόμματα στη διαμόρφωση της γενικής πολιτικής των κρατών, η απαγόρευση ένταξης των «μετακινούμενων» πολιτών της Ένωσης στα πολιτικά κόμματα συνιστά το λιγότερο δυνατό περιοριστικό μέτρο, προκειμένου να διασφαλιστεί ο σεβασμός της εθνικής συνταγματικής ταυτότητας κατά το άρθρο 4 παρ. 2 της ΣΕΕ. Μάλιστα, το μέτρο αυτό δεν θίγει στο ελάχιστο τα εκλογικά δικαιώματα του άρθρου 22 της ΣΛΕΕ, καθώς η ιδιότητα του μέλους ενός πολιτικού κόμματος δεν προϋποτίθεται ούτε από τη διάταξη ούτε συνιστά εγγύηση εκλογής. Επ' αυτού,

²¹. Το άρθρο 18 εδάφιο α' της ΣΛΕΕ ορίζει ότι: «*Εντός του πεδίου εφαρμογής των Συνθηκών και με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεών τους, απαγορεύεται κάθε διάκριση λόγω ιθαγένειας...*».

²². Το άρθρο 12 παρ. 1 του Χάρτη ορίζει ότι: «*1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην ελευθερία του συνέρχεσθαι ειρηνικώς και στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι σε όλα τα επίπεδα, ιδίως στον πολιτικό και τον συνδικαλιστικό τομέα καθώς και στους τομείς που αναφέρονται στον πολίτη, πράγμα που συνεπάγεται το δικαίωμα κάθε προσώπου να ιδρύει με άλλους συνδικαλιστικές ενώσεις και να προσχωρεί σε αυτές για την υπεράσπιση των συμφερόντων του*».

²³. Το άρθρο 11 παρ. 1 της ΕΣΔΑ ορίζει ότι: «*1. Παν πρόσωπον έχει δικαίωμα εις την ελευθερίαν του συνέρχεσθαι ειρηνικώς και εις την ελευθερίαν συνεταιρισμού συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος ιδρύσεως μετ' άλλων συνδικάτων και προσχωρήσεως εις συνδικάτα επί σκοπού προασπίσεως των συμφερόντων του*».

²⁴. Το άρθρο 16 της ΕΣΔΑ ορίζει ότι: «*Ουδεμία διάταξις των άρθρων 10, 11 και 14 δύναται να θεωρηθή ως απαγορεύουσα εις τα υψηλά συμβαλλόμενα μέρη να επιβάλλωσι περιορισμούς εις την πολιτικήν δραστηριότητα των ξένων*».

η Επιτροπή αντιτείνει ότι ο σεβασμός της εθνικής ταυτότητας θα πρέπει να ερμηνεύεται σύμφωνα με τις λοιπές διατάξεις των Συνθηκών, συμπεριλαμβανομένου του άρθρου 22 της ΣΛΕΕ. Επιπλέον, τα δύο κράτη μέλη δεν προσκόμισαν κανένα υποστηρικτικό στοιχείο του ισχυρισμού τους ότι η ένταξη των πολιτών της Ένωσης στα κόμματα θα έπληττε με οποιονδήποτε τρόπο την εθνική τους ταυτότητα.

Γ) Η εκτίμηση του Δικαστηρίου

Το Δικαστήριο, αφού πρώτα απέρριψε την ένσταση απαραδέκτου, που προέβαλε η Τσεχία²⁵, τάχθηκε υπέρ της επιλογής της Επιτροπής να στηρίξει τις δύο προσφυγές επί παραβάσει στο άρθρο 22 της ΣΛΕΕ, εν αντιθέσει με τους ισχυρισμούς της Τσεχίας περί εφαρμογής του άρθρου 18 εδάφιο α' της ΣΛΕΕ. Κατά πάγια νομολογία²⁶, εφόσον υφίσταται ειδικότερη διάταξη περί απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, θα πρέπει να εφαρμόζεται αυτή (άρθρο 22) έναντι της γενικότερης (άρθρο 18 εδάφιο α').

Έχοντας ξεκαθαρίσει την εφαρμοστέα νομική βάση, το Δικαστήριο προχώρησε στον προσδιορισμό του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 22 της ΣΛΕΕ²⁷. Πράγματι, όπως υποστήριζαν τα δύο κράτη μέλη, από το γράμμα της διάταξης προκύπτει ότι οι λεπτομέρειες άσκησης των εκλογικών δικαιωμάτων ρυθμίζονται από τις Οδηγίες 94/80/ΕΚ και 93/109/ΕΚ. Εντούτοις, το Δικαστήριο, συντασσόμενο με την άποψη της Επιτροπής, έκρινε ότι οι προβλέψεις του παράγωγου δικαίου δεν μπορούν να περιορίζουν τα αναγνωρισμένα από το πρωτογενές δίκαιο δικαιώματα²⁸. Επομένως, η μη ρύθμιση της απόκτησης της ιδιότητας του μέλους πολιτικού κόμματος από τις προαναφερθείσες Οδηγίες δεν συνεπάγεται ότι το ζήτημα αυτό εκφεύγει του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 22 της ΣΛΕΕ.

Ομοίως, το επίμαχο ζήτημα δεν εκφεύγει του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 22 της ΣΛΕΕ ούτε για τον λόγο ότι, ελλείψει πλήρους εναρμόνισης, ο καθορισμός των προϋποθέσεων ένταξης σε πολιτικό κόμμα εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Τα κράτη μέλη οφείλουν, κατά την άσκηση της αρμοδιότητας αυτής, να τηρούν τις υποχρεώσεις που υπέχουν από το δίκαιο της Ένωσης. Επομένως, το Δικαστήριο προχώρησε στον προσδιορισμό της διακριτικής ευχέρειας που διαθέτουν τα κράτη μέλη, λαμβάνοντας υπόψη το ευρύτερο πλαίσιο θέσπισης της διάταξης του άρθρου 22 της ΣΛΕΕ.

Στο σημείο αυτό, το Δικαστήριο, ακολουθώντας και τη θέση του Γεν. Εισαγγελέα Jean Richard de la Tour²⁹, συνέδεσε το άρθρο 22 της ΣΛΕΕ, πρώτον, με τον θεσμό της ευρωπαϊκής ιθαγένειας (άρθρο 20 παρ. 2 της ΣΛΕΕ), δεύτερον, με την αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας (άρθρο 10 παρ. 1 της ΣΕΕ) και, τρίτον, με την ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι (άρθρο 12 παρ. 1 του Χάρτη). Έτσι, με τη συνδυασμένη ερμηνεία της επίδικης διάταξης με άλλες διατάξεις των Συνθηκών και του Χάρτη, τόσο το Δικαστήριο όσο και ο Γεν. Εισαγγελέας

²⁵ Η Τσεχία ισχυρίστηκε ότι η Επιτροπή στηρίζει τυπικώς την προσφυγή της στο άρθρο 22 της ΣΛΕΕ, εντούτοις, με το δικόγραφο της, κάνει λόγο για παράβαση και άλλων διατάξεων του δικαίου της Ένωσης, όπως του άρθρου 18 της ΣΛΕΕ και του άρθρου 12 παρ. 1 του Χάρτη. Το παραπάνω καθιστά τη βάση της προσφυγής αόριστη και, άρα, απαράδεκτη. Δεδομένου του ανωτέρω, συντρέχει κίνδυνος το Δικαστήριο να αποφανθεί πέρα από το αίτημα. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το άρθρο 22 της ΣΛΕΕ πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα και άλλων διατάξεων του ενωσιακού δικαίου, χωρίς να επικαλείται αυτοτελή παράβασή τους. Επομένως, το Δικαστήριο απέρριψε την ένσταση απαραδέκτου.

²⁶ Πρβλ. ΔΕΚ C-145/04, *Ισπανία/Ηνωμένο Βασίλειο*, 12.09.2006, ECLI:EU:C:2006:543, σκ. 66, ΔΕΚ C-300/04, *Eman και Sevinger*, 12.09.2006, ECLI:EU:C:2006:545, σκ. 53, ΔΕΚ C-650/13, *Delvigne*, 06.10.2015, ECLI:EU:C:2015:648, σκ. 42.

²⁷ Το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 22 αναλύεται στη μεν C-808/21 στις σκ. 91-127, στη δε C-814/21 στις σκ. 90-125.

²⁸ Πρβλ. τις Προτάσεις του Γεν. Εισαγγελέα για την C-808/21, J.R. de la Tour, 11.01.2024, ECLI:EU:C:2024:12, σημ. 64-65, και για την C-814/21, J.R. de la Tour, 11.01.2024, ECLI:EU:C:2024:15, σημ. 91-92, ο οποίος επισήμανε ότι «οι προαναφερθείσες Οδηγίες θέτουν απλώς και μόνον ένα ελάχιστο πλαίσιο εντός του οποίου η αρχή της ισότητας εξειδικεύεται για την άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι».

²⁹ Βλ. τις Προτάσεις του Γεν. Εισαγγελέα, ό.π., για την C-808/21, σημ. 66-87, ενώ για την C-814/21, σημ. 93-113.

ενέταξαν τις σχολιαζόμενες αποφάσεις στην ευρύτερη αφήγηση της προστασίας των αξιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης³⁰.

Πιο συγκεκριμένα, κατά το Δικαστήριο, τα εκλογικά δικαιώματα του άρθρου 22 της ΣΛΕΕ θα πρέπει να ερμηνεύονται σε συνδυασμό με τον θεσμό της ιθαγένειας της Ένωσης και σε μία ενιαία ενότητα με το δικαίωμα του άρθρου 21 της ΣΛΕΕ³¹. Έτσι, το Δικαστήριο έκρινε ότι, οι πολίτες της Ένωσης που άσκησαν το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής και κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος, πρέπει να μπορούν να ασκούν τα δικαιώματα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις τοπικές εκλογές και στις Ευρωεκλογές, όπως και οι υπήκοοι του εν λόγω κράτους μέλους, για να θεωρείται ότι πραγματώνεται ο σκοπός της ενίσχυσης της ευρωπαϊκής ταυτότητας.

Εν συνεχεία, το Δικαστήριο συνέδεσε τα εκλογικά δικαιώματα με την αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας του άρθρου 10 παρ. 1 της ΣΕΕ³², το οποίο συγκεκριμενοποιεί την αξία της δημοκρατίας του άρθρου 2 της ΣΕΕ³³. Ειδικότερα, θεώρησε ότι το άρθρο 22 της ΣΛΕΕ δεν προβλέπει τυπικώς μόνον τα δικαιώματα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι για τους «μετακινούμενους» πολίτες της Ένωσης, αλλά ευρύτερα προβλέπει τη συμμετοχή τους στη δημοκρατική ζωή. Συνεπώς, η ιδιότητα του μέλους σε πολιτικά κόμματα ή κινήματα κρίνεται απαραίτητη, καθώς αυτά συνιστούν τον αναγκαίο διαμεσολαβητή στα συστήματα αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας³⁴.

Τέλος, σύμφωνα με την κρίση του Δικαστηρίου, το δικαίωμα προσχώρησης των «μετακινούμενων» πολιτών της Ένωσης σε πολιτικό κόμμα στο κράτος κατοικίας τους συνδέεται με την ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 12 παρ. 1 του Χάρτη και στο αντίστοιχο 11 παρ. 1 της ΕΣΔΑ. Από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (εφεξής: ΕΔΔΑ) προκύπτει ότι το δικαίωμα στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι συμβάλλει στην ορθή και υγιή λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος³⁵.

II. Η ερμηνεία της ρήτρας «εθνικής ταυτότητας»

Το Δικαστήριο, αφού προσδιόρισε το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 22 της ΣΛΕΕ, εντάσσοντας σε αυτό τις προϋποθέσεις απόκτησης της ιδιότητας του μέλους πολιτικού κόμματος ή κινήματος, συνέχισε με την εξέταση της ύπαρξης απαγορευμένης διάκρισης εις βάρος των «μετακινούμενων» πολιτών της Ένωσης. Ειδικότερα, κατά την κρίση του Δικαστηρίου, συνιστά διαφορετική μεταχείριση απαγορευόμενη, κατ' αρχήν, από το άρθρο 22 της ΣΛΕΕ το γεγονός ότι οι πολίτες της Ένωσης δεν μπορούν να επιλέξουν ανάμεσα στο να προσχωρήσουν

³⁰. M. BRANCA, Membership in a Political Party or Movement contributes to the Effectiveness of the Political Rights granted to EU Citizens by Article 22 TFEU – Commission v Czech Republic (C-808/21) and Commission v Poland (C-814/21), EU Law Live, 03.12.2024, <https://eulawlive.com/analysis-membership-in-a-political-party-or-movement-contributes-to-the-effectiveness-of-the-political-rights-granted-to-eu-citizens-by-article-22-tfeu-commission-v-czech-republic/> (τελευταία πρόσβαση: 24.02.2025).

³¹. Σύμφωνα με το άρθρο 21 παρ. 1 της ΣΛΕΕ: «*1. Κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στις Συνθήκες και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή τους*».

³². Σύμφωνα με το άρθρο 10 παρ. 1 της ΣΕΕ: «*1. Η λειτουργία της Ένωσης θεμελιώνεται στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία*».

³³. Σύμφωνα με το άρθρο 2 της ΣΕΕ: «*Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών*».

³⁴. N. VISSERS, Defining Obligations contained in Democratic Principles: Member States cannot exclude EU Citizens from Political Party Membership (Cases C-814/21, C-808/21), EU Law Live, 10.12.2024, <https://eulawlive.com/op-ed-defining-obligations-contained-in-democratic-principles-member-states-cannot-exclude-eu-citizens-from-political-party-membership-cases-c-814-21-c-808-21/> (τελευταία πρόσβαση: 24.02.2025).

³⁵. ΕΔΔΑ *Gorzelik και άλλοι κατά Πολωνίας* (Προσφυγή No 44158/98), απόφαση της 17ης Φεβρουαρίου 2004 του Τμήματος Ευρείας Σύλληψης, παρ. 88-92.

σε ένα κόμμα ή να πολιτευτούν ως ανεξάρτητοι υποψήφιοι, εν αντιθέσει με ό,τι ισχύει για τους υπηκόους των δύο κρατών μελών³⁶.

Στο σημείο αυτό, η Τσεχία και η Πολωνία, προς δικαιολόγηση της διαφορετικής μεταχείρισης, υποστήριξαν ότι η εθνική τους νομοθεσία περί πολιτικών κομμάτων αποσκοπεί στη διασφάλιση του θεμελιώδους πολιτικού και συνταγματικού τους συστήματος. Με το επιχείρημα αυτό, τα δύο κράτη μέλη επικαλέστηκαν το άρθρο 4 παρ. 2 της ΣΕΕ, κατά το οποίο «η Ένωση σέβεται την εθνική τους ταυτότητα που είναι συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική τους δομή». Με απλά λόγια, ισχυρίστηκαν ότι ο αποκλεισμός των Ευρωπαίων πολιτών από τα εγχώρια πολιτικά κόμματα έχει ως σκοπό να αποφευχθεί πιθανή εμπλοκή τους σε ζητήματα που βαίνουν πέραν των τοπικών εκλογών και των Ευρωεκλογών και αφορούν την εθνική συνταγματική τους ταυτότητα, η οποία θα πρέπει να γίνεται σεβαστή από την Ένωση κατά το άρθρο 4 παρ. 2 της ΣΕΕ.

Ως απάντηση στο ανωτέρω επιχείρημα των δύο κρατών μελών, το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι το περιεχόμενο της εθνικής συνταγματικής ταυτότητας ενός κράτους μέλους δεν μπορεί να αποκλίνει από τις αξίες της Ένωσης, που περιέχονται στο άρθρο 2 της ΣΕΕ. Οι αξίες αυτές «αποτελούν μέρος της ίδιας της ταυτότητας της Ένωσης ως κοινής έννομης τάξης» και μπορούν να «συνεπάγονται νομικά δεσμευτικές υποχρεώσεις για τα κράτη μέλη»³⁷. Ιδίως, η δημοκρατική αρχή συνιστά αξία στην οποία βασίζεται η Ένωση και δεν αποτελεί απλή διακήρυξη, αλλά αποκτά συγκεκριμένο περιεχόμενο μέσω άλλων διατάξεων των Συνθηκών, όπως του άρθρου 10 παρ. 1 της ΣΕΕ.

Εντούτοις, το Δικαστήριο αφήνει κάποια διακριτική ευχέρεια στα δύο κράτη μέλη να περιορίσουν τη δράση των «μετακινούμενων» πολιτών της Ένωσης εντός του κόμματος σχετικά με ζητήματα που αφορούν τις εθνικές εκλογές. Άλλωστε, δεν μπορεί να γίνει δεκτό το επιχείρημα των κρατών, ότι ο αποκλεισμός ενός μέλους από τα εθνικά ζητήματα της χώρας θα αντέβαινε στη γενική αρχή της ίσης μεταχείρισης μεταξύ των μελών του κόμματος. Μία τέτοια διαφορετική μεταχείριση θα ήταν δικαιολογημένη, καθώς, όσον αφορά το δικαίωμα του εκλέγεσθαι στις εθνικές εκλογές, οι πολίτες της Ένωσης δεν βρίσκονται σε παρεμφερή θέση με τους υπηκόους του κράτους.

III. Καταληκτικές παρατηρήσεις

Το τμήμα μείζονος συνθέσεως του Δικαστηρίου τάχθηκε εξ ολοκλήρου υπέρ της Επιτροπής, αναγνωρίζοντας την ύπαρξη άμεσης σύνδεσης μεταξύ της ιδιότητας του μέλους πολιτικού κόμματος και της αποτελεσματικής άσκησης του δικαιώματος του εκλέγεσθαι στις τοπικές εκλογές και στις Ευρωεκλογές, με σκοπό την ισότιμη δημοκρατική συμμετοχή όλων των «μετακινούμενων» πολιτών της Ένωσης. Για να οδηγηθεί σε αυτό το συμπέρασμα, το Δικαστήριο υπογράμμισε τον θεμελιώδη ρόλο των πολιτικών κομμάτων στο πλαίσιο της αρχής της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, αρχή στην οποία βασίζεται η λειτουργία της Ένωσης (άρθρο 10 παρ. 1 της ΣΕΕ). Με τη σειρά της, η αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας συγκεκριμενοποιεί την αξία της δημοκρατίας του άρθρου 2 της ΣΕΕ. Έτσι, η συμβολή των σχολιαζόμενων αποφάσεων έγκειται, κυρίως, στην προστασία των δημοκρατικών αξιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ίσως, μάλιστα, θα μπορούσαν να αποτελέσουν και το σημείο εκκίνησης για την ενίσχυση της αξίας της δημοκρατίας.

³⁶. Η ύπαρξη διαφορετικής μεταχείρισης εξετάζεται στη μεν C-808/21 στις σκ. 128-152, στη δε C-814/21 στις σκ. 126-150.

³⁷. Βλ. ΔΕΕ C-808/21, σκ. 160 και C-814/21, σκ. 157.