

# ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ З ПРАВ ЛЮДИНИ У ВИБОРЧИХ СПРАВАХ



Вибрані рішення

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# **ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ З ПРАВ ЛЮДИНИ У ВИБОРЧИХ СПРАВАХ**

*Вибрані рішення*

**Рада Європи**

*Цю збірку розроблено Управлінням з виборів та демократії участі Ради Європи за сприяння та в рамках проєкту «Підтримка прозорості, інклюзивності та чесності виборчої практики в Україні» на запит Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду.*

*Збірка не є всеохопною та була розроблена виключно з метою інформування.*

*Збірку надруковано за погодженням з Радою Європи, проте переклад документів українською мовою є виключною відповідальністю перекладача. Запити щодо цієї публікації мають бути адресовані Управлінню з виборів та демократії участі Ради Європи на електронну пошту [electoral.assistance@coe.int](mailto:electoral.assistance@coe.int) або Директорату комунікацій (F-67075 Strasbourg Cedex або [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)).*

*Оформлення обкладинки, дизайн та верстка: Олена Падолко  
Коректор: Сергій Чемеркін  
Фото: © shutterstock*

*Council of Europe Publishing  
F-67075 Strasbourg Cedex  
[book.coe.int](http://book.coe.int)*

*© Рада Європи, грудень 2021 р.*

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



Council of Europe Electoral Laboratory

---

▶ <b>СПРАВА «ГЛІММЕРВЕЕН І ХАГЕНБІК ПРОТИ НІДЕРЛАНДІВ»</b>	<b>6</b>
<i>(Glimmerveen and Hagenbeek v. the Netherlands)</i> , рішення від 11 жовтня 1979 року, заяви № 8348/78 та 8406/78	
▶ <b>СПРАВА «ОБ'ЄДНАНА КОМУНІСТИЧНА ПАРТІЯ ТУРЕЧЧИНИ ТА ІНШІ ПРОТИ ТУРЕЧЧИНИ»</b>	<b>14</b>
<i>(United Communist Party of Turkey v. Turkey)</i> , рішення від 30 січня 1998 року, заява № 19392/92	
▶ <b>СПРАВА «ПОДКОЛЗІНА ПРОТИ ЛАТВІЇ»</b>	<b>38</b>
<i>(Podkolzina v. Latvia)</i> , рішення від 9 квітня 2002 року, заява № 46726/99	
▶ <b>СПРАВА «АРТЬОМОВ ПРОТИ РОСІЇ»</b>	<b>51</b>
<i>(Artyomov v. Russia)</i> , рішення від 7 грудня 2006 року, заява № 17582/05	
▶ <b>СПРАВА «РОСІЙСЬКА КОНСЕРВАТИВНА ПАРТІЯ ПІДПРИЄМЦІВ ТА ІНШІ ПРОТИ РОСІЇ»</b>	<b>59</b>
<i>(Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia)</i> , рішення від 11 січня 2007 року, заяви № 55066/00 та 55638/00	
▶ <b>СПРАВА «РОБІТНИЧА ПАРТІЯ ГРУЗІЇ ПРОТИ ГРУЗІЇ»</b>	<b>77</b>
<i>(Georgian Labour Party v. Georgia)</i> , рішення від 8 липня 2008 року, заява № 9103/04	
▶ <b>СПРАВА «"ЕРРІ БАТАСУНА" ТА "БАТАСУНА" ПРОТИ ІСПАНІЇ»</b>	<b>109</b>
<i>(Herri Batasuna and Batasuna v. Spain)</i> , рішення від 30 червня 2009 року, заяви № 25803/04 та 25817/04	
▶ <b>СПРАВА «ЕЧЕВЕРРІЯ, БАРРЕНА АРСА, НАФАРРОАКО АВТОДЕТЕРМІНАЦІО БІЛЬГУНЕА І АЙАРАКО ТА ІНШІ ПРОТИ ІСПАНІЇ»</b>	<b>134</b>
<i>(Etxeberria, Barrena Arza, Nafarroako Autodeterminazio Bilgunea and Aiarako and Others v. Spain)</i> , рішення від 30 червня 2009 року, заяви № 35579/03, 35613/03, 35626/03 і 35634/03	
▶ <b>СПРАВА «"ОРЛОВСЬКА ІСКРА" ПРОТИ РОСІЇ»</b>	<b>151</b>
<i>(Orlovskaya Iskra v. Russia)</i> , рішення від 21 лютого 2017 року, заява № 42911/08	
▶ <b>СПРАВА «МЕТКА ЗЕВНІК ТА ІНШІ ПРОТИ СЛОВЕНІЇ»</b>	<b>182</b>
<i>(Zevnik and others v. Slovenia)</i> , рішення від 12 листопада 2019, заява № 54893/18	
▶ <b>СПРАВА «ПАРТІЯ УГОРСЬКОГО ДВОХВОСТОГО СОБАКИ ПРОТИ УГОРЩИНИ»</b>	<b>193</b>
<i>(Magyar Kétfarkú Kutya Párt v. Hungary)</i> , рішення від 20 січня 2020 року, заява № 201/17	
▶ <b>СПРАВА «ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "ПАТРІЯ" ТА ІНШІ ПРОТИ РЕСПУБЛІКИ МОЛДОВА»</b>	<b>224</b>
<i>(Political Party "Patria" and Others v. the Republic of Moldova)</i> , рішення від 4 серпня 2020 року, заяви № 5113/15 та 14 інших	

---



# СПРАВА «ГЛІММЕРВЕЄН І ХАГЕНБІК ПРОТИ НІДЕРЛАНДІВ»

(Заяви №8348/78 і 8406/78) (об'єднані)

---

**РІШЕННЯ КОМІСІЇ** від 11 жовтня 1979 року – щодо прийнятності заяв

---

**Частина 2 статті 10 Конвенції:** *Обов'язки та відповідальність, які супроводжують реалізацію права на свободу вираження поглядів, відображені, зокрема, у статті 17 Конвенції.*

**Стаття 17 Конвенції:** *Стаття 17 охоплює, по суті, ті права, які могли б сприяти спробам вивести з них право займатися діяльністю, спрямованою на нівелювання прав і свобод, викладених у Конвенції.*

*У цій справі стаття 17 не дозволяє застосовувати статтю 10 для поширення ідей, які становлять расову дискримінацію, а також статтю 3 Першого протоколу для підтримки кандидата, який іде на вибори з програмою расової дискримінації.*

**Стаття 3 Першого протоколу:** *Чи застосовне це положення до муніципальних виборів у Нідерландах? (Питання не розглядалося).*

---

## ФАКТИ

1. Перший заявник, пан Гліммервеєн, народився 1928 року. Він голландець за громадянством, проживає в Гаазі, за професією бухгалтер. Другий заявник, пан Хагенбік, народився 1946 року. Він голландець за громадянством, проживає в Хуйзені, працює офіціантом. Обох заявників представляє пан В. Дж. Велфорт, адвокат, який практикує у Гаазі.

Ці заяви стосуються різних наборів фактів – А і В. Частину А подано лише першим заявником.

## ЧАСТИНА А

2. 1974 року заявник став головою Nederlandse Volks Unie (N.V.U.), політичної партії, створеної 1971 року, основними принципами якої, як їх описує заявник, є концепція світу, де кожній нації надано належну державу, а також переконання, що загальним інтересам держави найкраще відповідає етнічне гомогенне населення, а не змішані раси.
3. 29 березня 1977 року його було засуджено Регіональним судом Роттердама до двотижневого тюремного ув'язнення за зберігання з метою розповсюдження 30 серпня 1976 року у Східамі листівок, які суд визнав такими, що підбурюють до расової дискримінації (стаття 137 (е) Кримінального кодексу Нідерландів<sup>1</sup>). Листівки було конфісковано.
4. Заявник оскаржив своє засудження та вирок до Апеляційного суду Гааги. Суд, зокрема, вказав на використання разом таких слів, як: «білі голландці (у заголовку), білі співгромадяни, наш білий народ»<sup>2</sup>, а також указав на такі фрагменти:

*«Правда полягає в тому, що переважній більшості нашого населення вже давно набридла присутність у нашій країні сотень тисяч суринамців, турків та інших так званих запрошених робітників, які до того ж тут зовсім не потрібні, і що органи влади як слуги нашого народу мають подбати про те, щоб ці небажані чужинці якнайшвидше покинули нашу країну», «Щойно Nederlandse Volks Unie отримає політичну владу в нашій країні, вона наведе порядок у цій справі й для початку вижене з Нідерландів усіх суринамців, турків та інших так званих запрошених робітників...»<sup>3</sup>*

Суд вирішив, що наведені вище фрагменти становлять підбурювання до дискримінації за ознакою раси, при цьому розуміючи, що поняття раси також передбачає етнічну національність.

Суд нагадав, що більша частина «суринамців», які проживали в Нідерландах 1976 року, мали нідерландське громадянство, та що виселення всіх суринамців без будь-якого розрізнення як небажаних чужинців має розглядатися як серйозна форма расової дискримінації. Крім того, Суд постановив, що вміст листівки в цілому не міг вважатися фактичною інформацією. 16 серпня 1977 року Апеляційний суд Гааги підтвердив засудження заявника.

5. Заявник оскаржив вирок до Верховного суду в Гаазі. Він стверджував, серед іншого, (а) що стаття 137 (е) Кримінального кодексу Нідерландів була застосована неправильно, оскільки Nederlandse Volks Unie передбачала реалізацію своїх цілей лише «законними засобами», (б) що мало місце недотримання статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також (в) статті 5 Конституції Нідерландів, яка проголошує, що «кожен громадянин Нідерландів має право бути державним службовцем».

1 Ст. 137 (е) Кримінального кодексу Нідерландів забороняє, крім іншого, висловлювання поглядів, які можуть бути образливими для групи людей через їхню расу, релігію чи інші переконання, або які розпалюють ненависть, дискримінацію проти людей чи насильницьку поведінку щодо людей через їхню расу, релігію чи інші переконання, крім випадків, коли ці погляди висловлюються з метою передавання інформації.

2 «blanke Nederlanders, blanke stadsgenoten, one blanke Nederlandse volk».

3 «De waarheid is, dat het grootste deel van one volk el lang genoeg heeft van de aanwezigheid l n ons land van honderdduizenden Surinamers, Turken en andere zogenaamde gastarbeiders, die hier bovendien helemaal niet nodig ziin en dal de overheid als dienaes van ons volk maer heeft te zorgen dat deze ongewenste vreemdenngen zo soedig mogelijk one land verlaten; Zodra de N.V.U. de politleke machi in ans land heeft veroverd, zal zij orde op zaken stellen en om te beginnen: al Alle Surinamers, Turken en antlere zogenaamde gaslarbeiders uit Nederland verwiideren...»

Верховний суд відхилив цю заяву, визнавши наведені вище доводи (а) невідповідними, (б) безпідставними в світлі частини 2 статті 10 та (в) необґрунтованими. Рішення Верховного суду датоване 14 березня 1978 року.

## **ЧАСТИНА В подається обома заявниками:**

6. 18 квітня 1978 року центральні виборчі ради на виборах до міських рад Амстердама та Гааги отримали список кандидатів, що не містив заголовка, й у якому обидва заявники фігурували як кандидати.
7. Центральна виборча рада з виборів до міської ради Амстердама 21 квітня 1978 року визнала цей список недійсним. Підстави для цього рішення були такі:
  - a. У списку першим кандидатом фігурував пан М. Г. Гліммервеєн, а шостим кандидатом – пан Дж. П. Дж. С. Хагенбік, тоді як список був поданий третьою особою.
  - b. Особи, згадані в пункті (а), були, як випливає з рішення Регіонального суду Амстердама від 8 березня 1978 року<sup>4</sup>, президентом, віцепрезидентом і секретарем *Nederlandse Volks Unie*.
  - c. Члени керівної ради *Nederlandse Volks Unie*, згадані в пункті (b), відповідно до вищезазначеного рішення ніяк не відмежовувалися від поглядів і проявів *Nederlandse Volks Unie* щодо раси, кольору шкіри, походження, громадянства й національності певних груп.
  - d. Кандидати, згадані в пункті (а), поділяли погляди *Nederlandse Volks Unie*, що також стосувалося решти кандидатів у списку, які заявили про свою готовність увійти до одного списку разом із членами керівної ради *Nederlandse Volks Unie*, згаданими в пункті (а).
  - e. Отже, цей список кандидатів варто було розглядати як список кандидатів від *Nederlandse Volks Unie*.
  - f. *Nederlandse Volks Unie*, як випливає з рішення, що згадується в пункті (b), була забороненим об'єднанням.
  - g. Законодавство Нідерландів не дозволяло Центральній виборчій раді оголошувати дійсним список кандидатів, який варто розглядати як список кандидатів від *Nederlandse Volks Unie*.

Один із членів Центральної виборчої ради висловив окрему думку. На його думку, Закон Нідерландів «Про вибори» не містить жодних підстав для ухвалення рішення про визнання списку недійсним на цих підставах<sup>5</sup>, і, крім того, кандидати були позбавлені права балотуватися на виборах, а таке рішення міг ухвалити лише суд.

8. Центральна виборча рада Гааги 24 квітня 1978 року так само оголосила список недійсним. Це було зроблено на таких підставах:

Першим та останнім кандидатами у списку були президент та віцепрезидент забороненого об'єднання *Nederlandse Volks Unie*. Заборонений характер об'єднання впливав із рішення Регіонального суду Амстердама. На запит цього суду лідери об'єднання заявили, що об'єднання має твердий намір продовжувати свою політичну діяльність, навіть якщо доведеться її здійснюватися іншими засобами, ніж ті, що використовувалися досі. Наразі в Амстердамі, Роттердамі та Гаазі були подані списки, де кандидатами висуваються пан Гліммервеєн і пан Хагенбік, які є президентом і віцепрезидентом забороненого об'єднання. В Амстердамі до списку також була внесена третя особа, що є секретарем цього об'єднання.

1974 року пан Гліммервеєн балотувався як кандидат на виборах до міської ради Гааги. Тоді він був єдиним кандидатом від списку під назвою «*Nederlandse Volks Unie*».

На початку цього року (1968) реєстрація в Амстердамі та Роттердамі назви політичної групи *Ijst Glimmerveen* була скасована в апеляційному порядку<sup>6</sup> *Kiesraad* (Виборчою радою) з огляду на те, що політичні цілі *Ijst Glimmerveen* можна вважати ідентичними цілям забороненого об'єднання *Nederlandse Volks Unie*.

4 Вищезгадане рішення ґрунтувалося на ст. 15 і 16 розділу II Цивільного кодексу. Суд, визнавши *N.V.U.* забороненим об'єднанням, відхилив клопотання прокуратури про ліквідацію цього об'єднання. Апеляція заявника на цю ухвалу була визнана неприйнятною Апеляційним судом Амстердама 3 червня 1978 року, оскільки апеляція була спрямована проти обґрунтування ухвали, а не проти її резолютивних частин.

5 У Законі Нідерландів «Про вибори» від червня 1951 року в положенні H5 підсумовуються підстави, через які список може бути визнаний недійсним. Вони мають здебільшого формальний характер, а саме: дата та час внесення грошових коштів, внесення певної суми коштів, необхідна кількість підписантів, чи список було передано особисто особою, яка позбавлена права балотуватися та як така не внесена до виборчого реєстру.

6 Цей засіб захисту передбачений у статті G3.5 закону «Про вибори».



З огляду на вищезгадані причини Центральна виборча рада Гааги дійшла висновку, що подання *lijst Glimmerveen* у громадах Амстердама, Роттердама та Гааги можна обґрунтовано розглядати як приховані дії забороненого об'єднання. Дійсно, закон «Про вибори», зокрема його положення Н5, не передбачає такої підстави для відхилення списку. Проте було зрозуміло, що Центральна виборча рада має дотримуватися інших наявних положень законодавства, зокрема тих, що стосуються заборонених об'єднань. Статтею 162 Кримінально-процесуального кодексу передбачалося, що посадовці, які під час виконання своїх службових обов'язків дізналися про злочинне діяння, у розкритті якого вони не звинувачуються, зобов'язані викривати ці діяння. Оскільки діяльність забороненого об'єднання карається відповідно до частини 2 статті 140 Кримінального кодексу Нідерландів, Центральна виборча рада, прийнявши список, сприяла б забороненій діяльності.

Двоє членів ради вважали, що вона не має повноважень не приймати список, оскільки подання списку не має характеру запиту, щодо якого виборча рада мала приймати рішення. Отже, вона мала лише викрити діяння, як того вимагає від них стаття 162 Кримінально-процесуального кодексу. Вони визнали, що підстави, які стосуються громадського порядку та/або моралі, переважають, але вважали, що вони виходять за рамки статті Н5 закону «Про вибори», та що стаття G3.3 того самого закону<sup>7</sup> не застосовна тут за аналогією.

9. Двоє інших кандидатів, зазначених у тому самому списку, оскаржили рішення Центральної виборчої ради Амстердама від 21 квітня 1978 року до ради провінції Північної Голландії. Цей засіб правового захисту передбачено статтею Н7 закону «Про вибори». Рада провінції Північна Голландія відхилила апеляцію 28 квітня 1978 року як необґрунтовану.

Вона вважала, *inter alia*, що з рішення Регіонального суду Амстердама від 8 березня 1978 року випливає (див. примітку на стор. 190),

- що пан Гліммервеєн і пан Хагенбік були президентом і віцепрезидентом об'єднання;
- що суд у вищезгаданому рішенні кваліфікував *Nederlandse Volks Unie* як заборонене об'єднання на підставі вимог громадського порядку та моралі в Нідерландах;
- що, навіть більше, вищезгадані кандидати відповідно до рішення суду Амстердама зовсім не відмежовувалися від рішень і заяв *Nederlandse Volks Unie*;
- що суд Амстердама вважав, що цілі тієї групи людей, які бажали взяти участь у виборах до міської ради Амстердама, могли бути тільки такими самими, як і у *Nederlandse Volks Unie*, чиї цілі суперечать громадському порядку;
- що на додаток до підстав, зазначених у законі «Про вибори», застосовні й вищі неписані правові принципи, вкорінені у правовій свідомості голландського народу;
- що саме з цих причин Центральна виборча рада справедливо визнала список недійсним.

10. Перший заявник оскаржив рішення Центральної виборчої ради Гааги до Ради провінції Південної Голландії. Рада провінції Південної Голландії відхилила апеляцію 2 травня 1978 року з таких причин:

Стаття G3.3(a) закону «Про вибори» передбачає можливість відхилення запиту політичної партії чи групи щодо присвоєння їй або вказування певної її назви, чи того й іншого, у реєстрі, який веде Центральна виборча рада з метою обрання членів міської ради, якщо для цього є підстави, пов'язані з громадським порядком і мораллю.

Було б нелогічно, якби на підставі цього положення можна було відмовити в реєстрації назви політичної партії, а список як такий не можна було б визнати недійсним з аналогічних підстав. У квітні 1978 року ця виборча рада відхилила апеляцію, подану Гаазьким відділом *Nederlandse Volks Unie* на рішення Центральної виборчої ради Гааги про відмову в реєстрації *Nederlandse Volks Unie*, або *N.V.U.*, вважаючи, що її цілі суперечать громадському порядку. Наміром законодавчого органу не могло б бути унеможливлення того, щоб, з одного боку, прохання про реєстрацію назви певної партії або її зазначення було відхилено на тій підставі, що воно є несумісним з поняттями громадського порядку, тоді як, з другого боку, було б неможливо оголосити недійсним список, який використовується забороненим об'єднанням як прикриття.

Три члени ради провінції проголосували за вищезгадане рішення, а два члени – проти.

<sup>7</sup> Стаття G3.3(a) закону «Про вибори» передбачає, що в реєстрації або зазначенні назви політичної групи в цілях муніципальних виборів може бути відмовлено з підстав, пов'язаних із громадським порядком та мораллю.

## 11. СКАРГИ

Заявники вважають, що їм не право на свободу думки, свободу вираження поглядів загалом та свободу вираження поглядів у контексті виборів зокрема було поставлено під загрозу. Отже, вони вбачають у цьому порушення статей 9 і 10 Конвенції. Крім того, вони наполягають на порушенні статті 3 Протоколу № 1 з огляду на вищезазначені факти.

Що стосується другої частини заяви, заявники подають таку додаткову скаргу:

*Рішення рад провінцій Північної Голландії та Південної Голландії фактично позбавили їх права взяти участь у виборах. Згідно зі статтею 90 і статтею 152 Конституції Нідерландів таке рішення може приймати лише суд, яким зазначені ради не були<sup>8</sup>.*

Вони просять Комісію втрутитися, щоб гарантувати їм повне користування вищезгаданими основними правами.

## ПРАВО

Заявники скаржаться на те, що органи влади Нідерландів, з одного боку, засуджуючи їх за володіння з метою розповсюдження листівок, що вважалися такими, які підбурюють до расової дискримінації, а з другого боку, заважаючи їм узяти участь у муніципальних виборах в Амстердамі та Гаазі, понехтували їхніми базовими й фундаментальними правами, викладеними у Конвенції. Комісія вважає, що ці скарги стосуються здебільшого статті 10 Конвенції та статті 3 Протоколу № 1.

### Стосовно статті 10 Конвенції

Стаття 10 Конвенції передбачає:

- «1. Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право передбачає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств.
2. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду».

Різни оскаржувані заходи (засудження заявників і рішення про визнання недійсними виборчих списків, у яких вони фігурували), становили, і уряд цього не заперечував, втручання органів державної влади в користування ними свободою вираження поглядів, гарантованою частиною 1 тексту, процитованого вище.

Комісія нагадує, що Європейський суд з прав людини у рішенні у справі «Хендісайд проти Сполученого Королівства» (*Handyside v. United Kingdom*), 7 грудня 1976 року, серія А, № 24, пункт 491) постановив, що свобода вираження поглядів – одна з найважливіших основ демократичного суспільства, одна з основних умов його прогресу та розвитку кожної людини. Він додав: «Згідно з частиною 2 статті 10 це стосується не тільки "інформації" або "ідей", які сприймаються прихильно або вважаються необразливими чи нейтральними, а й тих, які ображають, шокують або збурюють державу чи будь-яку верству населення. Такі вимоги плюралізму, толерантності та широти мислення, без яких не буває "демократичного суспільства"».

Суд також постановив у вищезазначеному рішенні, що «будь-хто, хто користується своєю свободою вираження поглядів, бере на себе "обов'язки та відповідальність", обсяг яких залежить від його ситуації та технічних засобів, що він їх використовує».

Комісія вважає, що обов'язки та відповідальність, про які йдеться вище, ще переконливіше викладені у більш загальному положенні, а саме в статті 17 Конвенції, яка зазначає таке:

*«Жодне з положень цієї Конвенції не може тлумачитись як таке, що надає будь-якій державі, групі чи особі право займатися будь-якою діяльністю або вчиняти будь-яку дію, спрямовану на скасування будь-яких прав і свобод, визнаних цією Конвенцією, або на їх обмеження в більшому обсязі, ніж це передбачено в Конвенції».*

8 Позбавлення права балотуватися на виборах фактично може бути оголошене як додаткове покарання (стаття 28(3) Кримінального кодексу).

Загальною метою статті 17 є запобігання зловживанню тоталітарними групами у власних інтересах принципами, проголошеними Конвенцією. Для досягнення цієї мети не обов'язково позбавляти всіх гарантованих прав і свобод тих осіб, які були визнані такими, що залучені до діяльності, спрямованої на знищення будь-яких з цих прав і свобод. Стаття 17 охоплює, по суті, ті права, використання яких сприятиме спробам вивести з них право особисто займатися діяльністю, спрямованою на нівелювання будь-яких прав і свобод, викладених у Конвенції (див. справу «Лоулесс проти Ірландії» (*Lawless v. Ireland*) (по суті), рішення від 1 липня 1961 року, пункт 6 підрозділу «Право» на с. 45).

З огляду на вищезазначені міркування Комісія розглянула скарги заявників.

У заголовку листівки, яка призвела до засудження заявників, міститься звернення до «білих голландців». У зверненні містяться висловлювання на кшталт «переважній більшості нашого населення вже давно набридла присутність у нашій країні сотень тисяч суринамців, турків та інших так званих запрошених робітників, які до того ж тут зовсім не потрібні, й ... органи влади мають лише подбати про те, щоб ці небажані чужинці якнайшвидше покинули нашу країну».

Далі оголошується, що «N.V.U. продовжить свою боротьбу за білих людей Нідерландів доти, допоки політична влада [певних політичних партій] та інших пов'язаних із ними сторін не буде остаточно зруйнована. Щойно Nederlandse Volks Unie отримає політичну владу в нашій країні, вона наведе порядок у цій справі, а для початку: 1) вижене з Нідерландів суринамців, турків та інших так званих запрошених робітників...».

Отже, політика, яку відстоювали заявники, надихається загальною метою виселити всіх небілих людей із території Нідерландів, незважаючи на їхнє громадянство, період проживання, родинні зв'язки, а також соціальні, економічні, гуманітарні чи інші міркування. Комісія вважає, що ця політика явно містить елементи расової дискримінації, яка заборонена Конвенцією й іншими міжнародними угодами.

Стаття 14 Конвенції передбачає, що користування правами і свободами, викладеними в Конвенції, забезпечується без дискримінації за будь-якою ознакою, як-от, *inter alia*, за расою чи кольором шкіри.

У минулому Комісія заявляла, що дискримінація за ознакою раси сама собою за певних обставин може становити поводження, що принижує гідність у розумінні статті 3 Конвенції (див. ухвалу про прийнятність заяв №№ 4403/70 та ін., справи азіатів Східної Африки, *Збірник рішень* 36, сс. 92, 117).

Четвертий протокол до Конвенції встановлює принцип, згідно з яким громадяни не можуть бути колективно або індивідуально вислані з держави, громадянами якої вони є, а іноземці не можуть висилатися колективно. Втім, Нідерланди не приєдналися до цього протоколу, але ніщо не заважає їм самостійно або через інші міжнародні зобов'язання, окрім тих, що випливають із Четвертого протоколу, ухвалювати заходи, спрямовані на дотримання цих прав.

Уряд дійсно звернув увагу комісії, зокрема, у світлі статті 60 Конвенції, на міжнародні зобов'язання Нідерландів відповідно до Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 року, до якої Нідерланди приєдналися 1971 року.

Дозволяючи заявникам вільно та без покарання проголошувати свої ідеї, органи влади Нідерландів, безумовно, заохочуватимуть дискримінацію, заборонену положеннями Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, згаданими вище, та вищезгаданою Нью-Йоркською конвенцією 1965 року.

Комісія вважає, що вираження політичних ідей заявників є діяльністю у розумінні статті 17 Конвенції.

Заявники, по суті, прагнуть скористатися статтею 10, щоб забезпечити підстави відповідно до Конвенції для обґрунтування права займатися цією діяльністю, яка, як показано вище, суперечить тексту та духу Конвенції, і таке право, якщо воно буде надано, сприятиме нівелюванню прав і свобод, зазначених вище.

Отже, Комісія вважає, що заявники не можуть посилатися на статтю 10 Конвенції на підставі положень статті 17 Конвенції.

### **Стосовно статті 3 Першого протоколу**

*Стаття 3 Першого протоколу передбачає:*

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

Комісія нагадує, що в минулому вона проголошувала, що стаття 3 Першого протоколу в принципі гарантує право голосу та право балотуватися кандидатом на виборах законодавчого органу (ухвала про прийнятність заяв №№ 6745/74 і 6746/74 проти Бельгії, *Рішення та звіту 2*, с. 110).

Утім, у цій справі виникає питання, чи наділена муніципальна рада згідно з голландським законодавством такими нормативними повноваженнями, що її можна було б вважати «законодавчим органом» у значенні цього положення (див. заяви №№ 6745/74 та 6746/74, *Рішення та звіту 2*, с. 40).

Однак Комісія не бачить необхідності в тому, щоб вирішувати вищезазначені питання, оскільки вважає, що заявники мали намір брати участь у цих виборах і скористатися зазначеним правом із метою, яку Комісія щойно визнала неприйнятною відповідно до статті 17 стосовно скарг за статтею 10 Конвенції.

Заявники дійсно не мали наміру брати участь у вищезгаданих виборах від імені Nederlandse Volks Unie. Однак Комісія зазначає, що Регіональний суд Амстердама підтвердив, що політичні лідери Nederlandse Volks Unie заявляли, що вони прагнуть досягати своїх цілей і завдань, навіть якщо формально це робиться не від імені цього об'єднання. Комісія також зазначає, що Центральна виборча рада Гааги виходила з того, що політичні цілі, які стояли за списком, представленим заявниками, були ідентичними цілям Nederlandse Volks Unie, а також що Центральна виборча рада Амстердама так само покладалася на вищенаведений висновок Регіонального суду Амстердама, згідно з яким заявники не мали наміру відмежовуватися від політичної платформи Nederlandse Volks Unie. Щодо цього заявники не надали жодних доказів протилежного. Крім того, Комісія зауважує, посилаючись на мотивоване рішення різних органів влади Нідерландів, що відхилення списку не може характеризуватися як свавільне діяння з будь-яких інших причин.

Тому Комісія вважає, що, навіть якщо припустити застосовність статті 3 Першого протоколу, заявники не можуть скористатися правом, захищеним цим положенням, враховуючи статтю 17 Конвенції.

Підводячи підсумок, Комісія вважає, що заявники не можуть посилатися на статтю 10 Конвенції чи статтю 3 Першого протоколу на підставі положень статті 17 Конвенції.

Із цього випливає, що заяви несумісні з положеннями Конвенції у значенні частини 2 статті 27.

На цих підставах Комісія

***ВИЗНАЄ ЦІ ЗАЯВИ НЕПРИЙНЯТНИМИ.***



# СПРАВА «ОБ'ЄДНАНА КОМУНІСТИЧНА ПАРТІЯ ТУРЕЧЧИНИ ТА ІНШІ ПРОТИ ТУРЕЧЧИНИ»

(Заява № 133/1996/752/951)

---

## РІШЕННЯ

*Це рішення підлягає редакторській перевірці перед його відтворенням в остаточній редакції у Reports of Judgments and Decisions за 1998 рік. Цей збірник можна отримати у видавництві Carl Heymanns Verlag KG (адреса: Luxemburger Straße 449, D-50939 Köln), яке займається його розповсюдженням у співпраці з агентами в деяких країнах, переліченими на наступній сторінці.*

---

**СТРАСБУРГ**  
**30 січня 1998 року**

## Агенти

- **Бельгія:**  
видавництво Etablissements Emile Bruylant (адреса: rue de la Régence 67, B-1000 Bruxelles)
- **Люксембург:**  
видавництво Librairie Promoculture (адреса: 14, rue Duchscher (place de Paris), B.P. 1142, L-1011 Luxembourg-Gare)
- **Нідерланди:**  
видавництво B.V. Juridische Boekhandel & Antiquariaat A. Jongbloed & Zoon (адреса: Noordeinde 39, NL-2514 GC's-Gravenhage)

# СТИСЛИЙ ВИКЛАД<sup>1</sup>

*Рішення винесене Великою Палатою*

*Туреччина – розпуск політичної партії Конституційним судом*

## I. СТАТТЯ 11 КОНВЕНЦІЇ

### A. Чи була застосовна стаття 11

За формулюванням статті 11 профспілки – лише один із прикладів серед багатьох форм реалізації права на свободу об'єднання.

Політичні партії були формою об'єднання, необхідною для належного функціонування демократії; з огляду на важливу роль демократії у системі Конвенції не могло бути жодного сумніву в тому, що політичні партії підпадали під дію статті 11.

Об'єднання не позбавлялося захисту, передбаченого Конвенцією, лише тому, що органи державної влади розцінювали його діяльність як таку, що підриває конституційну форму державного устрою та закликає до запровадження обмежень – стаття 1 Конвенції аж ніяк не розрізняє типи відповідної норми чи заходу та не унеможлиблює жодну частину «юрисдикції» держав-членів із перевірки відповідно до Конвенції – отже, політична та інституційна організація держав-членів мала поважати права та принципи, закріплені в Конвенції, – системі Конвенції притаманний компроміс між вимогами щодо захисту демократичного суспільства та індивідуальними правами.

Захист, передбачений статтею 11, тривав протягом усього періоду існування об'єднання, а його розпуск органами влади країни мав відповідно задовольняти вимоги пункту 2.

### B. Дотримання статті 11

1. Чи було втручання  
*У права всіх трьох заявників.*
2. Чи було втручання виправданим
  - (a) *«Передбачене законом»*  
Безсумнівно.
  - (b) *Легітимна мета*  
Захист «національної безпеки».
  - (c) *«Необхідне в демократичному суспільстві»*
  - (i) Загальні принципи

Статтю 11 також варто було розглядати з огляду на статтю 10 – оскільки діяльність політичних партій сама собою становила колективне здійснення свободи вираження поглядів, вони мали право звертатися по захист, передбачений статтями 10 і 11.

Політичні партії зробили незамінний внесок у політичні дебати, які лежали в основі поняття демократичного суспільства.

Демократія – це, безперечно, засаднича риса «європейського суспільного порядку» – преамбула Конвен-

<sup>1</sup> Цей стислий виклад Секретаріату не накладає на Суд жодних зобов'язань.



ції встановлює дуже чіткий зв'язок між Конвенцією та демократією – видається, що демократія – це лише політична модель, передбачена Конвенцією, а тому вона єдина сумісна з нею – Суд визначив, що певні положення Конвенції характерні для демократичного суспільства.

Винятки, викладені у статті 11, варто тлумачити виключно в контексті політичних партій – лише обмежена свобода розсуду паралельно із суворим європейським наглядом.

### *(ii) Застосування принципів до цієї справи*

Об'єднану комуністичну партію Туреччини (надалі – ОКПТ) розпустили ще до того, як вона змогла розпочати свою діяльність, лише на підставі її статуту та програми.

Вибір назви політичної партії в принципі не міг виправдати такий радикальний захід, як її розпуск, за відсутності інших відповідних та достатніх обставин – немає жодних конкретних доказів того, що, вирішивши назвати себе «комуністичною», ОКПТ обрала політику, яка реально загрожувала турецькому суспільству або турецькій державі.

Програма ОКПТ стосувалася громадян курдського походження – не було підстав перешкоджати діяльності політичної групи виключно тому, що вона прагнула вести дискусію щодо суспільного становища частини населення держави та брати участь у політичному житті країни, щоб знайти відповідно до демократичних норм рішення, які б задовольнили всі зацікавлені сторони.

Немає жодних доказів, які б дозволили Суду дійти висновку (за відсутності будь-якої діяльності ОКПТ), що партія несла будь-яку відповідальність за проблеми, до яких призвів тероризм у Туреччині, – застосувати статтю 17 не потрібно.

**Висновок:** порушення (одностайно).

## **II. СТАТТІ 9, 10, 14 І 18 КОНВЕНЦІЇ**

Скарги на порушення цих статей не розглядаються в цьому судовому провадженні.

**Висновок:** вирішувати це питання не потрібно (одностайно).

## **III. СТАТТІ 1 І 3 ПРОТОКОЛУ №1**

**Оскаржувані заходи:** побічні наслідки розпуску ОКПТ.

**Висновок:** вирішувати це питання не потрібно (одностайно).

## **IV. СТАТТЯ 50 КОНВЕНЦІЇ**

### **A. Моральна шкода**

ОКПТ: причинно-наслідкового зв'язку з порушенням не виявлено.

Пан Саргин (Mr Sargin) та пан Ягджи (Mr Yađci): саме встановлення факту порушення є достатньою компенсацією.

### **B. Судові витрати**

Присуджено частково.

**Висновок:** держава-відповідач повинна виплатити заявникам зазначену суму витрат (одностайно).

## ПОСИЛАННЯ НА ПРАКТИКУ СУДУ

14 листопада 1960 року та 1 липня 1961 року, «Лоулесс проти Ірландії» (*Lawless v. Ireland*); 7 грудня 1976 року, «К'єлдсен, Буск Мадсен та Педерсен проти Данії» (*Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark*); 7 грудня 1976 року, «Хендсайд проти Сполученого Королівства» (*Handyside v. the United Kingdom*); 18 січня 1978 року, «Ірландія проти Сполученого Королівства» (*Ireland v. the United Kingdom*); 6 вересня 1978 року, «Класс та інші проти Німеччини» (*Klass and Others v. Germany*); 26 квітня 1979 року, «"Санді Таймс" проти Сполученого Королівства» (№ 1) (*Sunday Times v. the United Kingdom*) (no. 1); 13 травня 1980 року, «Артико проти Італії» (*Artico v. Italy*); 13 серпня 1981 року, «Янг, Джеймс і Вебстер проти Сполученого Королівства» (*Young, James and Webster v. the United Kingdom*); 8 липня 1986 року, «Лінгенс проти Австрії» (*Lingens v. Austria*); 2 березня 1987 року, «Матьє-Моен і Клерфей проти Бельгії» (*Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*); 7 липня 1989 року, «Соерінг проти Сполученого Королівства» (*Soering v. the United Kingdom*); 23 квітня 1992 року, «Кастеллс проти Іспанії» (*Castells v. Spain*); 29 жовтня 1992 року, «"Оупен Дор" і "Даблін Велл Вумен" проти Ірландії» (*Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland*); 16 грудня 1992 року, «Хаджіанастасіу проти Греції» (*Hadjianastassiou v. Greece*); 24 листопада 1993 року, «"Інформаціонсферайн Лентія" та інші проти Австрії» (*Informationsverein Lentia and Others v. Austria*); 23 вересня 1994 року, «Джерсільд проти Данії» (*Jersild v. Denmark*); 23 березня 1995 року, «Лоїзиду проти Туреччини» (*Loizidou v. Turkey*); 26 вересня 1995 року, «Фогт проти Німеччини» (*Vogt v. Germany*); 16 вересня 1996 року, «Акдивар та інші проти Туреччини» (*Akdivar and Others v. Turkey*); 25 листопада 1996 року, «Вінгров проти Сполученого Королівства» (*Wingrove v. the United Kingdom*); 18 грудня 1996 року, «Аксой проти Туреччини» (*Aksoy v. Turkey*); 1 липня 1997 року, «Гітонас та інші проти Греції» (*Gitonas and Others v. Greece*)

## У справі «Об'єднана комуністична партія Туреччини та інші проти Туреччини»<sup>1</sup>

Європейський суд з прав людини, засідаючи згідно з Правилем 51 Регламенту Суду «А»<sup>2</sup> Великою Палатою у такому складі суддів:

- пан Р. БЕРНХАРДТ (Mr R. BERNHARDT), *Голова*,
- пан Ф. ГЮЛЬЧЮКЛЮ (Mr F. GÖLCÜKLÜ),
- пан Ф. МАТЧЕР (Mr F. MATSCHER),
- пан Р. МАКДОНАЛД (Mr R. MACDONALD),
- пан К. РУССО (Mr C. RUSSO),
- пан Н. ВАЛТІКОС (Mr N. VALTICOS),
- пані Е. ПАЛМ (Mrs E. PALM),
- пан І. ФОЙГЕЛЬ (Mr I. FOIGHEL),
- пан Р. ПЕККАНЕН (Mr R. PEKKANEN),
- пан А.Н. ЛОІЗУ (Mr A.N. LOIZOU),
- пан Дж.М. МОРЕНІЛЛА (Mr J. M. MORENILLA),
- сер Джон ФРІЛЕНД (Sir John FREELAND),
- пан А.Б. БАКА (Mr A.B. BAKA),
- пан М.А. ЛОПЕС РОЧ (Mr M.A. LOPES ROCHA),
- пан Л. ВІЛДХАБЕР (Mr L. WILDHABER),
- пан Дж. МАКАРЧИК (Mr J. MAKARCZYK),
- пан П. КЮРІС (Mr P. KÜRIS),
- пан У. ЛОХМУС (Mr U. LÖHMUS),
- пан П. ВАН ДІЙК (Mr P. VAN DIJK),

а також пан Г. ПЕЦОЛЬД (Mr H. PETZOLD), *секретар*, та пан П.Дж. МАГОНІ (Mr P.J. MAHONEY), *заступник секретаря*,

Після наради за зачиненими дверима 26 вересня 1997 року та 27 січня 1998 року

Виносить таке рішення, прийняте в останній із зазначених днів:

## ПРОЦЕДУРА

1. Європейська комісія з прав людини (надалі – Комісія) передала справу до Суду 28 жовтня 1996 року, у тримісячний строк, установлений пунктом 1 статті 32 та статтею 47 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (надалі – Конвенція). Справу було розпочато за заявою (№ 19392/92) проти Турецької Республіки, яку 7 січня 1992 року подала до Комісії (відповідно до статті 25) політична партія (Об'єднана комуністична партія Туреччини) та двоє громадян Туреччини (пан Ніхат Саргін (Nihat Sargin) та пан Набі Ягджи (Nabi Yağcı)).

*Примітки Секретаря*

- 1 Справа має номер 133/1996/752/951. Перше число – це позиція справи у переліку справ, переданих до Суду відповідного року (друге число). Останні два числа вказують на позицію справи у переліку справ, переданих до Суду з моменту його створення, та у переліку відповідних заяв, поданих до Комісії.
- 2 Регламент Суду «А» застосовується до всіх справ, переданих до Суду до набрання чинності Протоколом № 9 (1 жовтня 1994 року), а після цієї дати – лише до справ, що стосуються держав, на які цим Протоколом не покладаються зобов'язання. Він відповідає Регламенту, який набув чинності 1 січня 1983 року, зі змінами, внесеними пізніше.

У своєму запиті Комісія посилалася на статті 44 і 48 (а) Конвенції та Правило 32 Регламенту Суду «А». Мета запиту полягала в отриманні рішення Суду щодо того, чи вказують факти справи на порушення державою-відповідачем своїх зобов'язань за статтею 11 Конвенції.

2. У відповідь на запит, поданий відповідно до пункту 3 (d) Правила 33, заявники зазначили, що бажають узяти участь у провадженні, й призначили адвокатів, які їх представлятимуть (Правило 30). Голова дозволив адвокатам використовувати турецьку мову впродовж письмової та усної стадій провадження (пункт 3 Правила 27).
3. До складу сформованої палати увійшли *за посадою (ex officio)* пан Ф. Гюльчюкю, обраний суддя від Туреччини (стаття 43 Конвенції), та пан Р. Рюссдал, Голова Суду (пункт 4 (b) Правила 21). 29 жовтня 1996 року у присутності секретаря Суду Голова визначив жеребкуванням імена інших семи членів Палати, а саме: пана Б. Волша, пана К. Руссо, пана І. Фойгеля, пана А.Н. Лоізу, пана Дж. Макачка, пана П. Кюріса та пана П. Ван Дійка (стаття 43 (в кінці) Конвенції та пункт 5 Правила 21).
4. Як Голова Палати (пункт 6 Правила 21), пан Рюссдал, діючи через секретаря, провів консультації з уповноваженою особою уряду Туреччини (надалі – Уряд), адвокатами заявників та представником Комісії з питань організації провадження (пункт 1 Правила 37 та Правило 38). Відповідно до зробленого в результаті розпорядження, 3 червня 1997 року секретар отримав меморандум заявників, а 18 червня – меморандум Уряду.
5. 28 серпня 1997 року Палата вирішила надалі відмовитися від юрисдикції на користь Великої Палати (Правило 51). До складу сформованої Великої Палати увійшли *за посадою (ex officio)* пан Рюссдал, Голова Суду, та Пан Р. Бернхардт, заступник Голови, а також члени раніше створеної Палати і четверо їхніх заступників, а саме: пан А.Б. Бака, пан М.А. Лопес Роча, пан Р. Пекканен і пан Р. Макдоналд (пункти 2 (а) і 2 (b) Правила 51). Того самого дня Голова у присутності Секретаря визначив жеребкуванням імена семи додаткових членів, необхідних для створення Великої Палати, а саме: пана Ф. Матчера, пана Н. Валтікоса, пані Е. Палм, пана Дж.М. Моренілла, сера Джона Фріленда, пана Л. Відхабера та пана У. Лохмуса (пункт 2 (с) Правила 51). Згодом пан Рюссдал та пан Волш не змогли взяти участь у подальшому розгляді справи (пункт 1 Правила 24 та пункт 3 Правила 51). Місце пана Рюссдала на посаді Голови Великої Палати посів пан Бернхардт (пункт 6 Правила 21 та пункт 6 Правила 51).
6. Відповідно до рішення Голови 23 вересня 1997 року в Палаці прав людини у Страсбурзі пройшло відкрите слухання. Суд заздалегідь провів підготовче засідання.

## На судовому розгляді були присутні:

### (а) від Уряду

пан А. ГЮНДЮЗ (Mr A. GÜNDÜZ), професор кафедри міжнародного права Університету Мармара, уповноважений,

пані Д. АКЧАЙ (Mrs D. AKÇAY), заступник постійного представника Туреччини при Раді Європи,

пан М. ЕЗМЕН (Mr M. ÖZMEN), представник Міністерства закордонних справ,

пані Ш. АЛЬПАСЛАН (Mr Ş. ALPASLAN), доктор юридичних наук,

пан А. КАЙЯ (Mr A. KAYA), представник Міністерства юстиції,

пані А. ЕМЮЛЕР (Ms A. EMÜLER), представник Міністерства закордонних справ,

пані Й. РЕНДА (Ms Y. RENDA), представник Міністерства закордонних справ,

пані Н. АЙМАН (Mrs N. AYMAN), представник Міністерства внутрішніх справ,

пан Н. АЛКАН (Mr N. ALKAN), представник Міністерства внутрішніх справ, *радники*;

### (b) від Комісії

пан Н. БРАТЦА (Mr N. BRATZA), *представник*;

### (c) від заявників

пан Г. ДІНЧ (Mr G. DINÇ), Ізмірська колегія адвокатів,

пан Е. САНСАЛ (Mr E. SANSAL), Анкарська колегія адвокатів, *адвокати*.

Суд заслухав звернення пана Братца, пана Дінча, пана Сансала, пані Акчай та пана Езмена.

## I. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

7. Об'єднана комуністична партія Туреччини (надалі – ОКПТ), перший заявник, – це політична партія, яку розпустив Конституційний суд (див. пункт 10 нижче).

Пан Ніхат Саргин та пан Набі Ягджи, другий та третій заявники, – це голова та генеральний секретар ОКПТ. Мешкають у Стамбулі.

8. ОКПТ була сформована 4 червня 1990 року. Того самого дня її статут і програму було передано до офісу головного державного радника при Касаційному суді для оцінювання їхньої сумісності з Конституцією та законом № 2820 про регулювання діяльності політичних партій (надалі – Закон № 2820; див. пункт 12 нижче).

### A. Клопотання про розпуск ОКПТ

9. 14 червня 1990 року, коли ОКПТ готувалася взяти участь у загальних виборах, головний державний радник при Касаційному суді (надалі – Головний державний радник) звернувся до Конституційного суду з проханням видати постанову про розпуск ОКПТ. Він звинуватив партію у намаганні встановити домінування одного суспільного класу над іншими (статті 6, 10 і 14 та колишня стаття 68 Конституції та стаття 78 Закону № 2820), внесенні слова «комуністична» в свою назву (що суперечило статті 96 (3) Закону № 2820), здійсненні діяльності, яка могла підірвати територіальну цілісність держави та єдність нації (статті 2, 3 і 66 та колишня стаття 68 Конституції та статті 78 і 81 Закону № 2820) та проголошенні себе спадкоємицею раніше розпущеної політичної партії, Робітничої партії Туреччини (стаття 96 (2) Закону № 2820).

Щоб підтримати свою заяву, Головний державний радник послався, зокрема, на уривки з програми ОКПТ, переважно з розділу, що називався «До мирного, демократичного та справедливого вирішення курдської проблеми»; цей розділ містив такий текст:

*«Існування курдів та їхні законні права не визнаються з часу заснування Республіки, хоча національна війна за незалежність велася за їхньої допомоги. Влада відреагувала на пробудження курдської національної свідомості заборонами, гнобленням і терором. Расистська, мілітаристська та шовіністична політика посилює курдську проблему. Цей факт – перешкода на шляху демократизації Туреччини, який слугує інтересам міжнародних імперіалістичних та мілітаристських сил, які прагнуть посилити напругу на Близькому Сході, налаштувати народи один проти одного та підштовхнути Туреччину до воєнних авантур.*

*Курдська проблема є політичною. Вона виникла із заперечення існування курдського народу, його національної ідентичності та прав. Тому її не можна вирішити шляхом гноблення, терору та військовими засобами. Застосування насильства означає, що право на самовизначення, яке є природним і невід'ємним правом усіх народів, реалізується не спільно, а окремо та в односторонньому порядку. Цю проблему можна вирішити політичним шляхом. Якщо гноблення та дискримінація курдського народу припиняться, турки та курди мають об'єднатися.*

*ОКПТ прагне домогтися мирного, демократичного та справедливого вирішення курдської проблеми, щоб курдський та турецький народи могли добровільно жити разом у межах кордонів Турецької Республіки на основі рівних прав та з метою здійснення демократичної перебудови на основі їхніх спільних інтересів.*

*Вирішення курдської проблеми має ґрунтуватися на вільній волі курдів, враховувати спільні інтереси турецької та курдської націй та сприяти демократизації Туреччини та миру на Близькому Сході.*

*Вирішити курдську проблему можна лише за умови, що зацікавлені сторони зможуть вільно висловлювати свою думку, якщо вони погодяться не вдаватися до будь-яких форм насильства задля вирішення проблеми і якщо вони зможуть брати участь у політичному житті з власною національною ідентичністю.*

*Вирішення курдської проблеми потребуватиме часу. Найближчим часом варто надати пріоритет припиненню військово-політичного тиску на курдів, захисту життя курдських громадян, скасування надзвичайного стану, відмові від системи «сільських охоронців» та скасування заборони курдської мови та культури. Проблема варто вільно обговорювати. Існування курдів повинно бути визнаним у Конституції.*

*Демократичне оновлення в Туреччині не може відбутися без вирішення курдської проблеми. Будь-яке рішення призведе до боротьби за демократизацію Туреччини».*

У двох інших уривках, на які посилався Головний державний радник, було сказано так:

*«... Об'єднана комуністична партія Туреччини – це партія робітничого класу, утворена в результаті злиття Робітничої партії Туреччини та Комуністичної партії Туреччини.*

...

*Культурне відродження формуватиметься, з одного боку, взаємовпливом сучасної загальнолюдської культури та, з другого – турецькими і курдськими національними цінностями, спадщиною анатолійських цивілізацій, гуманістичними елементами ісламської культури та усіма цінностями, сформованими нашим народом у прагненні еволюціонувати з плином часу».*

Згадану вище Робітничу партію Туреччини було розпущено 16 жовтня 1981 року на підставах, подібних до тих, які наводилися проти ОКПТ.

## **В. Розпуск ОКПТ**

10. 16 липня 1991 року Конституційний суд постановив розпустити ОКПТ, що відповідно до статті 107(1) Закону № 2820 *ipso jure* передбачало ліквідацію партії та передання її активів до державного бюджету. Розпорядження було опубліковане в «Офіційному віснику» 28 січня 1992 року. Внаслідок розпуску засновникам та керівникам партії заборонили обіймати подібні посади в будь-якому іншому політичному органі (стаття 69 Конституції та стаття 95(1) Закону № 2820 – див. пункт 11 нижче).

Конституційний суд спочатку відхилив твердження про те, що ОКПТ вважала один соціальний клас, пролетаріат, вищим за інших. Посилаючись на статут партії, сучасні праці з марксистської ідеології та сучасні політичні ідеї, він постановив, що ОКПТ задовольняла вимогам демократії, яка заснована на політичному плюралізмі, загальному виборчому праві та свободі брати участь у політичному житті.

Суд також відхилив аргумент, який ґрунтувався на статті 96 (2) Закону № 2820, що жодна політична партія не може називати себе спадкоємицею раніше розпущеної партії. На його думку, для політичної партії цілком природно претендувати на культурну спадщину минулих рухів та течій політичної думки, і це відповідає концепції демократії. Відповідно ОКПТ не порушила зазначене положення, маючи лише намір спиратися на досвід та досягнення марксистських інституцій.

Конституційний суд також постановив, що самого факту введення політичною партією до своєї назви слова, забороненого статтею 96(3) Закону № 2820, як це зробила ОКПТ, достатньо для застосування цього положення, а отже і для розпуску відповідної партії.

Щодо тверджень про те, що статут і програма ОКПТ містили заяви, які могли підірвати територіальну цілісність держави та єдність нації, Конституційний суд зазначив, *inter alia*, що ці документи стосувалися двох націй: курдської і турецької. Проте не можна погодитися з тим, що у Турецькій Республіці, громадяни якої, незалежно від етнічного походження, мають турецьке громадянство, існує дві нації. Насправді, запропоновані у статуті партії пропозиції, які підтримували нетурецькі мови і культури, мали на меті створення меншин, що могло зашкодити єдності турецької нації.

Повторюючи, що самовизначення та регіональна автономія заборонені Конституцією, Конституційний суд заявив, що держава є унітарною, країна неподільною, а нація – лише одна. Він уважав, що національна єдність досягається шляхом інтеграції громад та окремих осіб, які, незалежно від свого етнічного походження та на рівних умовах, сформували націю і заснували державу. У Туреччині не існувало «меншин» або «національних меншин», окрім зазначених у Лозаннському договорі та угоді про дружбу між Туреччиною та Болгарією, а також не було конституційних чи законодавчих положень, які б дозволяли проводити розмежування між громадянами. Як і всі громадяни іноземного походження, громадяни курдського походження могли виражати свою ідентичність, але Конституція та закон перешкоджали їм формувати націю чи меншину, відмінну від турецької нації. Отже, цілі, які, як і цілі ОКПТ, заохочували сепаратизм та розкол турецької нації, були неприйнятними та виправдовували розпуск відповідної партії.

## **II. ВІДПОВІДНЕ НАЦІОНАЛЬНЕ ПРАВО**

### **А. Конституція**

11. У той час у відповідних положеннях Конституції йшлося про таке:

#### **Стаття 2**

*«Турецька Республіка – демократична, світська та соціальна держава, яка заснована на верховенстві права, поважає права людини у дусі громадського спокою, національної солідарності та справедливо-*

сті, вірна націоналізму Ататюрка та спирається на основоположні принципи, викладені в преамбулі».

### **Пункт 1 статті 3**

*«Турецька держава, її територія та нація – єдине неподільне ціле. Офіційна мова – турецька».*

### **Стаття 6**

*«Суверенітет повністю та безумовно належить нації.*

...

*Право здійснювати суверенітет аж ніяк не має передаватися окремій особі, групі чи соціальному класу...»*

### **Пункт 1 статті 10**

*«Усі особи рівні перед законом незалежно від мови, раси, кольору шкіри, статі, політичної орієнтації, філософських поглядів, релігійних переконань, належності до релігійних організацій та інших подібних ознак».*

### **Пункт 1 статті 14**

*«Жодне із закріплених у Конституції прав і свобод не може здійснюватися з метою підризу територіальної цілісності держави та єдності нації, створення загрози для існування Турецької держави чи Республіки, скасування основоположних прав і свобод, передачі контролю над державою в руки окремої особи чи групи, забезпечення домінування одного соціального класу над іншими, запровадження дискримінації за ознакою мови, раси, релігійних переконань чи належності до релігійної організації або встановлення будь-як інакше політичної системи, заснованої на будь-якій із зазначених вище ідей та думок».*

### **Пункт 1 статті 66**

*«Кожен, хто пов'язаний з Турецькою державою своїм громадянством, є турком».*

### **(Колишня) стаття 68**

*«Громадяни мають право формувати політичні партії, входити до них або виходити з них відповідно до законної процедури, встановленої з цією метою...*

*Політичні партії мають бути невід'ємною частиною демократичної політичної системи.*

*Політичні партії можуть формуватися без попереднього дозволу і здійснювати свою діяльність відповідно до Конституції та закону.*

*Статуту і програми політичних партій не повинні суперечити абсолютній цілісності державної території та нації, правам людини, національному суверенітету чи принципам демократичної світської республіки.*

*Жодна політична партія не може бути створена з метою пропаганди чи встановлення домінування одного соціального класу або групи чи будь-якої форми диктатури...»*

### **(Колишня) стаття 69**

*«Політичні партії не повинні займатися іншою діяльністю, окрім тієї, що зазначена у їхніх статутах і програмах, а також ігнорувати обмеження, передбачені статтею 14 Конституції, під страхом остаточного розпуску.*

...

*Рішення політичних партій та їх внутрішнє управління не повинні суперечити демократичним принципам.*

...

*Одразу після того, як була сформована політична партія, головний державний радник у першочерговому порядку перевіряє відповідність її статуту і програми, а також правової позиції її членів-засновників Конституції та законам країни. Він також здійснює контроль за діяльністю цієї партії.*

*Політичні партії розпускає Конституційний суд за поданням головного державного радника.*

*Незалежно від їхнього рівня, члени-засновники та керівники політичних партій, які було остаточно розпущено, не можуть стати членами-засновниками, керівниками чи фінансовими контролерами будь-якої нової політичної партії; нова партія не може бути створена, якщо більшість її членів раніше належали до партії, яку було розпущено...»*

## **В. Закон № 2820 про регулювання діяльності політичних партій**

12. У відповідних положеннях Закону № 2820 про регулювання діяльності політичних партій сказано таке:

### **Стаття 78**

*«Політичні партії*

*(а) не повинні мати на меті, прагнути або підбурювати третіх осіб*

*змінити: республіканську форму правління Турецької держави; ... положення, що стосуються абсолютної цілісності території Турецької держави, абсолютної єдності її нації, її офіційної мови, прапора чи національного гімну; ... принцип, який передбачає, що суверенітет повністю та безумовно належить турецькій нації; ... положення про те, що суверенна влада не може бути передана окремій особі, групі чи соціальному класу...;*

*поставити під загрозу існування Турецької держави та Республіки, скасувати основоположні права та свободи, запровадити дискримінацію за ознакою мови, раси, кольору шкіри, релігійних переконань чи належності до релігійної організації або будь-як інакше створити систему управління, засновану на будь-якій із таких ідей чи понять.*

...

*(с) не повинні мати за мету захищати чи встановити домінування одного соціального класу над іншими, домінування громади чи встановлення будь-якої форми диктатури; вони не повинні здійснювати діяльність для досягнення таких цілей...»*

### **Стаття 80**

*«Політичні партії не повинні мати за мету змінити принцип унітарної держави, на якому заснована Турецька Республіка, а також не можуть здійснювати діяльність для досягнення такої мети.»*

### **Стаття 81**

*«Політичні партії не повинні*

*(а) стверджувати, що на території Турецької Республіки існують будь-які національні меншини, засновані на відмінностях у національній чи релігійній культурах, належності до релігійної організації, раси чи мови; або*

*(б) мати за мету зруйнувати національну єдність, пропонуючи, під приводом захисту, пропаганди чи поширення нетурецької мови чи культури, створити меншини на території Турецької Республіки або ж займатися подібною діяльністю...»*

### **Стаття 90(1)**

*«Статут, програма та діяльність політичних партій не можуть суперечити Конституції чи цьому закону.»*

### **Стаття 96(3)**

*«Жодна політична партія не може бути сформована, маючи назву «комуністична», «анархістська», «фашистська», «теократична» або «націонал-соціалістична», не може називатися як релігія, мова, раса, віросповідання чи регіон, а також не може містити у своїй назві будь-яке з вищезгаданих чи подібних слів.»*

### **Стаття 101**

*«Конституційний суд розпускає політичну партію, якщо*

*(а) програма або статут партії ... суперечить положенням розділу 4 цього закону; або*

*(б) її члени, центральний комітет чи виконавчий комітет ... прийняли рішення, оприлюднили циркуляр або зробили заяву ... всупереч положенням розділу 4 цього закону або якщо її голова, заступник голови чи генеральний секретар зробив будь-яку письмову чи усну заяву, що суперечить цим положенням...»*

### **Стаття 107(1)**

*«Усі активи політичних партій, які своїм розпорядженням розпустив Конституційний суд, передаються до державного бюджету.»*

*Розділ 4 закону, згаданий у статті 101, передбачає, зокрема, статті 90 (1) та 96 (3), текст яких відтворено вище.*



# ПРОВАДЖЕННЯ В КОМІСІЇ

13. Заявники звернулися до Комісії 7 січня 1992 року. Вони стверджували, що, розпустивши ОКПТ, Конституційний суд порушив:
  - (a) пункт 2 статті 6, статті 9, 10 і 11 Конвенції, взяті окремо та разом зі статтями 14 і (відносно статей 9, 10 і 11) 18 Конвенції; та
  - (b) статті 1 і 3 Протоколу № 1.
14. 6 грудня 1994 року Комісія визнала скаргу за пунктом 2 статті 6 Конвенції неприйнятною, а решту заяви (№ 19392/92) – прийнятною.
15. У своєму звіті від 3 вересня 1996 року (стаття 31) вона висловила одностайну думку про те, що статтю 11 Конвенції було порушено, що окремі питання щодо статей 9 і 10 не виникали, і що не було необхідності розглядати окремо скарги за статтями 14 і 18 Конвенції та статтями 1 і 3 Протоколу № 1. Повний текст висновку Комісії міститься в додатку до цього рішення<sup>3</sup>.

## ОСТАТОЧНІ ПОДАННЯ ДО СУДУ

16. У своєму меморандумі Уряд «...просить Суд визнати відсутність порушення статей 9, 10, 11, 14 або 18 Конвенції або статей 1 чи 3 Протоколу № 1».
17. Заявники просили визнати, що «факти, на яких ґрунтується заява ... вказують на порушення статті 11 Конвенції та статей 1 і 3 Протоколу № 1».

## ПРАВО

### I. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 11 КОНВЕНЦІЇ

18. Заявники стверджували, що факт розпуску Об'єднаної комуністичної партії Туреччини та заборони її керівникам – включно з паном Саргином та паном Ягджи – обіймати подібні посади у будь-якій іншій політичній партії порушив їхнє право на свободу об'єднання, гарантоване статтею 11 Конвенції, яка передбачає:
  - «1. Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, серед яких право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів.
  2. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави».

#### A. Застосовність статті 11

##### 1. Подання осіб, які взяли участь у розгляді у Суді

###### (a) Уряд

19. Уряд стверджував, що стаття 11 аж ніяк не стосується політичних партій. Якщо у своєму статуті чи програмі партія зазіхнула на конституційний лад держави, Суд повинен визнати, що в цьому випадку Конвенція не застосовується з огляду на обставини, пов'язані з предметом розгляду (*ratione materiae*) або ж застосувати статтю 17, а не статтю 11.

Навіть після поверхневого огляду Конвенції помітно, що ні в статті 11, ні в будь-якій іншій статті не згадуються ані політичні партії, ані конституційні структури держав. Показово, що єдина стаття, в якій дається посилання на політичні інституції, міститься у Протоколі № 1 (стаття 3); вона не надає жодних прав особам, бо її сформульовано так, щоб створити зобов'язання для держав.

На відміну від інших форм об'єднання, які зазвичай згадані у національних конституціях як прояви свободи об'єднання, положення про політичні партії загалом можна знайти у частині, яка стосується

<sup>3</sup> Примітка секретаря. З практичних міркувань цей додаток буде лише у друкованому варіанті рішення (у Збірнику рішень та ухвал за 1998 рік), водночас примірник звіту Комісії можна отримати у Секретаріаті Суду.

основоположних конституційних структур. Так, наприклад, є в Німеччині, Данії, Іспанії, Франції, Італії та Греції.

20. Статут та програма ОКПТ були явно несумісними з основоположними конституційними принципами Туреччини. Вирішивши назвати себе «комуністичною», ОКПТ послалася на революційну доктрину й тоталітарну політичну мету, яка підривала політичну і територіальну єдність Туреччини та ставила під загрозу основоположні принципи її публічного права, зокрема секуляризм. «Комунізм» незмінно передбачає захоплення влади і має за мету встановити політичний порядок, який був би неприйнятним не лише в Туреччині, але й в інших державах-членах Ради Європи. Крім того, використання деяких назв також заборонене в інших правових системах західних держав. Тут Уряд послався на конституції Німеччини, Польщі та Португалії. У будь-якому разі, якими б не були наміри ОКПТ та її керівників у виборі назви «комуністична» 1990 року (після падіння Берлінського муру), на думку Уряду, не можна вважати, що ця назва позбавлена політичного забарвлення.
21. Крім того, якби ОКПТ змогла досягти своїх політичних цілей, це серйозно підірвало б територіальну та національну цілісність Туреччини. Проводячи у своїх статуті й програмі розмежування між турками та курдами, посилаючись на «національну» ідентичність курдів, вимагаючи визнання «існування курдів» у Конституції, говорячи про курдів як про «націю» та відстоюючи їхнє право на самовизначення, ОКПТ викликала протиріччя, що могло зруйнувати основи громадянства, яке не залежить від етнічного походження. Оскільки це було рівнозначним запереченню самих принципів, що лежать в основі держави, Конституційному суду довелося перевірити конституційність цієї політичної мети. При цьому він дотримувався позиції Конституційного суду Німеччини у рішенні від 31 жовтня 1991 року (про право іноземних громадян голосувати на місцевих виборах) та Конституційної ради Франції у рішенні від 9 травня 1991 року (про статус острова Корсика).

У поданні Уряду зазначалося, що держави-учасниці Конвенції на жодному з етапів не мали наміру піддавати свої конституційні інститути, а особливо принципи, які вони вважали важливими умовами свого існування, перевірці у страсбурзьких інституціях. Тому, коли політична партія, така як ОКПТ, висловлює сумніви щодо цих інституцій чи принципів, вона не може домагатися застосування Конвенції чи протоколів до неї.

Щонайменше, до ОКПТ варто застосовувати статтю 17 Конвенції, оскільки ця партія поставила під сумнів як основи Конвенції, так і свободи, гарантовані нею. У зв'язку з цим Уряд послався на рішення Комісії у справах: «Гліммервеен та Хагенбік проти Нідерландів» (*Glimmerveen and Hagenbeek v. the Netherlands*) (заяви №№ 8348/78 та 8406/78, *Збірник рішень та доповідей Європейської комісії з прав людини* (DR) 18, с. 187); «Кюннен проти Німеччини» (*Kühnen v. Germany*) (заява № 12194/86, DR 56, с. 205); «Х., В., П. та К. проти Австрії» (*H., W., P. and K. v. Austria*) (заява № 12774/87, DR 62, с. 216); та «Ремер проти Німеччини» (*Remer v. Germany*) (заява № 25096/94, DR 82-A, с. 117). В умовах жорстокого тероризму, який переживала Туреччина, необхідність запобігання неналежному використанню Конвенції шляхом застосування статті 17 була ще очевиднішою, оскільки влада Туреччини мала заборонити використання «виразів» та формування «об'єднань», які б неминуче викликали насильство та ворожнечу між різними верствами турецького суспільства.

#### (b) Заявники

22. Заявники стверджували, що політичні партії, безсумнівно, підпадають під сферу дії статті 11. Вони зазначали, що сферу застосування Конвенції не можна обмежувати, посилаючись на Конституцію Туреччини. Національне право потрібно було тлумачити з огляду на Конвенцію, а не навпаки.

#### (c) Комісія

23. Комісія висловила думку про те, що у формулюванні статті 11 немає нічого, що б обмежувало сферу її застосування до певної форми об'єднання або групи чи наводило на думку про її незастосовність до політичних партій. Навпаки, якщо вважати статтю 11 правовою гарантією, що забезпечує належне функціонування демократії, політичні партії – одна з найважливіших форм об'єднання, які вона захищає. У зв'язку з цим Комісія вказала на декілька рішень, у яких вона розглянула, враховуючи статтю 11, різні обмеження діяльності політичних партій і навіть розпуск таких партій; зокрема, вона непрямо погодилася з тим, що стаття 11 застосовується до цього типу об'єднання (див. справу Комуністичної партії Німеччини (*German Communist Party*), заява № 250/57, *Щорічник 1*, с. 222; Грецьку справу (*Greek case*), *Щорічник 12*, с. 170, пункт 392; справу «Франція, Норвегія, Данія, Швеція та Нідерланди проти Туреччини» (*France, Norway, Denmark, Sweden and the Netherlands v. Turkey*), заява № 9940-9944/82, DR 35, с. 143).

На слуханні у Суді представник Комісії також сказав, що застосовувати статтю 17 Конвенції не було потреби, оскільки ця справа чітко відрізнялася від тих рідкісних справ, у яких Комісія вдалася до

застосування цього положення. У таких справах метою злочинних дій відповідних заявників було поширення насильства (див. справу Комуністичної партії Німеччини, цитовану вище) чи ненависті (див. справу Ремера, цитовану вище). Навпаки, ані у статуті, ані в програмі ОКПТ не було нічого, що б указувало на те, що вона не була демократичною партією або що вона застосовувала незаконні чи недемократичні методи, підбурювала до застосування насильства, була спрямована на піддрив демократичної та плюралістичної політичної системи Туреччини або ж мала цілі, які були расистськими чи могли порушити права та свободи інших осіб.

## 2. Оцінка Суду

24. Суд вважає, що формулювання статті 11 надає первинне уявлення про те, чи можуть політичні партії спиратися на це положення. Він зазначає, що хоча стаття 11 і посилається на «свободу об'єднання з іншими особами, включно з правом створювати профспілки...», словосполучення «включно з» чітко вказує на те, що профспілки є лише прикладом тих форм, у яких можна реалізувати право на свободу об'єднання. Тому неможливо дійти висновку, як зробив Уряд, про те, що, зазначивши профспілки (з причин, пов'язаних переважно з актуальними на той час питаннями), розробники проєкту Конвенції мали намір усунути політичні партії зі сфери застосування статті 11.
25. Однак, на думку Суду, ще більш переконливим, ніж формулювання статті 11, є той факт, що політичні партії – це форма об'єднання, необхідна для належного функціонування демократії. З огляду на важливість демократії у системі Конвенції (див. пункт 45 нижче) політичні партії, безсумнівно, підпадають під сферу дії статті 11.
26. Щодо заяви Уряду про те, що ОКПТ піддала сумніву конституційний лад Туреччини та припущення, які варто було зробити з цього факту, потрібно одразу вказати, що на цьому етапі Суд не має вирішувати, чи правдиве це твердження та чи можна його підтвердити виключно на підставі статуту і програми відповідної партії. У зв'язку з цим Суд посилається на свої зауваження щодо необхідності оскаржуваного втручання (див. пункти 42-47 нижче).
27. З другого боку, Суд зазначає, що об'єднання, зокрема й політична партія, не позбавляється захисту, гарантованого Конвенцією, лише тому, що національні органи влади розцінюють його діяльність як таку, що підриває конституційну форму державного устрою та закликає до накладення обмежень. Як Суд зауважив раніше, національні органи влади в принципі мають право вживати такі заходи, які вони вважають за потрібне для забезпечення верховенства права або реалізації конституційних прав, але мають робити це у спосіб, який сумісний із їхніми зобов'язаннями за Конвенцією та може бути перевірений інституціями, що передбачені Конвенцією (див. рішення у справі «"Оупен Дор" і "Даблін Велл Вумен" проти Ірландії», Рішення (*Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland*), 29 жовтня 1992 року, серія А, № 246-А, с. 29, пункт 69).
28. У преамбулі Конвенції зазначено про «спільну спадщину політичних традицій, ідеалів, свободи і верховенства права» (див. пункт 45 нижче); фактично, часто її першим втіленням є національні конституції. Завдяки системі колективного забезпечення прав, які вона встановлює (див. рішення у справі «Лоїзиду проти Туреччини» (*Loizidou v. Turkey*), 23 березня 1995 року (*nonperedni zaperechennya*), серія А, № 310, с. 26, пункт 70), Конвенція посилює відповідно до принципу субсидіарності захист, який надається на національному рівні, але ніколи не обмежує його (стаття 60 Конвенції).
29. Навіть більше, Суд зазначає, що стаття 1 вимагає від держав-учасниць «гарантувати кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, права і свободи, визначені в розділі I цієї Конвенції». Це положення разом зі статтями 14, 2-13 і 63 проводить розмежування між сферами застосування Конвенції: *ratione personae* (персональною), *materiae* (матеріальною) та *loci* (територіальною) (див. рішення у справі «Ірландія проти Сполученого Королівства» (*Ireland v. the United Kingdom*), 18 січня 1978 року, серія А, № 25, с. 90, пункт 238). Він не розрізняє типи відповідної норми чи заходу і не неможливіює жодну частину «юрисдикції» держав-членів із перевірки відповідно до Конвенції. Отже, враховуючи їхню «юрисдикцію» в цілому, яка часто і насамперед забезпечується конституцією, держави-учасниці мають демонструвати дотримання Конвенції.
30. Відповідно у політичній та інституційній організації держав-членів потрібно дотримуватися прав та принципів, закріплених у Конвенції. У цьому контексті не важливо, якими є положення, про які йдеться, – конституційними (див., наприклад, рішення у справі «Гітонас та інші проти Греції» (*Gitonas and Others v. Greece*), 1 липня 1997 року, *Збірник рішень та ухвал 1997-IV*) чи лише законодавчими (див., наприклад, рішення у справі «Матьє-Моен і Клерфей проти Бельгії» (*Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*), 2 березня 1987 року, серія А, № 113). Із моменту, коли такі положення стають засобом, за допомогою якого відповідна держава здійснює свою юрисдикцію, вони підлягають перегляду відповідно до положень Конвенції.

31. Навіть більше, під час розгляду справи у Суді іноді складно, і навіть неприродно намагатися відрізнити те, що є частиною інституційних структур держави, від того, що у прямому сенсі належить до основоположних прав. Особливо це стосується розпорядження про розпуск партії, яке, наприклад, розглядається у цій справі. З огляду на роль, яку відіграють політичні партії (див. пункт 25 вище), такі заходи справляють негативний вплив на свободу об'єднання, а отже і на демократію у відповідній державі.
32. Проте з цього не випливає, що органи влади держави, в якій асоціація своєю діяльністю ставить під загрозу державні інститути, позбавлені права захищати ці інститути. У зв'язку з цим Суд зазначає, що раніше він постановляв, що системі Конвенції притаманний певний компроміс між вимогами щодо захисту демократичного суспільства та індивідуальними правами (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі «Класс та інші проти Німеччини» (*Klass and Others v. Germany*), 6 вересня 1978 року, серія А, № 28, с. 28, пункт 59). Щоб подібний компроміс існував, будь-яке втручання влади має відповідати пункту 2 статті 11, який Суд розглядає нижче (див. пункт 37 та наступні). Лише після розгляду цього питання Суд зможе вирішити, врахувавши всі обставини справи, чи варто застосовувати статтю 17 Конвенції.
33. На слуханні в Комісії Уряд також висловив альтернативну думку про те, що хоча стаття 11 і гарантує свободу створення об'єднань, вона не перешкоджає їхньому розпуску.
- Комісія висловила думку, що свобода об'єднання не лише стосується права на формування політичної партії, але й гарантує право такої партії вільно здійснювати свою політичну діяльність після створення.
- Суд повторює, що Конвенція призначена гарантувати права, які є не теоретичними чи ілюзорними, а практичними та ефективними (див., серед інших, рішення у справах «Артико проти Італії» (*Artico v. Italy*), 13 травня 1980 року, серія А, № 37, с. 16, пункт 33, та Лоїзиду, цитоване вище, с. 27, пункт 72). Право, гарантоване статтею 11, було б значною мірою теоретичним та ілюзорним, якби обмежувалося створенням об'єднань, оскільки національні органи влади могли б негайно розпустити об'єднання, не дотримуючись Конвенції. Звідси випливає, що захист, передбачений статтею 11, діє впродовж усього існування об'єднання, а його розпуск органами влади країни має відповідати вимогам пункту 2 цього положення (див. пункти 35-47 нижче).
34. Отже, стаття 11 застосовна до фактів справи.

## **В. Відповідність статті 11**

### **1. Чи було втручання**

35. На слуханні в Комісії Уряд стверджував, що розпуск ОКПТ не був втручанням у право пана Саргіна та пана Ягджи на свободу об'єднання. Однак на слуханні у Суді цього аргументу він не повторив.
36. Як і Комісія, Суд дійшов висновку, що відбулося втручання у зазначене право всіх трьох заявників, враховуючи (у випадку пана Саргіна та пана Ягджи) їхню роль як засновників та керівників партії та заборону виконувати подібні обов'язки у будь-якій іншій політичній групі (див. пункт 10 вище).

### **2. Чи було втручання виправданим**

37. Таке втручання вважається порушенням статті 11, якщо воно не було «передбачене законом», не мало одну чи декілька легітимних цілей (відповідно до пункту 2) і не було «необхідним у демократичному суспільстві» для досягнення цих цілей.

#### **(а) «Передбачене законом»**

38. Усі дійшли спільного висновку, що втручання було «передбачене законом», оскільки заходи, визначені Конституційним судом, ґрунтувалися на статтях 2, 3 (пункт 1), 6, 10 (пункт 1) і 14 (пункт 1), а також на колишній статті 68 Конституції та статтях 78, 81 і 96(3) Закону № 2820 про регулювання діяльності політичних партій (див. пункти 11-12 вище).

#### **(б) Законна мета**

39. Уряд стверджував, що втручання мало низку законних цілей: забезпечення національної безпеки, громадської безпеки та територіальної цілісності, а також захист прав і свобод інших осіб. Якби Суд визнав, як у рішенні у справі «Хаджіанастассіу проти Греції» (*Hadjianastassiou v. Greece*), 16 грудня 1992 року (серія А, № 252), що поодинокий випадок шпигунства міг зашкодити національній безпеці, було б ще більше підстав дійти подібного висновку про те, що у цій справі під загрозою було саме існування держави-учасниці Конвенції.

40. Комісія розмежувала різні причини розпуску ОКПТ, на які спирався Конституційний суд. Оскільки втручання ґрунтувалося на використанні слова «комуністична» у назві партії, на думку Комісії, його не можна було виправдовувати жодною із законних цілей, зазначених у статті 11. Дійсно, Конституційний суд визнав, що не було жодних підстав уважати, що ОКПТ не поважатиме демократичні інститути чи матиме намір встановити диктатуру. Крім того, закон № 3713 про запобігання тероризму, який набрав чинності 12 квітня 1991 року, скасував положення Кримінального кодексу, які вважали правопорушенням участь в організаціях чи заходах, які, *inter alia*, мали комуністичний характер.

З другого боку, оскільки розпуск ґрунтувався на розмежуванні турків та курдів у програмі ОКПТ, на думку Комісії, можна було вважати, що він відбувся для захисту територіальної цілісності й відповідно «національної безпеки». Справа не в тому, що ОКПТ була терористичною організацією чи спонсорувала тероризм, однак можна було вважати, що вона відкрито мала на меті створити окрему курдську націю і відповідно перерозподілити територію Турецької держави.

41. Як і Комісія, Суд вважає, що розпуск ОКПТ мав щонайменше одну із «законних цілей», викладених у статті 11: захист «національної безпеки».

### (с) «Необхідне у демократичному суспільстві»

#### 1. Загальні принципи

42. Суд повторює, що, незважаючи на автономну роль та особливу сферу застосування статті 11, її також варто розглядати з огляду на статтю 10. Захист поглядів та свобода їх вираження – одна з цілей свободи об'єднань та асоціацій, передбачена статтею 11 (див., серед інших, рішення у справах «Янг, Джеймс і Вебстер проти Сполученого Королівства» (*Young, James and Webster v. the United Kingdom*), 13 серпня 1981 року, серія А, № 44, с. 23, пункт 57, «Фогт проти Німеччини» (*Vogt v. Germany*), 26 вересня 1995 року, серія А, № 323, с. 30, пункт 64).

43. Це тим паче стосується політичних партій з огляду на їхню важливу роль у забезпеченні плюралізму та належного функціонування демократії (див. пункт 25 вище).

Суд неодноразово зазначав, що демократія не може існувати без плюралізму. Саме тому свобода вираження поглядів, передбачена статтею 10, застосовується, за умови дотримання пункту 2, не лише до «інформації» чи «ідей», які сприймаються позитивно чи розцінюються як нешкідливі або такі, що не викликають інтересу, а й до таких, що ображають, шокують або турбують (див., серед багатьох інших, рішення у справі Фогт, цитоване вище, с. 25, пункт 52). Той факт, що сама їхня діяльність є колективним здійсненням свободи вираження поглядів, надає політичним партіям право на захист відповідно до статей 10 і 11 Конвенції.

44. У рішенні у справі «Інформаціонсферайн Лентія» та інші проти Австрії» (*Informationsverein Lentia and Others v. Austria*) Суд указав, що держава – кінцевий гарант принципу плюралізму (див. рішення від 24 листопада 1993 року, серія А, № 276, с. 16, пункт 38). У політичній сфері цей обов'язок означає, що держава зобов'язана, серед іншого, проводити відповідно до статті 3 Протоколу № 1 вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечуватимуть вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу. Таке висловлювання немислиме без участі множинності політичних партій, які відображають різні погляди населення країни. Поширюючи низку цих поглядів не лише серед політичних інституцій, але й за допомогою ЗМІ на всіх рівнях суспільного життя, політичні партії роблять незамінний внесок у проведення політичних дебатів, які лежать в основі концепції демократичного суспільства (див. рішення у справах «Лінгенс проти Австрії» (*Lingens v. Austria*), 8 липня 1986 року, серія А, № 103, с. 26, пункт 42, та «Кастеллс проти Іспанії» (*Castells v. Spain*), 23 квітня 1992 року, серія А, № 236, с. 23, пункт 43).

45. Демократія – це, безперечно, засаднича риса «європейського суспільного порядку» (див. рішення у справі Лоїзиду, цитоване вище, с. 27, пункт 75).

Це очевидно, по-перше, з преамбули Конвенції, яка встановлює дуже чіткий зв'язок між Конвенцією та демократією, стверджуючи, що дотримання та подальша реалізація прав людини та основоположних свобод найкраще забезпечуються, з одного боку, дієвою політичною демократією, а з другого – спільним розумінням і дотриманням прав людини (див. рішення у справі Класа та інших, цитоване вище, с. 28, пункт 59). Далі у преамбулі заявлено, що європейські країни мають спільну спадщину політичних традицій, ідеалів, свободи і верховенства права. Суд зауважив, що в цій спільній спадщині можна знайти основні цінності Конвенції (див. рішення у справі «Соерінг проти Сполученого Королівства» (*Soering v. The United Kingdom*), 7 липня 1989 року, серія А, № 161, с. 35, пункт 88); він неодноразово зазначав, що Конвенцію розроблено для підтримки і пропагування ідеалів та цінностей демократичного суспільства (див. рішення у справах «К'елдсен, Буск Мадсен та Педерсен проти

Данії» (*Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark*), 7 грудня 1976 року, серія А, № 23, с. 27, пункт 53, та Сорінга, цитоване вище, с. 34, пункт 87).

Крім того, статті 8, 9, 10 і 11 Конвенції вимагають, щоб втручання у здійснення прав, які вони закріплюють, обов'язково оцінювалося за критеріями того, що «необхідно в демократичному суспільстві». Тому втручання у будь-яке з цих прав можна виправдати лише такою необхідністю, про яку можна сказати, що вона походить із «демократичного суспільства». Отже, демократія видається єдиною політичною моделлю, передбаченою Конвенцією, та відповідно лише вона сумісна з нею.

Суд визначив, що певні положення Конвенції характерні для демократичного суспільства. Тому, у своєму першому рішенні він постановив, що в «демократичному суспільстві у розумінні преамбули та інших положень Конвенції» судове провадження має здійснюватися у присутності сторін та публічно, і що цей основоположний принцип підтверджує стаття 6 Конвенції (див. рішення у справі «Лоулесс проти Ірландії» (*Lawless v. Ireland*), 14 листопада 1960 року (*попередні заперечення та процедурні питання*), серія А, № 1, с. 13). У сфері, більш схожій до тієї, про яку йдеться у цій справі, Суд неодноразово заявляв, наприклад, що свобода вираження поглядів – одна з важливих основ демократичного суспільства та одна з основних умов його прогресу та самореалізації кожної людини (див., серед іншого, рішення у справі Фогт, цитоване вище, с. 25, пункт 52), тоді як у вищезгаданому рішенні у справі Матьє-Моен і Клерфея Суд указав на першочергову важливість статті 3 Протоколу № 1, яка закріплює характерний принцип дієвої політичної демократії (с. 22, пункт 47).

46. У результаті, винятки, які викладені у статті 11 та стосуються політичних партій, варто тлумачити точно; лише переконливі та вагомні причини можуть виправдати обмеження свободи об'єднання таких партій. Вирішуючи, чи існує необхідність у значенні пункту 2 статті 11, Договірні Держави мають лише обмежену свободу розсуду поряд із суворим європейським наглядом, який охоплює як законодавство, так і рішення, в яких воно застосовується, включно з тими, що приймаються незалежними судами. Суд уже постановляв, що така перевірка була необхідною у справі про члена парламенту, якого було засуджено за образливі висловлення (див. рішення у справі Кастеллса, цитоване вище, сс. 22-23, пункт 42); така перевірка ще більш необхідна, коли цілу політичну партію розпустили, а її лідерам заборонили здійснювати будь-яку подібну діяльність у майбутньому.
47. Коли Суд проводить перевірку, його завдання полягає не в тому, щоб замінити точку зору відповідних національних органів власною, а радше в тому, щоб переглянути, з огляду на статтю 11, рішення, ухвалені ними на власний розсуд. Це не означає, що він має обмежитися з'ясуванням того, чи розумно, обережно та сумлінно держава-відповідач скористалася своєю свободою розсуду; він повинен розглянути оскаржуване втручання у світлі справи в цілому та визначити, чи було воно «пропорційним визначеній легітимній меті», а також чи були причини, наведені національними органами для його виправдання, «відповідними та достатніми». При цьому Суд має переконатися, що національні органи влади застосували стандарти, які відповідали принципам, закріпленим у статті 11, а також що їхні рішення були засновані на прийнятній оцінці відповідних фактів (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі «Джерсільд проти Данії» (*Jersild v. Denmark*), 23 вересня 1994 року, серія А, № 298, с. 26, пункт 31).

## 2. Застосування принципів до цієї справи

### І. Подання осіб, які взяли участь у судовому провадженні

#### Заявники

48. Заявники стверджували, що причини розпуску ОКПТ, наведені Конституційним судом, необґрунтовані. Вони заявляли, що покарання політичної партії в липні 1991 року за те, що вона назвала себе «комуністичною», було суперечливим, бо, з одного боку, з квітня 1991 року здійснення діяльності, натхненної комуністичною ідеологією, вже не було правопорушенням, а з другого – Конституційний суд сам визнав, що ОКПТ не прагнула домінування одного соціального класу над іншими і що її статут та програма відповідали демократичним принципам.

Щодо сепаратистської діяльності, яку Уряд приписував ОКПТ, заявники зазначили, що ані в документах партії, ані в заявах її членів не було нічого, що давало б підстави стверджувати подібне. Навпаки, статут партії був дуже чітким у цьому питанні, оскільки в ньому зазначалося, що курдська проблема потребує справедливого, демократичного та мирного вирішення і добровільного рівноправного співіснування турецького та курдського народів на території Туреччини. Тому ОКПТ не була налаштована проти територіальної цілісності країни і ніколи не виступала за сепаратизм. Крім того, керівників партії не було притягнуто до відповідальності за статтею 125 Кримінального кодексу, відповідно до якої активна підтримка сепаратизму вважалася тяжким злочином. Проте влада вважала дискри-

мінаційним саме лиш використання слова «курд», хоча така проблема існувала, відповідно будь-яка політична партія, яка бажала вирішити її, не могла не згадати його. Тоді як проблема та групи меншин існували, політичні партії не могли згадувати про них.

Нарешті, стосовно твердження про те, що ОКПТ була терористичним об'єднанням, заявники зазначили, що партію розпустили через десять днів після її створення, а тому в неї не було часу для ведення будь-якої діяльності. Тому майбутня діяльність ОКПТ могла бути лише предметом спекуляцій і не могла слугувати підставою для рішення про розпуск партії.

## Уряд

49. Уряд зазначив, що свобода об'єднання, як і свобода вираження поглядів, не є абсолютною і часто суперечить іншим першочерговим інтересам демократичного суспільства. Відповідно свободу розсуду потрібно було оцінювати з огляду на легітимну мету втручання та передумови фактів справи. У зв'язку з цим Уряд послався на рішення у справі «Вінгров проти Сполученого Королівства» (*Wingrove v. the United Kingdom*), 25 листопада 1996 року (*Збірник 1996-V*), у якому Суд, оцінюючи факти, врахував потреби, що виникають з їхнього історичного контексту.

Якщо проаналізувати статут та програму ОКПТ так само, нагальну потребу запровадити оскаржуване обмеження за обставин, в яких територіальна цілісність та національна безпека перебувають під загрозою, можна виявити не лише у справі щодо Туреччини, але й у кожній з держав-членів Ради Європи. Важливі умови існування держави у міжнародному порядку, умови, які гарантував навіть Статут Організації Об'єднаних Націй, були поставлені під загрозу.

Крім того, судячи з судової практики, якщо втручання має легітимну мету захисту громадського порядку, територіальної цілісності, державних інтересів чи демократії, інститути Конвенції не вимагають, щоб ризик застосування насильства, який виправдовує втручання, був реальним, дійсним чи неминучим. На підтримку цього твердження Уряд указав на рішення, у яких Комісія визнала неприйнятними справи «Х проти Австрії» (*X v. Austria*) (заява № 5321/71, *Збірник рішень 42*, с. 105), «Т. проти Бельгії» (*T. v. Belgium*) (заява № 9777/82, DR 34, с. 158) та «Асоціація А. і Х. проти Австрії» (*Association A. and H. v. Austria*) (заява № 9905/82, DR 36, с. 187). Крім того, у двох справах щодо Німеччини Комісія визнала, що обмеження свободи вираження поглядів може бути виправданим із міркувань національної безпеки без необхідності визначати, чи мало здійснення свободи вираження поглядів будь-які практичні наслідки (див. рішення у справах «Кук проти Німеччини» (*Kuck v. Germany*), заява № 29742/96 та «Фляйшле проти Німеччини» (*Fleischle v. Germany*), заява № 29744/96). Нарешті, у справі «Перселл та інші проти Ірландії» (*Purcell and Others v. Ireland*) Комісія взяла до уваги терористичну загрозу та суспільний інтерес у протидії їй (заява № 15404/89, DR 70, с. 262).

У всіх згаданих справах фактичного змісту відповідних виразів було достатньо, щоб дійти висновку про необхідність обмежити їхнє використання; не було потреби визначати, чи існував на той час ризик вчинення насильства та чи був причинно-наслідковий зв'язок між актом насильства, спровокованим безпосереднім уживанням виразів. З другого боку, у рішеннях у справах «Хендісайд проти Сполученого Королівства» (*Handyside v. the United Kingdom*), 7 грудня 1976 року (серія А, № 24), «"Санді Таймс" проти Сполученого Королівства» (№ 1) (*Sunday Times v. the United Kingdom*) (no. 1), 26 квітня 1979 року (серія А, № 30), а також Лінгенса та Кастеллса, цитовані вище, у яких Суд визнав порушення статті 10, у відповідних публікаціях не ставилися під сумнів ані саме існування держави, ані демократичний лад.

Коротше кажучи, зіткнувшись із викликом для основоположних інтересів національної спільноти, таких як національна безпека та територіальна цілісність, влада Туреччини аж ніяк не перевищила допустимі межі свободи розсуду, надані їй Конвенцією.

## Комісія

50. У своїх попередніх зауваженнях під час слухання у Суді представник Комісії наголошував на різниці між реалізацією незаконної програми та програми, якою вимагається лише внесення змін до законодавства. Хоча на практиці цю різницю іноді важко виявити, об'єднання, включно з політичними партіями, повинні мати можливість проводити кампанії щодо внесення змін до законодавства чи правових та конституційних структур держави; звичайно, це можливо лише за умови, що засоби, які вони використовуватимуть із цією метою, будуть в усіх аспектах правовими і демократичними, а самі запропоновані зміни – сумісними з основоположними демократичними принципами.

Комісія вважала, що норма, відповідно до якої свобода вираження поглядів поширюється на «інформацію» та «ідеї», які ображають, шокують чи турбують (див., серед багатьох інших, рішення у справі Хендісайда, цитоване вище), також застосовується у цій справі з огляду на статтю 11, оскільки роз-

порядження про розпуск ОКПТ було видане виключно на основі інформації та ідей, викладених у її статуті та програмі.

Крім того, Комісія зазначила, що для виправдання розпуску ОКПТ Конституційний суд посилався на уривки, які формували лише невелику частину статуту партії. Навіть більше, у цих уривках не було жодного підбурювання до насильства; навпаки, вони демонстрували бажання ОКПТ досягти своїх цілей – навіть тих, що стосувалися становища населення курдського походження, – демократичними засобами і з повагою до законів та інститутів Туреччини.

## II. Оцінка Суду

51. Спочатку Суд зазначає, що ОКПТ розпустили ще до того, як вона змогла розпочати свою діяльність, а тому розпорядження про розпуск було видане виключно на підставі статуту та програми ОКПТ, які – що видно з рішення Конституційного суду – не містили нічого, що б свідчило про те, що вони не відображали реальні цілі партії та справжні наміри її керівників (див. пункт 58 нижче). Отже, як і національні органи влади, Суд візьме ці документи за основу для оцінювання необхідності здійсненого втручання.

52. Далі варто зазначити, що на підтримку свого клопотання про видання розпорядження для розпуску партії Головний державний радник при Касаційному суді зробив чотири подання. Два з них Конституційний суд відхилив: твердження про те, що ОКПТ мала намір відстоювати точку зору, що пролетаріат є найвищим соціальним класом, та аргумент про те, що її визнання себе спадкоємицею Робітничої партії Туреччини, яку раніше було розпущено (див. пункт 9 вище), суперечило статті 96 (2) Закону № 2820.

Отже, Суд може обмежитися двома іншими обґрунтуваннями, які підтримав Конституційний суд.

53. У першому з них стверджувалося, що ОКПТ внесла у свою назву слово «комуністичний» у супереч статті 96(3) Закону № 2820 (див. пункт 12 вище). Конституційний суд, зокрема, постановив, що це положення забороняло створення політичних партій із суто формальних підстав: самого факту використання назви, забороненої у цій статті, було достатньо для застосування її положень і відповідно розпуску будь-якої політичної партії, яка порушила їх, як-от ОКПТ (див. пункт 10 вище).

54. Суд вважає, що за відсутності інших відповідних і достатніх обставин вибір назви політичної партії в принципі не може виправдати такий радикальний захід, як розпуск.

У зв'язку з цим необхідно зазначити, що, по-перше, положення Кримінального кодексу, за якими здійснення політичної діяльності, натхненної, зокрема, комуністичною ідеологією, визнавалося кримінальним правопорушенням, були скасовані 12 квітня 1991 року законом № 3713 про запобігання тероризму. Суд також надає великої ваги висновку Конституційного суду про те, що, незважаючи на свою назву, ОКПТ не прагнула встановити домінування одного соціального класу над іншими, а навпаки, задовольняла вимогам демократії, включно з політичним плюралізмом, загальним виборчим правом та свободою брати участь у політичному житті (див. пункт 10 вище). У цьому питанні ОКПТ явно відрізнялася від Комуністичної партії Німеччини, яку 17 серпня 1956 року розпустив Конституційний суд Німеччини (див. рішення Комісії у справі Комуністичної партії Німеччини, цитоване вище).

Відповідно за відсутності будь-яких конкретних доказів того, що вирішивши називати себе «комуністичною» ОКПТ обрала політику, яка становила реальну загрозу турецькому суспільству або турецькій державі, Суд не може погодитися з тим, що подання на підставі назви партії саме собою могло призвести до розпуску партії.

55. Друге подання, яке прийняв Конституційний суд, полягало у тому, що ОКПТ прагнула підтримувати сепаратизм і розкол турецької нації. Проводячи розмежування між курдською та турецькою націями у своїх статуті й програмі, ОКПТ виявила свій намір працювати над створенням меншин, які, окрім зазначених у Лозаннському договорі та угоді про дружбу між Туреччиною та Болгарією, становили загрозу для територіальної цілісності держави. Саме тому і самовизначення, і регіональна автономія були заборонені Конституцією (див. пункт 10 вище).

56. Суд зазначає, що хоча у програмі ОКПТ йдеться (див. пункт 9 вище) про курдський «народ» і «націю» та курдських «громадян», партія не говорить про них як про «меншину» та не робить жодних заяв (окрім визнання їхнього існування) про те, що вони мають користуватися особливим ставленням чи правами, тим паче правом на відокремлення від решти турецького населення. Навпаки, у програмі зазначено: «ОКПТ прагне домогтися мирного, демократичного та справедливого вирішення курдської проблеми, щоб курдський та турецький народи могли добровільно жити разом у межах кордонів Турецької Республіки на основі рівних прав та з метою здійснення демократичної перебування на основі їхніх спільних інтересів». Що стосується права на самовизначення, у своїй програмі



ОКПТ лише висловлює свій жаль щодо того, що через застосування насильства воно «реалізується не спільно, а окремо та в односторонньому порядку», додаючи, що «проблему можна вирішити політичним шляхом» і «якщо гноблення та дискримінація курдського народу припиняться, турки та курди мають об'єднатися».

У своїй програмі ОКПТ також зазначала: «Вирішити курдську проблему можна лише, якщо зацікавлені сторони зможуть вільно висловлювати свою думку, якщо вони погодяться не вдаватися до будь-яких форм насильства задля вирішення проблеми і якщо вони зможуть брати участь у політичному житті з власною національною ідентичністю».

57. Суд вважає, що одна з основних характерних рис демократії в тому, що вона дає можливість вирішувати проблеми країни, навіть дратівливі, шляхом ведення діалогу, без необхідності вдаватися до насильства. Демократія процвітає, якщо існує свобода вираження поглядів. З цієї точки зору не може бути жодних виправдань перешкоджанню діяльності політичної групи лише тому, що вона прагне публічно обговорювати становище частини населення держави та брати участь у політичному житті нації, щоб знайти відповідно до демократичних норм рішення, які могли б задовольнити усі зацікавлені сторони. Судячи з програми ОКПТ, це справді було її метою у відповідному питанні. Цей факт відрізняє цю справу від тих, на які посилається Уряд (див. пункт 49 вище).
58. Однак не можна унеможливити того, що політична програма партії може приховувати цілі та наміри, відмінні від тих, які вона проголошує. Щоб переконатися в тому, що це не так, зміст програми партії потрібно порівняти з діями партії та позиціями, які вона відстоює. У цій справі програмі ОКПТ навряд чи могли суперечити будь-які реальні дії партії, оскільки партію розпустили одразу після створення, і відповідно вона навіть не мала часу нічого зробити. Отже, партію покарали за поведінку, пов'язану виключно зі здійсненням свободи вираження поглядів.
59. Суд також готовий узяти до уваги раніше розглянуті справи, зокрема, про труднощі, пов'язані з протидією тероризму (див., серед інших, рішення у справі Ірландії, цитоване вище, с. 9 та наступні, пункт 11 та наступні, а також «Аксоу проти Туреччини» (*Aksoy v. Turkey*), 18 грудня 1996 року, Збірник 1996-VI, сс. 2281 і 2284, пункти 70 і 84). Проте у цій справі Суд не знайшов жодних доказів, які б дозволили йому дійти висновку (за відсутності будь-якої діяльності ОКПТ) про те, що партія несе будь-яку відповідальність за проблеми, до яких призводить тероризм у Туреччині.
60. Також немає потреби застосовувати статтю 17, оскільки у статуті та програмі ОКПТ немає нічого, що б дозволяло дійти висновку про те, що партія спиралася на Конвенцію для здійснення діяльності чи вжиття заходів, спрямованих на знищення будь-яких прав та свобод, викладених у ній (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі Лоулесса, цитоване вище, 1 липня 1961 року (*no cum*), серія A, № 3, сс. 45-46, пункт 7).
61. Враховуючи вищевикладене, такий радикальний захід, як негайний та остаточний розпуск ОКПТ ще до того, як вона розпочала свою діяльність, у поєднанні з заборонаю її керівникам виконувати будь-які інші політичні обов'язки, є непропорційним визначеній меті, а отже, не є необхідним у демократичному суспільстві. З цього випливає, що такими діями було порушено статтю 11 Конвенції.

## II. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТЕЙ 9, 10, 14 ТА 18 КОНВЕНЦІЇ

62. У своїй заяві до Комісії заявники також скаржилися на порушення статей 9, 10, 14 і 18 Конвенції. Проте у своєму меморандумі до Суду вони погодилися з висновком Комісії про те, що з огляду на виявлене порушення статті 11 не було потреби вирішувати, чи було дотримано зазначені положення. Заявники не піднімали ці скарги у провадженні у Суді, й Суд не бачить підстав розглядати їх із власної ініціативи (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі «Акдивар та інші проти Туреччини» (*Akdivar and Others v. Turkey*), 16 вересня 1996 року, Збірник 1996-IV, с. 1216, пункт 92).

## III. СТВЕРДЖУВАНІ ПОРУШЕННЯ СТАТЕЙ 1 ТА 3 ПРОТОКОЛУ № 1

63. Заявники стверджували, що наслідки розпуску ОКПТ – її активи були конфісковані та передані до державного бюджету, а її керівникам заборонили брати участь у виборах – спричинили порушення статей 1 і 3 Протоколу № 1, які передбачають таке:

### Стаття 1 Протоколу № 1

«Кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом або загальними принципами міжнародного права.»

*Проте попередні положення аж ніяк не обмежують право держави вводити в дію такі закони, які вона вважає за необхідне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів».*

### **Стаття 3 Протоколу № 1**

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

64. Суд зазначає, що заходи, на які скаржилися заявники, були побічними наслідками розпуску ОКПТ, яким, як визнав Суд, було порушено статтю 11. Отже, розглядати ці скарги окремо було не потрібно.

## **IV. ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 50 КОНВЕНЦІЇ**

65. Стаття 50 Конвенції передбачає таке:

*«Якщо Суд установлює, що рішення чи захід юридичного або будь-якого іншого органу Високої Договірної Сторони повністю або частково суперечить зобов'язанням ... за цією Конвенцією, а також якщо внутрішнє законодавство цієї Сторони передбачає лише часткове відшкодування наслідків такого рішення чи заходу, Суд, у разі необхідності, ухвалює рішення про справедливе відшкодування потерпілій стороні».*

### **A. Шкода**

#### **1. ОКПТ**

66. ОКПТ вимагала 20 000 000 французьких франків (FRF) як відшкодування майнової шкоди «для компенсації збитків, яких [вона] зазнала до кінця 1997 року в результаті розпуску та втрати окремої правосуб'єктності, що порушило [її] право мирно володіти власним майном, а також отримувати внески від членів та прибічників і державну допомогу». Щодо збитків, яких вона зазнала пізніше, ОКПТ вимагала щорічних виплат у розмірі 3 000 000 французьких франків (FRF), починаючи з 1 січня 1998 року до моменту скасування рішення Конституційного суду і визнання ОКПТ відповідно до національного законодавства та відновлення її діяльності.
67. Насамперед Уряд заявив, що відповідно до закону про політичні партії після розпуску Конституційним судом ОКПТ не могла вимагати жодної державної допомоги. Навіть якщо б її не розпустили, партія все одно не задовольняла вимогам для отримання державної допомоги, встановленим цим законом. Скарги ОКПТ ґрунтувалися на надуманих підставах, а тому були неприйнятними.
68. Представник Комісії запропонував Суду ретельно подумати, чи не були заявлені суми занадто гіпотетичними, щоб слугувати підставою для застосування статті 50. Якщо Суд і мав намір присудити виплату компенсації за цим пунктом, він би сумнівався у реалістичності цифр, указаних заявниками.
69. Суд зазначає, що ця позовна вимога ґрунтується на уявному застосуванні положень закону про політичні партії, які регулюють надання за певних умов державної допомоги політичним партіям, а також на приблизному підрахунку можливих внесків членів та прибічників ОКПТ. Суд не може займатися домислами щодо застосування цих положень до ОКПТ або суми будь-яких внесків, які могла б отримати партія. Отже, у задоволенні цієї позовної вимоги варто відмовити, оскільки між виявленим порушенням та стверджуваною шкодою немає причинно-наслідкового зв'язку.

#### **2. Пан Саргин і пан Ягджи**

70. Пан Саргин і пан Ягджи вимагали по 2 000 000 французьких франків (FRF) кожен як відшкодування моральної шкоди. Для обґрунтування своїх вимог вони заявили, що розпуск ОКПТ призвів до того, що їм заборонили займатися будь-якою політичною діяльністю, ані як виборцям, ані як членам парламенту, ані як членам-засновникам, керівникам чи фінансовим контролерам політичної партії.
71. Відповідно до подання Уряду ці претензії ґрунтувалися на припущенні, що всі положення Конвенції, на які посилалися пан Саргин та пан Ягджи, було порушено. Проте Комісія дійшла висновку, що була порушена лише стаття 11. На думку Уряду, самого встановлення порушення Конвенції буде достатньо для відшкодування будь-якої моральної шкоди.
72. Представник Комісії зазначив, що якщо Суд має намір присудити суму за цим пунктом, він би сумнівався у реалістичності суми, виплату якої вимагали пан Саргин та пан Ягджи.

73. Суд визнає, що панам Саргину та Ягджи було заподіяно моральної шкоди. Проте він вважає, що встановлення порушення статті 11 є достатньою компенсацією цієї шкоди.

## **В. Судові витрати**

74. Заявники вимагали 190 000 французьких франків (FRF) як компенсацію судових витрат: 100 000 французьких франків гонорару адвокатів і 90 000 французьких франків витрат на їхнє представництво в Конституційному суді Туреччини та установах Конвенції.

75. Уряд уважав ці загальні вимоги неприйнятними, які одночасно є перебільшеними та необґрунтованими.

76. Представник Комісії визнав ці вимоги обґрунтованими за умови, що вони відображали обов'язкові та фактичні витрати.

77. Здійснюючи оцінку на безсторонній основі та відповідно до критеріїв, викладених у власній судовій практиці, за цим пунктом Суд присуджує пану Саргину та пану Ягджи, які фактично зазнали заявлених судових витрат, загальну суму у розмірі 120 000 французьких франків (FRF), які мають бути виплачені в турецьких лірах за курсом на день платежу.

## **С. Відсотки у разі несвоєчасної сплати**

78. За інформацією, якою володіє Суд, на дату ухвалення цього рішення офіційна відсоткова ставка у Франції становить 3,87% річних.

# НА ЦИХ ПІДСТАВАХ СУД ОДНОСТАЙНО

1. **Постановляє, що було порушено статтю 11 Конвенції;**
2. **Постановляє, що не потрібно визначати, чи було порушено статті 9, 10, 14 і 18 Конвенції та статті 1 і 3 Протоколу № 1;**
3. **Відхиляє вимогу щодо справедливої сатисфакції за будь-яку шкоду, заподіяну Об'єднаній комуністичній партії Туреччини;**
4. **Постановляє, що це рішення самостійно є достатньою справедливою сатисфакцією за будь-яку шкоду, заподіяну пану Саргину та пану Ягджи;**
5. **Постановляє**
  - (a) що держава-відповідач має виплатити пану Саргину та пану Ягджи упродовж трьох місяців загальну суму у розмірі 120 000 (сто двадцять тисяч) французьких франків як компенсацію судових витрат, які мають бути виплачені в турецьких лірах за курсом на день платежу; і
  - (b) що на цю суму встановлюється проста відсоткова ставка – 3,87% річних, яка має сплачуватися, починаючи з дня спливу згаданого вище тримісячного строку і до моменту виплати компенсаційної суми;
6. **Відхиляє решту вимог щодо справедливої сатисфакції.**

Учинено англійською та французькою мовами та оприлюднено на відкритому слуханні в Палаці прав людини у Страсбурзі 30 січня 1998 року.

Герберт ПЕЦОЛЬД  
(Herbert PETZOLD)

Рудольф БЕРНХАРДТ  
(Rudolf BERNHARDT)

Секретар

Голова



# **СПРАВА «ПОДКОЛЗІНА ПРОТИ ЛАТВІЇ»**

**(Заява № 46726/99)**

---

**РІШЕННЯ**

**СТРАСБУРГ**  
**9 квітня 2002 року**

**ОСТАТОЧНЕ**

**09.07.2002**

## У справі «Подколзіна проти Латвії»

Європейський суд з прав людини (Четверта секція), засідаючи Палатою, до складу якої увійшли:

- сер Ніколас БРАТЦА (Nicolas BRATZA), Голова,
- пані Е. ПАЛМ (E. PALM),
- пан Є. МАКАРЧИК (J. MAKARCZYK),
- пані В. СТРАЖНИЦКА (V. STRÁŽNICKÁ),
- пан М. ФІШБАХ (M. FISCHBACH),
- пан Дж. КАСАДЕВАЛЛ (J. CASADEVALL),
- пан Р. МАРУСТЕ (R. MARUSTE), судді,

та пан М. О'БОЙЛ (M. O'BOYLE), секретар,

Після обговорення за зачиненими дверима 29 січня та 19 березня 2002 року

Постановляє таке рішення, що було ухвалене в останній із зазначених днів:

## ПРОЦЕДУРА

1. Ця справа виникла із заяви (№ 46726/99) проти Республіки Латвія, поданої до Суду на підставі статті 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (надалі – Конвенція) громадянкою Латвії пані Інґрідою Подколзіною (надалі – заявниця) 25 лютого 1999 року.
2. Спочатку представництво заявниці здійснювала пані І. Озіса (I. Oziša), помічниця депутата парламенту Латвії. Листом від 2 травня 2001 року заявниця повідомила Суд, що віднині її представлятиме пан У. Боурінг, баристер із Колчестера (Сполучене Королівство). Уряд Латвії (надалі – Уряд) представляла його уповноважена, пані К. Маліновска (K. Malinovska).
3. Заявниця стверджувала, що видалення її імені зі списку кандидатів на участь у загальних виборах через її недостатні знання латиської мови – офіційної мови Латвії – становило порушення її права висувати свою кандидатуру на виборах, гарантованого статтею 3 Першого протоколу. Крім того, вона скаржилася на порушення статті 13 (по суті) і статті 14 Конвенції.
4. Заяву було скеровано до Другої секції Суду (пункт 1 Правила 52 Регламенту Суду). У Секції було створено Палату для розгляду цієї справи (пункт 1 статті 27 Конвенції), як це передбачено пунктом 1 Правила 26. Пан Е. Левітц (E. Levits), суддя, обраний від Латвії, відмовився від участі у розгляді справи (Правило 28). Відповідно на його заміну Уряд призначив пана Р. Марусте (R. Maruste), суддю, обраного від Естонії (пункт 2 статті 27 Конвенції і пункт 1 Правила 29).
5. Ухвалою від 8 лютого 2001 року Палата визнала заяву прийнятною [Примітка Секретаря. Цю ухвалу Суду можна отримати в Секретаріаті].
6. Після консультацій зі сторонами Палата вирішила, що слухання по суті не вимагаються (пункт 2 Правила 59 *in fine*), після чого Уряд, але не заявниця, надав зауваження по суті справи (пункт 1 Правила 59). 2 травня 2001 року заявниця подала вимогу щодо надання справедливої сатисфакції (стаття 41 Конвенції). 4 червня 2011 року Уряд надав свої зауваження щодо цієї вимоги.
7. 1 листопада 2001 року Суд змінив склад секцій (пункт 1 Правила 25). Справа була скерована до Четвертої секції у новому складі (пункт 1 Правила 52).

## I. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

8. Заявниця, громадянка Латвії, народилася 1964 року у місті Даугавпілс (Латвія) і належить до російськомовної меншини Латвії.
9. Рішенням від 30 липня 1998 року Центральна виборча комісія (*Centrālā vēlēšanu komisija*) зареєструвала список кандидатів від Партії народної злагоди (*Tautas saskaņas partija*) для участі у виборах до латвійського парламенту (*Saeima*), що проходили 3 жовтня 1998 року. Заявниця було внесена до виборчого списку як кандидатка від округу Латгалія.

Під час реєстрації списку кандидатів Партія народної злагоди надала Центральній виборчій комісії всі документи, передбачені законом про парламентські вибори, включно з копією довідки, що підтверджує знання заявницею офіційної державної мови (латиської), виданої 23 січня 1997 року Постійною комісією з перевірки мовних здібностей міста Даугавпілс – органом, підпорядкованим Центру державної мови (*Valsts valodas centrs*), адміністративній установі, яка своєю чергою підзвітна Міністерству юстиції.

10. 6 серпня 1998 року екзаменаторка від Інспекції з державної мови (*Valsts valodas inspekcija*), що діє у складі Центру державної мови, відвідала заявницю на робочому місці і провела їй усний екзамен на знання латиської мови. Оскільки заявниця не була попереджена про цей візит, екзаменаторка зустріла її під час перемовин із діловими партнерами.

Поінформувавши заявницю про намір перевірити її рівень володіння латиською мовою, екзаменаторка почала говорити із нею цією мовою. Під час розмови, яка тривала понад півгодини, екзаменаторка запитала заявницю, серед іншого, чому та підтримує Партію народної злагоди, а не якусь іншу партію.

Наступного дня екзаменаторка повернулася у супроводі трьох невідомих заявниці осіб, які мали виконувати роль спостерігачів. Екзаменаторка попросила заявницю написати есе латиською мовою. Заявниця погодилася і почала писати есе. Однак через надзвичайно сильне хвилювання, викликане тим, що заявниця не очікувала такого екзаменаційного випробування, а також через постійну присутність спостерігачів вона припинила писати і порвала роботу.

11. Екзаменаторка склала звіт, що заявниця не має достатніх знань офіційної мови на «третьому рівні» – найвищому серед трьох категорій мовних здібностей, визначених підзаконними актами Латвії.
12. 10 серпня 1998 року Центр державної мови надіслав голові Центральної виборчої комісії листа із підтвердженням рівня володіння офіційною мовою низкою кандидатів зі списків, зареєстрованих для участі у парламентських виборах. Хоча у листі містилися посилання на звіт, складений екзаменаторкою з Інспекції з державної мови, самого звіту до листа додано не було. Згідно з цим підтвердженням із дев'яти кандидатів, що фактично були проєкзаменовані, лише заявниця не володіла латиською мовою на «третьому рівні». Дванадцять інших кандидатів, яких не зобов'язували проходити екзаменаційне випробування, мали документи, що підтверджували належний рівень їхніх знань.
13. Рішенням від 21 серпня 1998 року Центральна виборча комісія викреслила ім'я заявниці зі списку кандидатів.
14. 27 серпня 1998 року Партія народної злагоди від імені заявниці звернулася до Ризького окружного суду із вимогою скасувати вищеназване рішення. На обґрунтування своєї вимоги партія заявляла, що під час реєстрації списку кандидатів до Центральної виборчої комісії було надано довідку, яка підтверджує факт володіння заявницею державною мовою. Партія стверджувала, що Центральна виборча комісія зобов'язана була врахувати цю довідку, а не покладатися виключно на довідку, видану Центром державної мови, адже ці два документи суперечать один одному.
15. Остаточним рішенням від 31 серпня 1998 року Ризький окружний суд відхилив цю вимогу на тій підставі, що Центральна виборча комісія діяла в межах, визначених законом про парламентські вибори. У своєму рішенні окружний суд зазначив, що згідно зі статтею 11 закону про парламентські вибори наявність довідки про знання офіційної мови на «третьому рівні» у будь-якого кандидата, який не має завершеної початкової або середньої освіти латиською мовою, є обов'язковою умовою для реєстрації списку кандидатів. Відповідно Центральна виборча комісія дотрималася вимог цього закону, прийнявши рішення зареєструвати список кандидатів, до якого було внесено ім'я заявниці. З другого боку, стаття 13 закону уповноважує Комісію виправляти вже зареєстровані списки шляхом



видалення імен кандидатів, чий рівень володіння офіційною мовою було визнано недостатнім; у випадку заявниці недостатність її мовних знань було підтверджено довідкою Центру державної мови. Отже, Ризький окружний суд установив, що порушення закону не відбулося.

16. 14 вересня 1998 року Партія народної злагоди, діючи від імені заявниці, подала апеляційні скарги від третьої особи на це рішення до голови Палати з цивільних справ Верховного суду і генерального адвоката із проханням поновити провадження у зв'язку із серйозним і явним порушенням положень матеріального права, що виникли внаслідок помилкового тлумачення закону про парламентські вибори.

Листами від 29 вересня і 1 жовтня 1998 року Офіс генерального адвоката і голова Палати з цивільних справ Верховного суду відповідно відхилили ці апеляційні скарги, зазначивши, що окружний суд навів підстави свого рішення і що рішення було винесено відповідно до закону.

## II. ВІДПОВІДНЕ НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

### A. Положення про мовні вимоги до членів парламенту і кандидатів на виборах до парламенту

17. Статтю 9 Конституції (*Satversme*) Республіки Латвія, ухваленої 1922 року, передбачено:

*«Будь-який громадянин Латвії, який має повні громадянські права і досягнув 21 року на дату виборів, є правомочним для обрання до парламенту».*

18. Відповідні положення закону про парламентські вибори (*Saeimas vēlēšanu likums*) від 25 травня 1995 року (надалі – Закон про парламентські вибори) сформульовано так:

#### **Стаття 4**

*«Будь-який громадянин Латвії, який досягнув 21 року на дату виборів, є правомочним для обрання до парламенту, якщо до нього не застосовується одне з обмежень, передбачених статтею 5 цього Акту».*

#### **Стаття 5**

*«Такі особи не можуть бути кандидатами на виборах чи бути обраними до парламенту:*

...

*(7) особи, які не володіють офіційною мовою на третьому (вищому) рівні».*

#### **Стаття 11**

*«До списку кандидатів додаються такі документи:*

...

*(5) засвідчена копія ... офіційної довідки про володіння офіційною мовою на третьому (вищому) рівні, якщо кандидат не навчався у латвійській школі...»*

#### **Стаття 13**

«...»

*(2) Після реєстрації списків кандидатів зміни до них не вносяться, і єдині виправлення, які може робити Центральна виборча комісія у списках, це:*

*1. Викреслення імені кандидата зі списку, якщо:*

*(а) кандидат не є громадянином, який володіє повними громадянськими правами (див. статті 4 і 5 вище);*

...

*(3) ...[[М]я викреслюється зі списку на підставі довідки відповідного органу або рішення суду. Факт того, що кандидат:*

...

*7. не володіє офіційною мовою на третьому (вищому) рівні засвідчується Центром державної мови...»*

19. Згідно зі статтею 50 закону про правила парламентської процедури (*Saeimas kārtības rullis*) від 28 липня 1994 року (надалі – Закон про правила парламентської процедури) єдиною робочою мовою парламенту і його комітетів є латиська. Усі законопроекти, рішення, заперечення і запитання депутатів, а також будь-які додані до них документи мають бути складені латиською мовою.

## **В. Положення про визначення рівня володіння офіційною мовою**

20. Відповідні положення закону про мови (*Latvijas Republikas Valodu likums*), що був чинний на момент відповідних подій і діяв до 1 вересня 2000 року, сформульовано так:

### **Стаття 1**

*«У Республіці Латвія офіційною мовою є латиська».*

### **Стаття 4**

*«... [У]сі представники державних установ ... повинні бути здатними розуміти і використовувати офіційну мову та інші мови на рівні, необхідному для виконання своїх професійних обов'язків. Рівень знання мови, яким повинні володіти представники, визначається постановою, що затверджується Кабінетом...»*

### **Стаття 6**

*«[У] державних установах мовою інформаційних документів і усіх робочих нарад є офіційна мова. Особи, які не володіють офіційною мовою, під час робочих нарад за згодою інших учасників можуть використовувати іншу мову. У такому разі на вимогу хоча б одного з учасників організатор забезпечує переклад на офіційну мову».*

### **Стаття 7**

*«У Республіці Латвія ... установи і організації зобов'язані використовувати офіційну мову в усіх офіційних інформаційних документах і листуванні з адресатами в межах країни...»*

21. На момент цих подій точні рівні володіння латиською мовою було викладено у постанові від 25 травня 1992 року про сертифікацію знань державної мови (*Valsts valodas prasmes atestācijas nolikums*). Розділом II постанови було визначено межі трьох рівнів володіння латиською мовою, і «третій рівень» визначався так:

*«Володіння усною і письмовою мовою є обов'язковим для представників і працівників, чії професійні завдання передбачають управління суб'єктом економічної діяльності й організацію праці або ... постійні контакти з громадськістю, [а також для тих,] чії обов'язки пов'язані з добробутом і здоров'ям населення (наприклад, для депутатів парламенту, осіб, які керують державними чи адміністративними закладами чи їхніми структурними підрозділами, рад директорів, інспекцій чи суб'єктів економічної діяльності, їхніх заступників та секретарів, старших спеціалістів, радників, аудиторів, працівників закладів культури, освіти і науки Латвії, лікарів, лікарів-асистентів, юристів і суддів)...*

*Цей рівень володіння офіційною мовою передбачає здатність:*

1. вільно спілкуватися;
2. розуміти довільно обрані тексти;
3. складати тексти, що стосуються професійних обов'язків особи».

22. Розділом IV цієї постанови передбачено, що перевірка мовних знань організовується сертифікаційними радами у складі дев'яти, семи або п'яти членів, залежно від ситуації. Зокрема, рада для перевірки мовних знань працівників фірми має складатися із щонайменше п'яти осіб, серед яких один представник відповідної сфери зайнятості, один член, делегований муніципальною сертифікаційною радою, а також фахівці з латиської мови.

Розділом VI постанови визначено детальну процедуру оцінювання мовних знань осіб, які зобов'язані пройти екзаменаційне випробування. Кожне випробування має передбачати письмову й усну частину. Кожному кандидату надається від двадцяти до тридцяти хвилин на підготовку відповідей на запитання членів ради, які можуть ставити додаткові запитання, але зазвичай не повинні переривати кандидата. Після цього мовні знання кандидата оцінюються за низкою критеріїв (навички побудови розповіді, вміння розмовляти та писати, величина словникового запасу і дотримання граматичних правил). Після екзаменаційного випробування члени комісії проводять обговорення, перш ніж вирішити простою більшістю голосів, хто з кандидатів пройшов випробування. Якщо член ради, делегований муніципальною сертифікаційною радою, проголосував проти котрогось із кандидатів, відповідний кандидат може оскаржити таке остаточне рішення до ради, яка делегувала цього члена. Щодо кожного кандидата складається письмовий звіт.

## **С. Положення про оскарження рішень виборчої комісії**

23. Статтею 51 Закону про парламентські вибори (див. пункт 18 вище) передбачено:

*«Організація, яка подала список кандидатів, або самі кандидати можуть оскаржити рішення виборчої комісії протягом семи днів шляхом подання апеляції до суду, який має територіальну юрисдикцію щодо відповідної виборчої комісії».*

24. Адміністративне оскарження регулюється положеннями розділу 24-А Цивільно-процесуального кодексу Латвії (*Latvijas Civilprocesa kodekss*), який застосовується до усіх відносин, на які поширюється дія адміністративного права, за винятком спеціальних випадків апеляції, передбачених законом. Для виборчих питань *lex specialis* є розділ 23 цього кодексу. Його положеннями передбачено таке:

#### **Стаття 230**

*«... кандидати на виборах до парламенту Республіки Латвія ... можуть оскаржити рішення виборчої комісії шляхом подання апеляції до суду, який має територіальну юрисдикцію щодо відповідної виборчої комісії».*

#### **Стаття 233**

*«Після розгляду апеляції суд виносить одне з двох рішень:*

- 1. визнає рішення виборчої комісії таким, що було винесене відповідно до закону, і відхиляє апеляцію; або*
- 2. задовольняє апеляцію і скасовує рішення виборчої комісії.*

*Це рішення не підлягає оскарженню і набирає чинності з моменту його винесення. Суд негайно надсилає копію рішення до Центральної виборчої комісії...»*

## **ПРАВО**

### **I. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 3 ПЕРШОГО ПРОТОКОЛУ**

25. Заявниця скаржилася на те, що викреслення її імені зі списку кандидатів через недостатні знання латиської мови порушило її право висувати свою кандидатуру на парламентських виборах, гарантоване статтею 3 Першого протоколу, відповідно до якої:

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

#### **A. Доводи сторін**

##### **1. Уряд**

26. Посилаючись насамперед на загальні принципи, що містяться в усталеній практиці конвенційних інституцій, стосовно природи і сфери застосування гарантій статті 3 Першого протоколу, Уряд зазначив, що гарантовані нею права не є абсолютними, у них є «закладені обмеження», і що Договірні держави мають широкі межі свободи розсуду стосовно умов, які регулюють право висувати свою кандидатуру на виборах. Водночас ці умови не повинні обмежувати виборчі права настільки, щоб зазіхати на саму суть цих прав: обмеження мають встановлюватися для досягнення законної мети, а використовувані засоби не можуть бути непропорційними.
27. Уряд зазначив, що до 1995 року оскаржуваних мовних вимог не існувало, внаслідок чого на перших після відновлення державної незалежності парламентських виборах 1993 року депутатами стала низка осіб, які ані говорили латиською мовою, ані розуміли її. Ці особи не могли стежити за обговореннями у парламенті й парламентських комітетах, що істотно перешкоджало його роботі. Саме тому при ухваленні нового виборчого законодавства парламент вирішив встановити вимогу, щоб кандидати володіли офіційною мовою, аби уникнути подібних практичних проблем у майбутньому. Отже, оскаржуване положення мало законну мету, а саме – задоволення потреб виборців спілкуватися зі своїми виборними представниками, а також потреби депутатів адекватно виконувати роботу, довірену їм виборцями.
28. Уряд також заявив, що вимога володіти офіційною мовою на вищому рівні не зазіхає на саму суть права балотуватись на виборах, адже будь-хто, хто бажає це зробити, але не володіє латиською мовою на достатньому рівні, завжди може досягти необхідного рівня, вдосконаливши свої знання мови. У цьому відношенні ця вимога є пропорційною щодо законної мети.
29. Що стосується начебто свавільного характеру екзаменаційного випробування з латиської мови, проведеного щодо заявниці, Уряд зауважив, що цей тест було розроблено з метою перевірити наявний у кандидатів рівень володіння мовою. Відповідно хоча заявниця і могла володіти латиською мовою на «третьому рівні» у січні 1997 року, коли отримала довідку, що підтверджувала її рівень знання

державної мови, але упродовж вісімнадцяти місяців, що минули з цього часу до екзаменаційного випробування, її володіння мовою могло погіршитися.

В остаточному підсумку Уряд стверджував, що Центральна виборча комісія викреслила ім'я заявниці зі списку кандидатів у спосіб, що цілковито відповідає Закону про парламентські вибори, тобто вірогідність свавілля повністю унеможливлена. Відповідно Уряд заявляв, що порушення прав заявниці, передбачених статтею 3 Першого протоколу відсутнє.

## 2. Заявниця

30. Заявниця не погодилася з доводами Уряду. Вона насамперед звернула увагу на те, що латиська мова не є рідною мовою для членів російськомовної меншини, яка охоплює майже 40% населення Латвії і до якої належить заявниця. Тому вона не розуміє, як недостатні знання латиської мови можуть перешкоджати їй виконувати завдання, покладені на неї її російськомовними виборцями, чи спілкуватися з ними. У зв'язку з цим, навіть якщо припустити, що її знання латиської мови не відповідають «третьому рівню», його все одно достатньо, аби вона могла належно виконувати свої депутатські обов'язки. Тому вона вважає, що викреслення її імені зі списку кандидатів є явно непропорційним щодо будь-якої законної мети, яку могла мати оскаржувана вимога.
31. Крім того, заявниця розкритикувала перевірку її знань латиської мови, проведену Інспекцією з державної мови начебто на підставі статті 13(3) Закону про парламентські вибори, не погоджуючись, зокрема, з необхідністю такої перевірки, оскільки чинність і достовірність її безстрокової довідки про знання державної мови не оскаржувалися жодним державним органом. Навіть більше, порівнюючи цю перевірку зі звичайною процедурою підтвердження мовних знань, яку вона зобов'язана була пройти 1997 року для отримання довідки, вона звернула увагу на те, що екзаменаційне випробування для підтвердження мовних здібностей проводиться радою у складі щонайменше п'яти осіб, тоді як така перевірка була проведена одним екзаменатором. До того ж звичайна процедура перевірки врегульована постановою, що визначає критерії оцінювання, які заявниця вважає об'єктивними і розумними. Натомість під час проведення цієї перевірки екзаменаторка не була зобов'язана дотримуватися цих критеріїв і мала повну свободу оцінювання рівня володіння мовою заявниці. Зокрема, усні й письмові помилки були невідворотними, беручи до уваги надзвичайно сильне хвилювання заявниці, викликане поведінкою екзаменаторки. Відповідно заявниця стверджувала, що перевірку її рівня володіння латиською мовою, на підставі якої прізвище заявниці викреслили зі списку кандидатів, було проведено у явно свавільний спосіб.
32. Далі заявниця розкритикувала той факт, що серед двадцяти одного кандидата, які мали довідки на підтвердження знання латиської мови на «третьому рівні», лише дев'ятеро, включно з заявницею, були зобов'язані пройти цю перевірку, тоді як довідки інших дванадцяти кандидатів були визнані достатніми для визначення їхнього рівня володіння мовою. Оскільки національне законодавство не передбачало підстав для такого розрізнення, заявниця стверджувала, що це свідчить про наявність свавільного ставлення до неї.
- З огляду на вищенаведені міркування заявниця вважала, що відбулося порушення її права, передбаченого статтею 3 Першого протоколу, висувати свою кандидатуру на виборах.

## В. Оцінка Суду

33. Суд повторює, що суб'єктивне право голосувати і право висувати свою кандидатуру на виборах закладені у статті 3 Першого протоколу. Хоча ці права важливі, але вони не абсолютні. Оскільки стаття 3 визнає їх, але не дає їхнього прямого формулювання, не кажучи вже про визначення, це свідчить про наявність «закладених обмежень». У своїх внутрішніх правопорядках Договірні держави застосовують до права голосувати і права висувати свою кандидатуру на виборах умови, що в принципі не заборонено статтею 3. Вони мають широкі межі свободи розсуду у цій сфері, але саме Суд в останній інстанції вирішує, чи було при цьому дотримано вимоги статті 3 Першого протоколу; він має переконатися, що такі умови не обмежують відповідні права настільки, щоб зазіхати на саму їхню суть і позбавляти їх ефективності; і що вони встановлені для досягнення законної мети, а використані засоби не є непропорційними. (див. рішення у справах «Матьє-Моен і Клерфей проти Бельгії» (*Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*), 2 березня 1987 року, серія А № 113, с. 23, пункт 52; «Гітонас та інші проти Греції» (*Gitonas and Others v. Greece*), 1 липня 1997 року, *Reports of Judgments and Decisions 1997-IV*, сс. 1233-1234, пункт 39; «Ахмед та інші проти Сполученого Королівства» (*Ahmed and Others v. the United Kingdom*), 2 вересня 1998 року, *Reports 1998-VI*, с. 2384, пункт 75; та «Лабіта проти Італії» [ВП] (*Labita v. Italy*) [GC], № 26772/95, пункт 201, *ЄСПЛ 2000-IV*).

Зокрема, держави мають широкі повноваження встановлювати конституційні правила щодо статусу депутатів парламенту, зокрема й критерії визнання їх неправомочними. Хоча усі ці умови виникають

із необхідності забезпечити незалежність виборних представників і свободу виборців, вони різняться залежно від історичних і політичних обставин, що є особливими для кожної держави; множинність ситуацій, відображених у конституціях і виборчому законодавстві численних держав-членів Ради Європи говорить про різноманітність можливих підходів до цього питання. Для цілей застосування статті 3 виборче законодавство кожної країни необхідно оцінювати з огляду на політичну еволюцію відповідної країни, оскільки ознаки, неприйнятні у контексті однієї системи, можуть бути виправдані у контексті другої. Водночас свобода розсуду держав у цьому відношенні обмежена обов'язком поважати основоположний принцип статті 3, а саме «вільне вираження поглядів народу у виборі законодавчого органу» (див. рішення у справі Матьє-Моен і Клерфея, цитоване вище, сс. 23-24, пункт 54).

34. У цій справі Суд зазначає, що заявницю було викреслено зі списку кандидатів відповідно до пункту 7 статті 5 Закону про парламентські вибори, відповідно до якого неправомочними є особи, які не володіють латиською мовою на «вищому» рівні. Відповідно до доводів Уряду обов'язок кандидати розуміти латиську мову і говорити нею зумовлений необхідністю забезпечити належну роботу парламенту, єдиною робочою мовою якого є латиська. Уряд, зокрема, наголосив, що метою цієї вимоги було забезпечити депутатам можливість брати активну участь у роботі парламенту й ефективно захищати інтереси своїх виборців.

Суд не може не погодитись із таким аргументом. Він вважає, що інтерес кожної держави забезпечити нормальне функціонування своєї інституційної системи, безперечно, є законним. Ще більшою мірою це стосується національного парламенту, який наділений законодавчою владою і відіграє засадничу роль у демократичній державі. У подібний спосіб, беручи до уваги принцип поваги до національних особливостей, наведених вище, Суд не зобов'язаний формулювати свою позицію стосовно вибору робочої мови національним парламентом. Таке рішення, зумовлене історичними і політичними міркуваннями, які є особливими для кожної країни, в принципі, уповноважена приймати лише сама держава. Відповідно, беручи до уваги межі свободи розсуду держави-відповідача, Суд доходить висновку, що вимога до кандидата, який іде на вибори до національного парламенту, володіти достатніми знаннями офіційної мови має законну мету.

35. Розглянувши вищенаведене, Суд повинен визначити, чи було рішення викреслити прізвище заявниці зі списку кандидатів пропорційним щодо бажаної мети. У зв'язку із цим Суд повторює, що предмет і мета Конвенції, яка є інструментом захисту прав людини, потребують, аби її положення тлумачилися у спосіб, що робить їхній зміст не теоретичним чи ілюзорним, а практичним і ефективним (див., наприклад, рішення у справах «Артико проти Італії» (*Artico v. Italy*), 13 травня 1980 року, серія А, № 37, сс. 15-16, пункт 33, «Об'єднана комуністична партія Туреччини та інші проти Туреччини» (*United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*), 30 січня 1998 року, *Reports 1998-I*, сс. 18-19, пункт 33, та «Шассанью та інші проти Франції» [ВП] (*Chassagnou and Others v. France*) [GC], №№ 25088/94, 28331/95 та 28443/95, пункт 100, *ЄСПЛ 1999-III*). Право висувати свою кандидатуру на виборах, що гарантоване статтею 3 Першого протоколу і є невід'ємним складником демократичного режиму, буде лише ілюзорним, якщо будь-хто може бути у будь-яку мить позбавлений його свавільно. Відповідно, хоча держави дійсно мають широкі межі свободи розсуду при встановленні умов правочинності загалом, принцип, що права мають бути ефективними, потребує, аби висновки про те, що той чи інший кандидат не задовольняє ці вимоги, відповідали низці визначених критеріїв, щоб не допустити свавільних рішень. Зокрема, такий висновок має надавати орган, який може забезпечити мінімальні гарантії своєї неупередженості. У подібний спосіб свобода розсуду, якою володіє цей орган, не може бути надмірно широкою: вона має бути достатньо чітко обмежена положеннями національного законодавства. Нарешті, процедура визнання неправочинності кандидата повинна гарантувати прийняття справедливого і об'єктивного рішення і не допускати зловживань повноваженнями з боку відповідного органу.

36. У цій справі Суд зазначає, що рішення викреслити заявницю зі списку кандидатів не ґрунтувалося на тому факті, що у неї не було чинної довідки про мовні знання, як цього вимагає пункт 5 статті 11 Закону про парламентські вибори. Натомість на момент реєстрації виборчого списку вона мала довідку, яка підтверджувала, що її знання латиської мови сягають «вищого» рівня, як це визначено підзаконними актами Латвії. Суд наголошує, що чинність довідки заявниці ніколи не оскаржувалася латвійськими органами влади. Він також зазначає, що довідка була видана заявниці за результатами іспиту, проведеного радою у складі п'ятих осіб, як це передбачено постановою від 25 травня 1992 року про сертифікацію знань державної мови. Рівень її володіння мовою був визначений шляхом голосування за результатами обговорення відповідно до об'єктивних критеріїв оцінювання, визначених постановою (див. пункт 22 вище).

Суд зауважує, що Центр державної мови вирішив провести для заявниці новий мовний іспит, хоча вона мала чинну законну довідку. Водночас він зазначає, що з двадцяти одного кандидата, які мали надати довідки на підтвердження знань державної мови, лише дев'ятеро, зокрема й заявниця, були

зобов'язані пройти друге екзаменаційне випробування. Суд має глибокі сумніви щодо правової підстави такого розрізнення, а Уряд не надав жодних пояснень із цього питання. У будь-якому разі, навіть вважаючи, що правовою підставою для додаткової перевірки була стаття 13(3) Закону про парламентські вибори, Суд зазначає, що застосована процедура докорінно відрізняється від звичайної процедури сертифікації мовних знань, що регулюється вищезгаданою постановою від 25 травня 1992 року. Зокрема, додаткова перевірка, проведена щодо заявниці, здійснювалася однією екзаменаторкою, а не радою експертів, і екзаменаторка не зобов'язана була дотримуватися процедурних гарантій і критеріїв оцінювання, викладених у постанові. Отже, повна відповідальність за оцінювання мовних знань заявниці була покладена на одну державну службовицю, яка мала надмірну владу у цьому питанні. Навіть більше, Суд може лише висловити своє здивування фактом, який був озвучений заявницею і не був оскаржений Урядом, що під час випробування заявницю переважно запитували про причини її політичних поглядів – тему, яка очевидно не має нічого спільного з вимогою мати хороші знання латиської мови.

У такому разі Суд вважає, що за відсутності будь-яких гарантій об'єктивності, а також незалежно від того, яка була мета другого іспиту, процедура, застосована до заявниці, у будь-якому випадку не відповідала вимогам процесуальної справедливості й правової визначеності, що мають бути дотримані стосовно правочинності кандидатів (див. пункт 35 вище).

37. Суд вважає, що вищенаведений висновок підтверджується тим, у який спосіб Ризький окружний суд розглядав апеляцію заявниці. Єдиною підставою його рішення від 31 серпня 1998 року була довідка, видана Центром державної мови після проведення відповідного іспиту; він не надав правову оцінку іншим доказам по справі. Отже, Суд вважає, що, прийнявши у якості беззаперечного доказу результату іспиту, процедура якого не супроводжувалася базовими гарантіями справедливості, окружний суд умисно уникнув забезпечення ефективного захисту від учиненого порушення.
38. З урахуванням усіх попередніх міркувань Суд доходить висновку, що рішення викреслити заявницю зі списку кандидатів не може вважатися пропорційним щодо законної мети, представленої Урядом. Звідси випливає, що у цій справі відбулося порушення статті 3 Першого протоколу.

## II. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 14 У ПОЄДНАННІ ЗІ СТАТТЕЮ 3 ПЕРШОГО ПРОТОКОЛУ

39. Крім того, заявниця скаржилася, що через відмову у праві висувати свою кандидатуру на парламентських виборах з тієї лише причини, що вона не володіла латиською мовою на «вищому» рівні, визначеному підзаконними актами Латвії, вона зазнала дискримінації, забороненої відповідно до статті 14 Конвенції, у реалізації свого права за статтею 3 Першого протоколу. Відповідними частинами статті 14 передбачено:

*«Користування правами та свободами, визнаними в [цій] Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою – ... мови ... національного ... походження, належності до національних меншин...»*

40. Уряд зауважив, що відповідно до рішення від 23 липня 1968 року у справі «Щодо окремих аспектів законодавства про використання мов у навчальному процесі у Бельгії» (*Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium*) (по суті), серія А № 6, право на рівне ставлення, закріплене у статті 14 Конвенції, є порушеним лише у випадку, коли розрізнення не має об'єктивного і розумного обґрунтування (цитована праця, сс. 34-35, пункт 10). З урахуванням власних аргументів щодо стверджуваного порушення статті 3 Першого протоколу, взятих окремо, Уряд стверджував, що критиковане розрізнення базувалося саме на такому обґрунтуванні. Уряд, зокрема, зазначив, що заявниця була не єдиною серед кандидатів у списку, кого зобов'язали пройти перевірку мовних знань. Отже, порушення статті 14 не відбулося.
41. Заявниця не погодилася з цими доводами. Вона стверджувала, що, зважаючи на спосіб проведення перевірки і майже повну свободу, надану екзаменаторці, можна було дуже легко викреслити зі списку будь-яку особу, для якої латиська мова не є рідною. Як наслідок – можна побоюватися справжньої дискримінаційної практики щодо членів національних меншин. Заявниця також зауважила, що серед двадцяти одного кандидата, які не навчалися латиською мовою, лише дев'ятьох, зокрема й її, зобов'язали пройти вищезгадане тестування. У зв'язку із цим вона припускає наявність прихованої дискримінації.
42. Суд вважає, що ця скарга по суті є такою самою, як і скарга за статтею 3 Першого протоколу. Беручи до уваги висновок, якого Суд дійшов у зв'язку із цим (див. пункт 38 вище), він вважає, що немає необхідності окремо розглядати цю скаргу за статтею 14 Конвенції.

### III. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 13 КОНВЕНЦІЇ У ПОЄДНАННІ ЗІ СТАТТЕЮ 3 ПЕРШОГО ПРОТОКОЛУ

43. Посилаючись по суті на статтю 13 Конвенції у поєднанні зі статтею 3 Першого протоколу, заявниця скаржилася на те, що Ризький окружний суд, обмежившись схваленням висновку, що містився у довідці, виданій адміністративним органом, не перевіряв правдивість цього висновку і не розглянувши інші надані докази, порушив тим самим її право на ефективний засіб правового захисту в національному органі. Статтею 13 передбачено:

*«Кожен, чії права та свободи, визнані в [цій] Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб правового захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження».*

44. Уряд доводив, що Центр державної мови є єдиним органом, уповноваженим визначати рівень знання кандидатом державної мови. Він стверджував, що заявниця могла безперешкодно реалізувати своє право на ефективний засіб правового захисту шляхом подання апеляції до Ризького окружного суду. Під час засідання 31 серпня 1998 року цей суд провів детальну оцінку наданих доказів і дійшов висновку, що оскаржуваний захід відповідає Закону про парламентські вибори. Оскільки окружний суд розглянув скаргу заявниці по суті, то немає підстав вважати, що засіб правового захисту, передбачений латвійським законодавством, не був ефективним для цілей статті 13 Конвенції.

45. Як і у випадку статті 14, Суд вважає, що висновки, яких він дійшов стосовно стверджуваного порушення статті 3 Першого протоколу, взятих окремо (див. пункти 37-38 вище), звільняють його від зобов'язання розглядати цю справу також і з точки зору статті 13 Конвенції.

### IV. ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 41 КОНВЕНЦІЇ

46. Статтею 41 Конвенції передбачено:

*«Якщо Суд визнає факт порушення Конвенції або протоколів до неї і якщо внутрішнє право відповідної Високої Договірної Сторони передбачає лише часткове відшкодування, Суд, у разі необхідності, надає потерпілій стороні справедливу сатисфакцію».*

#### A. Матеріальна шкода

47. Заявниця стверджувала, що викреслення її прізвища зі списку кандидатів мало шкідливі наслідки для її економічної ситуації. У зв'язку із цим вона вважала, що негативна інформація про неї після видалення її зі списку занурила заявницю у стан відчаю і зневіри, через що вона не змогла нормально вести свою економічну діяльність, а потенційні ділові партнери стали її уникати. До того ж довідка Центру державної мови, відповідно до якої вона не володіла латиською мовою на «вищому» рівні, фактично означав, що вона не могла обіймати посаду керівного директора, через що змушена була звільнитися. З того часу вона так і не змогла знайти нормальної роботи, за винятком періодичної тимчасової зайнятості у невеликих приватних компаніях. Тому заявниця просила Суд присудити їй 1 500 латів за заподіяну шкоду і втрату заробітку.

48. Уряд заявив, що зв'язок між стверджуваним порушенням і сумою відшкодування, яку вимагає заявниця, відсутній. Уряд, зокрема, зауважив, що вона вирішила піти з посади в компанії за власним бажанням. Навіть якщо заявниця боялася, що несприятливий звіт Центру державної мови може викликати упередження щодо неї у професійній сфері, вона завжди могла клопотати про організацію повторної перевірки своїх мовних знань, однак не зробила цього.

49. Суд, як і Уряд, вважає, що не було встановлено причинно-наслідкового зв'язку між стверджуваною матеріальною шкодою і встановленим порушенням (див. рішення у справах «Ван Гейсегем проти Бельгії» [ВП] (*Van Geysseghem v. Belgium*) [GC], № 26103/95, пункт 40, ЄСПЛ 1999-I, та «Ніколова проти Болгарії» [ВП] (*Nikolova v. Bulgaria*) [GC], № 31195/96, пункт 73, ЄСПЛ 1999-II). Відповідно він відхиляє вимоги заявниці за цим аспектом.

#### B. Моральна шкода

50. Заявниця вимагала 50 000 латів (приблизно 89 000 євро) компенсації за страждання і приниження, яких вона зазнала через її викреслення зі списку кандидатів. З огляду на критерії, встановлені Судом у питанні відшкодування моральної шкоди, вона стверджувала, що її справа стосується серйозного порушення основоположних прав, гарантованих Конвенцією, і сума, що вимагається, обґрунтована стражданнями, яких вона зазнала внаслідок порушення.

51. Уряд уважав, що сума, яку вимагає заявниця, є надмірною, беручи до уваги, зокрема, поточну вартість проживання і рівень доходів у Латвії. Уряд заявляв, що визнання порушення саме собою становитиме достатню справедливу сатисфакцію моральної шкоди, якої могла зазнати заявниця.
52. Суд повторює, що моральна шкода має оцінюватися з урахуванням самостійних критеріїв, виведених ним із Конвенції, а не на основі принципів, визначених правом чи практикою відповідної держави (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі «Санді Таймс проти Сполученого Королівства» (№1) (*The Sunday Times v. the United Kingdom*) (по. 1) (стаття 50), 6 листопада 1980 року, серія А № 38, с. 17, пункт 41, та рішення у справі «Пробстмайєр проти Німеччини» (*Probstmeier v. Germany*), 1 липня 1997 року, *Reports 1997-IV*, с. 1140, пункт 77). У цій справі Суд не може заперечувати, що заявниця зазнала моральної шкоди внаслідок того, що їй завадили висунути свою кандидатуру на загальних виборах. Отже, приймаючи рішення на засадах справедливості і беручи до уваги усі обставини справи, Суд присуджує їй за моральну шкоду 7 500 євро, які мають бути конвертовані в лати за курсом на день винесення цього рішення.

### **С. Судові та інші витрати**

53. Заявниця вимагала 1 750 латів (приблизно 3 150 євро) в якості компенсації судових та інших витрат, яких вона зазнала у зв'язку із підготовкою доводів і представленням їх у Суді. Ця сума була розбита так:
- (а) 750 латів за роботу, виконану пані І. Озісою (I. Oziša), яка представляла заявницю до 2 травня 2001 року. На обґрунтування суми заявниця надала рахунок, виставлений громадською організацією «Латвійський комітет з прав людини» (*Latvijas Cilvēktiesību komiteja*);
  - (б) 1 000 фунтів стерлінгів (приблизно 1000 латів) за послуги свого адвоката, пана У. Боурінга, який підготував зауваження заявниці щодо прийнятності і суті скарги та допоміг їй скласти вимогу про справедливу сатисфакцію.
54. Уряд залишив це питання на розсуд Суду.

55. Суд повторює, що для внесення витрат до відшкодування за статтею 41 Конвенції має бути встановлено, що такі витрати були фактичними і неминучими, а їхній розмір – обґрунтованим (див., серед багатьох інших джерел, рішення у справі Ніколової, цитоване вище, пункт 79, а також рішення у справі «Єчюс проти Литви» (*Jėčius v. Lithuania*), № 34578/97, пункт 112, *ЄСПЛ 2000-IX*). У цій справі він відзначає деяку плутанину з документами, наданими як докази того, що заявниця отримала правову допомогу як у Латвії, так і за кордоном, оскільки в матеріалах справи немає документа, який би підтверджував, що організація «Латвійський комітет з прав людини» брала участь у провадженні перед Судом як така. Водночас із формулювання рахунку, наданого заявницею, впливає, що її представництво здійснювала пані І. Озіса (I. Ozisa), яка працює в цій організації. Що стосується пана У. Боурінга, то Суд не був повідомлений про його участь у провадженні аж до 2 травня 2001 року, коли заява вже була визнана прийнятною, хоча довіреність на представництво, підписана заявницею і спрямована до Суду у ту саму дату, датується набагато більш раннім числом – 15 жовтня 2000 року.

За таких обставин Суд, вирішуючи на засадах справедливості, як того потребує стаття 41 Конвенції, присуджує заявниці за цим аспектом 1500 євро, які підлягають конвертації в лати за курсом на день винесення цього рішення, та додатково суму будь-якого податку на додану вартість, що може нараховуватися (див. рішення у справі «А. проти Сполученого Королівства» (*A. v. the United Kingdom*), 23 вересня 1998 року, с. 2702, пункт 37, *Reports 1998-VI*).

### **Д. Пеня**

56. Відповідно до наявної у Суду інформації законодавча відсоткова ставка, що діє у Латвії на день винесення цього рішення, становить 6% річних.



# НА ЦИХ ПІДСТАВАХ СУД ОДНОСТАЙНО

1. **Постановляє, що було порушено статтю 3 Першого протоколу Конвенції;**
2. **Постановляє, що немає необхідності окремо розглядати скаргу за статтею 14 Конвенції;**
3. **Постановляє, що немає необхідності окремо розглядати скаргу за статтею 13 Конвенції;**
4. **Постановляє, що:**
  - (a) протягом трьох місяців з дати, коли це рішення набуде статусу остаточного відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції, держава-відповідач повинна сплатити заявниці 7 500 (сім тисяч п'ятсот) євро моральної шкоди і 1 500 (півтори тисячі) євро судових та інших витрат, які підлягають конвертації в лати за курсом на день винесення цього рішення, та додатково суму будь-якого податку на додану вартість, що може нараховуватися;
  - (b) із закінченням зазначеного тримісячного строку до остаточного розрахунку на зазначені суми нараховуватиметься простий відсоток у розмірі 6% річних.
5. **Відхиляє решту вимог заявниці щодо справедливої сатисфакції.**

Учинено французькою мовою та повідомлено письмово 9 квітня 2002 року відповідно до пунктів 2 і 3 Правила 77 Регламенту Суду.

Майкл О'БОЙЛ  
(Michael O'BOYLE)

Сер Ніколас БРАТЦА  
(Sir Nicolas BRATZA)

Секретар

Голова



# **СПРАВА «АРТЬОМОВ ПРОТИ РОСІЇ»**

**(Заява № 17582/05)**

---

**РІШЕННЯ**

**СТРАСБУРГ**

**7 грудня 2006 року**

7 грудня 2006 року Європейський суд з прав людини (Перша секція), засідаючи Палатою, до складу якої увійшли:

- Крістос РОЗАКІС (Christos ROZAKIS), Голова,
- Ніна ВАЇЧ (Nina VAJIĆ),
- Анатолій КОВЛЕР (Anatoly KOVLER),
- Елізабет ШТАЙНЕР (Elisabeth STEINER),
- Ханлар ГАДЖІЄВ (Khanlar HAJIYEV),
- Дін ШПІЛЬМАНН (Dean SPIELMANN),
- Сверре Ерік ЄБЕНС (Sverre Erik JEBENS), судді

а також Серен НІЛЬСЕН (Søren NIELSEN), секретар секції,

щодо вищезгаданої заяви, поданої 13 травня 2005 року, ухвалив таке рішення:

## ФАКТИ

Заявник, пан Ігор Володимирович Артьомов, – громадянин Росії, 1962 року народження, живе у місті Владимир.

### А. Обставини справи

Подані на розгляд заявником факти справи можна узагальнити так.

Заявник є лідером руху «Російський загальнонаціональний союз» (*Русский общенациональный союз*) із моменту його заснування на початку 1990-х років.

7 грудня 1998 року Міністерство юстиції зареєструвало його рух як громадське об'єднання.

23 грудня 2001 року на шостому з'їзді руху було прийнято рішення реорганізувати його в політичну партію з такою самою назвою. Заяву про реєстрацію партії було подано до Міністерства юстиції.

Міністерство юстиції у листі від 28 червня 2002 року відмовило у реєстрації партії з низки причин. Першою підставою для відмови була наявність у назві партії прикметника «російський» (*русский*), що вказує на етнічну групу, тоді як частина 3 статті 9 закону «Про політичні партії» забороняє створення політичних партій, заснованих за ознакою професійної, расової, етнічної або релігійної приналежності. Заявник оскаржив цю підставу для відмови в реєстрації до суду загальної юрисдикції.

24 січня 2003 року Таганський районний суд міста Москви відхилив скаргу заявника, заслухавши думку кількох експертів, які були викликані стороною захисту. Експерти дійшли висновку, що слово «російський» (*русский*) є двозначним, тому що, з одного боку, його можна тлумачити як таке, що означає все, що стосується Росії (і в цьому сенсі воно ближче до слова «російський» (*российский*)<sup>1</sup>), а з другого – воно означає приналежність до певної етнічної групи – росіян. Представник Міністерства юстиції заявив суду, що слово «загальнонаціональний» (*общенациональный*) у назві партії заявника також має два значення, з яких перше – «об'єднання людей, які належать до різних національностей» (*an association of people belonging to different nations*), а друге – «об'єднання людей однієї національності» (*an association of the people of one nation*). Проте, оскільки цьому слову передувало визначення «російський», у сукупності ці прикметники повинні читатися як «об'єднання нації [етнічних] росіян» (*an association of the nation of*

1 На відміну від слова *русский* прикметник *российский* походить від назви країни «Росія» (*Россия*) і не позначає певну етнічну групу. (Українською мовою слова *русский* і *российский* перекладаються однаково – «російський». – Прим. перекл.)

[ethnic] Russians). Районний суд прийняв таке тлумачення, яке не було оскаржене заявником, і вирішив, що партія заявника була заснована за ознакою етнічної приналежності. А це означало порушення частини 3 статті 9 закону «Про політичні партії», хоча статут і програма партії не розглядали захист інтересів росіян як свою головну мету.

18 вересня 2003 року Московський міський суд підтримав рішення районного суду, а також наведене обґрунтування у рішенні.

Заявник звернувся до Конституційного суду зі скаргою про те, що частина 3 статті 9 закону «Про політичні партії» суперечить Конституції Росії. Конституційний суд об'єднав цю скаргу з аналогічними – від Православної партії Росії та пана Савіна.

15 грудня 2004 року Конституційний суд постановив ухвалу № 18-П, в якій зазначено особливу роль політичних партій як єдиної форми громадських об'єднань, які мають право висувати кандидатів на виборах до державних органів. Відповідно до закону «Про політичні партії» членство в політичних партіях – індивідуальне, добровільне і не може бути обмежене за ознакою професійної, соціальної, расової, етнічної або релігійної приналежності, статі, походження, майнового стану або місця проживання. Конституційний суд ухвалив, що право громадян будь-якої етнічної або релігійної приналежності на вступ до партії, цілі та прагнення якої вони поділяють, не може бути обмежене. Далі зазначено:

*«Принципи плюралістичної демократії, багатопартійної системи і світської держави, на яких ґрунтується конституційний устрій Російської Федерації, тією мірою, якою вони застосовуються до законодавчого регулювання питання створення та діяльності політичних партій, зокрема умов їх реєстрації, не можуть тлумачитися і реалізовуватися без урахування особливостей історичного розвитку Росії, етнічної та релігійної побудови суспільства, а також особливостей взаємодії держави, політичної влади, етнічних груп і релігійних конфесій.*

*...Принцип світської держави у розумінні, яке склалося в країнах із моноконфесійним та мононаціональним устроєм суспільства та з розвиненими традиціями релігійної толерантності та плюралізму не може бути застосований до Російської Федерації. Зокрема, деякі з таких країн дозволили створення політичних партій, заснованих на ідеології християнської демократії; у таких випадках поняття «християнський» виходить далеко за конфесійні рамки і позначає приналежність до європейської системи цінностей та культури.*

*У багатонаціональній і багатоконфесійній Росії внаслідок особливостей modus operandi основних вірувань (...) їхнього впливу на суспільне життя, зокрема, використання в політичній риторичній, що історично значно тісно пов'язане з національно-етнічним чинником, такі поняття, як «християнський», «православний», «мусульманський», «російський», «татарський» тощо, асоціюються у суспільній свідомості радше з певними конфесіями та окремими етнічними групами, ніж із загальною системою цінностей російського [російського] народу загалом.*

*Крім того, на сучасному етапі російське суспільство, зокрема політичні партії та релігійні об'єднання, ще не набуло істотного досвіду демократичного співіснування. У таких умовах партії, створені за ознакою етнічної чи релігійної приналежності, неминуче будуть орієнтуватися на переважне відстоювання прав відповідних етнічних чи релігійних громад. Конкуренція партій, утворених за етнічною чи релігійною ознакою (...) здатна призвести замість консолідації суспільства до розшарування багатонаціонального народу Росії, протиставлення етнічних і релігійних цінностей, звеличення одних і приниження інших і, врешті – до надання домінуючого значення не загальнонаціональним цінностям, а цінностям однієї етнічної ідеології чи релігії, що суперечило б Конституції Росії (статтям 13 та 14).*

*Створення партій за релігійною ознакою відкрило б шлях до політизації релігії та релігійних об'єднань, політичного фундаменталізму та клерикалізації партій... Створення партій за ознакою етнічної приналежності могло б призвести до переваги у виборчих органах влади представників партій, що відображають інтереси великих етнічних груп, на шкоду інтересам малих етнічних груп, і тим самим – до порушення встановленого Конституцією Росії принципу правової рівності, незалежно від етнічного походження (частина 2 статті 6, частина 4 статті 13, частина 2 статті 19).*

*Отже, конституційний принцип демократичної та світської держави, які застосовуються у певному суспільному та історичному контексті, що існує в Російській Федерації як багатонаціональній та багатоконфесійній країні, не допускає створення політичних партій за ознаками етнічної чи релігійної приналежності.*

*Тому в умовах напруженості міжетнічних і міжконфесійних відносин, а також зростаючих політичних вимог із боку сучасного релігійного фундаменталізму, коли привнесення до сфери політики (а значить до сфери боротьби за владу) відмінностей за релігійною ознакою, яка може набути і національного відтінку та призвести до розколу суспільства навколо етнічних та релігійних ознак (зокрема розподіл на слов'янсько-християнське та тюрксько-мусульманське), запровадження законом «Про політичні партії» заборони на створення політичних партій за етнічною або релігійною ознакою відповідає ав-*

ментичному змісту статей 13 та 14 Конституції Росії у взаємозв'язку з її статтями 19 (частини 1 та 2), 28 та 29...».

Насамкінець, Конституційний суд зазначив, що до його компетенції не входить з'ясування того, чи справедливі та чи інша партія створюється за ознаками етнічної чи релігійної приналежності й чи відображає назва партії її цілі, зазначені у статуті та програмі партії, а саме просування етнічних та релігійних інтересів, такі питання належать до юрисдикції звичайних судів.

## **В. Відповідне національне законодавство**

Конституція Росії гарантує багатоманітність ідеологій та політичних партій і забороняє створення та діяльність громадських об'єднань, цілі чи дії яких спрямовано на розпалювання соціальної, расової, етнічної або релігійної ворожнечі (стаття 13). Стаття 14 гарантує світськість Російської держави та рівність релігій. Стаття 19 встановлює принцип рівності перед судами та законом. Стаття 28 гарантує свободу совісті та віросповідання. Стаття 29 гарантує свободу думки та слова й забороняє пропаганду соціальної, расової, етнічної, релігійної чи мовної переваги.

У законі «Про політичні партії» (федеральний закон № 95-ФЗ від 11 липня 2001 року) зазначено таке:

### **Стаття 9. Обмеження на створення та діяльність політичних партій**

*«(3) Не дозволяється створення політичних партій за ознаками професійної, соціальної, расової, етнічної чи релігійної приналежності.*

*Під ознаками «професійної, расової, етнічної чи релігійної приналежності» у цьому федеральному законі розуміється внесення до статуту та програми політичної партії цілей захисту професійних, расових, етнічних чи релігійних інтересів, а також посилання на такі цілі у назві політичної партії».*

## **СКАРГА**

З огляду на статтю 11 Конвенції та Протокол № 12 заявник звернувся зі скаргою на національне законодавство, яке перешкоджає групам, сформованим за принципом етнічної або релігійної приналежності, добровільно називати себе такими та брати участь у політичному житті країни.

## **ПРАВО**

Заявник звернувся зі скаргою на відмову місцевої влади зареєструвати політичну партію «Російський загальнонаціональний союз». Він насамперед покладався на статтю 11 Конвенції, в якій зазначено таке:

*«1. Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, зокрема й право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів.*

*2. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави».*

Насамперед Суд зазначає, що рішення місцевої влади безпосередньо торкається лише політичної партії, в яку вирішив реорганізуватися однойменний їй громадський рух, а не самого заявника особисто. Це ніяк не стосується автономного існування чи діяльності цього громадського руху або заявника як лідера цього руху (див. для порівняння справу «Гасан і Чауш проти Болгарії» [ВП] (*Hasan and Chaush v. Bulgaria*) [GC], № 30985/96, пункти 63-65, ЄСПЛ 2000-XI). Оскільки громадський рух, який має практично ті самі цілі, продовжив свою діяльність, відмова в реєстрації політичної партії, як видається, не позбавляє заявника можливості спільно або в індивідуальному порядку добиватися встановлених цілей громадського руху та партії і тим самим користуватися правом, яке розглядається (див. для порівняння рішення у справі «Сідіропулос та інші проти Греції» (*Sidiropoulos and Others v. Greece*), 10 липня 1998 року, пункт 31, *Звіту про рішення та постанови 1998-IV*). Із метою подальшого аналізу Суд, однак, припускає, що відмова у реєстрації політичної партії означає перешкоджання праву заявника на свободу об'єднання.

Перешкоджання було здійснено на підставі параграфу 3 статті 9 закону «Про політичні партії», який забороняє створення політичних партій, створених, зокрема, за ознакою етнічної чи релігійної приналежності їхніх членів. Точне значення слів «створені за ознакою... етнічної або релігійної приналежності» формулюється у тій самій правовій нормі, а також всебічно досліджено та витлумачено місцевими судами у

справі заявника. Заявник не заперечив того факту, що правова норма сформульована досить чітко для того, щоб передбачити наслідки своїх дій і відповідно регулювати свою поведінку (див. «Рефах Партісі» (Партія добробуту) та інші проти Туреччини» [ВП] (*Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey*) [GC], №№ 41340/98, 41342/98, 41343/98 та 41344/98, пункт 57, ЄСПЛ 2003-II, із подальшими посиланнями). Тому Суд задоволений тим, що перешкоджання було «передбачено законом».

Далі Суд зазначає, що російський Конституційний суд у своєму рішенні виходив із переконання, що створення партій за ознакою етнічної або релігійної приналежності може наражати на небезпеку мирне співіснування національностей і релігій у Російській Федерації та підриває принципи світської держави та рівності перед законом. Беручи до уваги особливості соціальної та політичної ситуації в сучасній Росії, окреслені Конституційним судом, Суд приймає точку зору, що це перешкоджання мало легітимні цілі запобігання заворушенням та захисту прав і свобод інших громадян.

Залишається визначити, чи це перешкоджання було «необхідним у демократичному суспільстві». Суд підкреслює, що свобода об'єднань не є абсолютною і що необхідно погодитися з тим, що, якщо певне об'єднання своєю діяльністю та цілями, явно або неявно заявленими у своїй програмі, наражає на небезпеку державні інститути або права та свободи інших громадян, стаття 11 не позбавляє державу повноважень із захисту цих інститутів та осіб. Це впливає як із пункту 2 статті 11, так і з позитивних зобов'язань держави відповідно до статті 1 Конвенції охороняти права та свободи осіб у рамках своєї юрисдикції (див. справу «Рефах Партісі» та інших, цитовану вище, пункти 96-103). Проте ці повноваження повинні використовуватися з обережністю, адже винятки з правила свободи об'єднань мають тлумачитися вузько, і лише переконливі та незаперечні докази можуть виправдати обмеження цієї свободи. І оцінювати, чи є «нагальна суспільна потреба» використовувати це обмеження в ім'я спільних інтересів, мають насамперед національні органи влади. У той час як Конвенція залишає цим органам влади свободу розсуду щодо таких рішень, їх оцінка є предметом нагляду з боку Суду. Його роль, тим не менше, полягає не в тому, щоб підміняти своїми рішеннями рішення національних органів влади, які краще розуміються на питаннях законодавчої політики та заходах її втілення, а в тому, щоб розглядати рішення, які вони виносять, користуючись своїми повноваженнями, у світлі статті 1 Конвенції. Він повинен розглянути скаргу на перешкоджання у світлі всієї справи в цілому та визначити, чи було це перешкоджання «пропорційним щодо визначеної легітимної мети» і чи були причини, які наводять національні органи влади для виправдання цього перешкоджання, «доцільними та достатніми» (див. рішення у справі Сідіропулоса, цитоване вище, пункт 40; справи «Гожелік та інші проти Польщі» [ВП] (*Gorzelik and Others v. Poland*) [GC], № 44158/98, пункти 94-96, 17 лютого 2004 року, ЄСПЛ 2004-I; «Об'єднана комуністична партія Туреччини та інші проти Туреччини» (*United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*), пункти 46-47, 30 січня 1998 року, *Zvimi 1998-I*).

Суд насамперед розгляне питання, чи можна сказати, що була «нагальна суспільна потреба» вдатися до оскаржуваного заходу у рамках визначених легітимних цілей. У цьому контексті він наполягає на тому, що плюралізм, толерантність та широта поглядів – одні з головних ознак «демократичного суспільства». Хоча індивідуальні інтереси в деяких випадках повинні підпорядковуватися інтересам групи, демократія зовсім не означає, що погляди більшості мають завжди переважати: має бути досягнутий баланс, за якого меншості гарантовано справедливість і належне ставлення та не відбувається зловживання домінантним положенням (див. справу Гожеліка, цитовану вище, пункт 90, із подальшими посиланнями).

Заявник не заперечив рішення місцевих судів загальної юрисдикції, у яких стверджувалося, що назва його політичної партії пропагує захист інтересів певної етнічної групи, а саме росіян. Суд наголошує на тому, що заявник погоджується з точністю таких висновків судів.

Ухвалюючи рішення за скаргою заявника, російський Конституційний суд відзначив особливу роль російських політичних партій як єдиних учасників політичного процесу, які мають змогу висувати кандидатів на виборах різних рівнів. Зважаючи на важливість цієї ролі, законодавство забороняє дискримінацію при вступі до політичних партій, зокрема, дискримінацію за ознакою раси, релігійної та етнічної приналежності. Розглядаючи правові наслідки реєстрації політичних партій, які відкрито заявляють про свою приналежність до певної етнічної або релігійної групи, Конституційний суд явно виходив із припущення, що утворення таких партій несумісне з антидискримінаційними положеннями закону «Про політичні партії». Справді, важко уявити, що політична партія, яка виступає за просування інтересів однієї етнічної групи чи релігійної конфесії, зможе забезпечити чесне та належне представництво членів інших етнічних груп та послідовників інших віросповідань. Отже, оскаржуваний захід у прочитанні разом з антидискримінаційним положенням було вжито задля забезпечення гарантії рівності, закріпленої в статті 19 російської Конституції, і справедливого ставлення до меншин у політичному процесі.

Зі свого боку Суд нагадує, що дискримінація за ознакою етнічної або релігійної приналежності є одним з найобурливіших видів дискримінації, а саме расової, і через свої небезпечні наслідки потребує від влади особливої пильності та рішучої реакції (див. справи «Тимишев проти Росії» (*Timishev v. Russia*),

№№ 55762/00 та 55974/00, пункт 56, ЄСПЛ 2005-...; «Начова та інші проти Болгарії» [ВП] (*Nachova and Others v. Bulgaria*) [GC], №№ 43577/98 та 43579/98, пункт 145, ЄСПЛ 2005-VII). Відповідно Суд вважає, що оскаржуваний захід було вжито у зв'язку з «нагальною суспільною потребою».

Суду залишається встановити, чи відповідала відмова зареєструвати політичну партію під назвою «Російський загальнонаціональний союз» визначеним легітимним цілям.

По-перше, Суд вирізняє цю справу з-поміж тих справ, у яких відмова в реєстрації перешкоджала навіть початку діяльності об'єднання громадян (див. рішення у справах Сідіропулоса, пункт 46, Гожеліка, пункт 105, а також Об'єднаної комуністичної партії Туреччини та інших, пункт 51, цитованих вище). У справі, яка розглядається, легальний статус і діяльність громадського руху «Російський загальнонаціональний союз», який прийняв рішення перетворитися на політичну партію з тією самою назвою, не було порушено відмовою в реєстрації цієї партії. Цей рух законно існує з 1998 року, і його діяльність та членство не зазнавали жодних обмежень.

По-друге, Суд зазначає, що заборона щодо явної релігійної або етнічної приналежності має обмежену спрямованість: вона застосовується лише до політичних партій, а не будь-яких інших видів громадських об'єднань. Як Суд мав змогу спостерігати, політичні партії – це форма об'єднань, яка є істотною для належного функціонування демократії. Однак природно, що участь громадян у політичному процесі значною мірою досягається шляхом їхньої участі в різноманітних об'єднаннях, в яких вони можуть гуртуватися і колективно мати спільні цілі (див. рішення у справах Об'єднаної комуністичної партії Туреччини та інших, пункт 25, та Гожеліка, пункт 92, цитовані вище). Як згадувалося вище, заявника не було позбавлено можливості очолювати громадське об'єднання – створене за ознакою етнічної приналежності, як у цьому випадку, або за іншими ознаками, – та досягати цілей об'єднання.

Отже, Суд установлює, що державою було обмежено не свободу заявника до об'єднань як таку (пор. рішення у справі Гожеліка, пункт 106, цитоване вище), а свободу очолюваного ним об'єднання висувати кандидатів на вибори. Якби політична партія «Російський загальнонаціональний союз» була зареєстрована, вона змогла б брати участь у виборах включно з виборами до національного парламенту. У зв'язку з цим Суд повторює, що, беручи до уваги особливу роль політичних партій, держави мають значну свободу у виборі критерію для участі у виборах, який може різнитися залежно від історичних і політичних чинників, специфічних для кожної окремої держави (див. рішення у справах «Подколзіна проти Латвії» (*Podkolzina v. Latvia*), № 46726/99, пункт 33, ЄСПЛ 2002-II, та «Гітонас та інші проти Греції» (*Gitonas and Others v. Greece*), 1 липня 1997 року, пункт 39, *Zvimi 1997-IV*). Російський Конституційний суд розтлумачив причини, через які він дійшов висновку, що в сучасній Росії вкрай небезпечно заохочувати передвиборчу конкуренцію політичних партій, створених за ознакою етнічної або релігійної приналежності. З урахуванням принципу поваги до національної специфіки виборчих процесів Суд не вважає ці причини безпідставними та довільними.

Відповідно влада перешкоджала заявнику не у формуванні об'єднання для вираження та просування певних цілей, а у створенні юридичної особи, яка після реєстрації змогла б брати участь у виборах. Зважаючи на те, що національні органи влади мали право вважати, що оскаржуване перешкоджання відповідало «нагальній суспільній потребі» і що це перешкоджання не було непропорційним щодо визначених легітимних цілей, відмова в реєстрації політичної партії заявника може розглядатися як така, що є «необхідною для демократичного суспільства», згідно з пунктом 2 статті 11 Конвенції.

Відповідно ця скарга була очевидно безпідставною і повинна бути відхилена згідно з пунктами 3 та 4 статті 35 Конвенції.

І, нарешті, стосовно бажання заявника послатися на Протокол № 12 Суд зазначає, що Російська Федерація не ратифікувала цей правовий інструмент і відповідно не пов'язана його нормами.

Відповідно ця частина скарги несумісна *ratione personae* з положеннями Конвенції згідно з пунктом 3 статті 35 Конвенції і має бути відхилена відповідно до пункту 4 статті 35.



# НА ЦИХ ПІДСТАВАХ СУД ОДНОСТАЙНО

Визнає скаргу неприйнятною.

Серен НІЛЬСЕН  
(Søren NIELSEN)  
Секретар

Крістос РОЗАКІС  
(Christos ROZAKIS)  
Голова



# **СПРАВА «РОСІЙСЬКА КОНСЕРВАТИВНА ПАРТІЯ ПІДПРИЄМЦІВ ТА ІНШІ ПРОТИ РОСІЇ»**

(Заяви № 55066/00 і 55638/00)

---

**РІШЕННЯ**

**СТРАСБУРГ**

**11 січня 2007 року**

**ОСТАТОЧНЕ**

**11.04.2007**

Це рішення набуло статусу остаточного відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції.  
Його текст може підлягати редакційним виправленням.

## У справі «Російська консервативна партія підприємців та інші проти Росії»

Європейський суд з прав людини (Перша секція) на засіданні Палати, до складу якої увійшли:

- К. Л. РОЗАКІС (C.L. ROZAKIS), Голова,
- П. ЛОРЕНЦЕН (P. LORENZEN),
- Н. ВАЇЧ (N. VAJIĆ),
- С. БОТУЧАРОВА (S. BOTOUCHAROVA),
- А. КОВЛЕР (A. KOVLER),
- Е. ШТАЙНЕР (E. STEINER),
- Х. ГАДЖІЄВ (K. HAJIYEV), судді,

та С. НІЛЬСЕН (S. NIELSEN), секретар секції,

Після обговорення за зачиненими дверима 7 грудня 2006 року

Постановляє таке рішення, що було ухвалене того дня:

## ПРОЦЕДУРА

1. Справа порушена за двома заявами (№№ 55066/00 та 55638/00), поданими до Суду проти Російської Федерації на підставі статті 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (надалі – Конвенція) Російською консервативною партією підприємців (надалі – партія-заявник) та двома громадянами Російської Федерації – Олександром Анатолійовичем Жуковим (надалі – другий заявник) та Віктором Сергійовичем Васильєвим (надалі – третій заявник) – 8 та 22 лютого 2000 року.
2. Інтереси заявників у Суді представляв М. Топорков (M. Toporkov), голова партії-заявника, та П. Скляр (P. Sklyarov), керівник юридичного відділу партії. Уряд Російської Федерації (надалі – Уряд) був представлений П. Лаптевим (P. Laptev), уповноваженим Російської Федерації в Європейському суді з прав людини.
3. Заявники скаржилися на порушення права партії-заявника і другого заявника брати участь у виборах і на порушення права третього заявника віддати свій голос за партію за своїм власним вибором. Партія-заявник також скаржилася на відмову національних органів влади повернути їй виборчу заставу. Врешті, всі заявники скаржилися на те, що в їхній країні не існує ефективних засобів правового захисту своїх прав щодо заявлених порушень.
4. Заяви було передано до Першої секції Суду (пункт 1 Правила 52 Регламенту Суду). У складі цієї секції відповідно до пункту 1 Правила 26 Регламенту Суду була сформована Палата для розгляду справи (пункт 1 статті 27 Конвенції).
5. 3 квітня 2003 року Палата прийняла рішення про об'єднання заяв в одне провадження (пункт 1 Правила 42 Регламенту Суду).
6. 18 березня 2004 року Суд постановив ухвалу про визнання заяв прийнятними.
7. Заявники та Уряд подали свої доводи по суті справи (пункт 1 Правила 59 Регламенту Суду). Заявники подали зауваження на доводи Уряду.

# ФАКТИ

## I. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

8. **Партія-заявник** – Російська консервативна партія підприємців (*Российская консервативная партия предпринимателей*) – є загальноросійською політичною партією, створеною відповідно до законодавства Російської Федерації.

**Другий заявник** – Олександр Анатолійович Жуков, 1949 року народження, проживає у Смоленську. Він був одним із кандидатів, висунутих від партії на виборах до Державної думи 1999 року.

**Третій заявник** – Віктор Сергійович Васильєв, 1959 року народження, проживає у Москві. Він був прибічником партії-заявника.

### A. Участь у виборах до Державної думи 1999 року

#### 1. Реєстрація партії-заявника для участі у виборах

9. 24 вересня 1999 року партія-заявник подала список зі 151 кандидата для участі у виборах до Державної думи Федеральних зборів Російської Федерації – нижньої палати двопалатного парламенту Росії.

10. 15 жовтня 1999 року Центральна виборча комісія Російської Федерації (надалі – ЦВК) підтвердила отримання поданого партією-заявником списку кандидатів. Партія-заявник внесла виборчу заставу.

11. 3 листопада 1999 року ЦВК відмовила партії-заявнику в реєстрації списку кандидатів з посиланням на пункт 1 статті 24, підпункт «г» пункту 6 статті 47, пункт 11 статті 51 та пункт 2 статті 91 закону про вибори. ЦВК вказала, що 17 кандидатів надали недостовірні відомості про свої доходи та майно, що ці відомості мають істотне значення, та усунула їх зі списку кандидатів. Один із них був під другим номером партійного списку. На підставі викладеного ЦВК вирішила:

*«2. Відмовити в реєстрації федерального списку кандидатів у депутати Державної думи Російської Федерації, поданого [партією-заявником] у зв'язку з вибуттям кандидата під другим номером у загальнофедеральній частині федерального списку кандидатів».*

#### 2. Розгляд судом справи, ініційованої за позовом партії-заявника

12. Партія-заявник оскаржила до суду відмову ЦВК у реєстрації списку кандидатів.

13. 10 листопада 1999 року судова колегія у цивільних справах Верховного суду Російської Федерації, яка розглядала справу як суд першої інстанції, залишила у силі рішення ЦВК стосовно усунення зі списку кандидатів осіб, які надали недостовірні відомості, але визнала незаконною відмову ЦВК зареєструвати увесь список кандидатів. Суд витлумачив термін «вибуття», що вживається у пункті 11 статті 51 закону про вибори, винятково як добровільну відмову кандидата від участі у виборах. Суд уважав, що зазначене положення закону не підлягає застосуванню у разі, коли один із трьох перших кандидатів зі списку усунутий із нього відповідно до рішення ЦВК.

14. ЦВК оскаржила вказане рішення суду. Партія-заявник подала свої заперечення на апеляційну скаргу.

15. 22 листопада 1999 року апеляційна колегія Верховного суду Російської Федерації залишила без змін рішення від 10 листопада 1999 року. Суд ретельно проаналізував формулювання закону про вибори та погодився з тим, що згаданий у пункті 11 статті 51 закону про вибори термін «вибуття» застосовується лише тоді, коли ім'я кандидата було усунуто зі списку кандидатів за його власним бажанням або на вимогу виборчого об'єднання, що висунуло цього кандидата.

16. Того самого дня ЦВК зареєструвала список кандидатів, поданий партією-заявником.

#### 3. Перегляд у порядку нагляду та скасування раніше ухвалених судових рішень

17. 26 листопада 1999 року заступник генерального прокурора Російської Федерації подав до президії Верховного суду Російської Федерації клопотання про перегляд рішення суду в порядку нагляду. Він стверджував, що термін «вибуття» вживається у широкому значенні і застосовується незалежно від того, чи усунення кандидата з відповідного списку відбувається за волевиявленням самого кандидата, його виборчого об'єднання чи за рішенням ЦВК. Тому усунення кандидата відповідно до рішення ЦВК має вважатися «вибуттям» і мати наслідком застосування пункту 11 статті 51 закону про вибори.

18. 8 грудня 1999 року президія Верховного суду Російської Федерації задовольнила згадане клопотання про перегляд рішення суду в порядку нагляду і скасувала рішення суду від 22 листопада 1999 року.

Суд погодився з доводами заступника генерального прокурора і зазначив, що усунення кандидата зі списку кандидатів відповідно до рішення ЦВК – це окремий випадок «вибуття», і тому відмова ЦВК зареєструвати список кандидатів була законною.

19. 9 грудня 1999 року ЦВК скасувала прийняті раніше рішення, відмовила партії-заявнику в реєстрації списку кандидатів та усунула партію-заявника з виборчих бюлетенів. Партія-заявник оскаржила це рішення ЦВК до Верховного суду Російської Федерації. 18 грудня 1999 року Верховний суд Російської Федерації залишив скаргу партії-заявника без задоволення. Суд установив, що відповідно до постанови президії Верховного суду Російської Федерації ЦВК не мала свободи розсуду в цьому випадку і була зобов'язана відповідно до закону відмовити в реєстрації списку кандидатів партії-заявника.
20. 19 грудня 1999 року відбулися вибори до Державної думи. У список для голосування не входила Російська консервативна партія підприємців.

#### **4. Постанова Конституційного суду Російської Федерації № 7-П**

21. 25 квітня 2000 року Конституційний суд Російської Федерації розглянув звернення депутатів російського парламенту, за результатами якого виніс постанову про визнання неконституційними положень пункту 11 статті 51 закону про вибори, згідно з яким вибуття одного з трьох перших кандидатів у виборчому списку має наслідком відмову в реєстрації партії або її скасування.
22. Конституційний суд наголосив, що право бути обраним є особистим, а не колективним правом. Оскаржуване положення поставило реалізацію цього права у залежність від присутності у списку перших трьох кандидатів, що зі свого боку вилилося у порушення права інших кандидатів бути обраними, а права громадян – голосувати за них. Це положення порушило принцип рівності кандидатів, оскільки застосовувалося лише у разі вибуття одного з перших трьох кандидатів у списку, а не тих, хто займав нижчі позиції у списку. Таке обмеження не може бути виправдане особливою роллю у виборчій кампанії перших трьох осіб у списку кандидатів, які зазвичай є політичними важкоаговиками, і не відповідає жодній легітимній меті, закріпленій у Конституції.
23. Навіть більше, вибуття одного з перших трьох кандидатів зі списку призвело до непропорційно негативних наслідків для виборчого об'єднання або блоку, який утратив право на участь у виборах не зі своєї вини. З другого боку, воно ускладнило для трьох перших кандидатів зі списку можливість виходу зі складу виборчого об'єднання, передвиборча програма якого змінилася такою мірою, що перестала відповідати їхнім поглядам. Воно також порушило активне виборче право виборців та позбавило їх можливості голосувати за кандидатів, а також зашкодило формуванню представницького характеру членів парламенту.
24. Врешті, Конституційний суд зазначив, що відмова в реєстрації або її скасування було по суті санкцією, накладеною на виборче об'єднання або блок. Санкції могли застосовуватись лише за порушення виборчого законодавства та мають бути пропорційними порушенню. Однак оскаржуване положення закону уможливило притягнення до відповідальності виборчих об'єднань, блоків та інших кандидатів, які не вчинили жодного порушення, і відповідно воно було несумісним із загальними принципами правосуддя та верховенства права.
25. Конституційний суд також постановив, що визнання пункту 11 статті 51 неконституційним не торкається результатів виборів до Державної думи, що відбулися 19 грудня 1999 року, і не може бути підставою для перегляду результатів цих виборів.
26. 4 травня 2000 року Конституційний суд Російської Федерації відмовив партії-заявнику у прийнятті до розгляду звернення про перевірку відповідності пункту 11 статті 51 закону про вибори Конституції, оскільки щодо предмета звернення Конституційним судом 25 квітня 2000 року вже було винесено рішення.

#### **5. Заява про перегляд справи за нововиявленими обставинами**

27. 2001 року партія-заявник подала до президії Верховного суду Російської Федерації заяву про перегляд рішення від 8 грудня 1999 року за нововиявленими обставинами, якими стало згадане рішення Конституційного суду.
28. 7 лютого 2001 року президія Верховного суду Російської Федерації відмовила партії-заявнику в задоволенні заяви. Суд указав, що згідно з національним законодавством постанова Конституційного суду не є нововиявленою обставиною, і що у будь-якому разі партія-заявник пропустила процесуальний строк у три місяці для подання згаданої заяви про перегляд рішення суду.

## **В. Провадження щодо повернення виборчої застави**

29. 30 липня 2000 року партія-заявник звернулася до ЦВК із вимогою про повернення виборчої застави.
30. Листом від 24 серпня 2000 року ЦВК поінформувала партію-заявника про те, що виборча застава була перерахована до федерального бюджету і не може бути повернута. ЦВК стверджувала, що постанова Конституційного суду не поширюється на вибори 1999 року і тому немає підстав для повернення виборчої застави.
31. 26 квітня 2001 року партія-заявник подала позовну заяву з вимогою до ЦВК повернути виборчу заставу.
32. У своєму рішенні від 6 вересня 2001 року Басманний районний суд Москви відмовив партії-заявнику у задоволенні вимог. Суд мотивував своє рішення тим, що виборча застава не підлягає поверненню, якщо виборчий список партії не був зареєстрований на підставах, зазначених у пункті 11 статті 51 закону про вибори. Суд зазначив, що вимоги партії-заявника про повернення застави ґрунтуються на постанові Конституційного суду і за своєю суттю є прихованими вимогами про перегляд результатів виборів, на неприпустимість чого було прямо вказано у згаданій постанові Конституційного суду.
33. 10 червня 2002 року Міський суд м. Москви залишив рішення суду від 6 вересня 2001 року без змін.

## **II. ВІДПОВІДНЕ НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО**

### **А. Конституція Російської Федерації**

34. Конституція Російської Федерації гарантує громадянам Російської Федерації право обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (частина 2 статті 32 Конституції Російської Федерації).

### **В. Закон про вибори**

35. Федеральний закон «Про вибори депутатів Державної думи Федеральних зборів Російської Федерації» від 24 червня 1999 року № 121-ФЗ (надалі – Закон про вибори) у редакції, чинній на момент виникнення правовідносин, передбачав:

#### **Стаття 47. Реєстрація кандидата, федерального списку кандидатів**

*«1. Центральна виборча комісія Російської Федерації не пізніше ніж через десять днів після отримання підписних листів ([або] після надходження виборчої застави на спеціальний рахунок Центральної виборчої комісії Російської Федерації) та отримання інших необхідних для реєстрації федерального списку кандидатів документів зобов'язана прийняти рішення про реєстрацію федерального списку кандидатів або мотивоване рішення про відмову в реєстрації зазначеного списку...*

*б. ... Підставами для відмови можуть бути:*

*г) недостовірність відомостей, що подаються кандидатами, виборчими об'єднаннями, виборчими блоками відповідно до цього федерального закону, якщо недостовірність цих відомостей має істотний характер (недостовірність відомостей, що стосуються окремих кандидатів, внесених до федерального списку кандидатів виборчого об'єднання, виборчого блоку, може бути підставою лише для усунення відповідних кандидатів із завіреного федерального списку кандидатів)...»*

#### **Стаття 51. Вибуття кандидатів, зареєстрованих кандидатів, виборчих об'єднань, виборчих блоків**

*«11. У разі, якщо кількість кандидатів, зареєстрованих кандидатів та кандидатів, які були усунуті з федерального списку кандидатів за власними заявами чи за рішенням виборчого об'єднання, виборчого блоку, перевищує 25 відсотків від загальної кількості кандидатів у завіреному федеральному списку кандидатів або у разі вибуття одного або більше кандидатів, які займали перші три місця в загальнонаціональній частині завіреного федерального списку кандидатів (за винятком випадків вибуття за вимушених обставин, зазначених у пункті 16 цієї статті), Центральна виборча комісія Російської Федерації відмовляє в реєстрації федерального списку кандидатів або скасовує її.*

*15. ...[Якщо] реєстрація федерального списку кандидатів була скасована відповідно до пункту 11 цієї статті... всі витрати, яких зазнала відповідна виборча комісія під час підготування та проведення виборів, стягуються з цього зареєстрованого кандидата, виборчого об'єднання, виборчого блоку».*

#### **Стаття 64. Виборча застава**

*«7. ...У разі ... зняття зареєстрованим кандидатом своєї кандидатури, відкликання виборчим об'єднанням, виборчим блоком кандидата, зареєстрованого кандидата, федерального списку кандидатів (за винятком випадків, передбачених пунктом 15 статті 51 цього федерального закону)... [або] відмови у реєстрації кандидата, федерального списку кандидатів (за винятком відмови з підстав, передбачених пунктом 2 статті 91 цього федерального закону) ... внесена виборча застава повертається виборчою комісією до відповідного виборчого фонду не пізніше ніж через десять днів із дня подання до Центральної виборчої комісії Російської Федерації... виборчим об'єднанням, виборчим блоком, кандидатом, зареєстрованим кандидатом відповідної заяви (повідомлення), або з дня відмови в реєстрації».*

#### **Стаття 91. Підстави для відмови в реєстрації кандидата, федерального списку кандидатів, скасування реєстрації зареєстрованого кандидата, федерального списку кандидатів**

*«2. Виборча комісія має право відмовити в реєстрації кандидата, федерального списку кандидатів у разі, якщо:*

*а) встановлено, що відомості, надані кандидатом, уповноваженим представником виборчого об'єднання, виборчого блоку відповідно до цього федерального закону, є недостовірними та така недостовірність має істотний характер...»*

*С. Постанова Центральної виборчої комісії Російської Федерації № 65/7643 «Про встановлення загальних результатів виборів депутатів Державної думи Федеральних зборів Російської Федерації третього скликання»*

36. 29 грудня 2000 року ЦВК вищезазначеною постановою затвердила результати виборів. Як впливає з додатків до постанови, у виборах узяли участь 28 політичних партій і блоків, шість з яких подолали п'ятивідсотковий бар'єр, необхідний для отримання місць у Державній думі. У голосуванні взяло участь 66,8 мільйона громадян, або 61,85% населення, що володіє активним виборчим правом. Водночас 3,3% голосів було віддано «проти всіх кандидатів».

### **III. ВІДПОВІДНІ ДОКУМЕНТИ РАДИ ЄВРОПИ**

#### **А. Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи щодо Кодексу належної практики у виборчих справах**

37. Відповідні положення резолюції 1320 (2003), ухваленої Парламентською асамблеєю 30 січня 2003 року, передбачають:

*«1. Проведення на регулярній основі вільних, рівних, загальних, таємних та прямих виборів залишається sine qua non [умовою] для визнання політичної системи демократичною...*

*5. Асамблея вважає, що кодекс закладає основу для впорядкування стандартів організації та спостереження за процесом виборів та вдосконалення порядку та умов організації виборчого процесу...*

*8. Асамблея вважає, що кодекс як довідковий документ не лише для держав-членів, а і для самої Асамблеї посилює вплив та довіру до діяльності зі спостереження за виборами та їх моніторингу, що здійснюються Радою Європи».*

#### **В. Декларація Комітету міністрів Ради Європи щодо Кодексу належної практики у виборчих справах**

38. Відповідні положення декларації, прийнятої Комітетом міністрів Ради Європи 13 травня 2004 року на 114-й сесії, передбачають:

*«Комітет міністрів...*

*Нагадуючи про важливість ефективного застосування принципів європейського виборчого доробку: загальні, вільні, таємні та прямі вибори...*

*Визнає важливість Кодексу належної практики у виборчих справах, який віддзеркалює принципи європейського виборчого доробку як довідкового документа для Ради Європи в цій галузі та як підґрунтя для можливої подальшої розробки законодавчої бази з проведення демократичних виборів у європейських державах;*

*Закликає уряди, парламенти та інші відповідні органи влади держав-членів узяти до уваги Кодекс належної практики у виборчих справах та враховувати його в рамках своїх демократичних національних традицій...»*



## **С. Кодекс належної практики у виборчих справах: керівні принципи проведення виборів та пояснювальна доповідь**

39. Кодекс належної практики був прийнятий Європейською комісією за демократію через право (Венеційська комісія) на її 51-й (керівні принципи) та 52-й (довідь) сесіях 5-6 липня та 18-19 жовтня 2002 року (висновок № 190/2002 CDL-AD (2002) 23 з такими змінами).

40. Керівні принципи проведення виборів передбачають:

### **I. Загальноєвропейські принципи у галузі виборів**

*«Виборчий доробок Європи спирається на такі п'ять засад виборчого права: загальність, рівність, вільність, таємність і безпосередність. Крім того, вибори мають проводитися регулярно.»*

#### **3.1. Свобода виборців формувати свою думку**

*а. Державні органи зобов'язані дотримуватися безсторонності, зокрема стосовно:*

1. засобів масової інформації;
2. наочної агітації;
3. права на демонстрації;
4. фінансування партій і кандидатів.

*б. На державні органи покладено ряд позитивних зобов'язань: вони, зокрема, зобов'язані:*

1. оприлюднити імена висунутих кандидатів;
2. дати виборцям можливість ознайомитися зі списками кандидатів й окремими кандидатами, що беруть участь у виборах, наприклад, шляхом належного розміщення засобів наочної агітації.
3. інформація, згадана вище, має бути доступна мовами національних меншин.

*с. Порушення обов'язку дотримуватися нейтралітету або обмеження свободи виборців формувати свою думку має тягти за собою застосування санкцій.*

#### **3.2. Свобода волевиявлення виборців і боротьба з порушеннями на виборах**

1. процедура голосування має бути простою;
2. виборці повинні завжди отримати змогу проголосувати на виборчій ділянці...
7. для оцінювання вірогідності результатів голосування варто застосувати принаймні два такі критерії, як кількість виборців, що взяли участь у голосуванні, та кількість виборчих бюлетенів, укиннутих у скриньки для голосування...
10. до діляничних комісій мають входити представники кількох партій, а спостерігачам, призначеним кандидатами, має бути дозволено надавати допомогу під час голосування й підрахунку голосів...
13. підрахунок голосів має здійснюватися прозоро. Спостерігачам, представникам кандидатів і представникам засобів масової інформації варто дозволити бути присутніми під час підрахунку голосів. Ці особи також повинні мати доступ до всіх протоколів;
15. держава повинна карати за будь-яку фальсифікацію результатів виборів».

41. Пояснювальна доповідь передбачає:

### **«3. Вільне голосування**

*26. Вільне голосування охоплює два різні аспекти: вільне формування виборцем своєї думки та вільне вираження цієї думки, тобто вільна процедура голосування та точна оцінка отриманих результатів.»*

#### **3.1. Свобода виборців формувати свою думку**

*а. Свобода виборців формувати свою думку почасти перегукується з рівністю можливостей. Її існування передбачає, що держава – і органи публічної влади в цілому – дотримуються свого обов'язку бути безсторонніми, зокрема там, де йдеться про використання засобів масової інформації, наочної агітації, реалізацію права на проведення демонстрацій у громадських місцях і фінансування партій та кандидатів.*

*б. На органах державної влади лежать і деякі позитивні зобов'язання. Вони мають забезпечити голосування народу щодо кандидатів, висунутих відповідно до закону. Висування конкретних кандидатів може бути заборонено лише за виняткових обставин – коли цього потребують більш вагомі суспільні інтереси. Органи державної влади також мають дати виборцям змогу ознайомитися з партійними списками й кандидатами, що беруть участь у виборах, зокрема за допомогою належного розміщення засобів наочної агітації...*

### 3.2. Вільне волевиявлення й боротьба з порушеннями на виборах

27. Вільне волевиявлення насамперед потребує неухильного дотримання встановленої законом процедури голосування. На практиці виборці мають отримати змогу віддати свої голоси за списки або зареєстрованих кандидатів, тобто одержати бюлетені для голосування з їхніми іменами й опустити ці бюлетені в скриньку для голосування... Виборці мають бути захищені від залякування або обмежень, які б перешкоджали їм голосувати або віддавати свій голос відповідно до своїх намірів, від кого б такі погрози не виходили – від влади або окремих осіб; таким діям держава зобов'язана запобігати і карати за них...»

## IV. ВІДПОВІДНІ МІЖНАРОДНІ ДОКУМЕНТИ

42. У відповідній частині короткого викладу висновків остаточного звіту щодо парламентських виборів у Російській Федерації (19 грудня 1999 року), підготовленого Бюро демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ/БДІПЛ), зазначено:

*«Загалом, попри низку проблем, які могли б негативно вплинути на чистоту виборчого процесу, вибори до Державної думи продемонстрували значні досягнення стосовно зміцнення інститутів представницької демократії в Російській Федерації. Вони відображають політичну ситуацію, у якій виборці мають вибір із широкого кола політичних сил.*

*Висока явка на виборах вказує на високий рівень суспільної довіри до виборчого процесу, а остаточні результати показали значне збільшення виборчої підтримки на виборах до Державної думи.*

*Виборче законодавство, що регулює цей процес, істотно вдосконалювалося з кожними наступними виборами й було визнано таким, що відповідає загальноприйнятим демократичним принципам, зокрема принципам, сформульованим у Документі Копенгагенської наради ОБСЄ 1990 року. Ці правові положення забезпечують надійну основу для проведення належно організованих, плюралістичних та підзвітних виборів.*

*Закон створює підґрунтя для рівноправної участі партій та виборчих блоків у політичному житті та забезпечує збереження рівних можливостей для політичних учасників. Закон, зокрема, передбачає рівний доступ до засобів масової інформації всіх учасників та встановлює жорсткі вимоги для забезпечення підзвітності та контролю за використанням коштів, що виділяються на проведення кампаній.*

*Виборча кампанія була побудована на основі змагальності та багатопартійності – участь у виборах за федеральним списком брали 26 партій та виборчих блоків, а в одномандатних округах змагалися від 3 до 24 кандидатів...»*

## ПРАВО

### I. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 3 ПЕРШОГО ПРОТОКОЛУ

43. Заявники скаржилися на порушення статті 3 Першого протоколу до Конвенції, зокрема на порушення права першого та другого заявників бути обраними та права третього заявника обирати. Стаття 3 Першого протоколу передбачає:

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

44. Суд розглядатиме окремо скарги про порушення прав партії-заявника та другого заявника бути обраними та окремо скаргу третього заявника про порушення права обирати.

#### A. Право бути обраним

##### 1. Доводи сторін

45. Заявники стверджували, що Центральна виборча комісія вийшла за межі своїх повноважень. Із рішення ЦВК від 3 листопада 1999 року вбачається, що окремі кандидати, а не партія як суб'єкт виборчого процесу надали недостовірні відомості. Ані підпункт «д» пункту 6 статті 47, ані пункт 2 статті 91 Закону про вибори не можуть розглядатися як правова підстава для усунення партії-заявника: перша норма передбачає санкції щодо окремих кандидатів, а не всього списку, тоді як друга норма передбачає відмову в реєстрації партії, яка надала недостовірну інформацію про себе, якщо недостовірність цих

відомостей має істотний характер. Жодне з цих положень не може бути застосоване до справи, що розглядається. Реєстрацію партії-заявника було скасовано на підставі пункту 11 статті 51 Закону про вибори, який згодом був визнаний Конституційним судом неконституційним через необґрунтоване обмеження виборчих прав. Відбулося порушення права партії-заявника та другого заявника висувати свою кандидатуру на виборах і бути обраними, яке передбачає, зокрема, право бути внесеним у виборчий бюлетень.

46. Уряд стверджував, що порушення не було, оскільки після виборів оскаржуваний пункт 11 статті 51 Закону про вибори був визнаний Конституційним судом неконституційним. Рішення ЦВК про відмову в реєстрації партії-заявника та другого заявника, згодом залишене без змін судами Російської Федерації, було наслідком порушення вимоги про надання точної інформації про майно та доходи кандидатами, внесеними до федерального списку партії-заявника. Це рішення ґрунтувалося не лише на пункті 11 статті 51 Закону про вибори, а й на пункті 2 статті 91, який порушили заявники. У будь-якому разі в період з 22 листопада до 9 грудня 1999 року заявники брали участь у передвиборчій кампанії разом з іншими партіями та кандидатами.

## 2. Загальні принципи, встановлені практикою Суду

47. Стаття 3 Першого протоколу до Конвенції закріплює основоположний принцип ефективної політичної демократії, що має засадниче значення у системі Конвенції (див. рішення у справі «Матьє-Моем та Клерфей проти Бельгії» (*Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*), 2 березня 1987 року, серія А, № 113, с. 22, пункт 47). Щодо зв'язку демократії та Конвенції Суд зауважив таке (див. рішення у справі «Об'єднана комуністична партія Туреччини та інші проти Туреччини» (*United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*), 30 січня 1998 року, *Звіти про рішення та ухвали 1998-I*, с. 21-22, пункт 45, процитоване у рішенні у справі «Язар та інші проти Туреччини» (*Yazar and Others v. Turkey*), №№ 22723/93, 22724/93 та 22725/93, *ЄСПЛ 2002-II*, пункт 47):

*«Демократія, без сумніву, є фундаментальним елементом європейського політичного порядку... Це витікає з преамбули Конвенції, яка встановлює дуже чіткий зв'язок між Конвенцією та демократією і зазначає, що підтримання та реалізація прав та основних свобод людини найкраще забезпечуються, з одного боку, засобами ефективної політичної демократії, а з другого – загальним розумінням та дотриманням прав людини ... Далі в преамбулі підкреслено, що європейські держави мають спільний доробок політичних традицій, ідеалів, свобод та верховенства права. Суд зазначив, що у цьому спільному доробку мають бути знайдені основоположні цінності Конвенції ... він неодноразово вказував на те, що Конвенція була покликана підтримувати і просувати ідеали та цінності демократичного суспільства...»*

48. Суд нагадує, що у статті 3 Першого протоколу до Конвенції йдеться про суб'єктивне право обирати та бути обраним. Хоча ці права важливі, вони не є абсолютними. У своїх внутрішніх правопорядках Договірні держави встановлюють до права обирати та бути обраним умови, що в принципі не заборонено статтею 3. Вони мають широкі межі свободи розсуду у цій сфері, але саме Суд в останній інстанції вирішує, чи було при цьому дотримано вимоги статті 3 Першого протоколу; він має переконатися, що такі умови не обмежують відповідні права настільки, щоб зазіхати на саму їхню суть і позбавляти їх ефективності; і що вони встановлені для досягнення легітимної мети, а використані засоби не є непропорційними (див. рішення у справі «Садак та інші проти Туреччини» (№ 2) (*Sadak and Others v. Turkey*) (no. 2), № 25144/94 та ін., *ЄСПЛ 2002-IV*, пункт 31).
49. Зокрема, держави мають широкі повноваження встановлювати конституційні правила щодо статусу депутатів парламенту, зокрема й критерії визнання їх неправомочними. Хоча усі ці умови виникають із необхідності забезпечити незалежність виборних представників і свободу виборців, вони різняться залежно від історичних і політичних обставин, що є особливими для кожної держави. Множинність ситуацій, відображених у конституціях і виборчому законодавстві численних держав-членів Ради Європи свідчить про різноманітність можливих підходів до цього питання. Однак жоден із цих критеріїв не повинен мати пріоритет перед іншими, якщо він гарантує волевиявлення громадянам через вільні, чесні вибори, що проводяться на регулярній основі (див. рішення у справах «Подколзіна проти Латвії» (*Podkolzina v. Latvia*), № 46726/99, *ЄСПЛ 2002-II*, пункт 33, та «Гітонас та інші проти Греції» (*Gitonas and Others v. Greece*), 1 липня 1997 року, *Звіти 1997-IV*, сс. 1233-1234, пункт 39).
50. Суд також нагадує, що предмет та мета Конвенції, яка є інструментом захисту прав людини, потребують, щоб її положення тлумачилися та застосовувалися не як теоретичні та декларативні, а як ефективні та практичні (див. рішення у справі Об'єднаної комуністичної партії Туреччини та інших, цитоване вище, сс. 18-19, пункт 33). Право бути обраним, що гарантоване статтею 3 Першого протоколу, і є невід'ємним складником концепції справжнього демократичного устрою, буде лише ілюзорним, якщо будь-хто може бути у будь-яку мить позбавлений його свавільно. Відповідно хоча держави дійсно мають широкі межі свободи розсуду при встановленні умов правочинності загалом, прин-

цип ефективності прав потребує, аби висновки про те, що той чи інший кандидат не задовольняє ці вимоги, відповідали низці визначених критеріїв, щоб не допустити свавільних рішень. (рішення у справі Подколзіної, цитоване вище, пункт 35, та рішення у справі «Мельниченко проти України» (*Melnychenko v. Ukraine*), № 17707/02, ЄСПЛ 2004-Х, пункт 59).

### 3. Застосування зазначених вище принципів до цієї справи

51. Звертаючись до цієї справи, Суд зазначає, що партія-заявник і другий заявник не брали участі у виборах 1999 року тому, що Центральна виборча комісія відмовила у реєстрації списку кандидатів від партії-заявника, внаслідок чого всі кандидати у списку, серед яких був і другий заявник, були зняті з виборів.
52. У своєму рішенні від 3 листопада 1999 року ЦВК вказала, що окремі кандидати зі списку, зокрема кандидат, указаний другим, надали недостовірну інформацію про свої доходи та майно, та усунула їх зі списку в їх особистій якості. Додатково, як зазначено в пункті 2 рішення, у реєстрації списку партії-заявника було відмовлено «через вибуття кандидата під № 2». Хоча у своєму рішенні ЦВК без розбору посилалася на низку статей Закону про вибори, ця конкретна причина згадується лише у пункті 11 статті 51 Закону про вибори, а у пункті 2 рішення ЦВК не було наведено жодних інших підстав для відмови у реєстрації.
53. Суд зазначає, що на нього не покладено зобов'язання перевіряти, чи була відмова зареєструвати окремих кандидатів порушенням статті 3 Першого протоколу. Жоден із цих кандидатів не є заявником у справі, а заявники не оскаржували рішення ЦВК у цій частині. Навпаки, їхня заява ґрунтувалася на тому факті, що партію-заявницю та інших кандидатів, які не порушили закон, такі як другий заявник, було знято з виборів через провину кандидата № 2 зі списку.
54. Пункт 11 статті 51 Закону про вибори передбачає відмову в реєстрації всього партійного списку у разі «вибуття» одного з перших трьох кандидатів у списку. ЦВК тлумачила це положення так, що значення слова «вибуття» охоплювало вибуття з різних причин: за власним бажанням або внаслідок скасування реєстрації чи відмови в реєстрації виборчою комісією.
55. Партія-заявник не погодилася з таким тлумаченням і оскаржила рішення ЦВК до суду загальної юрисдикції. Верховний суд у двох інстанціях задовольнив вимоги партії-заявника та залишив без задоволення апеляційну скаргу ЦВК. Врешті, 22 листопада 1999 року партія-заявник отримала остаточне рішення про те, що пункт 11 статті 51 Закону про вибори застосовується, лише якщо «вибуття» кандидата було добровільним. Оскільки у випадку з партією-заявницею таке вибуття не було добровільним через те, що ЦВК усунула зі списку кандидата під № 2, рішення суду було виконано негайно – того самого дня ЦВК зареєструвала партію-заявницю і дозволила їй продовжити участь у виборчій кампанії.
56. Рішення від 22 листопада 1999 року було остаточним та не підлягало оскарженню. Попри це 26 листопада 1999 року заступник генерального прокурора подав до Верховного суду клопотання про перегляд у порядку нагляду винесених судом рішень та про поновлення розгляду справи, в якому просив погодитися з широким первинним тлумаченням Центральною виборчою комісією пункту 11 статті 51. Президія Верховного суду задовольнила протест прокурора, скасувала в порядку нагляду прийняті раніше рішення та підтримала позицію ЦВК. Наступного дня ЦВК скасувала своє рішення про реєстрацію списку кандидатів від партії-заявника.
57. Суд уже встановлював факт порушення статті 3 Першого протоколу у справі, у якій процедура визначення прийнятності заявника як кандидата на виборах не відповідала вимогам справедливості та принципу правової визначеності (див. рішення у справі Подколзіної, цитоване вище, пункт 37).
58. Суд також нагадує, що вимога щодо правової визначеності передбачає дотримання принципу *res judicata*, тобто принципу остаточності судових рішень. Цей принцип означає, що жодна сторона не має права просити про поновлення розгляду справи з єдиною метою повторного розгляду й отримання нового рішення у справі. Повноваження судів вищих інстанцій скасовувати чи змінювати обов'язкові та такі, що підлягають виконанню, рішення мають застосовуватися для виправлення істотних недоліків. Сама собою ймовірність двох і більше поглядів на ту саму проблему не є підставою для перегляду справи. Відступ від цього принципу може бути виправданий лише за наявності обставин істотного та непереборного характеру (див. рішення у справі «Рябих проти Росії» (*Ryabikh v. Russia*), № 52854/99, ЄСПЛ 2003-IX, п. 52). Дійсно, як зазначив Суд, «судові системи, що характеризуються наявністю наглядового провадження і, отже, можливості неодноразового перегляду остаточних судових рішень ... як такі несумісні з принципом правової визначеності, що є одним із засадничих аспектів верховенства права» (див. рішення у справі «Совтрансавто-Холдинг» проти України» (*Sovtransavto Holding v. Ukraine*), № 48553/99, ЄСПЛ 2002-VII, пункт 77).

59. Повертаючись до цієї справи, Суд зазначає, що остаточне рішення від 22 листопада 1999 року, яке набрало законної сили і відкрило партії-заявнику та другому заявнику шлях до участі у виборчій кампанії, було скасоване в порядку наглядового провадження, ініційованого заступником генерального прокурора, державного посадовця, який не був стороною у справі. Його мета якраз і полягала у тому, щоб домогтися нового рішення з питання, яке вже було розглянуте і щодо якого 22 листопада 1999 року прийнято рішення, зокрема з питання про те, чи застосовується пункт 11 статті 51 Закону про вибори тоді, коли кандидат вибуває зі списку не з власної волі. Уряд не вказав на наявність будь-яких обставин істотного і непереборного характеру, які могли б виправдати такий відступ від принципу правової визначеності у цій справі. Внаслідок перегляду справи позиція ЦВК переважила, і партія-заявник, так само як і другий заявник не були допущені до участі у виборах.
60. Це передбачає, що через застосування процедури наглядового провадження для скасування рішення від 22 листопада 1999 року органи влади порушили принцип правової визначеності під час встановлення можливості партії-заявника та другого заявника брати участь у виборах.
61. Незалежно від питання правової визначеності Суд має дослідити, чи було рішення про зняття партії-заявника та другого заявника з виборів пропорційним щодо визначеної легітимної мети, з урахуванням властивих державі меж розсуду.
62. Суд приймає як незаперечний факт, що кожна держава зацікавлена у нормальному функціонуванні своєї інституційної системи. Це твердження тим більше справедливе щодо парламенту, який наділений законодавчою владою і відіграє засадничу роль у демократичній державі (див. рішення у справі Подколзіної, цитоване вище, пункт 33). Вимога про надання інформації про майно кандидата, його доходи та їхні джерела сприяє тому, щоб виборці зробили усвідомлений вибір, та сприяє загальній справедливості виборів. З огляду на принцип поваги до національних особливостей (див. пункт 49 вище), запровадження такої вимоги, зумовленої історичними та політичними особливостями, характерними для Російської Федерації, не уявляється свавільним або необґрунтованим. Відповідно Суд доходить висновку, що вимога до кандидата на виборах до парламенту – фізичної особи, виборчого блоку або об'єднання – розкривати інформацію про фінансовий стан має правочинну мету.
63. Пропорційна виборча система, коли голосування за кандидатів проводиться за партійними списками, передбачає, що кандидати на початку списку мають більше шансів отримати місця у парламенті. Не дивно, що в процесі передвиборчої агітації партії чи блоки розміщують найпопулярніших чи найхаризматичніших політиків на початку списку. Тому правові норми, які посилюють залежність усього партійного списку від кандидатів із початку списку, є інструментом, що сприяє формуванню узгодженої політичної волі, яка відповідає легітимній меті відповідно до статті 3 Першого протоколу (див., *mutatis mutandis*, ухвалу щодо прийнятності у справі «Горіздра проти Молдови» (*Horizdra v. Moldova*), 2 липня 2002 року, № 53180/99).
64. Суд зазначає, що підпункт «д» пункту 6 статті 47 Закону про вибори передбачає відмову у реєстрації кандидатів або виборчих об'єднань у разі виявлення істотних розбіжностей у наданій ними інформації про фінансовий стан. Це положення явно обмежує застосування такого заходу лише до окремих кандидатів. Утім, пункт 11 статті 51 Закону про вибори передбачає відмову у реєстрації всього списку кандидатів у разі вибуття одного із трьох перших кандидатів у списку.
65. Суд звертає увагу на те, що ані партія-заявник, ані другий заявник як окремі кандидати зі списку партії-заявника не були помічені у порушенні виборчого законодавства. Отже, до позбавлення пасивного виборчого права та відмови в реєстрації призвели не їхні дії. Як зазначалось вище, вони не були допущені до участі у виборах через кандидата № 2 у партійному списку, який вибув із нього через подання недостовірної фінансової декларації. Однак відповідно до національного законодавства виборчі блоки або кандидати, внесені у список, не зобов'язані перевіряти правдивість фінансових подань, що не стосуються їх самих. Отже, партія-заявник та другий заявник були покарані за дії, які були поза їхнім контролем та не були пов'язані з їхньою правомірною поведінкою. Попри значну свободу дій, якою користуються держави під час визначення підстав для зняття з виборів, Суд вважає, що зняття з виборів партії-заявника та другого заявника з указаних причин було непропорційним визначеній легітимній меті, зокрема отриманню правдивої інформації про фінансовий стан кандидатів та заохоченню добросовісної поведінки виборчих об'єднань та блоків.
66. Суд зазначає, що такої самої позиції дотримувався і Конституційний суд Російської Федерації, який згодом визнав пункт 11 статті 51 Закону про вибори неконституційним у частині, у якій вона непропорційно обмежувала права партії-заявника та другого заявника брати участь у виборах (див. вище пункт 21 і наступні). Конституційний суд переконливо встановив, що зняття кандидатів та цілих виборчих об'єднань із причин, не пов'язаних з їхніми діями, порушує їхні пасивні виборчі права, незалежно від підстав вибуття перших трьох кандидатів зі списку, що суперечить принципу *nulla poena sine culpa*. Суд не вбачає підстав, за яких він би не погодився з такими висновками.

67. Отже, стосовно партії-заявника та другого заявника відбулося порушення статті 3 Першого протоколу.

## **В. Право обирати**

### **1. Доводи сторін**

68. Заявники стверджували, що незалежно від виборчого потенціалу партії-заявника на виборах 1999 року той факт, що вона не була допущена до участі у виборах, спонукав її прибічників, як-от, наприклад, третього заявника, віддати свої голоси за іншу партію чи взагалі не голосувати. Це було невинуватим втручанням у право третього заявника голосувати.

69. Уряд відповів, що право третього заявника брати участь у голосуванні не було обмежене, оскільки той мав можливість проголосувати за будь-яку партію чи кандидата, зареєстрованих у встановленому законом порядку. Партія-заявник не була зареєстрована для участі у виборах через недотримання нею чинного на той час законодавства. Альтернативно третій заявник міг віддати свій голос «проти всіх кандидатів», використавши спеціальний рядок у виборчому бюлетені у випадку, якщо він не хотів обирати жодну іншу партію зі списку. У будь-якому разі низький рівень електоральної підтримки партії-заявника не дозволив би їй отримати місця у законодавчому органі.

### **2. Практика органів Конвенції та загальні принципи Ради Європи, що стосуються права обирати**

70. Загальні принципи європейського конституційного доробку, які формують основу будь-якого істинно демократичного суспільства, визначають право обирати з точки зору можливості голосувати на загальних, рівних, вільних, таємних та прямих виборах, що проводяться регулярно (див. Резолюцію Парламентської асамблеї Ради Європи щодо Кодексу належної практики у виборчих справах, пункт 37 вище; Декларацію Комітету міністрів щодо Кодексу належної практики у виборчих справах, пункт 38 вище; Керівні принципи проведення виборів, пункти 40 та 41 вище). Стаття 3 Першого протоколу прямо встановлює право на вільні вибори, що проводяться регулярно шляхом таємного голосування, та інші принципи також були визнані у практиці органів, передбачених Конвенцією.

71. Свобода голосування – наріжний камінь прав, що забезпечуються статтею 3 Першого протоколу. Суд, так само як і Комісія, вважає, що вислів «вільне висловлювання думки людей» означає насамперед, що «вибори не можуть проводитися під будь-яким тиском, при виборі одного з декількох кандидатів, і що при цьому виборці не [можуть] необґрунтовано спонукати голосувати за ту чи іншу партію» (див. рішення Європейської комісії у справі «Х. проти Сполученого Королівства» (*X. v. United Kingdom*), 6 жовтня 1976 року, № 7140/75, *Рішення та звіти* 7, с. 96). Іншими словами, з точки зору виборця вільне виборче право передбачає два аспекти: вільне формування виборцем своєї думки та вільне вираження цієї думки (див. пояснювальну доповідь, пункт 26).

72. Стосовно свободи виборця формувати свою думку Суд зазначає, що органи Ради Європи первинно описали цю свободу з точки зору зобов'язання держави дотримуватись нейтралітету, особливо тоді, коли йдеться про використання засобів масової інформації, наочної агітації, права на демонстрацію та права створювати партії, фінансування партій та кандидатів (див., наприклад, Керівні принципи проведення виборів, пункт 3.1(b) та пояснювальну доповідь, пункт 26(b)). Вважається також, що ця свобода передбачає низку позитивних зобов'язань із боку органів влади, таких як зобов'язання оприлюднювати імена висунутих кандидатів та надавати виборцям інформацію про кандидатів (див. Керівні принципи проведення виборів, пункт 3.1(b) та пояснювальну доповідь, пункт 26(b)).

73. Свобода виборців на вільне вираження власних думок, з другого боку, розглядається у контексті суворого дотримання процедури голосування. Виборці повинні мати можливість віддати свій голос за список кандидатів або окремого кандидата в умовах, що унеможливають залякування або обмеження, які б їм перешкоджали голосувати чи віддавати свій голос відповідно до своїх намірів, від кого б такі погрози не виходили – від влади або від окремих осіб (див. Керівні принципи проведення виборів, пункт 3.2 та пояснювальну доповідь, пункт 27).

### **3. Оцінка Суду**

74. Суд зазначає, що у справах щодо права обирати, розглянутих у минулому органами Конвенції, увагу було зосереджено на можливості заявника скористатися своїм правом брати участь у голосуванні. Зокрема, Суд установив порушення статті 3 Першого протоколу у справах, у яких заборона на участь у голосуванні була непропорційною визначеній легітимній меті (див. рішення у справах «Віто Санте Санторо проти Італії» (*Vito Sante Santoro v. Italy*), № 36681/97, *ЄСПЛ 2004-VI*; «Лабіта проти Італії» [ВП] (*Labita v. Italy*) [GC], № 26772/95, *ЄСПЛ 2000-IV*; та «Херст проти Сполученого Королівства» [ВП] (№ 2)

(*Hirst v. the United Kingdom*) [GC] (№ 2), № 74025/01, ЄСПЛ 2005-IX) або коли заявник належав до категорії населення, позбавленої права голосу (див. рішення у справах «Метьюз проти Сполученого Королівства» [ВП] (*Matthews v. the United Kingdom*) [GC], № 24833/94, ЄСПЛ 1999-I, та «Азіз проти Кіпру» (*Aziz v. Cyprus*), № 69949/01, ЄСПЛ 2004-V). Комісія розширила обґрунтування права окремого виборця голосувати на все населення Греції, яке має право голосу, та висловила думку, що було порушення статті 3 Першого протоколу, яке полягало у тому, що «населення Греції... було позбавлене можливості висловлювати свої політичні погляди шляхом обрання членів парламенту...» внаслідок розпуску парламенту та відтермінування нових виборів (див. доповідь Комісії у справі проти Греції, *Щорічник 12*, сс. 179-180).

75. У цій справі не було заявлено, що третій заявник був позбавлений права голосу внаслідок будь-якої заборони голосувати, передбаченої законодавством або практикою. Суть його скарги полягала не у тому, що його позбавили права голосу, а радше у тому, що він був позбавлений можливості віддати свій голос за партію на власний вибір – партію-заявницю, якій було відмовлено в реєстрації для участі у виборах.
76. Однак Суд не вважає, що ймовірно порушений намір проголосувати є сам по собі достатньою підставою стверджувати про порушення права обирати. По-перше, Суд наголошує на очевидній проблемі доказової бази, яка була б достатньою для демонстрації природи та серйозності такого наміру. Намір проголосувати за певну партію – це, за своєю суттю, думка, обмежена *forum internum* конкретної людини. Його існування не може бути доведено або спростовано, доки воно не проявиться в результаті голосування або під час подання порожнього чи зіпсованого бюлетеня (див. рішення комісії у справі «Х проти Австрії» (*X v. Austria*), 22 березня 1972 року, *Щорічник 15*, с. 474). Тим паче вподобання виборця не є статичними, а можуть змінюватися з часом під впливом політичних подій чи передвиборчої кампанії. Раптові та стрімкі зміни намірів виборця – зафіксоване політичне та соціальне явище.
77. Суд нагадує, що окремий заявник повинен бути здатний довести, що дійсно перебував під впливом того заходу, на який він скаржиться, і що стаття 34 Конвенції не повинна застосовуватися для обґрунтування дії, яка за своєю природою є *actio popularis* (див. серед інших джерел рішення у справі «Норріс проти Ірландії» (*Norris v. Ireland*), 26 жовтня 1988 року, серія А, № 142, пункт 30). Третій заявник не надав будь-якої інформації про те, як він реалізував своє право обирати. Невідомо, чи викидав він бюлетень до урни для голосування і чи відвідував виборчу дільницю у день голосування. Він також не ініціював і не брав участі у будь-якому провадженні на національному рівні, у ході якого суди могли б установити той факт, що він мав намір віддати свій голос за партію-заявницю.
78. У більш загальному сенсі Суд усвідомлює ті наслідки, до яких може призвести визнання вимоги, заснованої на порушеному намірі голосувати як ознаку втручання у право обирати. Таке визнання надало б право практично необмеженій кількості осіб заявляти, що їхнє право на участь у голосуванні було порушено лише тому, що вони не проголосували відповідно до свого первинного наміру.
79. У світлі вищесказаного Суд дійшов висновку, що право обирати не може тлумачитися як загальна гарантія того, що кожен виборець повинен мати можливість знайти в бюлетені для голосування того кандидата або партію, за яку він має намір голосувати. Однак він нагадує, що вільне висловлення думки виборців є неповним, якщо не забезпечується дотримання принципу багатопартійності, коли партії представляють різні категорії населення країни (див. ухвалу щодо прийнятності у справі «Національна федерація Канарських островів проти Іспанії» (*Federación Nacionalista Canaria v. Spain*), № 56618/00, ЄСПЛ 2001-VI). Відповідно Суд має брати до уваги ширший контекст, в якому право голосу могло бути реалізоване третім заявником.
80. Суд зазначає, що понад 25 політичних партій та виборчих блоків, що представляють широкий спектр політичних поглядів та платформ, брали участь у виборах до нижньої палати російського парламенту 1999 року. Міжнародними спостерігачами вибори було визнано змагальними та плюралістичними (див. пункт 42 вище). Спостерігачі визнали, що свобода виборців формувати власну думку гарантується законодавством Російської Федерації, яке «закладає основи для підтримки рівних умов для політичних учасників» (там само). Не було заявлено, що виборці не мали достатньої та належної інформації про кандидатів, а суворі заходи, вжиті ЦВК стосовно кандидатів, які подали недостовірну інформацію про себе, посилили цю гарантію. Також не стверджувалося, що третій заявник зазнав будь-якого тиску чи примусу, спрямованих на те, щоб він змінив свій вибір. Дійсно, у разі відсутності кандидатів, які б задовольняли заявника (уявімо, що він мав намір голосувати за партію-заявницю), він міг би проголосувати проти всіх кандидатів, як це зробили понад два мільйони виборців (див. пункт 36 вище). Тому з огляду на наявну інформацію не можна стверджувати, що право третього заявника брати участь у вільних виборах було безпідставно обмежене.
81. Відповідно стосовно права обирати третього заявника не було порушення статті 3 Першого протоколу.

## II. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 13 КОНВЕНЦІЇ

82. Заявники скаржилися на те, що вони не мали ефективного засобу правового захисту у зв'язку з порушенням статті 3 Першого протоколу. Суд вирішив розглянути скаргу в цій частині в контексті статті 13 Конвенції, яка встановлює:

*«Кожен, чії права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження».*

### A. Партія-заявник та другий заявник

#### 1. Доводи сторін

83. Заявники стверджували, що президія Верховного суду не повинна була виносити рішення з питання тлумачення і мала передати його на розгляд Конституційного суду, який є єдиним судовим органом, компетентним визначати, чи відповідають оскаржувані положення Конституції. Питання, на яке варто відповісти, полягало не у тому, чи існували будь-які засоби оскарження, а у тому, чи мали заявники реальну можливість відновити порушені виборчі права в межах виборчої кампанії. Навіть більше, хоча Конституційний суд отримав скаргу заявників під час розгляду аналогічної заяви від групи депутатів російського парламенту, він не об'єднав ці дві заяви. Натомість він відхилив скаргу заявників як «аналогічну за своєю суттю». Зрештою заявники стверджували, що російське законодавство не передбачає компенсацію шкоди, заподіяної порушенням виборчого законодавства.
84. Уряд заявив, що твердження заявників про те, що вони не мали ефективного засобу правового захисту, несумісне з положеннями чинного на той час російського законодавства та суперечить обставинам справи. Скарги заявників були розглянуті Верховним судом та Конституційним судом. Зокрема, Верховний суд розглянув їхню апеляційну скаргу на рішення ЦВК від 9 грудня 1999 року, яку відхилив як необґрунтовану. Після того як Конституційний суд визнав оскаржуване положення неконституційним, заявники могли подати заяву про перегляд рішення президії Верховного суду за нововиявленими обставинами, але пропустили встановлений законом тримісячний строк для подання такої заяви.

#### 2. Оцінка Суду

85. Суд нагадує, що стаття 13 Конвенції гарантує наявність на національному рівні засобів правового захисту для забезпечення реалізації прав і свобод, закріплених у Конвенції, у будь-якій формі, у якій вони можуть бути забезпечені у системі внутрішнього правопорядку. Обсяг зобов'язань Договірних Сторін за статтею 13 різниться залежно від характеру скарги заявника; «ефективність» «засобу правового захисту» за змістом статті 13 Конвенції не залежить від досягнення заявником сприятливого для нього результату. Втім, засоби правового захисту, які вимагаються статтею 13, мають бути «ефективними» як на практиці, так і за законом у тому сенсі, що вони або запобігають імовірному порушенню, або виправляють порушений стан справ, або забезпечують належне відшкодування за будь-яке вчинене порушення (див. рішення у справах «Балог проти Угорщини» (*Balogh v. Hungary*), 20 липня 2004 року, № 47940/99, пункт 30, та «Кудла проти Польщі» [ВП] (*Kudła v. Poland*) [GC], № 30210/96, ЄСПЛ 2000-XI, пункт 158).
86. У цій справі партія-заявник та другий заявник були зняті з виборів на підставі рішення Центральної виборчої комісії від 9 грудня 1999 року (див. пункт 20 вище). Відповідно Суд має дослідити, чи був у їхньому розпорядженні ефективний засіб правового захисту у зв'язку з порушенням їхнього права висувати свою кандидатуру на виборах.
87. Уряд стверджував, що партія-заявник мала можливість оскаржити до суду рішення від 9 грудня 1999 року. Однак запропонований засіб правового захисту аж ніяк не можна назвати ефективним – у задоволенні апеляційної скарги було відмовлено, тому що національні суди вважали, що рішення президії Верховного суду, винесене в наглядовому провадженні, було остаточним і що подальший розгляд справи був неможливий.
88. Чинний на той час Цивільний процесуальний кодекс РФСР не передбачав можливості оскарження рішень, винесених у порядку нагляду. Вони могли бути скасовані лише іншим рішенням, винесеним у порядку наглядового провадження. Проте повноваження порушувати справу у порядку наглядового провадження були дискреційними, тобто виключно відповідна державна посадова особа повинна була вирішувати, чи вимагає конкретна справа перегляду у порядку нагляду чи ні (див. рішення у справі Рябих, цитоване вище, пункт 34). З цього випливає, що нове наглядове провадження не могло бути ініційоване будь-якою стороною і що цей засіб правового захисту був для заявників недоступним.



89. Із цього випливає, що партія-заявнику та другому заявнику було відмовлено в ефективному засобі правового захисту у зв'язку з порушенням їхніх виборчих прав шляхом застосування процедури наглядового провадження. Відповідно була порушена стаття 13 Конвенції. У світлі цих висновків Суд не вважає за необхідне розглядати питання про те, чи свідчать подальші події у цій справі, зокрема відмова Конституційного суду розглянути по суті скаргу заявників, також про порушення цього положення.

## **В. Третій заявник**

90. Суд нагадує, що стаття 13 застосовується лише до обґрунтованих скарг відповідно до Конвенції (див. рішення у справі «Бойл і Райс проти Сполученого Королівства» (*Boyle and Rice v. United Kingdom*), 27 квітня 1988 року, серія А, № 131, пункт 52). Оскільки, як було встановлено вище, третій заявник не обґрунтував вимогу щодо порушення його права обирати (див. пункт 76 вище і наступні), стаття 13 у такому разі не підлягає застосуванню. Відповідно стосовно третього заявника не було порушення статті 13 Конвенції.

## **III. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 1 ПЕРШОГО ПРОТОКОЛУ**

91. Партія-заявник із посиланням на статтю 1 Першого протоколу стверджувала, що відмова повернути їй виборчу заставу та вимога оплатити ефірний час на державному телебаченні, використаний для передвиборчої агітації, є порушенням її майнових прав. Стаття 1 Першого протоколу встановлює:

*«Кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності, інакше як в інтересах суспільства та на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права.*

*Проте попередні положення аж ніяк не обмежують право держави вводити в дію закони, які вона вважає за необхідне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів».*

## **А. Доводи сторін**

92. Партія-заявник стверджувала, що виборча застава могла бути перерахована до бюджету виключно у разі відмови в реєстрації виборчого списку партії, *inter alia*, на підставах, установлених у пункті 11 статті 51 Закону про вибори, або коли партія набирає менше ніж 3% голосів. Проте партію-заявницю не було допущено до участі у виборах, і тому рівень її підтримки залишається невідомим. Так само вимога сплатити за ефірний час порушує майнові права партії-заявника, оскільки вона поширюється лише на партії, які брали участь у виборах та набрали менше ніж 2% голосів.

93. Уряд стверджував, що партія-заявник отримала від держави фінансову підтримку та користувалася безплатним ефірним часом у межах своєї передвиборчої кампанії на тих саме умовах, що й інші партії, до моменту винесення рішення президенту Верховного суду. У будь-якому разі виборча застава виплачувалася з передвиборчого фонду, створеного партією-заявницею і відповідно не була безпосередньо її майном. Рішення ЦВК про відмову у поверненні виборчої застави було обґрунтованим, тому що для її повернення не було правових підстав. Після того як застава була перерахована до бюджету, ЦВК перестала контролювати ці кошти, і рішення Конституційного суду від 25 квітня 2000 року не могло змінити цієї ситуації.

## **В. Оцінка Суду**

94. Усталена практика розгляду заяв органами Конвенції виходить із того, що вимога сплатити виборчу заставу та положення, що становлять відшкодування виборчої застави та/або витрат на передвиборчу кампанію, залежна від того, чи набрала партія певний відсоток голосів, сприяють заохоченню представництва і є обґрунтованими та пропорційними з огляду на зміст статті 3 Першого протоколу та широку свободу розсуду надану Договірним Сторонам (див. рішення Комісії у справах «Тет проти Франції» (*Tête v. France*), 9 грудня 1987 року та 10 березня 1988 року, №№ 11123/84 та 11802/85; «Андре проти Франції» (*André v. France*), 18 жовтня 1995 року; та «"Нью Хоризонс" та інші проти Кіпру» (*New Horizons and Others v. Cyprus*), 18 вересня 1995 року, № 40436/98).

95. Ситуація у цій справі є іншою. По-перше, партія-заявник скаржилася радше на порушення її майнових прав згідно зі статтею 1 Першого протоколу, аніж на порушення її права на участь у виборах згідно зі статтею 3 Першого протоколу, як це зробили заявники у названих справах. По-друге, і що більш важливо, заявники у наведених справах брали участь у виборах хоча й без успіху, у той час як

партія-заявник у цій справі взагалі була позбавлена можливості брати участь у виборах через недосконалі виборчі процедури.

96. Суд зазначає, що національні суди відмовили партії-заявнику у поверненні виборчої застави через те, що партію-заявницю було знято з виборів на підставі пункту 11 статті 51 Закону про вибори. Однак він уже встановив, що застосування цього положення у цій справі несумісне з вимогами Конвенції. Суд, зокрема, встановив, що розгляд справи проводився національними судами з порушенням принципу правової визначеності. Цей висновок зберігає свою актуальність і стосовно звернення партії-заявника за статтею 1 Першого протоколу (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі «Брумареску проти Румунії» [ВП] (*Brumărescu v. Romania*) [GC], № 28342/95, ЄСПЛ 1999-VII, пункт 74).
97. Отже, було порушення статті 1 Першого протоколу стосовно партії-заявника.

## IV. ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 41 КОНВЕНЦІЇ

98. Стаття 41 Конвенції передбачає:

*«Якщо Суд визнає факт порушення Конвенції або протоколів до неї і якщо внутрішнє право відповідної Високої Договірної Сторони передбачає лише часткове відшкодування, Суд, у разі необхідності, надає потерпілій стороні справедливу сатисфакцію».*

### А. Шкода

99. Заявники вимагали 2 315 520 російських рублів компенсації матеріальної шкоди. Заявлена сума становить 91,3% від розміру виборчого фонду партії-заявника, з якої 90,7% становлять власні активи партії-заявника та 0,6% – внески приватних осіб, що були використані для внесення виборчої застави. Заявники також вимагали 1 600 000 000 євро для партії-заявника і по 200 000 євро для другого та третього заявників кожному компенсації моральної шкоди.
100. Уряд уважав ці вимоги завищеними та «казковими».
101. Суд посилається на наведений ним вище висновок про те, що виборча застава була втрачена внаслідок внутрішньої процедури, яка була несумісною з принципами, закріпленими в Конвенції. Отже, між виявленим порушенням та заявленою матеріальною шкодою існує причинно-наслідковий зв'язок. З огляду на це Суд присуджує партії-заявнику необхідну суму компенсації матеріальної шкоди у повному обсязі плюс будь-які податки, які можуть бути стягнуті з цієї суми.
102. Щодо вимог компенсації моральної шкоди, Суд вважає, що встановлення факту порушення є достатньою справедливою компенсацією для партії-заявника та другого заявника.

### В. Судові та інші витрати

103. Заявники вимагали 168 306 російських рублів відшкодування судових витрат, яких зазнали під час розгляду справ у російських судах, та 28 371 російський рубль за поштові, нотаріальні послуги, послуги перекладачів у зв'язку з розглядом їхньої справи у Страсбурзі. Вони також стверджували, що партія-заявник підписала угоду про виплату винагороди з паном Склярівим, за якою той мав отримати 10 000 євро плюс 5% від будь-якої суми, присудженої заявникам Судом.
104. Уряд не коментував вимоги в цій частині.
105. Суд зазначає, що пан Склярів є керівником юридичного відділу партії-заявника. Тому цілком логічним було б припустити, що представництво інтересів партії в судах є частиною його посадових обов'язків, і будь-яка додаткова винагорода чи премія у разі вдалого вирішення справи є питанням, що підлягає вирішенню між ним та його роботодавцем. Із матеріалів справи не впливає, що другий заявник виплатив йому будь-яку винагороду за представництво його інтересів у Суді. За цих обставин Суд не присуджує жодної виплати для оплати послуг пана Скляріва.
106. Суд переконався у тому, що інших витрат партія-заявниця неминуче зазнала та вони підтверджуються належними документами. Відповідно він присуджує у повному обсязі заявлені витрати, заподіяні у зв'язку з розглядом справ російськими судами, так само як і витрати, пов'язані з поштовими, нотаріальними послугами та послугами з перекладу документів, що становить 196 677 російських рублів плюс будь-які податки, які можуть бути стягнуті з цієї суми.

### С. Пеня

107. Суд вважає за доцільне встановити пеню у розмірі мінімальної позичкової ставки Європейського центрального банку плюс три відсотки.

# НА ЦИХ ПІДСТАВАХ СУД ОДНОСТАЙНО

1. **Постановляє, що стосовно партії-заявника та другого заявника було допущено порушення статті 3 Першого протоколу;**
2. **Постановляє, що стосовно третього заявника порушення статті 3 Першого протоколу допущено не було;**
3. **Постановляє, що стосовно партії-заявника та другого заявника було допущено порушення статті 13 Конвенції;**
4. **Постановляє, що стосовно третього заявника порушення статті 13 Конвенції допущено не було;**
5. **Постановляє, що стосовно партії-заявника було допущено порушення статті 1 Першого протоколу;**
6. **Постановляє, що**
  - (a) впродовж трьох місяців з дати набрання цим рішенням статусу остаточного відповідно до п. 2 статті 44 Конвенції держава-відповідач має виплатити Російській консервативній партії підприємців:
    - (i) 2 315 520 російських рублів (два мільйона триста п'ятнадцять тисяч п'ятсот двадцять російських рублів) компенсації матеріальної шкоди;
    - (ii) 196 677 російських рублів (сто дев'яносто шість тисяч шістсот сімдесят сім російських рублів) компенсації судових та інших витрат;
    - (iii) будь-які податки, що можуть бути нараховані на вказані вище суми;
  - (b) зі спливом зазначеного тримісячного строку і до остаточного розрахунку на ці суми нараховуватимуться прості відсотки у розмірі мінімальної позичкової ставки Європейського центрального банку плюс три відсотки.
7. **Відхиляє решту вимог заявників щодо справедливої компенсації.**

Учинено англійською мовою та повідомлено письмово 11 січня 2007 року згідно з вимогами пунктів 2 та 3 Правил 77 Регламенту Суду.

Серен НІЛЬСЕН  
(Søren NIELSEN)  
Секретар

Крістос РОЗАКІС  
(Christos ROZAKIS)  
Голова



# **СПРАВА «РОБІТНИЧА ПАРТІЯ ГРУЗІЇ» ПРОТИ ГРУЗІЇ»**

(Заява № 9103/04)

---

**РІШЕННЯ**

**СТРАСБУРГ**  
**8 липня 2008 року**

**ОСТАТОЧНЕ**

**08.10.2008**

## У справі «Робітнича партія Грузії проти Грузії»

Європейський суд з прав людини (Друга секція), засідаючи палатою, до складу якої увійшли:

- Франсуаз ТЮЛКЕНС (Françoise TULKENS), *Голова*,
- Іренеу КАБРАЛ-БАРРЕТО (Ireneu CABRAL-BARRETO),
- Різа ТЮРМЕН (Riza TÜRMEN),
- Міндіа УГРЕХЕЛІДЗЕ (Mindia UGREKHELIDZE),
- Владіміро ЗАГРЕБЕЛЬСКИ (Vladimiro ZAGREBELSKY),
- Антонелла МУЛАРОНИ (Antonella MULARONI),
- Драголюб ПОПОВІЧ (Dragoljub POPOVIĆ), *судді*,

та Саллі ДОЛЛЕ (Sally DOLLÉ), *секретар*,

Після обговорення за зачиненими дверима 4 вересня 2007 року та 17 червня 2008 року

Постановляє таке рішення, що було ухвалене того дня:

## ПРОЦЕДУРА

1. Справу розпочато за заявою (№ 9103/04) проти Грузії, поданою до Суду відповідно до статті 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (надалі – Конвенція) Робітничою партією Грузії (надалі – партія-заявник) 16 грудня 2003 року.
2. Партію-заявника у Суді представляв пан Ш. Нателашвілі (*Sh. Natelashvili*), її голова. Першу законну представницю партії-заявника, пані Л. Мухашаврію (*L. Mukhashavria*), 20 лютого 2007 року замінили адвокати, які практикують у Грузії, пан Г. Мампорія (*G. Mamporia*), пані К. Утіашвілі (*K. Utiashvili*) та пані М. Цуцкірідзе (*M. Tsutskiridze*). 24 червня 2007 року партія-заявник призначила пані Й. Рінчану (*J. Rinceanu*), адвокатку, яка практикує в Німеччині, для усного слухання справи в Суді.
3. Уряд Грузії (надалі – Уряд) послідовно представляли його уповноважені пан Б. Бохашвілі (*B. Bokhashvili*) та пан Д. Томадзе (*D. Tomadze*) з Міністерства юстиції.
4. Партія-заявник стверджувала, зокрема, про порушення своїх прав, передбачених статтею 3 Протоколу № 1 та статтею 14 Конвенції під час повторних парламентських виборів 28 березня 2004 року внаслідок особливостей національних виборчих механізмів, а також *de facto* позбавлення виборчого права близько 60 тис. виборців у двох виборчих округах.
5. 18 вересня 2006 року Уряд подав свої зауваження щодо прийнятності та суті заяви. Партія-заявник не надала жодних зауважень у відповідь.
6. В остаточному рішенні від 22 травня 2007 року Суд визнав заяву частково прийнятною.
7. Слухання по суті відбулося відкрито у Будинку прав людини, Страсбург, 4 вересня 2007 року (пункт 3 Правила 59 Регламенту Суду).

### На слуханні у Суді були присутні:

#### (а) від Уряду

Пан Д. Томадзе (D. Tomadze), *уповноважений*,

Пан Г. Чалагашвілі (G. Chalagashvili), *голова Центральної виборчої комісії*,

Пан А. Анасашвілі (A. Anasashvili), *юрист Центральної виборчої комісії*;

### **(b) від партії-заявника**

Пані Й. Рінчану (J. Rinceanu), *адвокатка*,

Пан Ш. Нателашвілі (Sh. Natelashvili), *голова Робітничої партії Грузії*,

Пан М. Беков (M. Bekov),

Пані Д. Чарадзе-Поллман (D. Chadadze-Pollman), *радники*.

Суд заслухав виступи пана Д. Томадзе, пана Г. Чалагашвілі, пана А. Анасашвілі та пані Й. Рінчану.

8. Партія-заявник представила свої вимоги на справедливую сатисфакцію у судовому засіданні. 23 жовтня 2007 року Уряд подав свої коментарі щодо цих вимог.
9. 1 лютого 2008 року Суд змінив склад своїх секцій, але ця справа залишилася на розгляді колишньої Другої секції.

## **ФАКТИ**

### **I. ОБСТАВИНИ СПРАВИ**

10. Партія-заявник є політичною партією.

#### **A. «Революція троянд»**

11. 20 листопада 2003 року Центральна виборча комісія (надалі – ЦВК) оголосила остаточні результати голосування на чергових парламентських виборах 2 листопада 2003 року, згідно з якими сім партій подолали встановлений законом прохідний бар'єр у 7% відповідно до пункту 6 статті 105 Виборчого кодексу (надалі – ВК, див. пункт 44 нижче). Опозиційна партія, «Національний рух Саакашвілі», посіла третє місце з 18,04% голосів (що надало їм 32 місця у парламенті), за нею йшли партія-заявник із 12,04% голосів (20 місць) і Об'єднані демократи, коаліція, очолювана головою парламенту Н. Бурджанадзе, що набрали 8,79% голосів (15 місць).
12. Через численні випадки фальсифікації виборчих бюлетенів, про які повідомляли спостерігачі, «Національний рух Саакашвілі» та об'єднані демократи відмовилися прийняти результати виборів. За загальної підтримки населення вони закликали до відставки президента Шеварднадзе. Коли новообраний парламент зібрався на свою першу сесію 22 листопада 2003 року, опозиційні сили увірвалися в будівлю парламенту, зірвали інавгураційну промову президента та вигнали депутатів.
13. 23 листопада 2003 року Е. Шеварднадзе подав у відставку, а Н. Бурджанадзе стала тимчасовим президентом Грузії, як це передбачено Конституцією. Пізніше ці події назвали «Революцією троянд».

#### **B. Повторні парламентські вибори 28 березня 2004 року**

14. Оскільки парламент, обраний у листопаді 2003 року, був відсторонений революційними силами, тимчасове керівництво країни закликала попередній склад парламенту, обраний 1999 року (див. частину 4 статті 50 Конституції, пункт 42 нижче), працювати, доки не буде обрано новий парламент.
15. 25 листопада 2003 року Верховний суд Грузії скасував голосування ЦВК від 20 листопада 2003 року в частині, що стосується результатів виборів за пропорційною системою. Результати в одномандатних виборчих округах залишилися чинними.
16. 28 листопада 2003 року голова ЦВК, призначений експрезидентом Шеварднадзе, подав у відставку. 30 листопада 2003 року виконувачка обов'язків президента звільнила п'ятьох членів ЦВК, які були призначені експрезидентом, і парламент обрав нового голову ЦВК за поданням тимчасової виконувачки обов'язків президента.
17. З огляду на часткове скасування Верховним судом 25 листопада 2003 року результатів виборів на початкових парламентських виборах 2 листопада 2003 року, 2 грудня 2003 року голова ЦВК видав розпорядження № 167/2003, яким відповідно до пункту 4 статті 106 ВК було встановлено дату повторних парламентських виборів (надалі – повторні вибори) на 25 січня 2004 року. Однак того самого дня голова ЦВК звернувся до тимчасової виконувачки обов'язків президента Грузії (наказ №50/2003) із проханням призначити пізнішу дату виборів, стверджуючи, що навряд чи вдасться забезпечити на-

лежну організацію за такий короткий термін. Ця заява була остаточно задоволена 9 січня 2004 року, а повторні вибори було призначено виконавчою обов'язків президента на 28 березня 2004 року.

18. Партія-заявник оскаржила розпорядження ЦВК № 167/2003 у суді, стверджуючи, що при встановленні дати повторних виборів ЦВК помилково посилалася на пункт 4 статті 106 замість пункту 17 статті 105 ВК. Рішенням від 8 грудня 2003 року Тбіліський регіональний суд відхилив позов, мотивуючи це тим, що партія-заявник не має статусу жертви. Це рішення було скасовано 26 грудня 2003 року Верховним судом, який зазначив, що, оскільки партія-заявник балотувалася на виборах, існував прямий причинно-наслідковий зв'язок між її інтересами та рішеннями ЦВК. Однак Верховний суд відхилив позов як явно необґрунтований.
19. 7, 9 та 12 грудня 2003 року ЦВК видала розпорядження, згідно з якими виборці повинні були відвідувати виборчі дільниці та заповнювати спеціальні форми; це дозволило б їм проголосувати під час президентських виборів 4 січня 2004 року.
20. Партія-заявник оскаржила законність цих правил у суді разом з іншими опозиційними партіями. 15 грудня 2003 року Тбіліський регіональний суд відхилив позов як необґрунтований. Стосовно партії-заявника суд зазначив, що вона не має статусу жертви, оскільки не показала, яку пряму та конкретну шкоду могла заподіяти її інтересам процедура попередньої реєстрації виборців на президентських виборах.
21. 15 січня 2004 року М. Саакашвілі було оголошено президентом Грузії. Указом від 31 січня 2004 року новий президент призначив п'ятьох членів ЦВК, одному з яких надано право призначати п'ять членів окружних виборчих комісій (надалі – ОВК) відповідно до пункту 4 статті 128(1) ВК.
22. 21 лютого 2004 року ЦВК зареєструвала дев'ятнадцять політичних партій і блоків як кандидатів на повторних парламентських виборах, зокрема, партію-заявника і правлячу коаліцію Національного руху президента та Об'єднаних демократів пані Бурджанадзе. Національний рух президента раніше виграв муніципальні вибори 2002 року в Тбілісі.
23. У цілях здійснення повторних виборів 27 лютого 2004 року ЦВК прийняла інший наказ (наказ № 30/2004), відповідно до якого дільничні виборчі комісії (надалі – ДВК) повинні були розміщувати попередні списки виборців у своїх приміщеннях; ці дані були зібрані під час попередньої реєстрації виборців на виборах президента. У період з 8 до 21 березня 2004 року виборці повинні були знову відвідати виборчі дільниці, щоб перевірити, чи є їхні імена в списках. Якщо виборець виявляв, що він відсутній у списку, клопотання про виправлення необхідно було подати до відповідної ДВК. 21 березня 2004 року ДВК повинні були надіслати виправлені версії попередніх виборчих списків до відповідної ОВК, яка була зобов'язана підготувати остаточні списки виборців та надіслати їх ДВК для подальшого ознайомлення громадян. У період з 23 до 27 березня 2004 року виборці повинні були повторно перевірити остаточні списки та вимагати внесення змін у разі потреби. Наказ також передбачав внесення імен виборців, які не були внесені до списків, безпосередньо у день виборів.
24. Обґрунтування запровадження цієї системи реєстрації виборців голова ЦВК пояснив у публічній заяві: «Якщо виборець не хоче брати участь у виборах, не цікавиться політикою, не хоче співпрацювати з державою, тоді держава також не зобов'язана забезпечити внесення цього виборця у єдиний список виборців».
25. Повторні вибори за системою пропорційного представництва відбулися, як і планувалося, 28 березня 2004 року. Згодом до виборчих комісій, зокрема до ЦВК, а також до судів надійшли численні скарги на порушення в день виборів.
26. 2 квітня 2004 року ЦВК видала розпорядження № 82/2004, яким анулювалися результати виборів на усіх ДВК у виборчих округах Хуло та Кобулеті (№ 81 та 84) Аджарської автономної республіки (надалі – ААР), де було зареєстровано 42 011 та 17 263 виборців відповідно. У розпорядженні ЦВК не пояснено, яке правове положення надавало їй право прийняти це рішення про скасування. У ньому просто зазначалося, що були подані скарги на порушення, пов'язані з голосуванням, у цих двох округах. У скаргах вимагалось, щоб ЦВК здійснила розслідування, передбачене пунктом 13 статті 105 ВК. Однак, «з огляду на характер порушень, про які йдеться у скаргах», на думку ЦВК, не було сенсу вдаватися до таких дій. Отже, оскаржені результати виборів в округах Хуло та Кобулеті підлягали скасуванню, а відповідно до пункту 12 статті 105 ВК повинно було бути проведене повторне голосування. Нова дата була призначена на 18 квітня 2004 року (докладніше див. пункти 50 і 53 нижче).
27. 6 квітня 2004 року ЦВК випустила регламент (наказ № 45/2004) щодо розміщення виборчих списків на різних дільницях округів Хуло і Кобулеті. Як і перед президентськими виборами 4 січня 2004 року та повторними парламентськими виборами 28 березня 2004 року, виборці повинні були попередньо відвідати дільниці, щоб переконатися, що їхні імена внесені в списки.



28. 18 квітня 2004 року, у день виборів, виборчі дільниці в округах Хуло та Кобулеті не відкрилися (див. пункт 50 нижче). Однак того ж дня ЦВК підрахувала голоси на повторних виборах 28 березня 2004 року. Вона повідомила, що було подано 1 498 012 голосів, а зареєстровано 2 343 087 виборців. Партія-заявник отримала 6,01% голосів, чого було недостатньо, щоб подолати бар'єр у 7% і таким способом отримати місця у парламенті.
29. Згідно з протоколом засідання ЦВК від 18 квітня 2004 року представник партії-заявника як один із п'ятнадцяти членів ЦВК заперечував проти остаточного підтвердження результатів виборів. Представник стверджував, що ЦВК не може законно визнати загальнодержавні вибори завершеними без попереднього проведення голосування в округах Хуло та Кобулеті. Голова ЦВК відповів, що влада Аджарії винна у тому, що в цих округах не відкрилися виборчі дільниці. Він також додав, що навіть якби вибори відбулися в цих округах, це не вплинуло б на остаточні результати. Більшістю голосів було прийнято пропозицію голови ЦВК щодо затвердження підсумків голосування та прийнято відповідне розпорядження (№ 94/2004) на підставі статей 64 та 105 ВК.
30. 22 квітня 2004 року новообраний парламент зібрався на свою першу сесію. Після кількох тижнів напруженої ситуації голова ААР пан А. Абашидзе подав у відставку 6 травня 2004 року та втік із країни.

## **С. Засоби правового захисту, використані партією-заявником**

### **1. Проведення у Верховному суді**

31. 20 квітня 2004 року партія-заявник подала апеляцію до Верховного суду на розпорядження № 94/2004 (див. пункт 29 вище). Разом з основним позовом про скасування відповідного розпорядження партія-заявник звернулася до суду з проханням застосувати тимчасовий захід, згідно з яким парламенту буде заборонено збиратися на свою першу сесію, доки спір не буде вирішено. Партія-заявник стверджувала, що, якщо парламент збереться, виконання рішення стане неможливим, якщо суд прийме його на користь партії-заявника. 20 квітня 2004 року Верховний суд визнав позов прийнятним, але відмовив у застосуванні запобіжного заходу, про який просила партія-заявник. Він пояснив, що позов не може мати призупинної дії відповідно до пункту 3 статті 77 ВК, і зазначив, що відповідно до статті 51 Конституції перше засідання новообраного парламенту має відбуватися протягом двадцяти днів після оголошення остаточних результатів виборів.
32. Партія-заявник подала чотири основні аргументи до Верховного суду, який відхилив її позов 26 квітня 2004 року.
33. По-перше, партія-заявник оскаржила правила складання виборчих списків. Вона стверджувала, що багатьом виборцям, які мають право голосу і не виконали процедуру попередньої реєстрації, було відмовлено у праві проголосувати у день виборів. Водночас обов'язок попередньої реєстрації створив своєрідну «карусель», що сприяла фальсифікації бюлетенів, адже деякі виборці могли зареєструватися на різних виборчих дільницях і відповідно проголосувати більше одного разу. Партія-заявник стверджувала, що внаслідок цих порушень вона втратила голоси. Вона також скаржилася на те, що ЦВК не мала компетенції змінювати правила щодо складання виборчих списків, оскільки ця прерогатива належала виключно парламенту, який єдиний мав право вносити відповідні законодавчі зміни до ВК. На думку партії-заявника, той факт, що багатьом виборцям було відмовлено у праві проголосувати через нові правила і що Уряд мав повний контроль над органами адміністрування виборчого процесу, дозволив сфальсифікувати результати виборів. На підставі статистичних даних про високу виборчу активність по всій країні в певні проміжки часу, наданих її представниками у виборчих комісіях регіонів Квемо Картлі, Месхет-Джавахеті та Аджарія, партія-заявник стверджувала, що фальсифікатори шахрайським шляхом подали близько 500 000 голосів на користь президентської та пропрезидентської партій о 12:00, 17:00 та 20:00 год. у день виборів.
34. Верховний суд визнав цей аргумент необґрунтованим, мотивуючи це тим, що партія-заявник не надала жодних належних доказів на його підтвердження. Щодо правил реєстрації виборців, то суд зазначив, що ЦВК видала розпорядження № 30/2004 (див. пункт 23 вище), яким вона усунула недолік пункту 12 статті 9 ВК, дію якого було призупинено Конституційним судом 26 грудня 2003 року (див. пункт 45 нижче). Оскільки це розпорядження дозволяло реєстрацію виборців у день виборів, звинувачення щодо того, що виборцям, які пропустили терміни попередньої реєстрації, згодом було відмовлено у праві проголосувати, було визнано необґрунтованим.
35. По-друге, партія-заявник скаржилася, що інші члени виборчих комісій заважали її представникам у виборчих комісіях на різних рівнях належно виконувати свої обов'язки. Їм погрожували та наказували не подавати скарги на виявлені порушення, а саме випадки, коли голоси на користь Робітничої партії Грузії приписували президентській та пропрезидентській партіям. Партія-заявник скаржилася,

що така вседозволеність була зумовлена складом виборчих комісій, оскільки у кожній комісії всіх рівнів вісім із п'ятнадцяти членів були представниками президентської та пропрезидентської партій.

36. По-третє, партія-заявник стверджувала, що оскаржуване розпорядження від 18 квітня 2004 року суперечить пункту 19 статті 105 ВК, оскільки не вказує загальну кількість виборців та кількість голосів, поданих у кожному окрузі.
37. У відповідь на ці останні аргументи Верховний суд мотивував, що партія-заявник спершу повинна була поскаржитися на погрози її представникам до районного суду. Однак він не дав відповіді на скаргу щодо пропрезидентського складу виборчих комісій. Щодо невнесення до розпорядження ЦВК інформації про загальну кількість виборців та кількість голосів, поданих у кожному окрузі, суд зазначив, що це не є грубим порушенням виборчого законодавства і тому не може вважатися підставою для визнання цього адміністративного акта недійсним.
38. Нарешті, партія-заявник стверджувала, що остаточне підтвердження загальнодержавних результатів виборів без проведення виборів в округах Хуло та Кобулеті було незаконним. Враховуючи той факт, що в цих округах було щонайменше 60 000 виборців і що партії-заявнику потрібно було лише 16 000 голосів, щоб подолати встановлений законом прохідний бар'єр у 7%, вона скаржилася, що її незаконно позбавили реальної можливості отримати місця в парламенті. Вона зазначала, що Робітничу партію Грузії переважно підтримували в аджарських виборчих округах.
39. Верховний суд дав таку відповідь:

*«Дійсно, результати повторних парламентських виборів у виборчих округах Хуло та Кобулеті були скасовані, а ЦВК призначила повторні вибори своїм розпорядженням ... [від 2 квітня 2004 року]. Але через відомі події [напруженість між центральними та місцевими органами влади] вибори не відбулися... у цих районах через фактичні обставини, що є підставою для скасування адміністративного акта [розпорядження ЦВК від 2 квітня 2004 року] відповідно до пункту 1(г) статті 60 Загального адміністративного кодексу Грузії».*

Посилаючись на пункт 3 статті 105 ВК, Верховний суд вирішив, що повторні вибори можна вважати такими, що відбулися, оскільки за підсумками голосування у них взяло участь більше третини від загальної кількості виборців.

## 2. Конституційне провадження

40. Виступаючи як фізична особа, голова партії-заявника оскаржив наказ ЦВК № 30/2004 від 27 лютого 2004 року (регламент складання виборчих списків) та розпорядження № 94/2004 від 18 квітня 2004 року (підрахунок голосів) до Конституційного суду. Він стверджував, що система попередньої реєстрації виборців, позбавлення електорату округів Хуло та Кобулеті виборчого права та президентський контроль над органами адміністрування виборчого процесу порушили конституційний принцип вільних і чесних виборів.
41. 25 травня 2004 року Конституційний суд визнав позов неприйнятним. Він мотивував це тим, що спірне розпорядження не може бути оскаржене в Конституційному суді, оскільки воно не є нормативним актом. Щодо оскаржуваного наказу, то він уважав, що, по-перше, позивач не обґрунтував, як цей нормативний акт порушив будь-які його конституційні права. По-друге, він зазначив, що позивач як приватна особа не мав права оскаржувати конституційність виборів, позаяк це право закріплене статтею 37 закону про Конституційний суд за президентом Грузії та конкретною кількістю депутатів.

## II. ВІДПОВІДНЕ НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

42. Конституція Грузії, у редакції до 6 лютого 2004 року, передбачає таке:

### **Стаття 50, пункт 4**

*«Повноваження попереднього парламенту припиняються негайно після першого засідання новообраного парламенту».*

### **Стаття 51**

*«Перше засідання новообраного парламенту проводиться протягом двадцяти днів після виборів. День першого засідання визначається президентом. Парламент розпочинає роботу після підтвердження обрання двох третин депутатів».*

43. Загальним адміністративним кодексом, у редакції на відповідний час, передбачено таке:

## **Стаття 60, пункт (с) – «Нікчемний нормативно-правовий акт»**

*«Нормативно-правовий акт є нікчемним з моменту його прийняття, якщо його виконання неможливе з фактичних причин».*

44. Виборчий кодекс, зі змінами від 28 серпня 2003 року та у чинній на відповідний час редакції, передбачає таке:

### **Стаття 9 – «Загальний список виборців та процедура його формування»**

*«1. Загальний список виборців – це список осіб, наділених активними виборчими правами, які зареєстровані відповідно до закону...*

*5. Загальний список виборців складається ... на основі даних територіальних органів Міністерства внутрішніх справ Грузії; ... даних відповідних органів Міністерства юстиції, ... даних органів місцевого самоврядування та/або адміністративних органів, ... даних про внутрішньо переміщених осіб, що надаються Міністерством у справах біженців та розселення або його територіальними органами, ... даних, що надаються Міністерством оборони, внутрішніх справ та державної безпеки, Державним департаментом охорони державного кордону та Спеціальною службою державної охорони, ... [1] даних, що надаються консульськими органами Грузії...*

*7. Зареєстрована партія ... та виборці ... мають право ознайомитися з публічною версією загального списку, доступною у центральній, окружних та дільничних виборчих комісіях (виборець має право ознайомитися лише з даними, що стосуються його особи та членів його/її сім'ї...) й у разі будь-якої неточності вимагати – не пізніше ніж за двадцять три дні до дня виборів – внести відповідні зміни до даних про виборців та списку виборців...*

*8. Орган адміністрування виборчого процесу з власної ініціативи або за заявою згідно з пунктом 7 цієї статті перевіряє загальний список виборців... Рішення окружної виборчої комісії про відхилення [клопотань про] внесення змін до даних виборців та списку виборців повинно бути обґрунтованим і на вимогу передаватися заявнику з наступного дня після його прийняття.*

*12. [Зазначене рішення] може бути оскаржене до уповноваженого районного/міського суду протягом двох днів із дня його прийняття. Якщо суд ухвалить рішення на користь заявника, ухвала протягом трьох днів, але не пізніше тринадцятого дня до дня виборів, надсилається до окружної виборчої комісії, яка невідкладно надає відповідну інформацію Центральній виборчій комісії... Виборчі комісії негайно вносять відповідні зміни до списків виборців...*

*Забороняється вносити зміни до списку виборців у останні десять днів перед днем виборів; із дев'ятого до десятого дня до [дня виборів] зміни вносяться лише за рішенням суду».*

26 грудня 2003 року Конституційний суд призупинив застосування кількох положень статті 9, що регулюють строки складання та перевірки виборчих списків, зокрема й пункту 12. Врешті, пункт 12 було визнано нечинним 24 січня 2005 року тим самим судом (див. пункт 45 нижче).

### **Стаття 10 – «Спеціальний список виборців»**

Відповідно до пункту 1 статті 10 до спеціального списку виборців вносилися (а) посадові особи органів адміністрування виборчого процесу, які в день виборів працювали на виборчій дільниці не за місцем їхнього проживання; (б) виборці, які в день виборів перебували на лікуванні в лікарні чи іншому стаціонарному закладі; (с) виборці, які в день виборів перебували під вартою або у слідчому ізоляторі; (д) виборці, які у день виборів були в морі (їх внесено до списку порту реєстрації відповідного судна); та (е) виборці, які перебували за кордоном у день виборів і зареєстровані у відповідному консульстві Грузії, а також виборці, які не перебували на консульському обліку, але були зареєстровані у ДВК, утвореній за кордоном або при консульстві.

Пункти 2, 3, 4, 5, 6 і 7 статті 10 передбачали, що керівник відповідної установи, відповідальний за виборців, зазначених у пункті 1 статті 10, повинен складати спеціальний список, забезпечити достовірність внесених до нього даних, що повинно було засвідчуватися його підписом, та його передання до уповноваженої виборчої комісії.

### **Стаття 17 – «Стан та система адміністрування виборчого процесу в Грузії»**

*«1. Орган адміністрування виборчого процесу Грузії є юридичною особою публічного права, яка створена відповідно до цього закону і здійснює державні повноваження у визначених ним межах...*

*3. Орган адміністрування виборчого процесу є незалежним у межах своєї компетенції від інших державних установ.*

*4. Орган адміністрування виборчого процесу є централізованою системою, що складається з Центральної виборчої комісії Грузії, ... окружних виборчих комісій, [1] дільничних виборчих комісій ... ЦВК є вищим органом виборчої комісії. Адміністрація Грузії...*

*б. ЦВК підзвітна парламенту Грузії...»*

### **Стаття 18 пункт 3 – «Склад органу адміністрування виборчого процесу»**

*«Член органу адміністрування виборчого процесу не може вступати до партії, а якщо він [вона] був членом партії, він повинен вийти з партії або призупинити своє членство на період виконання повноважень в органі адміністрування виборчого процесу...»*

### **Стаття 22 – «Правила роботи виборчих комісій»**

*«... 7. Рішення виборчої комісії вважається прийнятим, якщо воно підтримане більшістю поданих голосів (якщо законом не передбачено більшого кворуму), але не менше ніж однією третиною членів комісії.*

*8. У разі рівної кількості голосів вирішальний голос має головуючий на засіданні...*

*13. ЦВК приймає розпорядження двома третинами її складу. Жоден наказ не може бути прийнятий менше ніж за чотири дні до дати виборів».*

Відповідно до пункту 2(f) статті 34, пункту 5 статті 61, статті 62 та пунктів 1 і 4 статті 63 ОВК була уповноважена отримувати, розглядати та приймати рішення щодо запитів про перерахунок чи анулювання результатів виборів на відповідних дільницях на підставі заяви про порушення, що стосуються голосування.

### **Стаття 64 – «Консолідація результатів виборів у ЦВК Грузії»**

*«1. Не пізніше вісімнадцяти днів після дня голосування ЦВК на підставі протоколів, отриманих від ОВК та ДВК, консолідує результати виборів парламенту та президента ... та затверджує своїм розпорядженням підсумковий протокол підрахунку голосів.*

*1(1) ЦВК заборонено остаточно затверджувати результати виборів до вирішення виборчих спорів у судах загальної юрисдикції та без розгляду результатів цих спорів...*

*ЦВК консолідує результати виборів і визначає: (а) загальну кількість виборців; (б) явку виборців; (с) кількість виборчих бюлетенів, визнаних недійсними; ... та (е) кількість голосів, отриманих кандидатами.*

### **Стаття 77 пункт 3 – «Строки та процедура розгляду спорів»**

*«Подання апеляції до суду не тягне за собою призупинення виконання рішення».*

Відповідно до пункту 2 статті 100 партія або блок може скасувати висування одного зі своїх кандидатів навіть після офіційного визнання повноважень останнього як депутата.

### **Стаття 105 – «Консолідація результатів виборів у ЦВК Грузії»<sup>1</sup>**

*«... 3. Вибори, проведені за пропорційною системою, вважаються такими, що відбулися, якщо в них узяло участь не менше однієї третини від загальної кількості виборців...*

*6. Місця в парламенті розподіляються лише між партійними списками, які набрали не менше 7% поданих голосів.*

*7. Щоб визначити кількість мандатів, отриманих партійним списком, потрібно помножити кількість голосів, отриманих цим списком, на 150 і розділити на загальну кількість голосів, отриманих партіями [які подолали бар'єр у 7%]...*

*12. Якщо внаслідок зрубого порушення цього закону результати голосування визнано недійсними на більше ніж половині виборчих дільниць або на ... дільницях, де загальна кількість виборців становить понад 50% від загальної кількості виборців у відповідному виборчому окрузі, результати виборів по всьому виборчому округу вважаються недійсними і ЦВК призначає дату повторних виборів.*

*13. У разі подання членом ОВК будь-якої заяви, скарги чи окремої думки щодо перегляду чи визнання результатів голосування недійсними ЦВК приймає рішення шляхом ухвалення розпорядження за чи проти розкриття пакетів та повторного підрахунку виборчих бюлетенів (спеціальних конвертів), отриманих від відповідної ДВК. ЦВК уповноважена зводити результати виборів на основі протоколів ДВК...*

*16. Повторне голосування за системою пропорційного представництва проводиться, якщо загальна кількість виборців на дільницях (де результати голосування визнані недійсними) перевищує 10% від загальної кількості виборців у Грузії. У таких випадках повторне голосування проводиться протягом двох тижнів після загальних виборів.*

*17. Якщо вибори за пропорційною системою визнаються проведеними, але жодна з партій чи виборчих блоків не змогла подолати необхідний бар'єр, повторні вибори проводяться протягом двох тижнів після загальних виборів згідно з розпорядженням ЦВК.*

*18. У повторних виборах мають право брати участь лише ті партії та виборчі блоки, які отримали на загальних виборах 2% голосів. Партійні списки ... залишаються незмінними. Зміни до них можуть бути внесені лише за загальними правилами, встановленими цим законом.*

<sup>1</sup> Статті 64 та 105 мають однакову назву в оригіналі.

19. У підсумковому протоколі остаточних результатів виборів мають бути зазначені назви та номери тих виборчих округів та дільниць, у яких вибори визнано недійсними, а також кількість виборців у них, підстава визнання виборів недійсними, загальна кількість виборців у кожному виборчому окрузі, явка виборців, [і] кількість обраних депутатів парламенту з переліченням їхніх імен в алфавітному порядку».

**Стаття 106, пункти 3, 4, та 7 – «... Дострокові та інші вибори... процедура наступництва депутатів парламенту»**

«... 3. Якщо вибори визнано «не проведеними», або якщо результати виборів визнано недійсними у багатомандатному виборчому окрузі, проводяться повторні вибори. У разі дострокового призупинення мандата депутата, обраного в такому окрузі, проводяться дострокові вибори.

4. Повторні вибори мають бути проведені протягом двох місяців ... ЦВК встановлює дату виборів та строки організації відповідних виборчих процесів своїм розпорядженням не пізніше ніж протягом семи днів після перших виборів...

7. Якщо депутата парламенту, який подав у відставку, було обрано за партійним списком партії, яка самостійно бере участь у виборах, місце такого депутата протягом місяця займає наступний кандидат у тому самому списку за умови, що цей кандидат погодиться стати депутатом, протягом п'ятнадцяти днів з дня виникнення вакантної посади. В іншому випадку вакантну посаду займає наступний кандидат у списку тощо. Якщо у списку партії немає іншого кандидата, мандат депутата парламенту вважається анульованим».

На відміну від парламентських виборів за мажоритарною системою, ні стаття 106, ані будь-яке інше положення ВК не передбачали можливості проведення дострокових, повторних або інших типів проміжних голосувань за пропорційною системою після остаточного підтвердження ЦВК результатів загальнодержавних виборів (див. пункт 118 нижче).

5 серпня 2003 року була внесена поправка до ВК, яка впроваджує тимчасові статті 128, 128(1) і 128(2), з конкретною метою реформування ЦВК для чергових парламентських виборів 2003 року.

Відповідно до пункту 2 статті 128 ЦВК мала складатися з п'ятнадцяти членів, і її засідання вважалися правомочними, якщо на них були присутні більше половини членів. Пункт 3 статті 128 спочатку вказував, що голова ЦВК має призначатися парламентом за поданням Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ). Однак це положення було змінено 28 листопада 2003 року, і згідно з новим правилом голову ЦВК призначатиме президент Грузії за схваленням парламенту. У пункті 4 статті 128 також передбачено, що п'ять членів ЦВК теж призначаються президентом.

Відповідно до пункту 5 статті 128 інші дев'ять членів ЦВК мали бути призначені так:

- a. три члени від партії/виборчого блоку, який посів друге місце на парламентських виборах 1999 року;
- b. два члени від партії/виборчого блоку, який посів третє місце на парламентських виборах 1999 року; і
- c. по одному члену від кожної з чотирьох партій/виборчих блоків, які отримали найкращі результати на місцевих виборах 2002 року в Тбілісі, проведених за пропорційною виборчою системою, якщо ця партія/виборчий блок не мала права призначати члена комісії згідно з попередніми підпунктами (a) і (b).

Відповідно до пункту 2 статті 128(1) та пункту 2 статті 128(2) склад ОВК та ДВК був подібним до складу ЦВК. Голова ОВК призначався президентом Грузії за згодою парламенту (пункт 3 статті 128(1), а голова ДВК – головою відповідної ОВК (пункт 3 статті 128(2)). П'ять членів ОВК призначалися одним із членів ЦВК, якого призначав та наділяв такими повноваженнями президент Грузії (пункт 4 статті 128(1)). П'ять членів ДВК призначалися одним із п'яти членів відповідної ОВК, призначених відповідно до пункту 4 статті 128(1).

Поправкою від 22 квітня 2005 року тимчасові правила згідно зі статтями 128, 128(1) і 128(2), як описано вище, були скасовані.

45. За заявою двох виборців 26 грудня 2003 року Конституційний суд призупинив дію пунктів 7, 8, 10 і 12 статті 9, а також пунктів 1 і 6 статті 10 ВК у частині, що регулює граничні строки щодо додавання та зміни імен виборців у списках виборців. 24 січня 2005 року Конституційний суд визнав нечинним пункт 12 статті 9 ВК, підтвердивши конституційність решти спірних положень. Відповідна частина судового рішення передбачає таке:

«...Реєстрація виборців за допомогою єдиного списку виборців дає громадянам підстави для реалізації виборчого права. Отже, відповідно до оспорюваного положення у праві проголосувати відмовляють

тим громадянам, які не знаходять свого прізвища в списку та не можуть зареєструватися протягом десяти днів, що передують даті виборів, водночас для реєстрації в період із дев'ятнадцятого до десятого дня перед днем виборів необхідна ухвала суду...

Реєстрація виборців – обов'язок відповідних державних органів. Якщо у списку виборців немає імені громадянина, це є упущенням [державних органів] і не повинно обмежувати виборче право громадянина. Виборчий кодекс має забезпечити не лише формальні, а й реальні механізми, які б уможливили реалізацію конституційного права».

### III. ВІДПОВІДНІ МІЖНАРОДНІ ПРАВОВІ ДОКУМЕНТИ

#### A. Резолюція 1363 (28 січня 2004 року) Парламентської асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) – «Функціонування демократичних інституцій в Грузії»

46. Відповідні положення Резолюції передбачають таке:

«... 7. ... Асамблея просить владу Грузії невідкладно вжити низку заходів, які мають бути повною мірою виконані під час майбутніх парламентських виборів 28 березня 2004 року, зокрема:

(i) внести зміни до Виборчого кодексу та всього іншого виборчого законодавства та нормативних актів, ... щоб:

(a) змінити склад Центральної виборчої комісії та виборчих комісій нижчих рівнів, щоб сприяти принципу збалансованого, справедливого та рівного представництва всіх політичних сил;

...

(c) забезпечити чітке розмежування між урядовими структурами та виборчими органами і запровадити принцип повної неупередженості останніх; ...

(ii) перевірити списки виборців та якомога швидше створити єдиний централізований і комп'ютеризований реєстр виборців, покласти край реєстрації імен виборців у додаткових списках безпосередньо у день виборів, що створює значний ризик шахрайства.

8. Асамблея також заявляє про свою стурбованість поточним переформатуванням політичного життя Грузії та ризиком зникнення після майбутніх виборів всієї парламентської опозиції і, як наслідок, будь-якої справжньої інституційної протизаги. Якби вибори завершилися представництвом лише правлячої коаліції у парламенті, Асамблея могла б побоюватися за майбутнє демократичного плюралізму в Грузії. Тому вона рекомендує владі Грузії внести зміни до відповідного законодавства, щоб знизити виборчий бар'єр у системі пропорційного представництва з 7% до щонайменше 5%».

#### B. Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія)

47. Кодекс належної практики у виборчих справах було прийнято Венеційською комісією на її 51-му пленарному засіданні (5-6 липня 2002 року) і подано до ПАРЄ 6 листопада 2002 року. Його відповідні положення передбачають таке:

##### 2. «Рівні регулювання і стабільність виборчого законодавства»

«(a) За винятком норм, що регулюють технічні питання й конкретні аспекти, – які можуть мати вигляд підзаконних актів виконавчої влади, – норми виборчого права мають бути закріплені принаймні у вигляді законів.

(b) Основні елементи виборчого права, зокрема власне виборчу систему, склад виборчих комісій і визначення меж виборчих округів, не можна переглядати менше ніж за рік до проведення виборів або ж їх треба закріпити в конституції чи документі, що має більш високий статус, ніж звичайний закон».

##### 3.1. «Організація голосування безстороннім органом»

«(a) Відповідальність за застосування норм виборчого права має нести безсторонній орган.

(b) Там, де немає багатолітньої традиції незалежності адміністративної влади від політичної влади, на всіх рівнях – від національного до рівня виборчої дільниці – належить створювати незалежні, безсторонні виборчі комісії.

(c) Центральна виборча комісія має бути постійно діючим органом.

(d) До її складу мають входити:

(i) принаймні один представник суддівського корпусу;

(ii) представники партій, уже представлених у парламенті або таких, що набрали більше певного відсотка голосів; ці особи мають бути компетентними в питаннях виборів.

До її складу можуть входити:

(iii) представник міністерства внутрішніх справ;

(iv) представники національних меншин.

(e) Політичні партії мають бути рівною мірою представлені у виборчих комісіях або мають мати змогу спостерігати за роботою відповідного безстороннього органу. Рівність може витлумачуватися як абсолютна або пропорційна ...

(f) Члени виборчих комісій не можуть бути відкликані на власний розсуд органами, які їх призначають.

(g) Членам виборчих комісій варто забезпечити стандартну підготовку.

(h) Бажано, щоб виборчі комісії ухвалювали рішення кваліфікованою більшістю голосів або консенсусом».

**48. Вибраний уривок зі Звіту Венеційської комісії про виборче законодавство та адміністрування виборів у Європі, опублікований 9-10 червня 2006 року, передбачає таке:**

«34. Хоча в багатьох країнах вплив виконавчої влади на склад виборчих комісій загалом значно зменшився, у кількох державах виконавча влада, як-от президент республіки або міністерство внутрішніх справ чи юстиції, все ще висуває або призначає значну кількість членів комісії. Наприклад, у Грузії п'ять (із п'ятнадцяти) членів Центральної виборчої комісії призначає президент, не враховуючи членів, призначених правлячими партіями в парламенті. Щоб уникнути ризику втручання уряду в роботу комісії, зазвичай кількість членів комісії, висунутих і призначених органами виконавчої влади, повинна бути дуже малою, якщо така практика взагалі існуватиме».

**С. Звіт місії зі спостереження за виборами Організації з безпеки та співробітництва в Європі/Бюро з демократичних інститутів і прав людини (ОБСЄ/БДІПЛ) про парламентські вибори 2 листопада 2003 року (частина 1, Варшава, 28 січня 2004 року)**

**49. У відповідних витягах зі звіту зазначено:**

«Попередні списки виборців, оприлюднені на початку жовтня, містили значні порушення та помилки. Кількість виборців, зареєстрованих у низці окремих округів, значно відрізнялася від попередніх виборів...

Неточні списки викликали занепокоєння не тільки тому, що помилки могли позбавити права проголосувати на виборах громадян, які мають його, але й ... збільшити імовірність фальсифікації виборів.

Звіти про помилки у списках виборців передбачали таке: пропуск цілих багатоквартирних будинків або вулиць; внесення виборців у списки за невідповідними округами; значну кількість померлих осіб у списках; значну кількість записів, що дублюються. Незважаючи на масштабність завдання, багато ДВК сумлінно працювали над виправленням помилок. Однак деякі ОВК не змогли надати ДВК списки виборців, а численні ДВК виявились не ознайомленими з новими процедурами реєстрації та застосовували непослідовні методи. Багатьом не вдалося розмістити списки для ознайомлення систематично чи у зручний спосіб...

Спостерігалися й інші проблеми, зокрема: список померлих осіб у Тбілісі на 2250 сторінок, який було неможливо використовувати, оскільки він не був розподілений за округами чи дільницями; систематичне невнесення до списків виборців ВПО [внутрішньо переміщених осіб]; і значна кількість виборців без документів, що посвідчують особу...

26 жовтня ЦВК неочікувано вирішила взагалі припинити роботу над центральною базою даних, відповідно відмовившись від спроб підвищення точності та прозорості реєстрів виборців. ДВК було дозволено використовувати або рукописні, або комп'ютеризовані списки. Це рішення різко змінило систему реєстрації виборців і спричинило повну відсутність єдиного підходу до типів використовуваних списків».

**Д. Звіт Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами щодо повторних парламентських виборів 28 березня 2004 року (частина 2, Варшава, 23 червня 2004 року)**

**50. Цей звіт був поданий Урядом-відповідачем як частина його зауважень. Вибрані уривки з резюме звіту вказують таке:**

«Умови в Аджарській автономній республіці учергове не сприяли демократичним виборам. Залякування та фізичні напади на прихильників опозиції та журналістів підкреслили недостатній рівень демократії в Аджарії, який був очевидним під час цього виборчого процесу, що фактично створило подвійний стандарт для виборів у Грузії.

Робота ЦВК з адміністрування виборів була гідною довіри та професійною. Проте інколи ЦВК, здавало-

ся, перевищувала свої повноваження, наприклад, подовжуючи встановлені законом строки або змінюючи інші законодавчі положення за допомогою наказів. Деякі аспекти виборчого процесу покращилися порівняно з попередніми виборами, хоча окремі рішення ЦВК у післявиборчий період ставлять під сумнів її неупередженість.

Списки виборців були додатково вдосконалені та об'єднані в комп'ютеризовану базу даних ... Проте необхідні додаткові заходи для заповнення списків виборців, виправлення помилок та підвищення їхньої точності.

Відсутність політичного балансу у виборчих комісіях залишалася джерелом занепокоєння. Деякі ОВК та ДВК не дотримувалися належної дистанції від правлячих партій, а деякі місцеві органи влади втручалися в роботу виборчих комісій нижчого рівня. Пропозиція президента Міхеїла Саакашвілі скоротити кількість призначених ним осіб в ОВК і ДВК із п'яти до трьох вирішує деякі з цих проблем. Однак ці зміни відбулися на пізньому етапі виборчого процесу, і їх варто було поширити на ЦВК...

Підбиття підсумків виборів на окружному рівні було скомпрометовано порушеннями у низці ОВК. У деяких випадках виборчі матеріали доставлялися незапечатаними або неналежно захищеними, протоколи заповнювалися або змінювалися на рівні ОВК, і принаймні в одному випадку члени ОВК «домовлялися» про результати. Розгляд скарг, пов'язаних із виборами, у деяких ОВК також був неналежним.

Аналіз результатів ДВК, наданий ЦВК, показав низку аномальних або неправдоподібних результатів у істотній меншості округів. Серед таких аномалій – стрімке зростання явки виборців протягом останніх трьох годин голосування; неправдоподібно висока явка виборців, яка в деяких випадках перевищує 100%, а іноді відбувається в поєднанні з часткою голосів правлячих партій, що перевищує 95%; і випадки надзвичайно високого відсотка недійсних бюлетенів.

Загалом через порушення ОВК визнали недійсними результати на п'ятдесяти двох виборчих дільницях. ЦВК скасувала результати у двох округах Аджарії (Хуло та Кобулеті) та розпорядилася провести повторні вибори 18 квітня, які не відбулися з міркувань безпеки. Рішення ЦВК про скасування результатів та повторні вибори в цілих округах виявилось заснованим на сумнівних юридичних аргументах.

Загалом, про позитивні зрушення у сфері виборчого процесу свідчили такі елементи:

- покращення адміністрування виборчого процесу;
- підвищення професіоналізму та відкритості ЦВК;
- похвальні заходи щодо покращення, комп'ютеризації та консолідації списків виборців, хоча вони залишаються неповними;
- за винятком Аджарії, мирний і вільний передвиборчий період, хоча кампанія була пізня і дуже обмежена;
- свобода вираження поглядів серед ЗМІ, за винятком Аджарії...

Однак деякі аспекти процесу необхідно врегулювати, щоб виправити проблеми, які викликають занепокоєння, і продовжити подальший прогрес, зокрема:

- постійна відсутність чіткого розмежування між державною адміністрацією та партійними структурами, а також постійна можливість зловживання державним адміністративним ресурсом;
- нездатність забезпечити збалансований склад виборчих комісій усіх рівнів;
- втручання деяких місцевих органів влади у функціонування низки комісій нижчого рівня, що зменшує їхню незалежність;
- постійні порушення на деяких виборчих дільницях, про що свідчать неправдоподібні та аномальні результати;
- порушення у відносно великій кількості ОВК під час процесу підбиття підсумків, а також нездатність деяких ОВК належно розглянути скарги після дня виборів;
- ухвалення ЦВК деяких рішень, таких як скасування результатів у двох цілих округах, законність яких видається сумнівною та які можуть сприйматися як політично вмотивовані...»

## 51. Що стосується нової системи реєстрації виборців, у Звіті зазначено таке:

«ЦВК виконала низку рекомендацій, наданих ОБСЄ/БДІПЛ у попередніх звітах, зокрема ...

- консолідація списку виборців у центральну комп'ютеризовану базу даних;
- надання додаткового терміну для реєстрації громадян для голосування та періодичного розміщення щойно надрукованих списків виборців...

Кількість зареєстрованих виборців була меншою за кількість виборців, які мають право голосу, частково через те, що активна система реєстрації виборців була запроваджена у грудні та знову в березні. При активній системі громадяни, які не бажають або не можуть зареєструватися, усуваються зі списків...

ЦВК розпочала зведення рукописних списків виборців у єдину комп'ютеризовану базу даних. Точність цих даних була перевірена, багато помилок усунуто.



ЦВК підготувала списки виборців тією мовою, якою вони були спочатку складені, що підвищило прозорість процесу для виборців, які не володіють грузинською мовою ... Хоча спостерігачі висловлювали більшу довіру до списків виборців, особливо порівняно з листопадом 2003 року, були виявлені недоліки...

Після виборів ЦВК оголосила, що близько 145 000 виборців зареєструвалися для голосування в день виборів, у результаті чого загальна кількість зареєстрованих виборців досягла 2 343 087».

52. У Звіті йдеться про напруженість між центральною та аджарською владами напередодні повторних парламентських виборів 28 березня 2004 року:

«Ситуація в [ААР] залишалася напруженою, особливо після введення надзвичайного стану 23 листопада. Надзвичайний стан звузив громадянські свободи, а отже ще більше обмежив можливості передвиборчої кампанії для партій, що перебувають в опозиції до лідера Аджарії Аслана Абашидзе. Відносини між грузинським урядом та владою Аджарії погіршилися після листопадових подій. 14 березня президенту Саакашвілі було відмовлено у в'їзді в Аджарію, де він мав намір проводити виборчу кампанію. Уряд Грузії відреагував, запровадивши економічні санкції проти Аджарії, і напруженість значно зросла. Здавалося, що ситуація покращилася після досягнення домовленості під час зустрічі Саакашвілі та Абашидзе 18 березня. Проте часткове виконання домовленостей неістотно знизило напругу перед виборами...

Опозиційні зібрання зазнавали жорстокого придушення або нападів із боку прихильників аджарської влади ... Офіси опозиційних до влади Аджарії партій і неурядових організацій були розграбовані, опозиційні активісти та журналісти зазнавали нападів або були викрадені, а члени виборчої комісії були залякані. Хоча випадки насильства та залякування також скомпрометували попередні вибори в Аджарії, цього разу їхня інтенсивність та частота були вищими. Загалом, атмосфера в Аджарії знову не сприяла справжньому демократичному змагання під час цього виборчого процесу».

### 53. У Звіті також прокоментовано ситуацію навколо рішення ЦВК від 2 квітня 2004 року скасувати результати виборів в округах Хуло та Кобулеті та закликати до повторних виборів у цих округах:

«2 квітня ЦВК ухвалила рішення анулювати результати виборів на рівні цілого округу в Хуло та Кобулеті та провести повторне голосування в цих двох округах 18 квітня. Крім того, ЦВК звільнила увесь склад двох ОВК і створила дві тимчасові групи для організації повторних виборів, що склалися з членів та працівників ЦВК.

12 квітня тимчасові групи ЦВК було відправлено до Аджарії, але вони незабаром зіткнулися з активним опором. 13-14 квітня натовпи людей змусили тимчасові групи покинути територію Аджарії. Того самого дня голові ЦВК заборонили в'їзд до Аджарії на пункті пропуску Чолокі на адміністративному кордоні. 16 квітня на пресконференції голова ЦВК заявив, що з міркувань безпеки вибори в Хуло та Кобулеті 18 квітня не відбудуться. Проте офіційно вибори не було скасовано.

ЦВК обґрунтувала своє рішення про анулювання результатів виборів на рівні округів Хуло та Кобулеті та призначення повторного голосування у цих двох округах відповідно до пунктів 13 та 12 статті 105 ВК.

Перед днем виборів МСВ [Місія зі спостереження за виборами] намагалася уточнити у голови ЦВК, чи має Центральна виборча комісія повноваження скасовувати результати ОВК. Під час цих обговорень він [голова ЦВК] зазначив, що це, безумовно, сумнівне питання. У той час як пункт 13 статті 105 надає ЦВК право розглядати документацію ДВК, проводити повторний підрахунок бюлетенів та підбивати підсумки на основі протоколів ДВК, ВК не надає чітких повноважень ЦВК скасовувати результати у цілому окрузі.

Фактично ЦВК просто скасувала всі результати округу, не заслухавши показань свідків, не з'ясувавши обставини на кожній ДВК і не встановивши достеменно, чи була кількість голосів на анульованих виборчих дільницях достатньою для відповідності критеріям, визначеним у пункті 12 статті 105. Крім того, ЦВК не досліджувала виборчі матеріали. В інших місцях, де результати були анульовані, це робили ОВК або місцеві суди.

Незважаючи на те, що в округах Хуло та Кобулеті відбулися порушення, рішення про анулювання їхніх результатів та призначення повторного голосування виглядало нелогічним на тлі того, що серйозні порушення в інших округах не призвели до анулювання результатів ОВК у них. Крім того, використані юридичні аргументи та правові підстави були слабкими. МСВ вважає, що пункт 12 статті 105 стосується мажоритарних виборів, а не пропорційних. Посилання на цей пункт, а не на пункт 16 статті 105 (у якому конкретно згадується його застосовність до пропорційних виборів) ставить питання про те, чи для цілей пропорційних виборів Грузія є єдиною виборчою одиницею чи складається із сімдесяти п'яти «фрагментів». Це питання недостатньо визначено у ВК...

Уразі застосування пункту 16 статті 105 вибори також мають бути повторно проведені в інших місцях, оскільки понад 10% виборців в окрузі постраждали від анулювання результатів. Отже, виявилось, що ЦВК прийняла процедури, що відрізняються від загальної практики та є юридично сумнівними, лише для цих двох округів.

*[Спостерігачі на виборах] оскаржили рішення ЦВК про визнання результатів виборів недійсними та призначення повторних виборів у Хуло та Кобулеті. У ході слухання з'ясувалося, що розпорядження ЦВК № 82/2004 ґрунтується на сумнівній процедурі прийняття рішень. ЦВК не змогла довести, що вона прийняла рішення про анулювання результатів округу окремо для кожної ДВК. Тбіліський районний суд підтримав рішення ЦВК і оскаржив повноваження спостерігачів на виборах порушувати справу. Суд вирішив, що їхні скарги [не]прийнятні, оскільки їхні законні права чи інтереси не було порушено. [Спостерігачі] оскаржили це рішення у Верховному суді, який виніс рішення не на [їхню] користь у закритому засіданні.*

*Рішення про закриття справи на підставі відсутності у позивачів законного права на оскарження було дуже сумнівним. У ВК чітко не зазначено, що спостерігачі можуть оскаржити рішення ЦВК про визнання результатів ОВК недійсними, оскільки у ВК не передбачено положення про те, що ЦВК може скасувати рішення ОВК у таких випадках. Отже, мало бути поставлене під сумнів рішення ЦВК, а не права спостерігачів. Відхилення такої важливої та обґрунтованої справи ... підсилює враження, що [виборчий] закон застосовувався непрозоро та непослідовно».*

## IV. ПОРІВНЯЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

### A. Системи реєстрації виборців у Європі (Робочі документи Сенату Франції, Серія документів з порівняльного законодавства (Comparative Legislation Series), березень 2006 року)

54. В одному зі своїх робочих документів Сенат Франції розглянув системи реєстрації виборців у Бельгії, Данії, Німеччині, Італії, Нідерландах, Португалії, Іспанії та Сполученого Королівства.
55. За винятком Португалії та Сполученого Королівства, первинна реєстрація виборців та подальші зміни до списків виборців у цих державах автоматично здійснюються органами влади на основі обов'язкових декларацій населення про місце проживання.
56. У Португалії складання та модифікація виборчих списків залежать від індивідуальних запитів виборців щодо цього. Португальське законодавство навіть передбачає особисту кримінальну відповідальність для тих, хто не вжив необхідних заходів для виборчої реєстрації.
57. У Сполученому Королівстві система змішана. Влада складає списки виборців автоматично на основі декларацій про місце проживання та загального перепису населення. Проте всі подальші зміни до списків залежать від індивідуальних заяв виборців, що подаються з цією метою.

### B. Адміністрування виборчого процесу в Європі

58. Дослідивши системи адміністрування виборчого процесу у Бельгії, Боснії та Герцеговині, Болгарії, Чехії, Німеччині, Угорщині, Італії, Молдові, Португалії, Сербії, Іспанії, Швеції та Сполученому Королівстві, Суд зазначає, що в Європі не існує єдиної системи адміністрування виборчого процесу.
59. Як зазначила Венеційська комісія (Кодекс належної практики у виборчих справах, Пояснювальний звіт, 18-19 жовтня 2002 року, пункти 70 і 71), «у державах, де адміністративні органи традиційно незалежні від політичної влади ... є прийнятним, щоб вибори були організовані адміністративними органами під контролем міністерства внутрішніх справ». Однак у державах із меншим досвідом організації плюралістичних виборів для забезпечення належного проведення виборів створюються виборчі комісії, які не підпорядковуються уряду.
60. Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам (МІДСВ) визначив три загальні типи або моделі адміністрування виборчого процесу – незалежну, урядову та змішану (див. *Проект адміністрування виборів: Посібник МІДСВ (англ. Electoral Management Design: The International IDEA Handbook)*). Незалежна модель адміністрування виборів існує в тих країнах, де вибори організовує та адмініструє орган з адміністрування виборчого процесу, який є інституційно відокремленим і незалежним від виконавчої гілки влади і який має власний бюджет та розпоряджається ним. Він може бути підзвітний законодавчим, судовим органам чи главі держави, але не уряду. Урядова модель існує в тих країнах, де виконавча влада організовує вибори та керує ними через певне міністерство (наприклад міністерство внутрішніх справ) та/або через місцеві органи влади. У змішаній моделі адміністрування виборчого процесу зазвичай існують два інституційні складники та діють подвійні структури: політичний, моніторинговий або наглядовий орган, який не залежить від виконавчої гілки влади, та орган, що проводить вибори, при державному департаменті та/або органах місцевої влади.
61. Відповідно до системи класифікації, прийнятої МІДСВ, серед сорока семи держав-членів Ради Європи

двадцять дві країни, переважно з Центральної та Східної Європи, дотримуються незалежної моделі. Шістнадцять держав прийняли урядову модель, а дев'ять – змішану. Серед тринадцяти Договірних держав, які розглядаються у посібнику МІДСВ, чотири класифікуються як такі, що мають незалежну модель (Боснія і Герцеговина, Болгарія, Молдова та Сербія), шість – урядову (Бельгія, Чехія, Німеччина, Італія, Швеція та Сполучене Королівство) і три – змішану (Угорщина, Португалія та Іспанія).

62. Серед Договірних держав немає загальних стандартів щодо складу виборчих комісій та призначення їх членів. Що стосується органу влади, до компетенції якого входить офіційне призначення членів комісії, то деякі країни передбачають надання таких повноважень одній інституції (парламент у Боснії і Герцеговині, Угорщині та Сербії; глава держави у Болгарії та Сполученому Королівстві; та уряд у Швеції). Однак навіть у цих випадках інші установи та учасники можуть втрутитися в процес висування кандидатур. Наприклад, у Болгарії членів ЦВК призначають після консультацій із парламентськими партіями та коаліціями. В Угорщині членів Національної виборчої комісії обирають на підставі подання міністра внутрішніх справ після урахування рекомендацій партій. У Сполученому Королівстві Її Величність призначає членів комісії за зверненням від Палати громад, що подається після консультації з лідерами зареєстрованих партій.
63. Існують інші системи, які передбачають змішане призначення різними державними органами, зокрема, судовими. У Молдові один член комісії призначається президентом, один – урядом і сім – парламентом. У Португалії Національна виборча комісія складається з судді, призначеного судовою владою, громадян, призначених парламентом, і трьох спеціалістів, призначених урядовими відомствами. Іспанські виборчі комісії мають квазісудовий склад, оскільки більшість їхніх членів безпосередньо призначаються з числа дійсних суддів Генеральної ради судової влади, а решта – обираються з числа експертів, запропонованих політичними партіями.
64. У системах, які можна вважати урядовими з точки зору адміністрування виборів, таких як Бельгія чи Німеччина, більшість учасників виборчих комісій/комітетів призначаються головою комісії з-поміж виборців (у Бельгії це суддя; у Німеччині – федеральний уповноважений із питань звітування, якого призначає Міністерство внутрішніх справ Німеччини). У Німеччині більшість членів комісії висувають політичні партії. В Італії виборчі комісії, відповідальні за законність виборчих списків і кандидатів, створюються при Касаційному суді та інших судах. Відмінність від згаданих вище країн полягає у тому, що в таких країнах виборчі органи формуються виключно для кожних конкретних виборів.
65. У деяких державах, таких як Боснія і Герцеговина, Угорщина, Португалія, Іспанія та Швеція, виборчі комісії можна класифікувати як такі, що формуються з експертів. В інших, таких як Болгарія, Молдова чи Сербія, комісії складаються з експертів та представників політичних партій (комбінована участь). Виборче законодавство Угорщини та Сербії передбачає можливість розширеного складу комісій за для уведення до них представників політичних партій, які подали виборчі списки.
66. Загальна тенденція полягає у прийнятті рішень простою більшістю (Німеччина, Угорщина, Молдова, Португалія, Сербія, Іспанія та Швеція). Кваліфікована більшість передбачена лише в Боснії і Герцеговині (дві третини, за винятком муніципальних комісій), Болгарії (дві третини) та Чехії (абсолютна більшість). У Боснії і Герцеговині, якщо не вдається дійти згоди щодо рішення на першому засіданні, то на другому засіданні рішення приймається більшістю голосів.
67. У разі рівної кількості голосів голова має вирішальний голос у Німеччині, Португалії, Іспанії та Швеції. Це допомагає уникнути можливих перешкод у процесі прийняття рішень. Навпаки, у Чехії у разі рівної кількості голосів пропозиція вважається відхиленою. Той факт, що голова, наділений вирішальним голосом, безпосередньо призначається президентом республіки або органом виконавчої влади, як у Грузії, є, безумовно, важливим чинником, на який варто зважати при оцінюванні незалежності виборчого органу. Це можна порівняти лише з посадою федерального уповноваженого з питань звітування або уповноваженого з питань звітування від федерального землі у Федеральному виборчому комітеті та земельних виборчих комісіях Німеччини, призначення яких залежить від Федерального міністерства внутрішніх справ або Земельного уряду. В обох випадках уповноважений є головою комітету і має вирішальний голос. Натомість у більшості досліджуваних країн голову обирає сама виборча комісія (Боснія і Герцеговина, Угорщина, Молдова, Сербія та Іспанія).
68. Однією з гарантій незалежності виборчих комісій є недопущення призначення до їх складу осіб, які можуть мати конфлікт інтересів, зумовлений їхнім статусом, зокрема, зареєстрованих кандидатів. Такі правила існують у більшості Договірних держав, що є предметом дослідження (Бельгія, Боснія і Герцеговина, Чехія, Німеччина, Угорщина, Молдова, Португалія, Сербія, Іспанія та Сполучене Королівство). Крім кандидатів, які балотуються на виборах, вимоги щодо несумісності можуть застосовуватися до членів політичних партій або організацій, які висувають кандидатів (Угорщина та Молдова), членів або працівників зареєстрованих партій (Сполучене Королівство), членів парламенту, суддів Верховного суду, військовослужбовців збройних сил, офіцерів Міністерства внутрішніх справ

(Болгарія), президента республіки, керівників адміністративних установ, державних службовців та міських голів (Угорщина).

69. Для досягнення належного балансу між політичними представниками в комісії існують деякі системи, які передбачають конкретні правила. Наприклад, у Болгарії та Сербії жодна політична партія чи коаліція не може мати більшість у комісії. У Болгарії голова і секретар повинні належати до різних політичних партій. У Чехії голова та заступник голови виборчої комісії не можуть бути представниками однієї політичної партії чи коаліції.

## ПРАВО

### I. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 3 ПРОТОКОЛУ № 1

70. Партія-заявник скаржилася за статтею 3 Протоколу № 1 на систему реєстрації виборців, встановлену наказом ЦВК № 30/2004 від 27 лютого 2004 року. Вона також оскаржувала контроль президента над виборчими комісіями всіх рівнів під час повторних парламентських виборів 28 березня 2004 року. Нарешті, партія-заявник скаржилася, що вибори по всій країні були завершені підрахунком голосів від 18 квітня 2004 року без проведення виборів у виборчих округах Хуло та Кобулеті.

71. У статті 3 Протоколу № 1 вказано таке:

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

#### A. Статус жертви партії-заявника

72. Суд повторює, що згідно з його практикою поняття «індивідуальні права» (див. справи «Азіз проти Кіпру» (*Aziz v. Cyprus*), заява № 69949/01, пункт 25, *ЄСПЛ 2004-V*, та «Жданока проти Латвії» [ВП] (*Ždanoka v. Latvia*) [GC], заява № 58278/00, пункт 102, *ЄСПЛ 2006-IV*) або «суб'єктивні права» (див. справу «Мельниченко проти України» (*Melnychenko v. Ukraine*), заява № 17707/02, пункт 54, *ЄСПЛ 2004-X*) балотування на виборах у розумінні статті 3 Протоколу № 1 здебільшого стосувалося фізичних осіб. Однак нещодавно було визнано, що в разі, якщо виборче законодавство або заходи, вжиті національними органами влади, обмежують право окремих кандидатів балотуватися за партійним списком, відповідна партія, як юридична особа, може визнати себе жертвою відповідно до статті 3 Протоколу № 1 незалежно від своїх кандидатів (див. «Російська консервативна партія підприємців та інші проти Росії» (*Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia*), заяви № 55066/00 і 55638/00, пункти 53-67, 11 січня 2007 року).
73. Щодо обставин цієї справи Суд зазначає, що відповідно до пункту 7 статті 106 ВК, якщо депутат, обраний за партійним списком, подавав у відставку, то відповідне місце займав наступний кандидат із того самого партійного списку. Навіть більше, відповідно до пункту 2 статті 100 ВК партія чи блок могли скасувати висунення свого кандидата навіть після того, як останній був обраний та офіційно визнаний депутатом. Іншими словами, після того як партія отримувала місця в парламенті за пропорційною системою представництва, ці місця згідно з національним законодавством, що діяло на той час, не надавали незмінних парламентських повноважень її окремим членам, а в разі припинення їхньої роботи в парламенті місця, тим не менше, залишалися закріпленими за партією до закінчення каденції парламенту.
74. Беручи до уваги вищезазначені міркування, Суд вважає, що у цій справі партія-заявник як політична партія може обґрунтовано вимагати статусу жертви відповідно до статті 3 Протоколу № 1 для цілей статті 34 Конвенції.

#### B. Реєстрація виборців

##### 1. Аргументи Уряду

75. Уряд стверджував, що наказ ЦВК № 30/2004 від 27 лютого 2004 року, яким було внесено зміни до системи реєстрації виборців, був спрямований на те, щоб кожна особа мала можливість проголосувати. Основною причиною масової фальсифікації результатів перших парламентських виборів 2 листопада 2003 року був стан списків виборців напередодні цих виборів – вони були недостатньо точні та складені з різноманітних рукописних списків виборців сумнівного походження. Запровадивши ак-

тивну систему реєстрації виборців, ЦВК, навпаки, успішно пододала проблему неточностей списків та змогла створити єдиний список виборців. Треба було звернути увагу на надзвичайний характер ситуації, у якій була змушена працювати ЦВК, коли результати попередніх парламентських виборів були визнані недійсними, а до президентських та повторних парламентських виборів залишалося лише кілька тижнів. ЦВК не мала іншого виходу, як узяти на себе відповідальність за зміну системи реєстрації виборців, оскільки парламент не зміг цього зробити через брак часу. Уряд також зазначив у зв'язку з цим, що після того, як 26 грудня 2003 року Конституційний суд призупинив дію положень ВК, що регулюють строки складання списків виборців (див. пункт 45 вище), наказ ЦВК був нічим іншим як терміновим заходом, спрямованим на заповнення утвореного законодавчого вакууму.

76. Уряд заявив, що запровадження активної системи реєстрації виборців спонукало тих виборців, які в іншому разі поводитися б пасивно, до більш активної участі у виборчому процесі. Частково переключивши тягар реєстрації на виборців, влада істотно підвищила точність загального виборчого списку, і, як наслідок, повторні парламентські вибори 28 березня 2004 року було проведено більш справедливо, ніж попередні. Уряд запропонував Суду взяти до уваги оцінки міжнародних спостерігачів за виборами з цього приводу (див. пункт 50 вище).
77. На думку Уряду, партія-заявник не надала жодних доказів, які могли б підкріпити твердження про те, що зміна системи реєстрації виборців порушила будь-які її права, передбачені статтею 3 Протоколу № 1. Нарешті, він стверджував, що владі має бути надано широку свободу у виборі системи реєстрації виборців.

## 2. Аргументи партії-заявника

78. Партія-заявник відповіла, що система реєстрації виборців зі змінами, внесеними наказом ЦВК № 30/2004 від 27 лютого 2004 року, підірвала ефективність та можливість практичного здійснення гарантії вільних виборів, викладеної у статті 3 Протоколу № 1.
79. На думку партії-заявника, вищезгаданий наказ також порушив статті 9 і 10 ВК. Зокрема, пункт 5 статті 9 ВК передбачав, що виборчий список повинен складатися не за ініціативою виборців, а на основі даних, наявних у відповідних державних органах. Крім того, пункт 8 статті 9 ВК передбачав, що не виборці, а орган адміністрування виборчого процесу повинен перевіряти загальний список виборців. Нарешті, оскаржуваний наказ ab initio усував із процесу всіх виборців, зазначених у статті 10 ВК, наприклад, тих, хто в день виборів утримувався під вартою чи у слідчому ізоляторі, у лікарні тощо, оскільки вони не змогли пройти процедуру попередньої реєстрації.
80. На думку партії-заявника, запровадивши умисно некоректну систему реєстрації виборців, що суперечить положенням ВК, ЦВК не лише сприяла різноманітним можливостям фальсифікації виборів – виборці могли, наприклад, зареєструватися на різних виборчих дільницях і таким способом проголосувати неодноразово, тоді як інші, хто не дотримався вимог щодо попередньої реєстрації, не могли проголосувати – але й переклала тягар реєстрації з держави на виборців. Це, своєю чергою, було несумісним із позитивними зобов'язаннями Договірної держави за статтею 3 Протоколу № 1. Навіть більше, раптова зміна правил реєстрації, до яких виборці звикли у силу чинного упродовж тривалого часу виборчого законодавства, призвела до зниження виборчої активності останніх.
81. Насамкінець, партія-заявник відкинула аргумент Уряду про те, що парламент не міг нормально функціонувати через обмеженість часу, як неправдивий, посилаючись на той факт, що в лютому 2004 року законодавчий орган розглянув і схвалив значний пакет важливих поправок до Конституції.

## 3. Оцінка Суду

82. Суд вважає, що належне ведення виборчих списків – передумова вільного та справедливого голосування. Дозвіл реєструватися всім виборцям, які мають право голосу, зберігає, *inter alia*, принципи універсальності та рівності голосів, а також підтримує загальну довіру до державного управління виборчими процесами. В очах Суду неточність виборчих списків може серйозно зашкодити ефективності та здійсненню виборчих прав згідно зі статтею 3 Протоколу № 1 (див., *mutatis mutandis*, справу Мельниченка, цитовану вище, пункт 59).
83. Зокрема, низька якість виборчого списку вплине на *a priori* на права виборців, проте це не є предметом розглядуваної справи. Однак ефективність права балотуватися, безсумнівно, залежить від справедливого здійснення права голосу. Отже, якщо до виборчого списку не входять одні виборці та/або допускається багаторазова реєстрація інших, таке неналежне управління не тільки торкатиметься інтересів виборців, а й може зменшити шанси кандидатів на рівну та справедливу участь у виборах. Отже, Суд вважає, що існує достатньо тісний причинно-наслідковий зв'язок між правом партії-заявника балотуватися на повторних парламентських виборах 28 березня 2004 року та її скаргою на систему реєстрації виборців, що діяла на той час.

84. Партія-заявник здебільшого скаржилася на те, що ЦВК перевищила свої повноваження та порушила ВК, видавши оскаржуваний наказ № 30/2004 від 27 лютого 2004 року. Однак варто нагадати, що Суд має обмежені повноваження щодо перевірки відповідності рішень національних органів внутрішнього законодавству (див. «Хоканссон і Стурессон проти Швеції» (*Håkansson and Sturesson v. Sweden*), 21 лютого 1990 року, пункт 47, серія А, № 171-А). Крім того, Суд не повинен замінювати собою національні суди, які найкраще здатні вирішувати проблеми тлумачення внутрішнього законодавства (див. «Вейт і Кеннеді проти Німеччини» [ВП] (*Waite and Kennedy v. Germany*) [GC], заява № 26083/94, пункт 54, ЄСПЛ 1999-І). Його справжнє завдання у цій справі полягає не в тому, щоб оголосити висновок щодо відповідності розпорядження ЦВК національному законодавству, а в тому, щоб перевірити, чи чинна система реєстрації виборців була, за всіх обставин, сумісна з правом партії-заявника балотуватися на виборах (див., *mutatis mutandis*, справу Мельниченка, цитовану вище, пункт 60).
85. Беручи до уваги висновки звіту Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ про парламентські вибори 2 листопада 2003 року (див. пункт 49 вище), Суд підтримує думку Уряду, що однією з основних причин провалу парламентських виборів 2 листопада 2003 року була відсутність точних виборчих списків. Як указує зазначений звіт, у виборчих списках, у тому стані, в якому вони були на відповідний час, було пропущено «цілі багатоквартирні будинки чи вулиці», було внесено багато померлих осіб, містилася велика кількість повторюваних записів, виборці були зареєстровані в неправильних округах і таке інше. Ще однією проблемою було те, що ДВК «не розміщували списки для ознайомлення у систематичний чи зручний спосіб». Суд у зв'язку з цим найбільше вражений тим фактом, що ЦВК не змогла створити централізований список виборців, що спричинило повну відсутність єдиного підходу до типів списків, які використовували ДВК під час цих парламентських виборів.
86. На противагу цьому, як визнається у Звіті Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ про повторні парламентські вибори 28 березня 2004 року («Звіт МСВ про вибори 28 березня 2004 року»; див. пункти 50 і 51 вище), ситуація щодо списків виборців дещо покращилася після прийняття оскаржуваного наказу № 30/2004 від 27 лютого 2004 року, яким було запроваджено нову, «активну» систему реєстрації виборців. Завдяки вимозі до виборців неодноразово відвідувати виборчі дільниці, щоб зареєструватися, а потім ще раз перевірити свою реєстрацію, «було усунуто багато помилок», а ЦВК, крім того, змогла консолідувати «рукописні списки виборців в єдину комп'ютеризовану базу даних». Оскаржуваний наказ також дозволяв виборцям реєструватися у день виборів, що, як зазначено у Звіті МСВ про вибори 28 березня 2004 року, дало право голосу ще 145 000 виборців. Крім того, Суд зазначає, що, запровадивши зміни до системи реєстрації виборців, ЦВК безпосередньо виконала рекомендації різних міжнародних спостерігачів за виборами, які згодом похвалили владу за її зусилля щодо покращення, комп'ютеризації та консолідації виборчих списків (див. пункти 46, 50 і 51 вище).
87. Зрозуміло, що Звіт МСВ про вибори 28 березня 2004 року також виявив декілька недоліків у новій системі реєстрації виборців (див. пункт 51 вище). Проте очікувати від влади ідеального вирішення проблеми хаотичних списків виборців означало б покладати на неї надмірний та нездійснений тягар, зважаючи на короткий проміжок часу між 25 листопада 2003 року, коли було анульовано результати запланованих парламентських виборів, та 28 березня 2004 року – днем проведення повторних виборів. На думку Суду, важливішим є те, що органи влади, врахувавши причини провалу запланованих виборів, визнали існування проблеми зі списками виборців і, як зазначено у Звіті МСВ про вибори 28 березня 2004 року, не пошкодували зусиль для вирішення цього питання, щоб повторні вибори були більш справедливими.
88. Посилаючись на аргумент партії-заявника про те, що раптова зміна системи реєстрації була неочікуваною для виборців, Суд уважає, що з точки зору політики було б краще підтримувати стабільність виборчого законодавства (див. також рекомендацію Венеційської комісії щодо цього, пункт 47 вище). Основні виборчі норми, такі як правила реєстрації виборців, зазвичай не повинні змінюватися занадто часто, особливо напередодні виборів, інакше держава ризикує підірвати повагу до процесу та впевненість у існуванні гарантій вільних виборів.
89. Однак варто нагадати, що для цілей застосування статті 3 Протоколу № 1 будь-яке виборче законодавство має оцінюватися у світлі політичної еволюції відповідної країни, щоб риси, які були б неприйнятними в контексті однієї системи, могли бути обґрунтованими в контексті другої (див., серед інших джерел, «Пай проти Франції» (*Pu v. France*), заява № 66289/01, пункт 46, ЄСПЛ 2005-І). Як зазначалося вище, у цій ситуації перед виборчими органами постало завдання виправити кричущі недоліки у виборчих списках у дуже стислі терміни, на тлі «післяреволюційної» політичної ситуації (див. пункти 11-13 та 19-23 вище). Отже, Суд дійшов висновку, що несподівана зміна правил реєстрації виборців за місяць до повторних парламентських виборів 28 березня 2004 року в умовах саме цієї конкретної ситуації була рішенням, яке не можна критикувати у світлі статті 3 Протоколу № 1.
90. Щодо того, чи була активна система реєстрації виборців, яка частково перекладала відповідальність за точність виборчих списків із влади на виборців, сумісною з позитивними зобов'язаннями Договір-

них держав щодо забезпечення вільного вираження думки людей (див. «Хьорст проти Сполученого Королівства» (№ 2) [ВП] (*Hirst v. the United Kingdom*) (№ 2) [GC], заява № 74025/01, пункт 57, ЄСПЛ 2005-ІХ), Суд вважає, що державі-відповідачу варто надати широку свободу розсуду в цьому питанні.

91. Навіть більше, варто зазначити, що держава-відповідач була не єдиною країною, що обрала таку систему реєстрації виборців: кілька західноєвропейських демократій, зокрема, Португалія та Сполучене Королівство, також значною мірою покладаються на індивідуальні декларації виборців при складанні національних виборчих списків; португальське законодавство навіть передбачає індивідуальну кримінальну відповідальність для тих, хто ухиляється від ужиття необхідних заходів для реєстрації як виборець (див. пункти 54-57 вище). Отже, системи реєстрації виборців у Договірних державах можуть набувати різноманітних варіантів. Однак жоден із цих критеріїв не можна вважати більш обґрунтованим, ніж будь-який інший, за умови, що гарантоване волевиявлення народу шляхом вільних, чесних і регулярних виборів (див., *mutatis mutandis*, справу Російської консервативної партії підприємців та інших, цитовану вище, пункт 49).
92. Отже, Суд вважає, що активна система реєстрації виборців сама по собі не може становити порушення права партії-заявника балотуватися. Всупереч твердженням партії-заявника, у конкретних обставинах цієї справи така система виявилася не причиною проблеми фальсифікації бюлетенів, а розумною спробою її виправити, яка водночас не забезпечила ідеального рішення.
93. У світлі наведених вище міркувань Суд дійшов висновку, що загалом, врахувавши конкретні обставини політичної ситуації в державі-відповідачі, у зв'язку із запровадженням 27 лютого 2004 року нової системи реєстрації виборців не відбулося порушення права партії-заявника балотуватися на виборах у розумінні статті 3 Протоколу № 1 до Конвенції.

## **С. Склад виборчих комісій**

### **1. Аргументи Уряду**

94. Уряд стверджував, що тимчасові правила щодо складу виборчих комісій – статті 128, 128 (1) та 128 (2) ВК – були прийняті не напередодні повторних парламентських виборів, а 5 серпня 2003 року, тобто ще до чергових парламентських виборів 2 листопада 2003 року. Він указав на той факт, що до запланованих парламентських та президентських виборів ці правила влаштували партію-заявника, і вона подала скаргу лише після остаточного підтвердження законних, але несприятливих для неї результатів повторних парламентських виборів.
95. Уряд стверджував, що пункт 3 статті 18 ВК надає достатню гарантію для забезпечення незалежності та неупередженості органу адміністрування виборчих процесів. Отже, хоча кандидатами у члени виборчих комісій були представники політичних партій, вони були зобов'язані відповідно до вищезгаданого положення вийти зі складу своїх відповідних партій після призначення на посаду.
96. Наостанок, Уряд стверджував, що партія-заявник не надала жодних реальних доказів і не посилалася на конкретні факти для підкріплення своїх тверджень про відсутність незалежності чи неупередженості виборчих комісій або про те, що її представникам незаконно заважали належно виконувати свої адміністративні обов'язки. Щодо складу самого органу адміністрування виборчих процесів Уряд підкреслив, що державі-відповідачу варто надати особливо широку свободу розсуду в цьому питанні.

### **2. Аргументи партії-заявника**

97. Партія-заявник визнала, що спірні тимчасові правила щодо складу виборчих комісій, згідно з якими президент Грузії мав право призначати п'ятьох із п'ятнадцяти членів ЦВК, були прийняті до чергових парламентських виборів 2 листопада 2003 року. Проте згідно з іншою важливою поправкою, внесеною 28 листопада 2003 року, тобто відразу після «Революції троянд» і спеціально для цілей повторних парламентських виборів 28 березня 2004 року, голова ЦВК також мав бути призначений президентом. Отже, президент отримав право висувати безпосередньо шістьох із п'ятнадцяти членів ЦВК, зокрема, голову, а ще двоє членів були представниками пропрезидентської партії. Крім того, склад ОВК та ДВК був подібними до складу ЦВК.
98. Такий склад виборчих комісій усіх рівнів створив, на думку партії-заявника, низку можливостей для фальсифікації виборів. Партія-заявник стверджувала, що її представникам погрожували та наказували не писати скарги на виявлені порушення, а саме, коли голоси, подані на її підтримку, приписувалися президентською більшістю членів виборчих комісій до результату президентської партії. Про інші приклади зловживань можна прочитати у Звіті МСВ про вибори 28 березня 2004 року (див. пункт 50 вище).

99. Склад виборчих комісій під час повторних парламентських виборів, на думку партії-заявника, не був незалежним та неупередженим і відповідно суперечив статті 3 Протоколу № 1.

### 3. Оцінка Суду

100. Суд часто підкреслював необхідність збереження політичного нейтралітету тих державних службовців, суддів та інших осіб на державній службі, які здійснюють владні повноваження, щоб забезпечити рівне та справедливе ставлення до всіх громадян, яке не було б спотворене політичними міркуваннями (див. «Реквені проти Угорщини» [ВП] (*Rekvényi v. Hungary*) [GC], заява № 25390/94, пункти 41 і 46, ЄСПЛ 1999-III; «Бріке проти Латвії» (*Briķe v. Latvia*) (ріш.), заява № 47135/99, 29 червня 2000 року; і «Фогт проти Німеччини» (*Vogt v. Germany*), 26 вересня 1995 року, пункт 58, серія А, № 323).
101. З огляду на вищезгаданий принцип та нагадуючи, що права, гарантовані статтею 3 Протоколу № 1, мають основоположне значення для встановлення та збереження засад повноцінної демократії (див. «Матьє-Моен і Клерфей проти Бельгії» (*Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*), 2 березня 1987 року, пункт 47, серія А, № 113), Суд вважає особливо важливим, щоб орган, який відповідає за адміністрування виборів, функціонував прозоро і зберігав неупередженість та незалежність від політичних маніпуляцій.
102. Суд зазначає, що скарга партії-заявника переважно ґрунтується на аргументах про те, що склад та процес прийняття рішень у виборчих комісіях як такий становить порушення статті 3 Протоколу № 1.
103. Дослідивши відповідне виборче законодавство кількох Договірних держав, Суд дійшов висновку, що в Європі немає єдиної системи щодо складу та функціонування органів адміністрування виборчого процесу (див. пункти 58-69 вище). У цій сфері існує різноманітність можливих варіантів. Ці варіанти вирізняються відповідно до історичних та політичних факторів, характерних для кожної держави. Отже, Суд вважає, що Договірним державам дійсно варто надати свободу розсуду у сфері організації їхніх інституцій з адміністрування виборчого процесу, з дотриманням вимоги, що обрана система передбачає умови, які забезпечують «вільне вираження думки людей при виборі законодавчого органу» (див., *mutatis mutandis*, «Подколзіна проти Латвії» (*Podkolzina v. Latvia*), заява № 46726/99, пункт 33, ЄСПЛ 2002-II).
104. Однак, визнаючи свободу дій держави-відповідача щодо організації її органу адміністрування виборчого процесу, Суд повинен установити, чи були здійснені якісь конкретні дії виборчих комісій, які порушили право партії-заявника балотуватися на повторних парламентських виборах 28 березня 2004 року. Врешті, саме Суд має визначити в останній інстанції, чи було дотримано вимоги статті 3 Протоколу № 1 (див. справу Матьє-Моен і Клерфея, цитовану вище, пункт 52).
105. Суд зауважує, що відповідно до тимчасових статей 128, 128(1) та 128(2) ВК п'ять із п'ятнадцяти членів виборчих комісій кожного рівня, а також їхні голови безпосередньо або опосередковано призначалися президентом Грузії. Крім того, відповідно до пункту 5 статті 128 принаймні один член цих виборчих комісій був представником партії «Національний рух президента», оскільки останній переміг на місцевих виборах у Тбілісі 2002 року (пункт 22 *in fine* вище). Отже, пропрезидентські сили мали відносну більшість порівняно з представниками інших політичних партій у виборчих комісіях усіх рівнів.
106. Хоча не може бути ідеальною чи єдиною системою, яка б гарантувала систему стримування і протидію між різними державними силами у складі органу з управління виборами, Суд вважає, що пропорція, яка складається із семи членів виборчих комісій, зокрема, і голів комісії, що мають вирішальний голос (пункт 8 статті 22 ВК) і призначаються президентом Грузії та його партією, від загального числа у п'ятнадцять членів комісії є особливо високою порівняно з іншими правовими системами у Європі (див. також думку Венеційської комісії щодо цього, пункт 48 вище).
107. Крім того, позаяк президентська партія «Національний рух» одночасно брала участь у повторних парламентських виборах, Суд не вважає неправдоподібним припущення, що інші партії, зокрема, партія-заявник, могли бути поставлені у несприятливе становище президентською більшістю у складі органу адміністрування виборчого процесу. Аргумент Уряду про те, що після призначення на посаду члени виборчих комісій повинні були вийти з відповідних політичних партій або призупинити своє членство в них, не викликає оптимізму у цьому сенсі. Суд не переконаний, що представник партії у виборчій комісії, якого ця партія, найімовірніше, висунула через його лояльність до її цінностей і дисципліни, обов'язково і негайно стане незалежним державним службовцем із неупередженим мисленням лише на підставі подання формальної заяви з цією метою.
108. Суд також зазначає, що на відміну від виборчих комісій у державі-відповідачі у системах Договірних держав, які він досліджував, існують у тій чи іншій формі гарантії проти призначення до виборчих комісій тих осіб, які могли б обґрунтовано вважатися такими, що мають конфлікт інтересів через свій



статус. Навіть більше, у Болгарії, Угорщині, Молдові, Сербії та Сполученому Королівстві ця вимога щодо несумісності безпосередньо стосується членів політичних партій або тих організацій, які висувають кандидатів на виборах. У двох останніх країнах жодна політична партія чи коаліція не може отримати більшість в органі адміністрування виборчого процесу. Такі правила щодо несумісності мають на меті гарантувати незалежність та неупередженість органів адміністрування виборчого процесу (див. пункти 68-69 вище). Врешті, *raison d'être* виборчої комісії – забезпечення ефективного та неупередженого управління вільним і чесним голосуванням, чого, на думку Суду, неможливо досягти, якщо ця комісія стане ще одним полем для політичної боротьби між кандидатами.

109. Проте Суд зазначає, що партія-заявник не надала жодних доказів того, що пропрезидентська більшість у виборчих комісіях присвоїла голоси, подані на її користь, або якось інакше обмежила її права та законні інтереси під час повторних парламентських виборів. Посилання сторони-заявника на Звіт МСВ про вибори 28 березня 2004 року, на думку Суду, є недостатнім. Дійсно, цей звіт критикував відсутність політичного балансу у виборчих комісіях та відзначав деякі випадки їхнього неналежного функціонування (див. пункт 50 вище). Однак ніде в ньому конкретно не зазначено, що права та інтереси партії-заявника були прямо обмежені діями чи бездіяльністю виборчих комісій. Суд не може визнати порушення статті 3 Протоколу № 1 виключно на підставі твердження, що система створила можливості для фальсифікації виборів, яким би правдоподібним воно не було; натомість партія-заявник повинна була надати докази конкретних випадків порушень, про які вона стверджує.
110. Враховуючи викладене вище, Суд доходить висновку, що оскаржуваному складу виборчих комісій усіх рівнів справді бракувало достатньої системи стримувань і противаг від впливу президента, і що ці комісії навряд чи могли бути незалежними від зовнішнього політичного тиску. Однак за відсутності будь-яких доказів конкретних випадків зловживання владними повноваженнями чи фальсифікації виборів, вчинених у виборчих комісіях, що завдало шкоди партії-заявнику, порушення права останньої балотуватися не може бути встановлено.
111. Відповідно, не було порушення статті 3 Протоколу № 1.

## **D. Усунення виборчих округів Хуло і Кобулеті з загальнонаціонального підрахунку голосів**

### **1. Аргументи Уряду**

112. Уряд стверджував, що у виборчих округах Хуло та Кобулеті влада Аджарії сфальсифікувала результати повторних парламентських виборів 28 березня 2004 року. Отже, 2 квітня 2004 року ЦВК анулювала результати виборів у цих округах, припинила повноваження відповідних виборчих комісій та призначила іншу групу посадовців з адміністрування виборів для проведення нових виборів 18 квітня 2004 року. Однак аджарська влада не дозволила цій групі перетнути адміністративний кордон Аджарської автономної республіки, й у зазначений день виборчі дільниці не відкрилися.
113. Уряд стверджував, що напруженість між центральною та місцевою владою на той час переросла у збройне зіткнення з «озброєними злочинцями на службі пана А. Абашидзе [очільника місцевої влади]». Зокрема, пан Г. Чалагашвілі, один із представників Уряду у Суді, стверджував, що він як член виборчої групи, якій ЦВК доручила організувати нове голосування в округах Хуло та Кобулеті 18 квітня 2004 року, був свідком того, як близько сотні озброєних осіб відкрили вогонь по групі на адміністративному кордоні. За даними Уряду, пізніше ці особи були засуджені за перешкоджання виборчому процесу. Однак вони не надали копію вироку чи будь-яких інших матеріалів, що стосуються відповідних кримінальних проваджень. Уряд посилався на обставини справи «Ассанідзе проти Грузії» [ВП] (*Assanidze v. Georgia*) [GC], заява № 71503/01, ЄСПЛ 2004-II, як єдиний доказ напружених відносин між центральною та аджарською владами.
114. Уряд також попросив Суд звернути особливу увагу на політичну ситуацію в Грузії на той час. Він стверджував, що, оскільки тодішній парламент майже призупинив свою діяльність до проведення повторних парламентських виборів 28 березня 2004 року, будь-яке подальше зволікання із завершенням загальнодержавних виборів викликало б суспільні заворушення та призвело б до краху нормального законодавчого процесу. Відмова від остаточного підтвердження результатів виборів 18 квітня 2004 року порушила б принцип проведення виборів «із розумними інтервалами» у розумінні статті 3 Протоколу № 1.
115. Уряд також стверджував, що голоси позбавленого виборчого права населення у двох аджарських округах можна вважати «змарнованими голосами», що є неминучим явищем у будь-якій демократичній країні. Він уважав, що відсторонення певної частини електорату від виборів, «навіть якщо ця частина складається з кількох мільйонів виборців», не блокує появу політичних альтернатив у суспільстві і, отже, не втручається у демократичні процеси держави. Навіть більше, на думку Уряду, повторні пар-

ламентські вибори законно можна вважати проведеними навіть без підрахунку голосів від округів Хуло та Кобулеті, оскільки в них узяли участь понад третина від загальної кількості зареєстрованих виборців (пункт 3 статті 105 ВК). Пан Чалагашвілі як голова ЦВК також підкреслив, що, оскільки усунення виборчих округів Хуло та Кобулеті з підрахунку результатів голосування було законним, Уряд не мав необхідності наводити Суду будь-які конкретні обґрунтування для цього рішення.

116. Уряд стверджував, що у будь-якому випадку партія-заявник не змогла обґрунтувати свою заяву про те, що вона могла отримати достатню кількість голосів у цих округах, щоб це дало їй змогу подолати законний бар'єр у 7%. Посилаючись на відповідні статистичні дані, Уряд зазначив, що на двох попередніх виборах, які відбулися 2 листопада 2003 року та 28 березня 2004 року, партія-заявник отримала лише 703 та 600 голосів відповідно від цих двох аджарських округів. Отже, було неможливо уявити, що партія-заявник отримала б більше 16 000 голосів – кількість, необхідна для досягнення прохідного бар'єру у 7%, – під час третьої спроби 18 квітня 2004 року.

## 2. Аргументи партії-заявника

117. Партія-заявник відповіла, що пункт 3 статті 105 ВК не варто тлумачити як такий, що виправдовує позбавлення виборчих прав лише тому, що понад одна третина від загальної кількості виборців змогли проголосувати. Партія-заявник також зазначила, що після того, як центральний уряд усунув місцеву владу та відновив повний контроль над Аджарським регіоном 6 травня 2004 року, ніщо не завадило б йому провести чергові повторні парламентські вибори в округах Хуло та Кобулеті. На думку партії-заявника, враховуючи те, що виборці цих двох округів були повністю позбавлені будь-якої можливості проголосувати, була порушена сама суть права на вільні вибори, гарантованого статтею 3 Протоколу № 1. Цей факт порушив не тільки принцип загального виборчого права, але й право партії-заявника балотуватися на виборах.

## 3. Оцінка Суду

### (а) Загальні міркування

118. Суд зазначає, що повторні парламентські вибори по всій країні 28 березня 2004 року були завершені підрахунком голосів 18 квітня 2004 року без проведення виборів у Хуло та Кобулеті, двох основних виборчих округах ААР. Як наслідок, близько 60 000 зареєстрованих виборців у цих округах не змогли проголосувати. Ця кількість становила приблизно 2,5% зареєстрованих виборців по країні в цілому (див. пункти 26, 28 і 38 вище).

119. Суд вважає, що неможливість виборців Хуло та Кобулеті взяти участь у повторних парламентських виборах, що проводяться за пропорційною системою, повинна розглядатися відповідно до принципу загального виборчого права. У зв'язку з цим він знову наголошує, що усунення будь-яких груп чи категорій із загальної кількості населення має узгоджуватися з основними принципами статті 3 Протоколу № 1, зокрема, з принципом загального виборчого права (див., *mutatis mutandis*, справу Азіза, цитовану вище, пункт 28). Невиправданий відхід від цього принципу ризикує підірвати демократичну легітимність обраного таким способом законодавчого органу та законів, які він оприлюднює (див. справу Хьорста, цитовану вище, пункт 62).

120. Суд у своїх міркуваннях не може спиратися на аргумент Уряду про те, що партія-заявник не змогла довести, що вона могла б отримати від округів Хуло та Кобулеті кількість голосів, достатню для подолання прохідного бар'єру у 7%. Він вважає, що намір голосувати за конкретну партію, по суті, є думкою, яка обмежується *forum internum* виборця, і її існування не можна довести чи спростувати до тих пір, доки воно не втілене в акті голосування (див. справу Російської консервативної партії підприємців та інших, цитовану вище, пункт 76). Щодо аргументу Уряду про те, що партія-заявник не була популярним кандидатом в аджарських округах під час двох попередніх виборів, Суд зазначає, що переваги виборців не є статичними, а можуть змінюватися з часом під впливом політичних подій та виборчої кампанії. Раптова і різка зміна намірів виборців – добре задокументований політичний і соціальний феномен (там само).

121. У будь-якому випадку, у цій справі йдеться не про право партії-заявника на перемогу на повторних парламентських виборах, а її право вільно та ефективно балотуватися. Згідно зі статтею 3 Протоколу № 1 партія-заявник мала право розраховувати на виборців Хуло та Кобулеті, незалежно від її шансів отримати більшість їхніх голосів (див. також пункти 73 і 74 вище). Позбавлення виборців їхніх виборчих прав, особливо якщо це свавільний акт, може перешкодити ефективній реалізації права кандидата балотуватися на виборах.

122. Суд не поділяє думку Уряду про те, що голоси позбавлених виборчого права виборців Хуло та Кобулеті можна вважати «змарнованими голосами». Останнє поняття передбачає, що, хоча всім гро-

мадянам повинні бути надані рівні шанси проголосувати за будь-якої виборчої системи, жодна виборча система не може гарантувати, що всі подані голоси обов'язково матимуть однакову вагу для результату виборів (див. «Бомпар проти Франції» (*Bompard v. France*) (ріш.), заява № 44081/02, ЄСПЛ 2006-IV). У цій справі, навпаки, під загрозою опинилась сама суть принципу рівного ставлення до всіх громадян у частині здійснення їхнього виборчого права. З логічної точки зору не можна наводити аргумент про правомірність «марнування» голосів виборців, які не проголосували.

123. Крім того, Уряд помилково стверджував, що, оскільки позбавлення виборчого права виборців Хуло та Кобулеті нібито сумісне з національним законодавством, немає потреби обґрунтовувати його перед Судом (див. пункт 115 *in fine* вище). Незважаючи на те, що грузинська держава користується широкою свободою розсуду у сфері виборів, Суд завжди повинен в останній інстанції визначити, чи було дотримано вимоги статті 3 Протоколу № 1 (див. справу *Матьє-Моен і Клерфея*, цитовану вище, пункт 52). Це особливо актуально, якщо йдеться не лише про окремих випадок обмеження права голосувати чи балотуватися на виборах, а якщо держава не усуває перешкоди для підтримки доброчесності та ефективності процедури виборів, спрямованої на волевиявлення народу через загальне виборче право (див. справу *Хьорста*, цитовану вище, пункт 62).
124. Що стосується перевірки відповідності оскаржуваного позбавлення виборчого права принципам статті 3 Протоколу № 1, то Суд повинен зосередитися переважно на тому, чи відбулося свавільне застосування або чи виникла відсутність пропорційності між цим обмеженням та законною метою, якої прагне досягти держава-відповідач. Враховуючи концепцію «неявних обмежень» згідно зі статтею 3 Протоколу № 1, держави-відповідачі завжди можуть покладатися на будь-яку законну мету, яка може бути сумісна за конкретних обставин справи з принципами верховенства права та загальними цілями Конвенції (див. справу *Жданоки*, цитовану вище, пункт 115).
125. Отже, Суд повинен перевірити, чи в цій справі державні органи зробили все, чого від них можна було очікувати в розумних межах, щоб забезпечити внесення виборців округів Хуло та Кобулеті до повторних парламентських виборів перед остаточним підрахунком голосів. Аргумент партії-заявника про те, що держава-відповідач могла провести вибори в цих округах після голосування 18 квітня 2004 року, не має значення у цьому відношенні, оскільки ні стаття 106, ані будь-яке інше положення ВК не передбачали можливості проведення дострокових виборів або іншого типу проміжних виборів за пропорційною системою після завершення ЦВК загальнодержавних виборів (див. пункт 44 вище).

#### *(b) Анулювання результатів виборів у виборчих округах Хуло та Кобулеті 2 квітня 2004 року*

126. На думку Суду, усунення електорату Хуло та Кобулеті від повторних парламентських виборів не можна вважати наслідком лише підрахунку голосів ЦВК від 18 квітня 2004 року. Усунення виникло радше внаслідок анулювання результатів виборів для тих двох виборчих округів відповідно до розпорядження ЦВК від 2 квітня 2004 року (див. пункт 26 вище). Отже, розглядаючи питання позбавлення виборчого права виборців цих округів, Суд не може нехтувати тим, у який спосіб ЦВК прийняла відповідне розпорядження. У зв'язку з цим Суд значною мірою покладатиметься на Звіт МСВ про вибори 28 березня 2004 року, який було представлено в рамках зауважень Уряду, а також схвалено партією-заявником як доказ (див. пункти 50 і 98 вище).
127. Відповідно до висновків вищезгаданого Звіту, Суд зазначає, що законність рішення ЦВК про анулювання результатів виборів в округах Хуло та Кобулеті була сумнівною (див. пункт 53 вище). Хоча воно спиралося виключно на пункти 12 та 13 статті 105 ВК, останні положення не передбачали повноважень ЦВК анулювати результати у виборчих округах. Ці положення радше стосувалися умов, за яких ЦВК могла реалізувати своє право організувати повторне голосування та вдаватися до різних слідчих заходів у відповідь на скарги щодо виборів (див. пункт 44 вище). Думка голови ЦВК дуже важлива в цьому аспекті. У Звіті МСВ про вибори 28 березня 2004 року (див. пункт 53 вище) зазначено:
- «Перед днем виборів МСВ [Місія зі спостереження за виборами] намагалася уточнити у голови ЦВК, чи має Центральна виборча комісія повноваження скасувати результати ОВК. Під час цих обговорень він [голова ЦВК] зазначив, що це, безумовно, сумнівне питання. У той час як пункт 13 статті 105 ВК надає ЦВК право перевіряти документацію ДВК, проводити повторний підрахунок бюлетенів та підбивати підсумки на основі протоколів ДВК, Виборчий кодекс не надає ЦВК конкретних повноважень анулювати результати в цілому окрузі».*
128. Суд особливо стурбований тим, що ЦВК повністю скасувала результати по цілих виборчих округах Хуло та Кобулеті, не заслухавши свідчень, не розслідувавши обставини на кожній дільниці та не встановивши, чи була кількість голосів на анульованих виборчих дільницях достатньою для дотримання критеріїв, визначених у пункті 12 статті 105 ВК. ЦВК навіть не перевірила виборчі матеріали. В інших місцях, де результати були анульовані, це зробили ОВК або місцеві суди, як це передбачено законом (пункт 2(f) статті 34, пункт 5 статті 61, пункти 1 і 4 статей 62 і 63 ВК та пункти рішення 50 і 53 вище).

129. Це приводить Суд до висновку, що, анулювавши результати виборів в округах Хуло та Кобулеті, ЦВК не тільки очевидно перевищила свої повноваження, але й діяла так, що було неможливо вдатися до передбачених законом слідчих заходів та засобів правового захисту.
130. Суд не ставить під сумнів правдивість твердження Уряду про те, що на виборчих дільницях у Хуло та Кобулеті відбулися порушення. Занепокоєння Суду викликає радше те, що ЦВК скасувала результати по виборчих округах в цілому без належної правової підстави або гарантій належного процесу, що свідчить про свавілля з боку виборчих органів (див., *mutatis mutandis*, «Бабенко проти України» (*Babenko v. Ukraine*) (ріш.), № 43476/98, 4 травня 1999 року). Рішення про анулювання цих результатів та проведення нових виборів видається несумісним з тим фактом, що серйозні порушення на інших дільницях не призвели до анулювання результатів по цілих виборчих округах (див. пункт 53 вище). Суду не відоме жодне переконливе пояснення рішення ЦВК про анулювання, оскільки оскаржуване розпорядження від 2 квітня 2004 року не містить жодних обґрунтувань, окрім посилання на характер виборчих порушень, про які стверджується у відповідних скаргах щодо виборів (див. пункт 26 вище). Також Уряд-відповідач не пояснив причин, через які ЦВК, не вивчивши виборчі матеріали кожної ДВК та не заслухавши свідків, дійшла висновку, що всі результати, надані ОВК Хуло та Кобулеті, заслуговують на скасування. Вибір ЦВК проігнорувати слідчі заходи, передбачені пунктом 13 статті 105 – розкриття пакетів виборчих документів і повторний підрахунок бюлетенів – та анулювати результати виборів виключно через заяви про порушення при голосуванні (див. пункт 26 вище), в очах Суду виглядає як свавілля.

*(с) Нездатність забезпечити проведення повторних виборів в округах Хуло та Кобулеті й підрахунок голосів 18 квітня 2004 року*

131. Основним аргументом Уряду є те, що відповідальність за непроведення виборів у Хуло та Кобулеті 18 квітня 2004 року варто покладати виключно на владу Аджарії, яка спричинила ескалацію напруги в регіоні (див. пункти 112-113 вище). Однак Суд зазначає, що держава Грузія не скористалася правом відступу за статтею 15 Конвенції під час імовірної надзвичайної ситуації в ААР. Ця відсутність відступу сама по собі є достатньою, щоб Суд дійшов висновку, що держава-відповідач не може обґрунтовано вимагати звільнення від своїх зобов'язань за статтею 3 Протоколу № 1.
132. Крім того, у знаковій справі Ассанідзе, на яку посилався сам Уряд, Суд визнав, що центральні органи влади Грузії несуть сувору відповідальність згідно з Конвенцією за дії аджарської влади (див. справу Ассанідзе, цитовану вище, пункти 144-150). Відповідно, навіть якщо припустити, що незабезпечення участі виборців Хуло та Кобулеті у повторних парламентських виборах повністю перебувало в межах повноважень місцевих органів влади, держава-відповідач не може бути звільнена від відповідальності згідно зі статтею 3 Протоколу № 1, розглянутою у поєднанні зі статтею 1 Конвенції. Загальний обов'язок, покладений на державу статтею 1 Конвенції, передбачає і вимагає впровадження національної системи, здатної забезпечити дотримання Конвенції на всій території держави для кожного індивіда (там само, пункт 147).
133. Неналежне функціонування компонентів державного механізму в Грузії та пов'язана з цим відсутність фактичного підпорядкування аджарських органів влади центральному уряду не означають, що реальні факти, на основі яких подано заяви про порушення у цій справі, не підпадають під юрисдикцію держави Грузія (там само, пункт 143). Зокрема, Суд не може визначити з наявних у нього матеріалів, що ситуація в ААР у відповідний час значно відрізнялася від описаної у справі Ассанідзе. Прикро, що Уряд, який висловлював радикальні твердження про те, що напруженість між центральною та місцевою владою переросла у збройне зіткнення, не підтвердив це жодними речовими доказами (офіційними повідомленнями, відеоматеріалами, статтями в пресі тощо). Тому Суд не може оцінити значення цього аргументу зокрема чи відповідні історичні події загалом. Крім того, вельми дивує те, що, коли було висловлено твердження про визнання озброєних осіб, які напали на виборчу групу, винними у перешкоджанні виборчому процесу (див. пункт 113 вище), на розгляд Суду не було подано жодних копій відповідних документів про судимість. Матеріали справи не містять жодного звіту чи іншого робочого документа, складеного виборчою групою, у яких йдеться про події на адміністративному кордоні ААР.
134. Єдиним доказом у розпорядженні Суду, який повідомляє про напруження між центральною та аджарською владою, є Звіт МСВ про вибори 28 березня 2004 року. У цьому Звіті розкрито випадки залякування представників опозиційних партій із боку аджарської влади, особливо прихильників президента Саакашвілі, що заважає останнім вільно агітувати в регіоні. У ньому також зазначено, що центральна влада у відповідь запровадила економічні санкції щодо ААР і що напередодні повторних парламентських виборів 28 березня 2004 року між паном А. Абашидзе та президентом М. Саакашвілі було досягнуто певної домовленості. Що ж до подальших подій у квітні 2004 року, які більшою мірою стосуються проблеми, яка розглядається, у Звіті зазначено таке:

«12 квітня тимчасові групи ЦВК були відправлені до Аджарії, але вони швидко наштовхнулися на активний опір. 13-14 квітня натовпи людей змусили тимчасові групи залишити територію Аджарії».

135. Суд визнає, що вищезгадані обставини навряд чи могли б сприяти повноцінному виборчому процесу в Аджарії, однак лише на підставі скупі інформації у вищезгаданому Звіті він не може дійти висновку, що ситуація в ААР на момент повторних виборів 18 квітня 2004 року відрізнялася від фактів, установлених Судом у справі Ассанідзе у частині того, що ААР можна було вважати такою, що не підпадає під юрисдикцію держави Грузія.
136. У підсумку, Суд вважає докази, надані Урядом-відповідачем, незадовільними для того, щоб державу Грузія можна було звільнити від відповідальності за статтею 3 Протоколу № 1 у зв'язку з непроведенням голосування в Хуло та Кобулеті 18 квітня 2004 року.
137. Обставини цієї справи також свідчать про те, що всупереч своїм позитивним зобов'язанням за статтею 3 Протоколу № 1 (див. справу Хьорста, цитовану вище, пункт 57) держава-відповідач не намагалася вжити жодних подальших заходів для того, щоб виборці в округах Хуло та Кобулеті брали участь у загальнодержавних виборах після того, як виборчі діляниці не відкрилися 18 квітня 2004 року. Навпаки, ЦВК раптом вирішила фіналізувати результати повторних парламентських виборів того самого дня. Таку поспішність складно пояснити у світлі пункту 1 статті 64 ВК, який, очевидно, передбачав період у вісімнадцять днів для остаточного підтвердження результатів виборів (див. пункт 44 вище).
138. Враховуючи концепцію неявних обмежень згідно зі статтею 3 Протоколу № 1, Суд, у принципі, міг би погодитися з аргументом Уряду про те, що остаточне підтвердження результатів виборів 18 квітня 2004 року слугувало законним інтересам забезпечення підтримки нормального законодавчого процесу (див. пункт 114 вище). Однак Уряд не пояснив, як тимчасовий парламент 1999 року, який керівництво країни в листопаді 2003 року скликало працювати до моменту обрання нового парламенту (див. пункт 14 вище), був неспроможним працювати і не міг би виконувати свої функції протягом подальшого обмеженого періоду після 18 квітня 2004 року.
139. З огляду на такі розпливчасті аргументи Уряду Суд, беручи до уваги важливість принципу загального виборчого права, не може погодитися з тим, що легітимний інтерес щодо обрання нового парламенту «з розумною періодичністю» є достатнім виправданням неспроможності або небажання держави-відповідача вжити подальших розумних заходів для надання права проголосувати 60 000 аджарських виборців після невідкриття виборчих діляниць 18 квітня 2004 року.
140. Нарешті, варто зазначити, що після вищезгаданого невжиття заходів ЦВК не видала жодного акту, який би анулював розпорядження від 2 квітня 2004 року та офіційно скасував повторні вибори в округах Хуло та Кобулеті (див. також пункт 53 вище). На думку Суду, пункт 3 статті 105 ВК не може замінювати офіційне рішення ЦВК з цього приводу. Якби було справді неможливо виконати розпорядження від 2 квітня 2004 року, то скасування Центральною виборчою комісією запланованих виборів в округах Хуло та Кобулеті у формі чіткого, офіційного рішення, з відповідним та достатнім обґрунтуванням позбавлення виборчого права приблизно 60 000 виборців, було б більш сумісним із фундаментальними принципами верховенства права.

#### (d) Висновок

141. У світлі вищенаведених міркувань Суд дійшов висновку, що рішення ЦВК від 2 квітня 2004 року про анулювання результатів виборів у виборчих округах Хуло та Кобулеті не було прийнято у прозорий і послідовний спосіб. ЦВК не навела відповідних і достатніх підстав для свого рішення, а також не забезпечила належних процесуальних запобіжників проти зловживання повноваженнями. Крім того, не вживши додаткових заходів, спрямованих на організацію виборів в округах Хуло та Кобулеті після 18 квітня 2004 року, ЦВК прийняла поспішне рішення про завершення загальнодержавних виборів без будь-якого вагомо обґрунтування. Усунення цих двох округів із загального виборчого процесу порушувало низку вимог верховенства права і призвело *de facto* до позбавлення значної частини населення виборчого права (див., *mutatis mutandis*, справу «Метьюз проти Сполученого Королівства» [ВП] (*Matthews v. the United Kingdom*) [GC], заява № 24833/94, пункти 64-65, ЄСПЛ 1999-І).
142. Отже, відбулося порушення права партії-заявника балотуватися на виборах згідно зі статтею 3 Протоколу № 1 через фактичне позбавлення виборчого права виборців округів Хуло та Кобулеті.

## II. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 14 КОНВЕНЦІЇ

143. Посилаючись на статтю 14 Конвенції, партія-заявник стверджувала, що внаслідок несправедливого виборчого процесу, який оскаржено згідно зі статтею 3 Протоколу № 1, вона не змогла пройти до

парламенту і, отже, була дискримінована на підставі своєї політичної позиції. Стаття 14 Конвенції звучить так:

*«Користування правами та свободами, визнаними в цій Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою – статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження або за іншою ознакою».*

144. Суд нагадує, що стаття 14 існує не як самостійна стаття, а відіграє важливу роль, доповнюючи інші положення Конвенції та протоколів до неї, оскільки вона захищає осіб, які потрапили в подібні ситуації, від будь-якої дискримінації у користуванні правами, встановленими у цих інших положеннях (див. справи «Даджен проти Сполученого Королівства» (*Dudgeon v. the United Kingdom*), 22 жовтня 1981 року, пункт 67, серія А, № 45, та «Шассану та інші проти Франції» [ВП] (*Chassagnou and Others v. France*) [GC], заяви №№ 25088/94, 28331/95 і 28443/95, пункт 89, ЄСПЛ 1999-III).

145. У світлі всіх матеріалів, якими він володіє, Суд не знаходить жодних доказів, які могли б стверджувати, що оскаржувані виборчі механізми – система реєстрації виборців та склад виборчих комісій – або події, які відбулися в Хуло та Кобулеті, були спрямовані виключно на партію-заявника і не вплинули на інших кандидатів, які балотуються на цих виборах.

146. Отже, Суд вважає, що не було порушення статті 14 Конвенції у поєднанні зі статтею 3 Протоколу № 1.

### III. ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 41 КОНВЕНЦІЇ

147. Стаття 41 Конвенції передбачає:

*«Якщо Суд визнає факт порушення Конвенції або протоколів до неї і якщо внутрішнє право відповідної Високої Договірної Сторони передбачає лише часткове відшкодування, Суд, у разі необхідності, надає жертві справедливу сатисфакцію».*

#### А. Матеріальна шкода

148. Партія-заявник вимагала 212 306,30 євро відшкодування матеріальної шкоди. Вона стверджувала, що така сума компенсує витрати, яких вона зазнала у ході виборчих кампаній на чергових і повторних парламентських виборах у 2003-2004 роках. Заявлена сума також передбачала б компенсацію заробітної плати, яку б отримували її члени, якби вони були обрані до парламенту. Нарешті, в цю суму входили кошти, які мали бути виплачені партії-заявнику як політичній партії з державного бюджету у 2007-2008 роках відповідно до чинного національного законодавства про фінансування політичних об'єднань.

149. У відповідь Уряд зазначив, що не існувало причинно-наслідкового зв'язку між вимогами партії-заявника та стверджуваними порушеннями.

150. Суд вважає, що посилення партії-заявника на витрати, яких вона зазнала під час чергових парламентських виборів 2 листопада 2003 року, не має значення, оскільки предметом розгляду були лише обставини, пов'язані з повторними виборами 28 березня 2004 року. Що стосується повторних виборів, Суд ще раз наголошує, що ця заява стосувалась права партії-заявника балотуватися на виборах, а не перемогти на них (див. пункт 121 вище). Не можна припустити, що, якби виборці округів Хуло та Кобулеті проголосували, партія-заявник обов'язково пройшла б до парламенту. Тому Суд не може розглядати питання про те, чи отримували б члени партії-заявника заробітну плату як депутати, чи що витрати на її виборчу кампанію варто розглядати як фінансові збитки. Нарешті, Суд не бачить жодного зв'язку між коштами, які нібито не були сплачені з державного бюджету у 2007-2008 роках, і порушенням, виявленим у зв'язку з повторними виборами 28 березня 2004 року.

151. Отже, Суд не вбачає жодного причинно-наслідкового зв'язку між єдиним порушенням, виявленим у цій справі, та заявленою матеріальною шкодою. Відповідно він відхиляє вимоги партії-заявника за цим пунктом.

#### В. Нематеріальна шкода

152. Щодо відшкодування моральної шкоди партія-заявник вимагала 2 000 000 євро. Вона стверджувала, що зазнала жорстких переслідувань, репресій та дискримінації через свої політичні переконання. Партія-заявник також стверджувала, що зазначена вище сума компенсує той факт, що їй не дозволили потрапити до парламенту, брати участь у політичному житті та реалізувати свої демократичні права.

153. Уряд стверджував, що партія-заявник не довела жодних випадків дискримінації через свої політичні погляди.
154. Суд зазначає, що вимога партії-заявника про відшкодування моральної шкоди здебільшого ґрунтується на твердженнях про дискримінацію і, отже, не стосується єдиного порушення, виявленого у цій справі відповідно до статті 3 Протоколу № 1.
155. Суд допускає, що партія-заявник як юридична особа (див. справу Російської консервативної партії підприємців та інших, цитовану вище, пункт 102, а також справу «"Комерсант Молдови" проти Молдови» (*Kommersant Moldova v. Moldova*), заява № 41827/02, пункт 52, 9 січня 2007 року), могла зазнати певної моральної шкоди через позбавлення виборців Хуло та Кобулеті виборчого права. Однак Суд уважає, що встановлення порушення, а саме свавільного відходу від принципу загального виборчого права, само собою становить достатню справедливую сатисфакцію за порушення права партії-заявника балотуватися відповідно до статті 3 Протоколу № 1.

## С. Судові та інші витрати

### 1. Національне провадження

156. Партія-заявник вимагала 1 832 євро як відшкодування судового збору, сплаченого в рамках національних проваджень, які стосуються різних виборчих спорів, переважно не пов'язаних із цією справою. На обґрунтування своїх вимог партія-заявник надала копії численних судових рішень, що присуджували їй сплату судового збору.
157. Уряд стверджував, що вищезазначена вимога була необґрунтованою.
158. Суд повторює, що, якщо було виявлено порушення Конвенції, він може присудити заявнику компенсацію витрат та видатків, яких зазнав заявник у національних судах, для запобігання чи відшкодування порушення (див. серед інших джерел справу «Папон проти Франції» (*Papon v. France*), заява № 54210/00, пункт 115, ЄСПЛ 2002-VII).
159. У цій справі виявлене порушення стосується позбавлення виборчого права виборців в округах Хуло та Кобулеті. Як впливає з обставин справи, єдиним відповідним провадженням, яке, як можна припустити, могло б запобігти цьому порушенню або виправити його, було те, яке партія-заявник подала до Верховного суду 20 квітня 2004 року (див. пункти 31 і 38 вище). Щодо нього наявні докази лише одного наказу, виданого Верховним судом, який вимагає від партії-заявника сплатити 100 грузинських ларі (приблизно 43 євро) судового збору.
160. Отже, Суд присуджує партії-заявнику 43 євро, відхиляючи решту її вимог про компенсацію судових витрат, яких вона зазнала у національному провадженні.

### 2. Провадження в Суді

161. Пані Й. Рінчану подала до Суду договір про надання юридичних послуг від 28 серпня 2007 року, підписаний нею та головою партії-заявника паном Ш. Нателашвілі. Відповідно до умов цього контракту партія-заявник повинна була сплатити пані Рінчану після підписання 4 165 євро, суму, куди входили податок на додану вартість (ПДВ) у розмірі 19% відповідно до німецького податкового законодавства, за «всі види діяльності», що здійснюється адвокатом в інтересах клієнта. Пані Й. Рінчану також подала копію рахунка-фактури від 3 вересня 2007 року, у якій вимагала від партії-заявника сплатити їй 21 420 євро за її представництво у Суді, куди входили 61,6 години роботи у справі за ставкою 300 євро на годину, зокрема й 19% ПДВ.
162. Уряд зауважив, що з огляду на короткий період, протягом якого партію-заявника представляла пані Й. Рінчану (див. пункт 2 вище), остання сума була необґрунтованою. Він стверджував, що ставка 300 євро на годину за юридичні послуги була непомірною.
163. Суд зазначає, що, оскільки жодних вимог щодо інших представників партії-заявника не було заявлено (див. пункт 2 вище), немає необхідності щодо присудження будь-якої винагороди за їхню участь у провадженні.
164. Що стосується представництва партії-заявника пані Й. Рінчану, Суд спершу нагадує, що національні ставки та практика не є обов'язковими для нього (див. справу Ассанідзе, цитовану вище, пункт 206). Навіть більше, не було доведено, що друга сума в розмірі 21 420 євро була обґрунтованою або обов'язково сплачена партією-заявником (див., серед багатьох джерел, справу Ассанідзе, цитовану вище, пункт 206; справи «Толстой-Милославський проти Сполученого Королівства» (*Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom*), 13 липня 1995 року, пункт 77, серія А, № 316-В, та «Малама проти Греції» (*Malama*

v. *Greece*) (справедлива сатисфакція), № 43622/98, пункт 17, 18 квітня 2002 року). Отже, Суд не може повністю погодитися з цією частиною позову.

165. Постановляючи рішення на засадах справедливості, Суд присуджує партії-заявнику суму в 10 000 євро як відшкодування витрат на її представництво пані Й. Рінчану перед Судом.

#### **D. Пеня**

166. Суд вважає за належне призначити пеню на підставі граничної позичкової ставки Європейського центрального банку, до якої має бути додано три відсоткові пункти.



# НА ЦИХ ПІДСТАВАХ СУД

1. **Постановляє** одностайно, що партія-заявник може стверджувати, що є жертвою згідно зі статтею 34 Конвенції через стверджене порушення статті 3 Протоколу № 1;
2. **Постановляє** одностайно, що не було порушено статтю 3 Протоколу № 1 у зв'язку із впровадженням 27 лютого 2004 року нової системи реєстрації виборців на повторних парламентських виборах 28 березня 2004 року;
3. **Постановляє** п'ятьма голосами проти двох, що не було порушено статтю 3 Протоколу № 1 у зв'язку зі складом виборчих комісій на відповідний час;
4. **Постановляє** одностайно, що було порушено статтю 3 Протоколу № 1 у зв'язку з позбавленням права проголосувати виборців в округах Хуло та Кобулеті;
5. **Постановляє** одностайно, що не було порушено статтю 14 Конвенції, що розглядається у поєднанні зі статтею 3 Протоколу № 1;
6. **Постановляє** одностайно, що встановлення порушення само собою становить справедливую сатисфакцію нематеріальної шкоди, якої зазнала партія-заявник;
7. **Постановляє** одностайно,
  - (a) що упродовж трьох місяців з дати, коли рішення стане остаточним відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції, держава-відповідач має сплатити партії-заявнику 10 043 євро (десять тисяч сорок три євро) відшкодування витрат та видатків, а також суми будь-яких податків, які можуть бути стягнені з партії-заявника;
  - (b) із закінченням зазначеного тримісячного строку до остаточного розрахунку на зазначені суми нараховуватиметься простий відсоток (simple interest) у розмірі граничної позичкової ставки Європейського центрального банку, яка діятиме в період несплати, до якої має бути додано три відсоткові пункти;
8. **Відхиляє** одностайно решту вимог партії-заявника щодо справедливої сатисфакції.

Учинено англійською мовою та повідомлено письмово 8 липня 2008 року відповідно до пунктів 2 і 3 Правила 77 Регламенту Суду.

Саллі ДОЛЛЕ  
(Sally DOLLÉ)

Франсуаз ТЮЛКЕНС  
(Françoise TULKENS)

Секретар

Голова

Відповідно до пункту 2 статті 45 Конвенції та пункту 2 Правила 74 Регламенту Суду до цього рішення додаються такі окремі думки:

- a. думка судді Мулароні, що частково не збігається з думкою більшості;
- b. думка судді Поповіча, що частково не збігається з думкою більшості.

F.T.

S.D.

# ДУМКА СУДДІ МУЛАРОНІ, ЩО ЧАСТКОВО НЕ ЗБІГАЄТЬСЯ З ДУМКОЮ БІЛЬШОСТІ

Я повністю згодна з більшістю щодо аргументації та висновків щодо статусу жертви партії-заявника та першої скарги, поданої нею, а саме системи реєстрації виборців.

Отже, ця думка стосується двох інших скарг, а саме складу виборчих комісій та усунення виборчих округів Хуло та Кобулеті від загальнодержавного підрахунку голосів.

## А. Склад виборчих комісій

Як визнає більшість, у Європі не існує єдиної системи щодо складу та функціонування органів адміністрування виборчого процесу (див. пункти 58-69 та 103 рішення). Відповідно Договірні держави користуються широкою свободою розсуду в цій сфері, якщо обрана система не перешкоджає вільному вираженню думки людей при виборі законодавчого органу.

Отже, ключовим елементом для оцінювання Судом є те, чи були виявлені недоліки достатньо значними, щоб становити порушення статті 3 Протоколу № 1.

Як і більшість, я зауважую, що загальна кількість членів виборчих комісій, яких мав призначити президент Грузії, була особливо значною порівняно з іншими правовими системами в Європі (див. пункти 105-106 рішення). Проте одного цього елемента, на мою думку, було б недостатньо, щоб установити порушення статті 3 Протоколу № 1, оскільки:

- члени, призначені президентом Грузії, не становили більшість у комісіях; та
- я вважаю, що завданням Суду є дослідження конкретних обставин індивідуальної справи, поданої до Суду, а не теоретичних питань.

При цьому на відміну від більшості я вважаю, що у цій справі було порушено статтю 3 Протоколу № 1. Я не поділяю думку, що посилання партії-заявника на Звіт Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами про повторні парламентські вибори від 28 березня 2004 року (див. пункти 50-53 рішення) було недостатнім.

Звіт, поданий Урядом у рамках його зауважень, містить, *inter alia*, такі фрагменти:

*«Робота ЦВК з адміністрування виборів була гідною довіри та професійною. Проте інколи ЦВК, здавалося, перевищувала свої повноваження, наприклад, подовжуючи встановлені законом строки або змінюючи інші законодавчі положення за допомогою наказів. Деякі аспекти виборчого процесу покращилися порівняно з попередніми виборами, хоча окремі рішення ЦВК у післявиборчий період ставлять під сумнів її неупередженість ...*

*Відсутність політичного балансу у виборчих комісіях залишалася джерелом занепокоєння. Деякі ОВК та ДВК не дотримувалися належної дистанції від правлячих партій, а деякі місцеві органи влади втручалися у роботу виборчих комісій нижчого рівня. Пропозиція президента Міхеїла Саакашвілі скоротити кількість призначених ним осіб в ОВК і ДВК із п'яти до трьох вирішує деякі з цих проблем. Однак ці зміни відбулися на пізньому етапі виборчого процесу, і їх варто було поширити на ЦВК. ...*

*Підбиття результатів виборів на окружному рівні було скомпрометоване порушеннями в низці ОВК. У деяких випадках виборчі матеріали доставлялися незапечатаними або неналежно захищеними, протоколи заповнювалися або змінювалися на рівні ОВК, і принаймні в одному випадку члени ОВК «домовлялися» про результати. Розгляд скарг, пов'язаних із виборами, у деяких ОВК також був неналежним.*

*Аналіз результатів ДВК, наданий ЦВК, показав низку аномальних або неправдоподібних результатів у істотній меншості округів. Серед таких аномалій: стрімке зростання явки виборців протягом останніх трьох годин голосування; неправдоподібно висока явка виборців, яка в деяких випадках перевищує 100%, а іноді відбувається в поєднанні з часткою голосів правлячих партій, що перевищує 95%; і випадки надзвичайно високого відсотка недійсних бюлетенів.*

*Загалом через порушення ОВК визнали недійсними результати на п'ятдесяти двох виборчих дільницях. ЦВК скасувала результати у двох округах Аджарії (Хуло та Кобулеті) та розпорядилася провести повторні вибори на 18 квітня, які не відбулися з міркувань безпеки. Рішення ЦВК про скасування результатів та повторні вибори в цілих округах виявилось заснованим на сумнівних юридичних аргументах ...*

*Фактично ЦВК просто скасувала всі результати виборів в округах, не заслухавши показань свідків, не*

з'ясувавши обставини на кожній ДВК і не встановивши достеменно, чи була кількість голосів на анульованих виборчих дільницях достатньою для відповідності критеріям, визначеним у пункті 12 статті 105. Крім того, ЦВК не досліджувала виборчі матеріали. В інших місцях, де результати були анульовані, це робили ОВК або місцеві суди.

Незважаючи на те, що в округах Хуло та Кобулеті відбулися порушення, рішення про анулювання їхніх результатів та призначення повторного голосування виглядало нелогічним на тлі того, що серйозні порушення в інших округах не призвели до анулювання результатів ОВК у них...»

Для мене цього більше ніж достатньо, щоб дійти висновку, що у цьому аспекті було порушено статтю 3 Протоколу № 1.

## **В. Усунення виборчих округів Хуло та Кобулеті з загальнонаціонального підрахунку голосів 18 квітня 2004 року**

Тут я поділяю висновок більшості про те, що було порушення статті 3 Протоколу № 1. Однак я доходжу цього висновку з частково інших причин, ніж ті, на які спиралися мої високоповажні колеги.

Я почну з того, що мій аналіз обмежиться питанням нездатності забезпечити проведення повторних виборів у округах Хуло та Кобулеті під час голосування 18 квітня 2004 року.

Я не поділяю підхід більшості щодо розгляду анулювання результатів виборів у цих округах на підставі розпорядження ЦВК від 2 квітня 2004 року (див. пункти 126-130 рішення). Я вважаю, що цей аспект виходить за рамки нашого дослідження, оскільки партія-заявник ніколи не озвучувала його перед Судом (див. її скарги в пункті 70 вище) або національними судами з дуже простої та зрозумілої причини: під час повторних виборів 28 березня 2004 року партія-заявник не набрала щонайменше 7%, що необхідно для проходження до парламенту. Тому вона була дуже зацікавлена у повторенні цих виборів.

Оскільки роль Суду полягає у розгляді скарг, поданих заявниками, я не бачу жодної переконливої причини для того, щоб розглядати *ex officio* питання, яке було ретельно досліджено та піддано критиці іншими міжнародними органами.

Я зробила б такі зауваження щодо нездатності держави-відповідача забезпечити проведення повторних виборів у Хуло та Кобулеті.

Уряд визнав нездатність зробити це, але вважав, що відповідальність за це варто покласти виключно на владу Аджарії (див. пункти 112-113 і 131 рішення).

Існування напруженості між центральною та аджарською владами напередодні повторних парламентських виборів 18 березня та 18 квітня 2004 року було підтверджено вищезгаданим Звітом Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами (див. пункти 50-53 рішення). З цього Звіту також було зрозуміло, які труднощі виникли під час передвиборчого періоду в Аджарії, де могла відбутися лише пізня і дуже обмежена кампанія, а ЗМІ не мали свободи вираження поглядів.

Тому мені нескладно погодитися з аргументом Уряду-відповідача про те, що ситуація була важкою і небезпечною, і що влада Аджарії несе велику відповідальність за те, що сталося.

Однак залишається фактом те, що вибори у цих двох округах не було проведено.

Я зауважу, що Уряд-відповідач не повідомив Генерального секретаря Ради Європи про відступ від Конвенції відповідно до статті 15 Конвенції. Це єдиний спосіб для Договірних держав обґрунтовано відступити від своїх зобов'язань за Конвенцією та Протоколами до неї, і він супроводжується суворою перевіркою законності, необхідності та пропорційності вжитого заходу Радою Європи та органами Конвенції.

За цих обставин мені не потрібна інша причина, щоб зробити висновок про порушення статті 3 Протоколу № 1 також і у цьому аспекті.

## **ДУМКА СУДДІ ПОПОВІЧА, ЩО ЧАСТКОВО НЕ ЗБІГАЄТЬСЯ З ДУМКОЮ БІЛЬШОСТІ**

Я підтримую думку судді Мулароні, що не збігається з думкою більшості, в частині А щодо складу виборчих комісій.



# **СПРАВА «"ЕРРІ БАТАСУНА" ТА "БАТАСУНА" ПРОТИ ІСПАНІЇ»**

(Заяви № 25803/04 і 25817/04)

---

**РІШЕННЯ**

**СТРАСБУРГ**

**30 червня 2009 року**

**ОСТАТОЧНЕ**

**06.11.2009**

Це рішення набуло статусу остаточного відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції.

## У справі політичних партій «Еррі Батасуна» (Herri Batasuna) та «Батасуна» (Batasuna) проти Іспанії

Європейський суд з прав людини (П'ята секція), засідаючи палатою, до складу якої увійшли:

- Пер ЛОРЕНЦЕН (Peer LORENZEN), Голова,
- Райт МАРУСТЕ (Rait MARUSTE),
- Карел ЮНГВІРТ (Karel JUNGWIERT),
- Ренате ЙЕГЕР (Renate JAEGER),
- Марк ВІЛЛІГЕР (Mark VILLIGER),
- Ізабель БЕРРО-ЛЕФЕВР (Isabelle BERRO-LEFÈVRE), судді,
- Алехандро САЙС АРНАЙС (Alejandro SAIZ ARNAIZ), суддя ad hoc,

та Клаудія ВЕСТЕРДІК (Claudia WESTERDIEK), секретар секції,

Після обговорення за зачиненими дверима 23 червня 2009 року

Постановляє таке рішення, що було ухвалене того дня:

### ПРОЦЕДУРА

1. Справу було розпочато за двома заявами (№ 25803/04 та 25817/04), поданими до Суду проти Королівства Іспанія згідно зі статтею 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (надалі – Конвенція) двома політичними партіями «Еррі Батасуна» та «Батасуна» (надалі – партії-заявники) 19 липня 2004 року.
2. Партії-заявники в Суді представляв пан Д. Руже (*D. Rouget*), адвокат, який практикує в Сен-Жан-де-Люз. Уряд Іспанії (надалі – Уряд) представляв його уповноважений пан І. Бласко (*I. Blasco*), керівник юридичного відділу з питань прав людини Міністерства юстиції.
3. Посилаючись на статті 10 і 11 Конвенції, партії-заявники стверджували, зокрема, що їх розпуск спричинив порушення їхнього права на свободу вираження поглядів та права на свободу об'єднань. Вони скаржилися, що органічний закон № 6/2002 про політичні партії (надалі – ЗПП) (*Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos*) від 27 червня 2002 року, який вони описували як ситуативний закон (*ad hoc*), що не був ані доступним, ані передбачуваним, було застосовано ретроспективно і що їх розпуск не був спрямований на досягнення жодної законної цілі, натомість, на їхню думку, мав на меті припинити будь-яку дискусію та позбавити їх свободи вираження поглядів. Вони вважали, що застосований до них захід не був необхідним у демократичному суспільстві й не відповідав принципу пропорційності. Наостанок, перша партія-заявник зауважила, що дії, на які посилався Верховний суд Іспанії у своєму рішенні від 27 березня 2003 року проти партій-заявників, відбулися за рік до набрання чинності ЗПП, і що діяльність партії «Еррі Батасуна» була припинена навіть попри те, що Верховний суд не визнав її винною у будь-яких подібних діях після набрання чинності відповідним законом. За таких обставин варто було дійти висновку, що закон був застосований до неї ретроспективно.
4. Палата, до якої було передано справу, вирішила об'єднати заяви (пункт 1 Правила 42 Регламенту Суду).
5. Рішенням від 11 грудня 2007 року Палата оголосила заяви частково прийнятними.
6. 1 липня 2008 року Палата повідомила сторони про свій намір передати справу на розгляд Великої палати відповідно до пункту 1 Правила 72. Посилаючись на пункт 2 Правила 72, Уряд заперечив проти такого передання. Відповідно Палата продовжила розгляд справи.
7. Партії-заявники та Уряд подали додаткові зауваження (пункт 1 Правила 59). Після консультацій зі сторонами Палата вирішила, що не було необхідності проводити слухання по суті справи (пункт 3 Правила 59 *in fine*).

## I. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

8. Перший заявник, політична партія «Еррі Батасуна», була заснована 5 червня 1986 року.
9. Другий заявник, політична партія «Батасуна», була заснована 3 травня 2001 року.

### A. Передісторія справи

10. 27 червня 2002 року парламент Іспанії ухвалив органічний закон № 6/2002 про політичні партії. Згідно з пояснювальною запискою до цього закону, він мав на меті деталізувати статті 1, 6, 22 та 23 Конституції Іспанії шляхом внесення змін та оновлень до закону про політичні партії № 54/1978 від 4 грудня 1978 року, зважаючи на досвід, набутий протягом років, а також установити повну та узгоджену нормативно-правову базу щодо політичних партій, яка відображає їхню роль у консолідованій демократії.
11. Основні нововведення, запроваджені новим законом, з'явилися в розділі II про організацію, функціонування та діяльність політичних партій, а також у розділі III про їх розпуск та призупинення їхньої діяльності в судовому порядку.
12. Розділ II визначає основні критерії, спрямовані на забезпечення дотримання конституційної вимоги про те, що організація та функціонування політичних партій повинні бути демократичними і що вони можуть вільно проводити свою діяльність відповідно до Конституції та законодавства. Стаття 9 вимагає від партій дотримуватися демократичних принципів та прав людини, детально описуючи вид діянь, які порушуватимуть указані принципи. Відповідно до пояснювальної записки закон ґрунтується на підході, що будь-який проєкт чи ціль є конституційними за умови, що вони не реалізуються за допомогою дій, які порушують демократичні принципи чи основоположні права громадян. Закон не має на меті заборонити відстоювання ідей чи доктрин, які ставлять під сумнів конституційні засади. Його мета радше полягає в тому, щоб збалансувати свободу та плюралізм із дотриманням прав людини та захистом демократії. У пояснювальній записці зазначено, що партія може бути розпущена лише у разі повторних або систематичних дій, які однозначно доводять наявність недемократичної поведінки, що суперечить демократичному укладу та порушує конституційні цінності, демократію та права громадян. У зв'язку з цим підпункти (a), (b) і (c) пункту 2 статті 9 проводять чітке розмежування між організаціями, які захищають свої ідеї чи програми, якими б вони не були, суворо дотримуючись при цьому демократичних методів і принципів, та тими організаціями, чия політична діяльність пов'язана із толеруванням насильства, політичною підтримкою терористичних організацій або порушенням прав громадян чи демократичних принципів.
13. Розділ III визначає підстави для розпуску політичних партій чи призупинення їхньої діяльності за рішенням суду, а також описує процедуру, яка застосовується в судах. Закон надає «спеціальній палаті» Верховного суду, створеній на підставі статті 61 органічного закону про судоустрій (*Ley Orgánica del Poder Judicial*), юрисдикцію розглядати справи щодо розпуску політичних партій. Крім того, було прийнято положення про особливе першочергове провадження на єдиному рівні юрисдикції, яке може розпочати лише державна прокуратура чи Уряд з власної ініціативи або на запит Палати депутатів чи Сенату. Відповідно до пояснювальної записки до ЗПП указане провадження має на меті поєднати принцип правової визначеності та права на захист із принципом оперативності та розумного строку. Рішення, винесене Верховним судом після завершення цього провадження, може бути оскаржене лише шляхом апеляції за процедурою *amparo* до Конституційного суду. Стаття 12 детально описує наслідки розпуску політичної партії за рішенням суду. Після винесення судом рішення про розпуск партії остання повинна припинити будь-яку діяльність. Крім того, розпущена політична партія не може засновувати політичну організацію чи використовувати існуючу партію з метою проведення діяльності партії, що була визнана незаконною та розпущена. Щоб ухвалити рішення про те, чи існує будь-яке наступництво між існуючою партією та партією, яка була розпущена, Верховний суд зважає на те, чи існує якась «істотна подібність» між структурою, організацією та діяльністю відповідних партій, або враховує інші докази, такі як однаковість їхніх членів чи лідерів, фінансування чи підтримка насильства чи тероризму з їхнього боку. Активи розпущеної політичної партії підлягають ліквідації та передадні до державної скарбниці для використання на соціальні та гуманітарні потреби.
14. ЗПП був опублікований в «Офіційному віснику держави» (*Official Gazette of the State*) 28 червня 2002 року та набув чинності наступного дня.

## **В. Проведення щодо розпуску партій-заявників**

15. Обставини справи, що були представлені сторонами, можна узагальнити так.

### **1. Заснування партій-заявників як політичних партій**

16. Створена як виборча коаліція, політична організація «Еррі Батасуна» взяла участь у загальних виборах 1 березня 1979 року (перші вибори в Іспанії після набрання чинності Конституцією 1978 року). 5 червня 1986 року її було внесено до реєстру політичних партій при Міністерстві внутрішніх справ.
17. Після того, як Верховний суд 1 грудня 1997 року засудив двадцяти трьох членів Національного директорату «Еррі Батасуни» до ув'язнення за співпрацю зі збройною організацією, 2 вересня 1998 року було створено організацію «Еускал Еррітаррок» (надалі – ЕЕ) (*Euskal Herritarrok*), спочатку як об'єднання виборців, а потім як політичну партію для участі у виборах у Країні Басків 25 жовтня 1998 року.
18. 3 травня 2001 року «Батасуна» подала документи до реєстру політичних партій, прагнучи зареєструватися як політична партія.

### **2. Позов автономного уряду Країни Басків щодо оскарження конституційності ЗПП**

19. 27 вересня 2002 року автономний уряд Країни Басків подав позов до Конституційного суду щодо оскарження конституційності ЗПП, критикуючи, зокрема, статті 1(1), 2(1), 3(2), 4(2) і (3), 5(1), 6 і 9, розділ III (статті 10-12) та пункт 2 єдиного перехідного положення цього закону.
20. Рішенням від 12 березня 2003 року Конституційний суд визнав оскаржуваний закон конституційним. Що стосується самого існування такого закону, що передбачає можливість розпуску політичних партій, і його мети, яка, на думку уряду Країни Басків, полягала у «встановленні моделі войовничої демократії, яка впроваджує обмеження для політичних партій, зокрема, шляхом накладання на них не передбаченого Конституцією обов'язку прийняти певний політичний режим чи систему», Конституційний суд зазначив таке:

*«За словами уряду-заявника, аргумент, викладений вище, ґрунтується на посиланнях у деяких пунктах статей 6, 9 та 10 ЗПП на «конституційні цінності, виражені в конституційних принципах та правах людини» (стаття 9(1)), на «демократичні принципи» (статті 6 і 9(2)), на «систему свобод» і на «демократичну систему» (статті 9(2) і 10(2), підпункт (с)), на «конституційний порядок» і «громадський спокій» (стаття 9(2), підпункт (с)). Незважаючи на те, що юридичне значення цих посилань можна зрозуміти лише в контексті кожного з положень, які їх містять, і що кожне з розглянутих положень своєю чергою має тлумачитися у світлі закону та правової системи в цілому, твердження уряду Країни Басків про те, що в нашому конституційному устрої немає місця для моделі «войовничої демократії» у тому значенні, яке надає цьому виразу уряд – а саме моделі, в якій повинно забезпечуватися не лише дотримання, але й позитивне прийняття встановленого порядку, і насамперед Конституції, – повинно бути підкріплено... Оскаржуваний закон не допускає такої моделі демократії. Від самого початку пояснювальна записка закладає принцип розрізнення між ідеями та цілями, які проголошуються політичними партіями, з одного боку, та їхньою діяльністю – з другого, і в ній зазначено, що «єдині цілі, на які прямо накладається заборона, – це ті, які передбачені кримінальним законодавством», тому «будь-який проект чи ціль вважаються конституційними за умови, що вони не реалізуються за допомогою дій, які порушують демократичні принципи чи основоположні права громадян». Отже, щодо аспекту, який у цій ситуації є особливо актуальним, то закон перераховує як підстави незаконності «діяння» – тобто вчинки – політичних партій, які своєю діяльністю, а не кінцевими цілями, проголошеними в їхніх маніфестах, порушують вимоги статті 6 Конституції, про яку оскаржуваний закон лише згадує.*

*...По-друге, і найважливіше, закон не може передбачати жодних інших принципів і цінностей, окрім тих, які проголошені Конституцією, а їхній зміст і обсяг залежать від значення, що випливає з тлумачення позитивних конституційних положень у цілому. Отже, у нашій системі «демократичними принципами» можуть бути лише принципи, характерні для демократичного устрою, що створений на основі інституційної та нормативної тканини, витканої Конституцією, фактичне функціонування якої передбачає існування системи повноважень, прав і противаг, що формує певний варіант демократичної моделі, і саме це передбачає Конституція задля утвердження Іспанії як соціальної та демократичної правової держави (пункт 1 статті 1 Конституції)».*

21. Щодо аргументів партій-заявників про те, що положення закону, а саме деякі випадки, згадані в статті 9(3) (наприклад, мовчазна підтримка), встановили «войовничу демократію» всупереч основним правам на свободу ідеології, участь, вираження поглядів та інформацію, Конституційний суд зазначив таке:

*«...спершу варто описати систему, що передбачена першими трьома пунктами статті 9 ЗПП. У першому пункті йдеться не про будь-яку позитивну прихильність, а лише про повагу до конститу-*



ційних цінностей, яку політичні партії повинні демонструвати в ході своєї діяльності і яка сумісна з найширшою свободою ідеології. Пункт 2 передбачає, що політична партія може бути визнана незаконною лише тоді, коли внаслідок своїх дій вона порушує демократичні принципи, зокрема, коли прагне тим самим підірвати або знищити систему свобод, перешкодити чи покласти край демократичній системі шляхом неодноразового та серйозного вчинення будь-яких діянь, описаних нижче. Наостанок, підпункти (а), (б) і (с) перераховують загальні критерії для визнання партії незаконною у зв'язку із її діяльністю... Що стосується пункту 3 статті 9 ЗПП, некоректне формулювання вступу до цього положення може створити враження, що випадки описаних в ньому діянь є додатковими до тих, які зазначені в попередньому пункті, й тому їх варто тлумачити окремо. Однак системне тлумачення цих двох положень, а також тлумачення всієї статті, що їх містить, показують, що діянням, описаних у пункті 3 статті 9, притаманні загальні ознаки, що передбачені пунктом 2 цієї самої статті. Діяння, зазначені у пункті 3 статті 9 закону, лише конкретизують або пояснюють основні причини протиправності, які загалом окреслені у пункті 2 статті 9 закону. Окреме тлумачення та застосування таких діянь може здійснюватися лише на підставі випадків, передбачених статтею 9(2).

З огляду на це та зважаючи на те, що Конституційний суд не повинен вирішувати, чи можна розглядати саме по собі неосудження [терористичних актів] як неявну підтримку тероризму, все ж зрозумілим є, що символічні дії за певних обставин можуть бути використані для того, щоб легітимізувати терористичні акти або виправдати чи мінімізувати їхні антидемократичні наслідки та опосередковане порушення основоположних прав. За таких обставин говорити про порушення права на свободу вираження поглядів однозначно не можна.

...

Те саме можна зазначити, загалом, про підпункт (с) статті 10(2) ЗПП, у якому зазначено: «якщо своєю діяльністю вона неодноразово та істотно порушує демократичні принципи або прагне зашкодити системі свобод чи зруйнувати її, або перешкодити демократичній системі чи покласти їй край за допомогою діянь, указаних в статті 9». У зв'язку з цим варто також зазначити, що це положення стосується лише діяльності політичних партій і зовсім не поширюється на їхні цілі чи завдання. Отже, формулювання цього положення показує, що підлягають розпуску лише ті партії, які своєю діяльністю, а не ідеологією фактично й активно прагнуть «зашкодити системі свобод чи зруйнувати її».

## 22. Що стосується скарги уряду Країни Басків про те, що розпуск як захід, передбачений законом, був непропорційним, Конституційний Суд зазначив:

«...окремо взяте, жодне з діянь, описаних у статті 9 ЗПП, не може спричинити розпуск партії. Для застосування цього заходу, як зазначено в статті 9(2), відповідні діяння мають бути «неодноразовими і серйозними». Крім того, варто зазначити, що в ситуації існування партії, яка своєю діяльністю співпрацює з тероризмом або підтримує його, ставить під загрозу збереження плюралістичного порядку, проголошеного Конституцією, а також небезпеки, що зумовлена вказаними діями, розпуск може бути єдиною санкцією, здатною відшкодувати шкоду, заподіяну правопорядку. Насамкінець, варто наголосити, що стаття 6 Конституції містить визначення партії. Відповідно до Конституції партія може вважатися партією лише в тому випадку, якщо вона є вираженням політичного плюралізму. Отже, розпуск партії, діяльність якої підриває плюралізм і більшою чи меншою мірою дестабілізує демократичний лад, цілком прийнятний із точки зору Конституції. Аналогічно Європейський суд з прав людини вважав, що попри те, що державам варто залишати вузькі дискреційні повноваження в частині розпуску політичних партій, якщо над властивим демократії плюралізмом ідей і партій нависає загроза, держава може запобігти здійсненню політики, яка зумовлює цю загрозу [справа «Рефак Партісі» (Партія добробуту) та інші проти Туреччини» [ВП] (Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey) [GC], заяви № 41340/98, 41342/98, 41343/98 та 41344/98, 31 липня 2001 року].

... недостатньо встановити наявність лише однієї з дій, описаних у законі. Навпаки, ці дії мають здійснюватися «неодноразово і серйозно» (стаття 9(2)) або бути «повторними чи систематичними» (стаття 9(3)). ... Наостанок, [відповідні положення] описують особливо серйозні діяння та визначають як підстави для розпуску лише ті, які явно несумісні з мирними та законними засобами, що є істотним складником процесу політичної участі, щодо якого Конституція вимагає від політичних партій надавати свою фахову підтримку. ...Отже, критерії, встановлені практикою Європейського суду з прав людини щодо розпуску політичних партій, були дотримані (справи «Об'єднана комуністична партія Туреччини та інші проти Туреччини» (United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey), 30 січня 1998 року, Reports of Judgments and Decisions 1998-I; «Соціалістична партія та інші проти Туреччини» (Socialist Party and Others v. Turkey), 25 травня 1998 року, Reports 1998-III; «Партія свободи і демократії (ÖZDEP) проти Туреччини» [ВП] (Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey) [GC], заява № 23885/94, ЄСПЛ 1999-VIII; «"Рефак Партісі" (Партія добробуту) та інші проти Туреччини» [ВП] (Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey) [GC], заяви № 41340/98, 41342/98, 41343/98 і 41344/98 від 31 липня 2001 року, ЄСПЛ 2003-II; «Язар та інші проти Туреччини» (Yazar and Others v. Turkey), заяви № 22723/93, 22724/93 і 22725/93, ЄСПЛ 2002-II, і «Дікле від імені ДЕП (Демократичної партії) проти Туреччини» (Dicle on

*behalf of the DEP (Democratic Party) v. Turkey*), заява № 25141/94, 10 грудня 2002 року). Ця судова практика стверджує, що для дотримання Європейської конвенції з прав людини розпуск партії має задовольняти певні критерії, а саме: (a) закон має передбачати обставини та причини розпуску (норми, що є предметом розгляду, чітко дотримуються цього критерію, оскільки вони викладені в офіційному законі); (b) розпуск повинен мати законну мету (яка, як зазначено вище, в цій справі полягає у захисті демократичного процесу політичної участі шляхом усунення будь-якої організації-об'єднання, подібної до партії, яка проводить діяльність, що не входить до конституційного визначення політичних партій); і (c) розпуск має бути «необхідним у демократичному суспільстві» (продемонстровано в контексті вищезазначеного аналізу конкретних причин розпуску, передбачених законом).

...Той факт, що засуджених терористів регулярно призначають на керівні посади або вносять до списків кандидатів на виборах, можна розглядати як вираження підтримки терористичних методів, що суперечить обов'язкам, які покладає Конституція на всі політичні партії. Крім того, той факт, що така практика може бути врахована, лише якщо засуджені терористи не «відмовилися публічно від терористичних цілей і методів», не можна тлумачити як зобов'язання відмовитися від попередньої діяльності. Положення, про яке йдеться [стаття 9(3)(c)], має лише перспективну дію і застосовується лише до політичних партій, які очолюються засудженими терористами чи від яких вони балотуються. Вказане положення передбачає як причини розпуску регулярно залучення осіб, яких можна законно вважати прихильниками саме терористичних методів, а не будь-яких ідей і програм, які терористичні організації можуть прагнути реалізувати...»

23. Насамкінець, стосовно скарги уряду Країни Басків про порушення принципу недопущення ретроспективного застосування щодо статті 9(4) ЗПП та пункту 2 єдиного перехідного положення, Конституційний суд постановив:

«Для цілей застосування статті 9(4) ЗПП, яка перелічує чинники, що можуть бути враховані під час оцінки та характеристики діяльності, яка може призвести до розпуску політичної партії, вищезгаданий пункт характеризує як незаконне «створення на дату, що безпосередньо передує дню набрання чинності або наступна за ним, політичної партії, яка проводить діяльність характерну для іншої партії або стає правонаступницею такої партії з метою ухилення від застосування щодо неї положень цього закону». У такому формулюванні це положення не можна вважати неконституційним, оскільки цілком зрозуміло, що його єдина мета полягає в тому, щоб дозволити застосовувати статтю 9(4) ЗПП «до діяльності, яка проводиться після набрання органічним законом чинності», про що в ньому і зазначено. За жодних обставин вказане положення не передбачає оцінювання діяльності та окремих дій, що відбулися до прийняття ЗПП, оскільки релевантними вважаються лише ті, що відбулися після набрання чинності законом.

Іншими словами, у законі конкретно зазначено, що різні причини, які можуть призвести до розпуску партії, можуть бути враховані лише після набрання ним чинності. Діяльність, що розглядається окремо, і «тривалий характер або повторення» діяльності, згаданої в статті 9(4), на яку посилається перехідне положення, проводиться після набрання ЗПП чинності. І все ж для цілей визначення значущості цієї діяльності та її оцінки в контексті загальної поведінки відповідної партії (і лише з цією метою, оскільки було б неконституційним брати до уваги поведінку партії до дати набрання чинності законом, щоб обґрунтувати визнання її незаконною, оскільки це було б порушенням принципу недопущення ретроспективного застосування, закріпленого в пункті 3 статті 9 Конституції), цілком можливо взяти до уваги те, що закон називає «траєкторією» відповідної партії (стаття 9(4)), яка може охоплювати дії до набрання чинності цим законом, але це аж ніяк не може розглядатися як ретроспективна дія відповідно до Конституції».

24. Конституційний суд також відхилив скарги на підставі принципу *non bis in idem*, відсутності передбачуваності та виняткового характеру закону, а також особливостей судового розгляду та тверджень щодо системи створення та реєстрації політичних партій. Відповідно Конституційний суд відхилив вимоги партій-заявників, зазначивши в пункті 23 обґрунтування свого рішення, що статті 3(1), 5(1), 9(2) і (3) та пункт 2 єдиного перехідного положення ЗПП є конституційними тільки якщо «будуть тлумачитися відповідно до умов, викладених у пунктах 10, 11, 12, 13, 16, 20 та 21» рішення суду.
25. Згодом уряд Автономного співтовариства Країни Басків подав заяву до Суду (№ 29134/03), яку 3 лютого 2004 року визнали неприйнятною на підставі несумісності *ratione personae*.

### 3. Провадження щодо розпуску партій-заявників

26. Між тим, постановою від 26 серпня 2002 року, винесеною в рамках кримінального провадження щодо незаконного об'єднання (ст. 515 Кримінального кодексу Іспанії), головний слідчий суддя № 5 Національного суду (*Audiencia Nacional*) наказав призупинити діяльність «Батасуни» та закрити на три роки будь-які штаб-квартири та офіси, якими могли користуватися «Еррі Батасуна» та «Батасуна». Те саме стосувалося ЕЕ, яка не є заявником у Суді.

27. 2 вересня 2002 року, імплементуючи угоду, прийняту Радою міністрів 30 серпня 2002 року, генеральний прокурор (*Abogado del Estado*) подав заяву до Верховного суду від імені уряду Іспанії про розпуск політичних партій «Еррі Батасуна», ЕЕ та «Батасуна» на тій підставі, що вказані партії порушили новий ЗПП шляхом учинення дій, які вичерпно продемонстрували поведінку, що не відповідає демократії, конституційним цінностям, демократичній практиці та правам громадян.
28. Того самого дня державний радник (*Procurador General*) також подав заяву до Верховного суду щодо розпуску політичних партій «Еррі Батасуна», ЕЕ та «Батасуна» відповідно до статті 10 та наступних статей ЗПП. У своїй заяві він просив Верховний суд визнати вказані партії незаконними і наказати вилучити їх із реєстру політичних партій, наказати їм негайно припинити свою діяльність і поширити дію закону на будь-яку партію, що була недавно створена у супереччю положенням закону, або яка є наступницею будь-яких із вказаних партій, ліквідувати їхні активи та розпустити їх відповідно до статті 12(1) ЗПП.
29. 10 березня 2003 року «Батасуна» звернулася з проханням про передання попереднього питання щодо конституційності ЗПП до Конституційного суду, оскільки вважала, що закон у цілому та деякі його окремі статті, порушують права на свободу об'єднань, свободу вираження поглядів і свободу думки, а також принципи законності, правової визначеності, недопущення ретроспективного застосування жорсткіших кримінальних законів, пропорційності та принцип *non bis in idem*, а також права брати участь у державних справах.
30. Одноставним рішенням від 27 березня 2003 року Верховний суд відмовився передати питання «Батасуни» до Конституційного суду, вказавши, що заперечення цієї організації щодо конституційності ЗПП вже були розглянуті та відхилені у рішенні Конституційного суду від 12 березня 2003 року. Він визнав «Еррі Батасуну», ЕЕ та «Батасуну» незаконними і оголосив про їх розпуск відповідно до статей 9(2) і (3) ЗПП на тій підставі, що вони були складником «терористичної стратегії тактичного відділення». Суд уважав, що між цими трьома партіями, а також між ними та терористичною організацією ЕТА – «триєма організаціями, що мають майже однакову ідеологію... і, крім того, жорстко контролюваними цією терористичною організацією» – було встановлено значну схожість. Суд дійшов висновку, що насправді існувала «єдина організація, а саме терористична організація ЕТА, що приховувалася за цими нібито окремими юридичними особами, створеними в різний час у рамках процесу «операційного наступництва», наперед спланованого ЕТА». Суд також ліквідував активи цих партій відповідно до статті 12(1)(с) того самого закону.
31. Верховний суд зазначив у своєму рішенні, що, хоча політичні партії є невід'ємним складником політичного плюралізму, вони повинні проводити свою діяльність та досягати своїх цілей і завдань відповідно до закону та демократичних процесів, заявивши при цьому, що не можна толерувати діяльність, пов'язану із застосуванням насильства або обмеженням основоположних прав інших осіб. Верховний суд посилався на конституційну систему Іспанії, яка, на його думку, не була моделлю «войовничої демократії» на відміну від інших правових систем, оскільки єдиною умовою, що накладається на вираження дисидентських позицій, була повага до прав інших. Суд зазначив, що ЗПП визнає, що будь-який проєкт або ціль є конституційними за умови, що вони не «реалізуються за допомогою діяльності, яка порушує демократичні принципи або основні права громадян». У зв'язку з цим суд зазначив, що за законом політичні партії можуть бути визнані незаконними лише на підставі «діяльності», яка складається з серйозних і повторних дій. У цій справі, на думку Верховного суду, заклики до насильства, які є підставою обмеження свобод відповідних партій, впливають із умисного розподілу завдань між тероризмом і політикою, при цьому ЕТА розробила «обґрунтування необхідності тероризму як одну з функцій», покладених на «Еррі Батасуну».
32. Беручи до уваги історичний та соціальний контекст боротьби з тероризмом в Іспанії, Верховний суд постановив, що терористична організація ЕТА та її організація-супутник «Координатора Абертцале Соціаліста» (*Koordinadora Abertzale Sozialista – KAS*) керували «Еррі Батасуною» з моменту її створення. У цьому висновку суд покладався на докази, що демонструють існування ієрархічних зв'язків між трьома організаціями та показують, зокрема, що КАС як делегат ЕТА контролювала процес призначення найвищого керівництва «Еррі Батасуни» та її наступників (ЕЕ і «Батасуни») і брала у ньому участь. Верховний суд постановив, що «Еррі Батасуна» була створена у зв'язку із бажанням ЕТА «органічно та структурно» розділити збройну боротьбу і масову діяльність, що зумовило «чітку ієрархічну підпорядкованість» відповідних партій терористичній організації ЕТА. У зв'язку з цим суд посилався на внутрішній документ КАС, в якому зазначено таке:

*«КАС... вважає, що збройна боротьба в поєднанні з масовою боротьбою та інституційною боротьбою – останні служать цілям першої – є запорукою просування та торжества революції; масова боротьба також потребує історичного союзу Народної єдності, фізичним проявом якого є «Еррі Батасуна».*

33. Щодо «оперативного наступництва», яке існує між трьома політичними партіями, що були визнані незаконними, Верховний суд посилався на той факт, що одні й ті самі особи займали відповідальні посади в трьох організаціях – зокрема, їхній речник А.О., – і належали до різних депутатських груп. Суд також урахував, що існували приміщення, якими користувалися всі три відповідні партії. Що стосується зв'язків між партіями-заявниками та терористичною організацією ЕТА, суд зазначив, що кілька їхніх членів, зокрема їхній речник А.О., були засуджені за злочини, пов'язані з тероризмом.
34. Верховний суд постановив, що наведені нижче докази після дати набрання чинності ЗПП продемонстрували, що політичні партії-заявники були інструментами терористичної стратегії ЕТА.
- 3 липня 2002 року «Батасуна» відмовилася призначити представників до баскського парламентського комітету, відповідального за становище та потреби жертв тероризму, оскільки вважала його «політичним, маніпульованим і упередженим».
  - 3 липня 2002 року, реагуючи на ухвалу головного слідчого судді № 5 Національного суду від 03.07.2002 року, згідно з якою «Батасуна» була притягнута до цивільно-правової відповідальності за шкоду, заподіяну вуличним насильством (*kale borroka*), А.О., речник цієї організації, закликав баскський народ «енергійно реагувати на цю нову атаку» і критикував рішення за провокування «серйозної та антидемократичної ситуації».
  - 7 липня 2002 року, під час ушанування річниці битви під Монте-Альбертією 1936 року, А.О. зробив таку заяву:  
*«Ми повинні продовжувати працювати і боротися в рамках закону або поза ними. Реальність така, що ми не похитнемося, адже ми перебуваємо на тому етапі історії, коли процес, який ми розпочали, має стати незворотним».*
  - 13 липня 2002 року міський голова і член муніципальної ради від «Батасуни» муніципалітету Лесо взяли участь у демонстрації на підтримку терористів ЕТА, які проживають у Венесуелі.
  - 16 липня 2002 року на мітингу біля штабу військово-морських сил Сан-Себастьяна речник муніципалітету від «Батасуни», іменований Х.Л., пояснив, що метою цієї демонстрації було дати зрозуміти органам державної влади, «що вони не можуть безкарно вештатися в "Еускал Ерріа"».
  - 19 липня 2002 року Х.Е.Л., речник від «Батасуни» в муніципалітеті Віторія, заявив, що «Батасуна» «не вимагала, щоб ЕТА припинила вбивства, але не хотіла, щоб "Еускал Ерріа" вдавалася до будь-якого виду насильства, і хотіла, щоб ті, хто брав участь у цьому, припинили своє існування».
  - На пленарному засіданні муніципальної ради 30 липня 2002 року «Батасуна» відмовилася засудити кампанію погроз на адресу членів ради від Баскської соціалістичної партії (PSE-EE) в муніципалітеті Амореб'єта.
  - На пресконференції 2 серпня 2002 року щодо можливої передачі Іспанії К.Б., учасника ЕТА, засудженого у Франції, міський голова і очільник Комітету з прав людини муніципалітету Ондарроа, Л.А. і А.А., члени «Батасуни», заявили, що вони підтримали К.Б. і «всіх, хто [був] у такій самій ситуації».
  - «Батасуна» та її лідери відмовилися засудити теракт у місті Санта-Пола 4 серпня 2002 року, під час якого загинуло двоє людей. У зв'язку з цим під час пресконференції в Памплоні А.О. назвав цю подію «болісним наслідком» неспроможності вирішити «політичний конфлікт» у країні Басків і звинуватив прем'єр-міністра Іспанії [на той час Х. М. Аснара] «в тому, що він несе найбільшу міру відповідальності» за «те, що [сталось] [у] той час і що [може] статися в майбутньому».
  - Муніципалітети, якими керує «Батасуна», і сайт цієї партії використовували анаграму Gestoras pro Amnistía, організації, яка була визнана незаконною головним слідчим суддею № 5 Національного суду і внесена до Європейського списку терористичних організацій (Спільна позиція Ради 2001/931/PESC).
  - На демонстрації, організованій «Батасуною» в Сан-Себастьяні 11 серпня 2002 року та під керівництвом лідерів «Батасуни» А.О., Х.П. і Х.А, звучали гасла на підтримку в'язнів ЕТА та погрозливий вирази, такі як «*borroka da bide bakarra*» («боротьба – єдиний вихід»), «*zuek faxistak zarete terroristak*» («ви, фашисти – справжні терористи») або «*gora ETA militarra*» («хай живуть бійці ЕТА»).
  - 12 і 14 серпня 2002 року міські ради муніципалітетів, якими керує «Батасуна», розклеїли на своїх фасадах плакати на підтримку тероризму або тих, хто займається тероризмом, натякаючи на переміщення «баскських ув'язнених до Країни Басків», демонструючи при цьому фотографії кількох терористів.
  - На пресконференції «Батасуни», що відбулася в Більбао 21 серпня 2002 року, А.О. критикував

«стратегію геноциду, яку проводить іспанська держава» і проголосив, що баскський народ збирається «організуватися» і «боротися», щоб жоден «дрібний іспанський фашист» ніколи більше не міг вказувати баскам, якими мають бути їхні інституції. Він також попередив уряд Автономного співтовариства Країни Басків (націоналістична урядова коаліція), що, якщо він візьме участь у закритті штабу «Батасуни», це призведе до «небажаного сценарію», а наступного дня ЗМІ інтерпретували цей вислів як «загрозу для баскської виконавчої влади».

- Під час інтерв'ю газеті *Egunkaria* 23 серпня 2002 року Х.У., представник «Батасуни» в баскському парламенті, заявив, що «ЕТА підтримувала збройну боротьбу [не] заради розваги, але [це] організація, яка усвідомлює необхідність використовувати всі можливі засоби для протистояння державі».
- 23 серпня 2002 року на зустрічі «Батасуни», яка відбулася в Більбао після організованої цією партією демонстрації проти її розпуску, Х.П. критикував лідерів Баскської націоналістичної партії за дотримання іспанського законодавства, звинувачуючи їх у відсутності «національної гідності». Він також закликав учасників «вийти на вулицю та енергійно реагувати».
- Муніципалітети, якими керують зазначені партії, виступали за терористичні дії, про що свідчить той факт, що двох терористів ЕТА було визнано почесними громадянами (*hijo predilecto*) муніципалітетів Легаспія та Салдібія.
- Із 29 червня 2002 року представники місцевої ради від «Батасуни» у Віторії та Ласарте-Орії вчиняли акти переслідування щодо представників ненаціоналістичних партій, що сприяло створенню атмосфери громадянського протистояння.
- Муніципалітети, якими керує «Батасуна», демонстрували карикатури та плакати із закликом до боротьби проти держави, представників державної влади, інших політичних партій або членів цих партій, зокрема, прем'єр-міністра іспанського уряду та лідерів Народної партії та Іспанської соціалістичної партії.
- Після набуття чинності ЗПП три партії, про які йдеться в цій справі, продовжували дотримуватись тієї самої стратегії доповнення дій терористичної організації ЕТА на політичному рівні в контексті спільно організованого «оперативного наступництва».

35. Посилаючись на вищенаведені докази, Верховний суд постановив, що діяльність політичних партій-заявників, яка проявляється у поведінці відповідно до стратегії, визначеної терористичною організацією ЕТА, полягала у «наданні допомоги та політичної підтримки діям терористичних організацій із метою повалення конституційного ладу або серйозного порушення громадського спокою» у значенні статті 9(2)(c) ЗПП. Суд дійшов висновку, що поведінка, в якій були звинувачені партії-заявники, відповідає випадкам, зазначеним у підпунктах (a), (b), (d), (f) і (h) пункту 3 статті 9 цього закону. По-перше, суд зазначив, що деякі описані дії, такі як демонстрація «Батасуни» в Сан-Себастьяні, де лунали гасла на підтримку ЕТА, можна охарактеризувати як явну політичну підтримку тероризму, тоді як інші діяння, такі як відмова «Батасуни» та її лідерів засудити теракт у Санта-Полі 4 серпня 2002 року, мали на меті «виправдати терористичні дії та мінімізувати їхнє значення та порушення основоположних прав, що випливають із них». У зв'язку з цим Верховний суд постановив:

*«У конституційному контексті не можна толерувати існування політичних партій, які, з інтелектуальної точки зору, не висловлюють чіткої та однозначної позиції проти терористичної діяльності або які з умисною неоднозначністю систематично намагаються приховати той факт, що вони не заперечують злочинні дії, офіційно висловлюючи жаль щодо наслідків цього, але не засуджуючи будь-яким способом варварську поведінку тих, хто спричиняє такі дії через застосування насильства для досягнення своїх цілей.*

...

*Для цілей цього провадження неодноразово, стратегічну та систематичну відсутність висловлювання політичної партії щодо терористичної діяльності можна тлумачити з політичної та конституційної точки зору лише як явну ознаку їхнього «прийняття шляхом замовчування» або «опосередкованого прийняття», тобто як їхню згоду з аргументами винуватців цих злочинних дій та мовчазне визнання насильства як засобу досягнення поставлених цілей, яких у нашій конституційній системі дозволено досягати лише мирними засобами».*

36. По-друге, суд постановив, що інші дії, в яких були звинувачені партії-заявники, такі як переслідування представників ненаціоналістичних партій у муніципалітетах Віторія та Ласарте-Орія, сприяли виникненню атмосфери громадянського протистояння, що мало на меті залякати противників тероризму та позбавити їх свободи переконань.

37. По-третє, суд зауважив, що така поведінка, як публічне позначення в'язнів ЕТА як політичних в'язнів

або використання анаграми Gestoras pro Amnistía, доводить, що відповідні партії використовували символи, які відображають тероризм або насильство. Нарешті, суд зазначив, що партії-заявники також брали участь у заходах, які прославляють терористичні дії.

38. Розглядаючи питання необхідності та пропорційності розпуску партій-заявників, Верховний суд зауважив, що він враховує текст Конвенції та практику ЄСПЛ, які слугуватимуть орієнтиром у тлумаченні основних конституційних прав відповідно до пункту 2 статті 10 Конституції Іспанії. Суд уважав, що з огляду на часті заклики до насильства з боку партій-заявників, як це встановлено доказами вище, розпуск партій-заявників був виправданим із метою захисту основоположних прав інших осіб як «необхідного елемента демократії». Верховний суд посилався, зокрема, на рішення Суду у справі «"Рефах Партісі" (Партія добробуту) та інші проти Туреччини» [ВП] (*Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey*) [GC], заяви № 41340/98, 41342/98, 41343/98 та 41344/98, ЄСПЛ 2003-II, враховуючи, що це рішення наклало на партії, які стверджують, що виконують функції в демократичному суспільстві, реальний юридичний обов'язок відмежовуватися від будь-яких неоднозначних або нечітких висловлювань щодо застосування насильства (там само, пункт 131). Крім того, суд вказав, що заклики до насильства у справі, яка ним розглядалася, виглядали більш відвертими, ніж ті, про які йдеться у справі, поданій до Суду.

#### 4. Апеляція до Конституційного суду за процедурою *amparo*

39. «Батасуна» та «Еррі Батасуна» подали дві апеляції на рішення Верховного суду за процедурою *amparo* до Конституційного суду.
40. У своїх апеляціях вони насамперед скаржилися на відсутність неупередженості голови Верховного суду, який був суддею-доповідачем у провадженні, за результатами якого відбувся їх розпуск, хоча він також очолював Судову раду – орган, який видав позитивний звіт щодо законопроекту, внаслідок якого було прийнято відповідний закон. Скаржники стверджували, що поєднання в одній особі юрисдикційних та консультативних функцій призвело до втрати об'єктивної неупередженості. «Батасуна» посилалася щодо цього на пункт 2 статті 24 Конституції (право на справедливий розгляд перед незалежним і безстороннім судом).
41. По-друге, партії-заявники стверджували, що гарантії справедливого судового розгляду не були суворо дотримані, оскільки розпуск «Батасуни» був зумовлений, *inter alia*, діями, приписуваними окремим членам муніципальних рад Салдібії та Легаспії, які надали статус почесних громадян (*hijo predilecto*) особі, підозрюваній в участі в ЕТА, та учаснику ЕТА, який був засуджений і відбув покарання, при цьому ці факти були встановлені *ex parte*, після завершення стадії провадження, під час якої могли бути представлені нові докази, і партіям-заявникам не була надана можливість захистити себе від таких звинувачень.
42. По-третє, скаржники посилалися на порушення презумпції невинуватості, стверджуючи, що факти, які вважалися доведеними в рішенні Верховного суду, ґрунтувалися на одному пресрелізі й що «Батасуни» та її учасникам приписали вчинення дій, пов'язаних з іншою політичною організацією, а саме ЕЕ. Навіть більше, скаржники критикували рішення від 27 березня 2003 року за те, що в ньому вважалося встановленим фактом, що «Батасуна» була створена на основі угоди між лідерами «Еррі Батасуни» і ЕТА, і що «Еррі Батасуна», ЕЕ і «Батасуна» насправді були однією організацією, якій ЕТА доручила певні функції і яка діяла за вказівками останньої, тоді як ці звинувачення фактично ґрунтувалися на документах, що не мають доказової сили, та на свідченнях свідків-експертів, які працюють на уряд Іспанії.
43. По-четверте, і наостанок, партії-заявники вважали, що їхнє право на свободу вираження поглядів, думки та об'єднань було порушено в результаті їхньої ліквідації.
44. Двома однотайними рішеннями від 16 січня 2004 року Конституційний суд відхилив скарги.
45. У рішенні за апеляцією «Батасуни» за процедурою *amparo* Конституційний суд відтворив аргументи, викладені у його рішенні від 12 березня 2003 року, що суперечать позиціям партій-заявників щодо «войовничої демократії». Суд зазначив, що «будь-який проект або ціль [були] конституційними за умови, що вони [реалізовувалися] не за допомогою діяльності, яка порушує [порушувала] демократичні принципи або основні права громадян». Суд також зазначив, що «конституційність статті 9 ЗПП була визнана рішенням № 48/2003» і що «відповіді на заперечення «Батасуни» щодо конституційності [поведінки, описаної положеннями відповідного закону] можна знайти в правових засадах цього закону».
46. Конституційний суд зазначив:

«Відмова політичній партії засудити терористичні акти в певних випадках може розглядатися як «[...] мовчазна політична підтримка тероризму» [стаття 9(3)(а) ЗПП] або «легітимізація терористичних

дій в політичних діях» [стаття 9(3)(а) ЗПП], оскільки це може виправдати тероризм або мінімізувати його значення... Відмова засудити терористичні дії також є мовчазним або опосередкованим проявом певного ставлення до терору ... На тлі тероризму, який триває понад тридцять років, коли відповідальні за нього завжди легітимізують терор, заявляючи про протистояння між силами однакового характеру і представляючи його як єдине можливе рішення нібито історичного конфлікту, відмова партії засудити конкретний теракт, що, безсумнівно, відображає бажання цієї партії відмежуватися від засуджувальної позиції інших партій щодо таких дій, має неабияке значення, оскільки відображає позицію партії, яка намагалася представити явище тероризму як неминучу реакцію на минулі події і несправедливу агресію держави, постраждалої від тероризму ... Крім того, ... відмова засуджувати [терористичні акти] у поєднанні з серйозними та повторюваними діями та поведінкою вказує на толерування терору, що суперечить організованому співіснуванню в умовах демократичної держави ... Отже, варто зробити висновок, що не було б нерозумним або помилковим брати до уваги факти, встановлені в судовому провадженні, з дотриманням усіх гарантій що поширюються на підстави для розпуску, передбачені ЗПП, – неконституційність якого *in abstracto* була унеможливлена рішенням Конституційного суду № 48/2003 – тому унеможлиблюється будь-яка спроба порушення статті 24 Конституції, а також відсутність порушення основоположних суттєвих прав, таких як право на політичні об'єднання (статті 22 і 6 Конституції), право на свободу совісті (пункт 1 статті 16 Конституції) та право на свободу вираження поглядів (підпункт «а» пункту 1 статті 20 Конституції)».

47. Нарешті, в обґрунтуванні свого рішення Конституційний суд указав, що у своїй апеляції «Батасуна» буквально стверджувала, що ефект ЗПП «полягав у тому, щоб позбавити ідеології, які пов'язані з тероризмом та насильством, будь-якої можливості законно розвиватися, порушуючи при цьому процесуальне визначення демократії», і стверджувала, що відповідний закон визнав незаконним «сам факт надання політичної та ідеологічної підтримки діям терористичних організацій із метою повалення конституційного ладу». Суд постановив, що цей «зв'язок із тероризмом і насильством» ... «виходить за межі дозволеної Конституцією сфери здійснення свободи об'єднань та свободи вираження поглядів і, отже, може бути заборонений демократичним законодавчим органом».
48. Щодо апеляції «Еррі Батасуни» за процедурою *amparo* Конституційний суд знову посилався на своє рішення від 12 березня 2003 року, в якому вказав, що різні причини розпуску партій можуть бути враховані лише з моменту набрання чинності законом, зазначивши, однак, що «з метою визначення значущості [дій, вказаних у Законі] та оцінки їхньої важливості з огляду на загальну поведінку відповідної партії (і лише для таких цілей, оскільки врахування поведінки, що мала місце до набрання чинності законом як обґрунтування визнання партії незаконною, [було б] неконституційним, оскільки це [порушило б] принцип недопущення ретроспективного застосування, закріпленний у пункті 3 статті 9 Конституції), проте [було] цілком можливо взяти до уваги те, що закон називає «траєкторією» відповідної партії (стаття 9(4)), яка могла передбачати поведінку до набрання чинності законом, і це не могло б за жодних обставин вважатися випадком ретроспективного застосування, забороненого Конституцією». Конституційний суд указав, що партія-заявник була розпущена не через дії, що передували набранню чинності законом, чи поведінку, приписувану іншим партіям, а через те, що «Батасуна», «Еррі Батасуна» та ЕЕ утворювали «послідовні втілення» одного явища – а саме політичної організації, що використовується як інструмент терористичної групи для незаконних цілей – а отже де-факто були ліквідовані послідовні форми, яких набувала одна політична партія, і що розпуск, оголошений Верховним судом, ґрунтувався на послідовних обставинах, визнаних такими, що їх можна повною мірою приписати партії-заявнику, в контексті того, що Верховний суд визнав три розпущені партії ідентичними по суті».
49. Наостанок, Верховний суд відхилив скарги щодо відсутності неупередженості та недотримання принципу змагальності як такі, що не мають жодної конституційної підстави.

## 5. Подальші події

50. 6 червня 2007 року ЕТА припинила перемир'я, оголошене 24 березня 2006 року. З того моменту в Іспанії відбулося кілька терактів із летальними наслідками.

## II. ВІДПОВІДНЕ НАЦІОНАЛЬНЕ ТА МІЖНАРОДНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

### А. Конституція Іспанії

#### Стаття 6

*«Політичні партії є формою вираження політичного плюралізму; вони сприяють формуванню та вираженню волі людей і є важливим інструментом політичної участі. Їх створення та діяльність вільно дозволені, якщо вони дотримуються Конституції та законів. Їхня внутрішня структура та їхнє функціонування мають бути демократичними».*

#### Стаття 22

- «1. Визнається право на свободу об'єднань.*
- 2. Об'єднання, чії цілі чи засоби визначені законом як кримінальне правопорушення, є незаконними.*
- 3. Об'єднання, утворені на основі цієї статті, повинні бути занесені до реєстру виключно з метою інформування громадськості.*
- 4. Об'єднання можуть бути ліквідовані або їхня діяльність може бути призупинена виключно на підставі вмотивованого рішення суду.*
- 5. Таємні та парамілітарні об'єднання заборонені».*

### В. Закон № 6/1985 від 1 липня 1985 року – закон про судоустрій (зі змінами, внесеними органічним законом № 6/2002 від 27 червня 2002 року про політичні партії)

#### Стаття 61

*«1. Палата, до складу якої входять голова Верховного суду, голови різних відділів, а також найстарший і найпізніше призначений суддя кожної палати, розглядає:*

- (i) заяви про перегляд судових рішень ...;*
- (ii) відводи [голови Верховного суду, головам різних відділів або більше ніж двом старшим суддям відділів];*
- (iii) позови про притягнення до цивільної відповідальності голів відділів...;*
- (iv) розслідування та вирішення скарг проти голів відділів;*
- (v) звинувачення у судовій помилці, висунуті проти відділу Верховного суду;*
- (vi) процедури оголошення незаконності й подальшого розпуску політичних партій відповідно до органічного закону № 6/2002 про політичні партії від 27 червня 2002 року».*

### С. Органічний закон № 6/2002 про політичні партії від 27 червня 2002 року

#### Стаття 9

- «1. Політичні партії можуть вільно проводити свою діяльність. При проведенні цієї діяльності вони повинні дотримуватися конституційних цінностей, виражених у демократичних принципах і правах людини. Вони виконують функції, покладені на них згідно з Конституцією, демократично та з повним дотриманням плюралізму.*
- 2. Політична партія визнається незаконною, якщо в результаті своєї діяльності вона порушує демократичні принципи, зокрема, коли вона прагне тим самим порушити або знищити систему свобод, перешкодити чи покласти край демократичній системі шляхом неодноразового і серйозного вчинення будь-яких діянь, описаних нижче:*
  - (а) систематичне порушення основних свобод і прав шляхом заохочення, обґрунтування або виправдання замахів на життя чи недоторканність особи або виключення чи переслідування особи за ознакою ідеології, релігії, переконань, національності, раси, статі чи сексуальної орієнтації;*
  - (б) розпалювання, заохочення або легітимізація насильства як засобу досягнення політичних цілей або як засобу підривання умов, які роблять можливим реалізацію демократії, плюралізму та політичних свобод;*
  - (с) надання допомоги та політичної підтримки діям терористичних організацій з метою повалення конституційного ладу або серйозного порушення громадського спокою, створення атмосфери терору для органів державної влади, окремих осіб чи певних груп суспільства чи населення загалом, або сприяння посиленню наслідків терористичного насильства та пов'язаного з цим страху та залякування.*
- 3. Умови, описані в попередньому пункті, вважаються виконаними, якщо політична партія повторно чи систематично вдається до одного чи кількох таких діянь:*



- (a) надання явної або мовчазної політичної підтримки тероризму шляхом легітимізації використання терористичних дій у політичних цілях поза мирними та демократичними засобами, або шляхом виправдання чи мінімізації значення цих дій та порушення прав людини;
  - (b) супровід насильницьких дій програмами та заходами, що сприяють формуванню культури громадянського конфлікту та протистояння, пов'язаних із діями терористів або тих, хто вдається до залякування; тиск, нейтралізація або соціальна ізоляція будь-кого, хто виступає проти цих насильницьких дій, примушування їх жити під щоденною загрозою примусу, страху, виключення або позбавлення волі та позбавлення їх, зокрема, свободи висловлювати свою думку та вільно й демократично брати участь у суспільних справах;
  - (c) регулярне внесення до своїх керівних органів або до списків кандидатів на виборах осіб, які були засуджені за терористичні злочини і публічно не відмовилися від терористичних методів і цілей, або регулярне перебування у складі партії значної кількості бойовиків, які також є членами організацій або структур, пов'язаних із терористичною або насильницькою групою, за винятком випадків, коли проти них було вжито дисциплінарних заходів із метою їх виключення;
  - (d) використання як інструментів своєї діяльності символів, гасел або предметів, які представляють або символізують тероризм чи насильство та поведінку, пов'язану з тероризмом, разом із власними або замість них;
  - (e) надання терористам або будь-якій особі, яка співпрацює з терористами, прав і прерогатив, які правова система – і, зокрема, виборче законодавство – надає політичним партіям;
  - (f) регулярна співпраця з організаціями або групами, які систематично діють спільно з терористичною чи насильницькою організацією або які захищають чи підтримують тероризм чи терористів;
  - (g) підтримка через державні установи суб'єктів, зазначених у попередньому пункті, за допомогою адміністративних, фінансових чи будь-яких інших заходів;
  - (h) пропагування або висвітлення діяльності, метою якої є винагорода, висловлення поваги або схвалення терористичних чи насильницьких дій або тих, хто їх учиняє, співпрацює чи бере участь у них;
  - (i) покривання дій, що мають характер диверсії, залякування чи суспільного примусу, пов'язаних із тероризмом або насильством.
4. При дослідженні та оцінюванні діяльності, про яку йдеться у цій статті, та її тривалого чи повторюваного характеру в контексті траєкторії політичної партії, навіть якщо ця партія змінила назву, будуть враховуватися рішення, документи та комюніке партії, її органів та фракцій у парламенті чи муніципальних радах, ведення її громадської діяльності та спосіб закликання громадян до мобілізації, демонстрації, інтервенції та публічні виступи її лідерів і членів фракцій у парламенті чи муніципальних радах, пропозиції, сформульовані в рамках інституцій чи поза ними, а також істотне повторення її членами чи кандидатами певної поведінки.

Також будуть враховані адміністративні стягнення, накладені на політичну партію або її членів, і будь-які кримінальні засудження її лідерів, кандидатів, виборних посадових осіб або членів за злочини, перелічені в статтях XXI-XXIV Кримінального кодексу Іспанії, якщо вони не спричинили дисциплінарні заходи, спрямовані на виключення відповідних осіб із лав партії».

### **Стаття 10**

«... 2. Рішення про розпуск політичної партії у судовому порядку приймається відповідним судом у таких випадках:

- (a) якщо партія вважається незаконним об'єднанням для цілей Кримінального кодексу Іспанії;
- (b) якщо партія постійно, неодноразово та серйозно порушує зобов'язання, накладені статтями 7 та 8 цього органічного закону, мати демократичну внутрішню структуру та діяти демократично;
- (c) якщо в результаті своєї діяльності партія неодноразово і серйозно порушує демократичні принципи або намагається порушити або знищити систему свобод або перешкодити чи покласти край демократичній системі за допомогою діянь, зазначених у статті 9.

...

5. Справи, передбачені підпунктами (b) і (c) пункту 2 цієї статті, розглядаються спеціальною палатою Верховного суду, створеною статтею 61 Закону «Про судоустрій», у порядку, встановленому наступною статтею цього органічного закону, який відступає від Закону «Про судоустрій».

### **Стаття 11**

«1. Уряд або прокурор можуть ініціювати процедуру визнання політичної партії незаконною та її розпуску...

...

7. Рішення спеціальної палати Верховного суду про розпуск чи відхилення заяви про розпуск не може бути оскаржено, окрім як, залежно від обставин, в порядку апеляції за процедурою атраго до Конституційного суду...»

#### **Єдине перехідне положення**

«... 2. Для цілей застосування положень пункту 4 статті 9 до діяльності, що здійснюється після набрання чинності цим органічним законом, заснування політичної партії, яка здійснює діяльність іншої партії або її наступництво з метою уникнення застосування до неї положень цього закону безпосередньо до або після дня його вступу в силу, вважається шахрайським ухилянням від виконання положень закону. Це не буде перешкодою для застосування цього закону, і до відповідної сторони можуть застосовуватися статті 10 та 11 цього органічного закону. Спеціальна палата Верховного суду має повноваження оцінювати, чи було за таких умов продовження діяльності або наступництво та шахрайські наміри».

## **D. Законодавство Європейського Союзу**

### **1. Спільна позиція Ради 2003/402/PESC від 5 червня 2003 року щодо підтримки Спільної позиції 2001/931/PESC щодо застосування конкретних заходів протидії тероризму**

#### **Додаток (список осіб, груп та організацій, на які посилається стаття 1)**

«... 7. *Euskadi Ta Askatasuna/Tierra Vasca y Libertad/Країна Басків і свобода (ETA)* [Такі організації є частиною терористичної групи ETA: *K.a.s., Xaki, Ekin, Jarrai-Haika-Segi, Gestoras pro Amnistia, Askatasuna, Batasuna* (також відома як *Herri Batasuna*, також відома як *Euskal Herritarrok*)].»

## **E. Законодавство Ради Європи**

### **1. Резолюція 1308 (2002) Парламентської асамблеї Ради Європи щодо обмежень на діяльність політичних партій у державах-членах Ради Європи**

«... 2. Асамблея вважає, що питання обмежень щодо діяльності політичних партій за своєю природою є дуже складним. Однак трагічні події, які відбулися в Нью-Йорку 11 вересня 2001 року, повинні спонукати нас ще більше замислитися над загрозами для демократії та свобод, що спричинені екстремізмом і фанатизмом.

...

11. На завершення та у світлі вищевикладеного Асамблея закликає уряди держав-членів дотримуватися таких принципів:

...

(ii) обмеження або розпуск політичних партій варто розглядати як виняткові заходи, які застосовуються лише у випадках, коли відповідна партія застосовує насильство або загрожує громадянському миру та демократичному конституційному устрою країни;

...

(v) політична партія може бути заборонена або розпущена лише в крайньому разі відповідно до конституційного устрою країни та згідно з процедурами, які забезпечують усі необхідні гарантії справедливого суду ...»

### **2. Конвенція Ради Європи про запобігання тероризму, що набула чинності 1 червня 2007 року, підписана та ратифікована Іспанією (набула чинності 1 червня 2009 року)**

#### **Стаття 5 – Публічне підбурювання до вчинення терористичного злочину**

«1. Для цілей цієї Конвенції термін «публічне підбурювання до вчинення терористичного злочину» означає поширення повідомлення для населення або доведення такого повідомлення до відома населення в інший спосіб із метою підбурювання його до вчинення терористичного злочину, якщо така поведінка, незалежно від того, є чи не є вона безпосередньою підтримкою терористичних злочинів, становить загрозу того, що може бути вчинено один чи більше ніж один такий злочин.

2. Кожна Сторона вживає таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення в національному законодавстві положень про те, що вчинене незаконно та умисно публічне підбурювання до здійснення терористичного злочину, яке визначено в пункті 1, є злочином».

#### **Стаття 9 – Супутні злочини**

«1. Кожна Сторона вживає таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення в національному законодавстві положень про те, що кримінальним злочином є: ...

(с) сприяння у вчиненні одного чи більше ніж одного зі злочинів, викладених у статтях 5-7 цієї Конвенції, групою осіб, які діють зі спільною метою. Таке сприяння повинно бути умисним та:

(i) здійсненим з метою сприяння кримінальній діяльності або злочинному наміру групи осіб у випадках, коли така діяльність або намір спричиняють вчинення одного із злочинів, викладених у статтях 5-7 цієї Конвенції; або

(ii) здійсненим зі знанням наміру групи вчинити один із злочинів, викладених у статтях 5-7 цієї Конвенції...»

### **Стаття 10 – Відповідальність юридичних осіб**

«1. Кожна Сторона вживає таких заходів, які можуть бути необхідними згідно з її правовими засадами для встановлення відповідальності юридичних осіб за участь у вчиненні злочинів, викладених у статтях 5-7 та 9 цієї Конвенції.

2. Залежно від правових засад Сторони відповідальність юридичних осіб може бути кримінальною, цивільною або адміністративною.

3. Така відповідальність не обмежує можливість кримінальної відповідальності фізичних осіб, які вчинили злочини».

## **ПРАВО**

### **I. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 11 КОНВЕНЦІЇ**

51. Партії-заявники стверджували, що їх розпуск спричинив порушення їхнього права на свободу об'єднання. Описуючи органічний закон № 6/2002 про політичні партії як ситуативний (*ad hoc*), вони стверджували, що він не був ані доступним, ані передбачуваним, і скаржилися, що він застосовувався ретроспективно. Заявивши, що їхній розпуск був спрямований на ліквідацію політичної дискусії в Країні Басків, вони скаржилися, що цей захід не мав законної мети. Вони стверджували, що це не можна вважати необхідним у демократичному суспільстві, й уважали це порушенням принципу пропорційності. Відповідні пункти статті 11 передбачають:

«1. Кожен має право на свободу мирних зібрань та на свободу об'єднань ...

2. На здійснення цих прав не можуть бути накладені жодні обмеження, крім тих, які передбачені законом і необхідні в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки або громадської безпеки, для запобігання заворушенням або злочинам, для охорони здоров'я або моралі або для захисту прав і свобод інших осіб...»

#### **A. Чи було втручання**

52. Сторони визнали, що розпуск політичних партій-заявників є втручанням у здійснення їхнього права на свободу об'єднання. Суд поділяє таку думку.

#### **B. Чи це втручання було обґрунтованим**

53. Таке втручання буде вважатися порушенням статті 11, якщо воно не було «передбачене законом», не переслідувало одну або кілька законних цілей згідно з пунктом 2 і не було «необхідним у демократичному суспільстві» для досягнення цих цілей.

##### **1. «Передбачене законом»**

###### **(a) Аргументи сторін**

54. Партії-заявники стверджували, що ЗПП не відповідає критеріям передбачуваності та стабільності, які встановлені практикою Суду. Вони стверджували, що він був застосований ретроспективно і відповідно виникло порушення принципу правової визначеності.

55. Уряд стверджував, що розпуск партій-заявників був здійснений на підставі чинного, доступного та передбачуваного закону.

###### **(b) Оцінка Суду**

56. Суд повторює, що вирази «передбачені законом» та «відповідно до закону» у статтях 8-11 Конвенції не лише вимагають, щоб оскаржуваний захід мав певну основу у національному законодавстві, але й

стосуються якості закону, про який ідеться. Закон має бути належною мірою доступним і передбачуваним, тобто сформульованим з достатньою точністю, щоб дати можливість особі регулювати свою поведінку, за потреби користуючись відповідною порадою (див., серед інших джерел, справу «Санді Таймс» проти Сполученого Королівства» (№ 1) (*The Sunday Times v. the United Kingdom*) (№ 1), 26 квітня 1979 року, пункт 49, серія А, № 30). Однак досвід показує, що неможливо досягти абсолютної точності у формуванні законів (див., наприклад, справу «Езелін проти Франції» (*Ezelin v. France*), 26 квітня 1991 року, пункт 45, серія А, № 202).

57. У цій справі Суд зазначає, що розглянутий закон набув чинності 29 червня 2002 року, наступного дня після його опублікування в «Офіційному віснику держави», і що 27 березня 2003 року було оголошено про розпуск політичних партій-заявників. Цей закон достатньо чітко визначав організацію та функціонування політичних партій й поведінку, яка може спричинити їх розпуск або призупинення судами їхньої діяльності (див. розділ III закону).
58. Що стосується скарги щодо ретроспективного застосування закону Суд спочатку вирішує, що, незважаючи на те, що всі дії, перераховані у рішенні Верховного суду, яким оголошено про розпуск, стосувалися «Батасуни», Верховний суд визнав, що «Батасуна» та «Еррі Батасуна» є «насправді однією особою... прихованою за нібито окремими юридичними особами» (див. пункт 30 вище). За таких обставин Суд вважає, що скарга стосується всіх партій-заявників.
59. Щодо суті скарги Суд повторює, що пункт 1 статті 7 Конвенції гарантує відсутність ретроспективності лише в контексті кримінального провадження, і що ця справа не стосується питань кримінального законодавства. У будь-якому випадку Суд зазначає, що дії, взяті до уваги Верховним судом у рішенні про розпуск партій-заявників, були вчинені між 29 червня та 23 серпня 2002 року, тобто після дати набрання чинності ЗПП. Крім того, Конвенція не містить положення, яке унеможливує спробу посилатися на факти, що передували введенню в дію закону.
60. Суд вважає, що розглянуте втручання було здійснено «відповідно до закону» і що скарги партій-заявників щодо оскаржуваного заходу краще було б розглянути з точки зору необхідності такого втручання.

## 2. «Законна мета»

### (а) Аргументи сторін

61. Партії-заявники стверджували, що їх розпуск мав незаконну мету, оскільки був спрямований на викорінення баскського політичного руху за незалежність із політичного та демократичного життя.
62. Уряд стверджував, що розпуск був засобом перешкоджання партіям-заявникам діяти всупереч демократичній системі та основним свободам громадян шляхом підтримки насильства та діяльності терористичної організації ЕТА. Уряд стверджував, що партії-заявники становили загрозу для прав людини, демократії та плюралізму. Уряд заперечував, що розпуск мав на меті ліквідувати політичний плюралізм в Іспанії, і наголосив, як приклад, на мирному співіснуванні на території Іспанії кількох політичних партій, що виступають за націоналізм або незалежність, які проводили свою діяльність нормально.

### (б) Оцінка Суду

63. Суд вважає, що партії-заявники не довели, що їх розпуск був мотивований іншими причинами, ніж ті, які були представлені національними судами. Суд не може погодитися з аргументом партій-заявників про те, що з боку Уряду розпуск цих структур був засобом ліквідації будь-якої дискусії щодо лівого баскського руху за незалежність. У зв'язку з цим Суд підтримує зауваження Уряду, викладені в попередньому пункті, й зазначає, що різні так звані «сепаратистські» партії мирно співіснують у кількох автономних громадах в Іспанії.
64. Беручи до уваги обставини справи, Суд вважає, що розпуск мав декілька законних цілей, зазначених у статті 11, зокрема, громадську безпеку, запобігання заворушенням та захист прав і свобод інших осіб.

## 3. «Необхідне в демократичному суспільстві» та «пропорційність заходу»

### (а) Аргументи сторін

#### (I) Партії-заявники

65. Зазначаючи, що оголошення незаконності було єдиним видом втручання, передбаченим ЗПП як

санкція за діяння різного ступеня серйозності, партії-заявники стверджували, що відповідний закон порушив принцип пропорційності. У цьому законі не враховано практику Страсбурзького суду, яка має на меті забезпечити, щоб втручання органів державної влади у здійснення права на свободу об'єднання було пропорційним серйозності оскаржуваних діянь і щоб такий вид санкцій, як розпуск партії, було залишено для ситуацій, в яких діяльність політичної партії серйозно поставила б під загрозу саме існування демократичної системи.

66. Перша партія-заявник стверджувала, що, окрім її нібито «оперативної єдності» з «Батасуною» та ЕЕ, їй не можна приписувати жодного факту, що виправдовував би розпуск.
67. Друга партія-заявник критикувала рішення Верховного суду від 27 березня 2003 року за те, що в ньому було постановлено, що заклики «Батасуни» до насильства були відвертішими, ніж заклики, висловлені членами «Рефах Партісі» (Партії добробуту), яку Туреччина оголосила незаконною (див. справу «Рефах Партісі» та інших, цитовану вище), і за те, що Верховний суд посилався на цю різницю для виправдання оскаржуваного заходу, а саме розпуску. Друга партія-заявник висловила наведені нижче зауваження щодо фактів, які вважаються підставою для розпуску у відповідному рішенні.
- Той факт, що не було призначено представників до Баскського парламентського комітету, відповідального за вивчення становища та потреб жертв тероризму, був проявом права на свободу думки і не мав «особливо серйозного» характеру, якого вимагає ЗПП для розпуску політичної партії.
  - Заяви А.О. у відповідь на ухвалу головного слідчого судді № 5 Національного суду від 25 червня 2010 року, в якій партію-заявника було визнано такою, що підлягає цивільній відповідальності за акти вуличного насильства (*kale borroka*), були лише проявом права на свободу вираження поглядів політичної партії-заявника; навіть більше, іспанська влада не розпочала жодного кримінального провадження проти неї.
  - Що стосується участі А.О. у вшануванні пам'яті баскських бійців, які стали жертвами фашизму під час громадянської війни, організованому легальною політичною партією «Баскська націоналістична дія» (*Basque Nationalist Action*), така діяльність не була передбачена в ЗПП як підстава для розпуску, і тому Уряд не міг критикувати її, як було вказано в його зауваженнях.
  - Участь міського голови і члена муніципальної ради від «Батасуни» в демонстрації на підтримку членів ЕТА, які проживали у Венесуелі, не могла бути взята до уваги для виправдання розпуску, оскільки ця демонстрація не була заборонена урядом Країни Басків. Крім того, відкрите проти учасників кримінальне провадження завершилося їх виправданням, а ці події навіть не спричинили адміністративне стягнення.
  - Хоча заяви речника муніципальної ради від «Батасуни» в Сан-Себастьяні містили висловлювання, які можна було б уважати «такими, що можуть образити, підірвати або порушити державу [державний порядок]», вони були захищені свободою вираження поглядів, якою користувалися активні члени політичної партії.
  - Суди суб'єктивно інтерпретували заяви речника від «Батасуни» в муніципалітеті Віторія, тоді як дії цієї особи мали бути захищені правом на свободу вираження поглядів.
  - Інформація, що вказує на відмову обраних депутатів від «Батасуни» засудити погрози на адресу окремих лідерів інших політичних організацій під час засідання ради муніципалітету Амореб'є-та, ґрунтувалася на статті в пресі й не була перевірена протоколом засідання. Отже, ця підстава для визнання партії незаконною була лише припущенням.
  - Що стосується пресконференції, організованої міським головою та очільником Комітету з прав людини в Ондарроа щодо повернення до Іспанії учасника ЕТА, засудженого у Франції, у зв'язку з якою Верховний суд уважав, що було надано чітку політичну підтримку цьому учаснику ЕТА, визнаному «жертвою політичних репресій», то вказана інформація була заснована виключно на статті в пресі й не могла бути взята до уваги. Вона посилалася на оцінне судження журналіста, який написав статтю. Конференцію, про яку йдеться, організувала не «Батасуна», і на ній виступала сестра відповідного учасника ЕТА. Жодної заяви не можна приписувати міському голові. У будь-якому випадку це був прояв ідеологічної та політичної свободи, який не варто було враховувати в процесі визнання політичної партії незаконною.
  - Що стосується відмови «Батасуни» засудити теракт із людськими жертвами, здійснений ЕТА в Санта-Полі, національні суди, розглядаючи цю підставу для незаконності, просто врахували випадкові вирази, використані в промові заявника, при цьому їм не оцінювали в цілому та не проводили «прийнятну оцінку відповідних фактів», відповідно було проігноровано практику Суду (див. справу «Дікле від імені ДЕП (Демократичної партії) проти Туреччини» (*Dicle on behalf of the DEP (Democratic Party) v. Turkey*), № 25141/94, пункт 57, 10 грудня 2002 року). У зв'язку з цим могло

б видатися, що у рішенні Верховного Суду було зроблено висновок про існування «мінімального стандарту», неявного набору кодексів поведінки, які вимагають від партії-заявника чітко засуджувати напади. Однак, оскільки ці кодекси не були чіткими, поведінка партії-заявника могла викликати щонайбільше соціальний осуд, але не політичну санкцію.

- Щодо використання анаграми Gestoras pro Amnistía (організації, яка входить до Європейського списку терористичних організацій) у муніципалітетах, якими керує «Батасуна», аргумент Уряду про те, що це можна «легко пов'язати із застосуванням терористичного насильства та тими, хто його здійснює», був спірним. Логотипи, про які йдеться, не містили жодного посилання на ЕТА, і це було лише проявом ідеологічної свободи.
  - Щодо позиції лідерів «Батасуни» під час демонстрації в Сан-Себастьяні 2002 року, звинувачення Уряду, що ці лідери висловлювали гасла на підтримку ЕТА, були безпідставними. Це були імпровізовані заяви, які не можна було вважати пов'язаними з тероризмом і які у будь-якому разі не мали особливого ступеня серйозності, який передбачений законом, щоб стати причиною розпуску. Крім того, проти організаторів не було порушено жодної кримінальної справи.
  - Щодо розміщення плакатів на підтримку тероризму на фасадах муніципальних рад, якими керує «Батасуна», то ці плакати були розклеєні лише в меншості рад. Отже, це не варто було характеризувати як «повторювану поведінку» для цілей ЗПП.
  - Заяви А.О. під час пресконференції «Батасуни» в Більбао стосувалися «політичної оцінки» судового рішення про ініціювання процедури призупинення діяльності «Батасуни». Критика держави на цій конференції була різкою і ворожою. Однак, відповідно до практики Суду, ці заяви «самі по собі не могли бути доказом того, що [певна] партія була еквівалентною збройним групам, причетним до актів насильства» (див. справу Діклє, цитовану вище, пункти 59 і 60). Крім того, А.О. був виправданий за кримінальним обвинуваченням у терористичних погрозах. Отже, оскаржувані заяви були зроблені в ситуації, коли політичний лідер скористався своєю свободою вираження поглядів, описуючи своє особисте бачення іспанської держави.
  - Заяви, зроблені одним із лідерів «Батасуни» та опубліковані в баскській газеті, просто критикували уряд і не вийшли за межі свободи вираження поглядів.
  - Що стосується заяв лідера «Батасуни» на зборах, організованих партією на знак протесту проти її розпуску, то цей лідер просто «виконав свій обов'язок, зауваживши про занепокоєння електорату» (там само, пункт 60) перед серйозною перспективою можливого визнання незаконною організації, членом якої він був. Критика була висловлена в контексті політичної дискусії щодо питання, що становить загальний інтерес, а саме – визнання незаконною політичної організації, яка представляє велику частину баскського суспільства. Оскільки кримінальне провадження, порушене щодо цього, було припинено, це, знову ж таки, було лише проявом свободи вираження поглядів.
  - Вшанування терористів, які стали почесними громадянами (*hijos predilectos*), не було організовано «Батасуною». Навіть більше, ці події відбулися після 26 серпня 2002 року, дати, коли діяльність «Батасуни» та «Еррі Батасуни» були припинені. У будь-якому випадку ці події були проявом свободи вираження поглядів.
  - Що стосується переслідувань представників ненаціоналістичних партій у муніципальних радах, які приписують членам «Батасуни» в деяких муніципалітетах, причетність партії-заявника до вказаних подій не була доведена в національних судах.
  - Не було жодних доказів імовірного існування графіті, плакатів і постерів, які підбурювали до збройних дій проти держави в деяких муніципалітетах, якими керує «Батасуна». У будь-якому випадку тексти та зміст цих матеріалів не можна вважати такими, що стосуються насильства або тероризму, і вони повинні розглядатися лише як вираження ідеології.
68. Аналіз цих вісімнадцяти інцидентів, окремо чи разом, показав, що вони не виправдовували настільки жорсткого заходу, як розпуск політичної партії. Крім того, такий захід, як розпуск, був явно непропорційним своїй меті. Як стверджувала перша партія-заявник, розпуск політичної партії був єдиним втручанням у реалізацію права на свободу об'єднання, яке передбачалося ЗПП, що не містив жодних проміжних санкцій і не давав можливості зважати на серйозність стверджуваних правопорушень. Розпуск варто оголошувати лише тоді, коли діяльність партії поставила б під серйозну загрозу саме існування демократичної системи.
69. У світлі вищевикладеного розпуск прирівнювався до втручання у здійснення права на свободу об'єднання, яке не було передбачено законом. Навіть більше, цей захід не був спрямований на досягнення законної мети і не був необхідний у демократичному суспільстві.
70. Як альтернативне застереження, залишається фактом те, що аргументи, подані згідно зі статтею 11, також актуальні для статті 10, і що порушення цього положення також має бути встановлено.

## (II) Уряд

71. Уряд зазначив, що стаття 9(2) ЗПП передбачає, що розпуск може бути оголошено лише у випадках, коли діяння, про які йдеться, були серйозними та повторюваними.
72. Уряд стверджував, що цей захід був необхідним для збереження демократії в іспанському суспільстві, й посилався у зв'язку з цим на практику Суду, згідно з якою демократія є основною ознакою європейського громадського порядку. Він перерахував різні чинники, які, на його думку, стали підставою для вжиття такого серйозного заходу, а саме: відверті заклики ліквідованих партій до насильства, велика кількість смертей від нападів, здійснених ЕТА, заяви лідерів ліквідованих партій, використання певної символіки, внесення до партійних списків осіб, засуджених за терористичні злочини, а також акти і прояви підтримки терористичної діяльності. Крім того, Уряд стверджував, беручи до уваги фактичну політичну природу цих партій, що Верховний суд досяг справедливого балансу між інтересами, яких торкалася ситуація, коли дійшов висновку, що партії-заявники становили загрозу демократії.
73. У зв'язку з цим Уряд наголосив, що партії-заявники виправдовували вбивства, здійснені ЕТА, що вони легітимізували насильство як засіб досягнення політичних цілей і що вони створили атмосферу терору проти громадян, які опиралися вимогам тих, хто, як і вони [партії], входили до терористичного середовища (революційний податок). У цьому контексті Уряд посилався на справу «Гожелік та інші проти Польщі» [ВП] (*Gorzelik and Others v. Poland*) [GC], заява № 44158/98, пункт 96, ЄСПЛ 2004-I, і вказав, що насамперед саме національні органи влади повинні оцінити, чи була «нагальна суспільна потреба» здійснити обмеження прав, гарантованих статтями 10 і 11, без шкоди для будь-якого нагляду з боку Суду.

### (b) Оцінка Суду

#### (I) Загальні принципи

74. Суд спершу зауважує, що статтю 11, незважаючи на її автономну роль і особливу сферу застосування, також варто розглядати у світлі статті 10. Захист думок і свобода їх вираження – одна з цілей свободи зібрань та об'єднань, як це закріплено в статті 11. Особливо це стосується політичних партій з огляду на їхню важливу роль у забезпеченні плюралізму та належного функціонування демократії (див. справу «Комуністична партія (Непечеристи) і Унгурану проти Румунії» (*Partidul Comunistilor (Nepeseristi) and Ungureanu v. Romania*), заява № 46626/99, пункт 44, ЄСПЛ 2005-I).
75. Коли Суд здійснює нагляд у цьому аспекті, його завдання полягає не в тому, щоб замінити собою уповноважені національні органи, а в тому, щоб переглянути згідно зі статтею 11 рішення, які вони винесли відповідно до своїх повноважень. Це не означає, що нагляд Суду обмежується з'ясуванням того, чи держава-відповідач скористалася своїм розсудом розумно, обережно та добросовісно. Суд повинен розглянути оскаржуване втручання у світлі справи в цілому, щоб визначити, чи було воно «пропорційним законній меті» і чи є причини, наведені національними органами для його обґрунтування, «належними та достатніми». При цьому Суд повинен переконатися, що національні органи застосовували стандарти, які відповідали принципам, закріпленим у статті 11, і, крім того, що вони ґрунтували свої рішення на прийнятній оцінці відповідних фактів (див., наприклад, справи «Сідіропулос та інші проти Греції» (*Sidiropoulos and Others v. Greece*), 10 липня 1998 року, *Reports of Judgments and Decisions 1998-IV*, «Об'єднана комуністична партія Туреччини та інші проти Туреччини» (*United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, 30 січня 1998 року, пункт 47, *Reports 1998-I*, і справу «Комуністична партія (Непечеристи) і Унгурану проти Румунії», цитовану вище, пункт 49).
76. Відповідно до усталеного принципу практики Суду не може бути демократії без плюралізму. Суд вважає однією з головних характеристик демократії те, що вона пропонує можливість для обговорення питань, що виникають внаслідок різних хвиль політичних думок, навіть якщо вони спричиняють дискомфорт або занепокоєння, через діалог, без застосування насильства. Демократія процвітає на ґрунті свободи вираження поглядів. Саме з цієї причини свобода вираження поглядів, як вона закріплена в статті 10, застосовується, з урахуванням пункту 2, не лише до «інформації» чи «ідей», які сприймаються з прихильністю чи байдужістю або вважаються необразливими, а й до тих, які ображають, шокують або турбують (див., серед багатьох інших джерел, справу «Гендсайд проти Сполученого Королівства» (*Handyside v. the United Kingdom*), 7 грудня 1976 року, пункт 49, серія А, № 24, та «Йерсїлд проти Данії» (*Jersild v. Denmark*), 23 вересня 1994 року, пункт 37, серія А, № 298). Той факт, що їхня діяльність сама по собі становить частину колективного здійснення свободи вираження поглядів, дає політичним партіям право звертатися по захист відповідно до статей 10 і 11 Конвенції (див. справу Об'єднаної комуністичної партії Туреччини та інших, цитовану вище, пункти 42 і 43).
77. Винятки, викладені у статті 11, варто тлумачити суворо; лише переконливі та вагомі причини можуть виправдати обмеження свободи об'єднань. При визначенні того, чи існує необхідність у значенні

пункту 2 статті 11, держави мають лише обмежену свободу дискреції, яка йде пліч-о-пліч із суворим наглядом на європейському рівні, що охоплює як закон, так і рішення, в яких він застосовується, зокрема й винесені незалежними судами (див., наприклад, справу Сідіропулоса та інших, цитовану вище, пункт 40). Особливо це стосується політичних партій з огляду на їхню істотну роль у «демократичному суспільстві» (див., наприклад, справу Об'єднаної комуністичної партії Туреччини та інших, цитовану вище, пункти 25, 43 і 46).

78. Крім того, у практиці Суду чітко встановлено, що радикальні заходи, такі як розпуск усієї політичної партії, можуть бути вжиті лише у найсерйозніших випадках (див. справи «Рефах Партісі» та інших, цитовану вище, Об'єднаної комуністичної партії Туреччини та інших, цитовану вище, пункт 46, Соціалістичної партії та інших, цитовану вище, пункт 50, і Партії свободи та демократії (ÖZDEP), цитовану вище, пункт 45). Саме тому характер і серйозність втручання також є чинником, який варто враховувати при оцінюванні його пропорційності (див., наприклад, справу «Сюрек проти Туреччини» (№ 1) [ВП] (*Sürek v. Turkey*) (№ 1) [GC], заява № 26682/95, пункт 64, ЄСПЛ 1999-IV).
79. При цьому Суд також ще раз наголошує, що політична партія може сприяти зміні законодавства або правової та конституційної структури держави за двох умов: по-перше, засоби, що використовуються для цього, мають бути в усіх аспектах законними та демократичними; по-друге, запропонована зміна сама по собі повинна бути сумісна з фундаментальними демократичними принципами. З цього обов'язково випливає, що політична партія, лідери якої підбурюють до насильства або ведуть політику, яка не поважає демократію або яка спрямована на руйнування демократії та порушення прав і свобод, визнаних в демократії, не може скаржитись на порушення Конвенції у зв'язку із покаранням, накладеним на вказаних підставах (див., *mutatis mutandis*, справи Соціалістичної партії та інших, цитовану вище, пункти 46 і 47, Комуністичної партії (Непечеристи) і Унгуряну, цитовану вище, пункт 46, «Язар та інші проти Туреччини» (*Yazar and Others v. Turkey*), заяви № 22723/93, 22724/93 і 22725/93, пункт 49, ЄСПЛ 2002-II, і справу «Рефах Партісі» та інших, цитовану вище, пункт 98).
80. Дійсно, Суд уже встановив, що заснування та програма політичної партії не можуть бути враховані як єдиний критерій для визначення її цілей та намірів. Зміст програми необхідно порівнювати з діями лідерів і членів партії та позиціями, які вони відстоюють. Узяті разом, ці дії та позиції можуть мати значення в процесі розпуску політичної партії за умови, що в цілому вони розкривають її цілі та наміри (див. справи Об'єднаної комуністичної партії Туреччини та інших, цитовану вище, пункт 58, і Соціалістичної партії та інших, цитовану вище, пункт 48).
81. Проте Суд вважає, що не можна вимагати від держави, щоб вона, перш ніж втрутитися, очікувала, доки політична партія не захопить владу і не почне вживати конкретних кроків для реалізації політики, несумісної зі стандартами Конвенції та демократії, навіть якщо небезпека такої політики для демократії достатньо встановлена і неминуча. Суд визнає, що якщо наявність такої небезпеки була встановлена національними судами, після детального дослідження, підданого суворому європейському нагляду, держава може «розумно запобігти здійсненню такої політики, яка несумісна з положеннями Конвенції, до того, як буде зроблено спробу втілити її в життя шляхом конкретних кроків, які можуть зашкодити громадянському миру та демократичному режиму в країні» (див. справу «Рефах Партісі» та інших, цитовану вище, пункт 102).
82. Суд вважає, що таке право на превентивне втручання з боку держави також узгоджується з позитивними зобов'язаннями Договірних держав за статтею 1 Конвенції щодо забезпечення прав і свобод осіб, які перебувають під їхньою юрисдикцією. Ці зобов'язання стосуються не лише будь-якого втручання, яке може бути результатом дій чи бездіяльності представників держави або мають місце в державних установах, але й втручання, яке може здійснюватися приватними особами у недержавних структурах. У рамках своїх позитивних зобов'язань Договірна держава може обґрунтовано покласти на політичні партії, які є структурами, ціллю яких є сходження до влади та керівництво роботою значної частини державного апарату, обов'язок поважати та захищати права і свободи, гарантовані Конвенцією, і зобов'язання не висувати політичну програму, яка суперечить фундаментальним принципам демократії (там само, пункт 103).
83. У зв'язку з цим Суд зазначає, що прикметник «необхідний» у значенні пункту 2 статті 11 означає «нагальну суспільну потребу». Відповідно загальне дослідження Судом питання, чи відповідав розпуск політичної партії «нагальній суспільній потребі» через ризик підриву демократичних принципів (див., наприклад, справу Соціалістичної партії та інших, цитовану вище, пункт 49) повинно бути зосередженим на таких моментах: (i) чи були правдоподібні докази того, що ризик для демократії, якщо він був доведений, був достатньо й розумно неминучим; і (ii) чи акти та виступи, які приписуються політичній партії, утворювали цілісну картину, що дає чітке уявлення про те, що модель суспільства, яку задумала та відстоювала партія, була несумісною з концепцією «демократичного суспільства» (див. справу «Рефах Партісі» та інших, цитовану вище, пункт 104).



## (II) Застосування загальних принципів у цій справі

84. Першу частину свого дослідження Суд зосередить на тому, щоб з'ясувати, чи відповідав розпуск партій-заявників «нагальній суспільній потребі». Потім Суд оцінить, якщо це доречно, чи був цей захід «пропорційним законним цілям». При цьому Суд, як і Верховний суд, виходитиме з припущення (див. пункти 30-33 вище), що дві партії-заявники були «однією особою». Відповідно аргументацію, викладену нижче, варто вважати такою, що стосуються обох партій-заявників.

### (a) Нагальна суспільна потреба

85. Суд зазначає, що для того, щоб оголосити оскаржуваний розпуск, Верховний суд не обмежився встановленням того, що партії-заявники не засудили напади, вчинені ЕТА, але описав поведінку, яка дозволила йому зробити висновок, що відповідні партії були знаряддям терористичної стратегії ЕТА. Суд розрізняє два типи відповідної поведінки, а саме – дії, які зумовлюють атмосферу соціальної конфронтації, та поведінку, яка неявно підтримує терористичні акти ЕТА. Суд, зокрема, зазначає, що під час демонстрації, організованої «Батасуною» в Сан-Себастьяні 11 серпня 2002 року під керівництвом партійних лідерів А.О., Х.П. і Х.А., лунали не тільки гасла на підтримку в'язнів ЕТА, але й погрозові вирази, такі як «*borroka da bide bakarra*» (боротьба – єдиний вихід), «*zuek faxistak zarete terroristak*» (ви, фашисти – справжні терористи) або «*gora ETA militarra*» (хай живуть бійці ЕТА). Суд також зазначає, що в інтерв'ю газеті *Egunakaria* 23 серпня 2002 року представник «Батасуни» в парламенті Країни Басків заявив, що «ЕТА підтримувала збройну боротьбу не для свого задоволення, а що [ця] організація усвідомлювала необхідність використання всіх можливих засобів для протистояння державі». Нарешті, Суд відзначає присутність члена місцевої ради від «Батасуни» на демонстрації на підтримку ЕТА, факт того, що терористів ЕТА було визнано почесними громадянами міст, якими керують партії-заявники, і що анаграма організації *Gestoras pro Amnistía*, оголошена незаконною головним слідчим суддею № 5 Національного суду і внесена до Європейського списку терористичних організацій (Спільна позиція Ради 2001/931/PESC), була розміщена на сайті другої партії-заявника.
86. Як установили національні суди, така поведінка дуже нагадує явну підтримку насильства та вшанування людей, які, імовірно, пов'язані з тероризмом. Її також можна вважати такою, що здатна спровокувати соціальний конфлікт між прихильниками партій-заявників та інших політичних організацій, зокрема Країни Басків. У зв'язку з цим Суд повторює, що члени та лідери партій-заявників не унеможлилювали застосування сили з метою досягнення своїх цілей у діях і промовах, на які посилався Верховний суд. За цих обставин Суд уважає, що національні суди достатньою мірою встановили, що атмосфера конфронтації, створена партіями-заявниками, ризикувала викликати інтенсивну реакцію в суспільстві, що могло порушити громадський порядок, як це було в минулому.
87. Суд не може погодитися з аргументами партій-заявників про те, що жодне з діянь, узятих до уваги Верховним судом, не відповідало жодній із підстав для розпуску політичної партії, передбачених ЗПП. Суд уважає, фактично, що зазначені дії варто розглядати в повному обсязі як частину стратегії, прийнятої партіями-заявниками для досягнення політичної мети, що по суті порушує демократичні принципи, закріплені в Конституції Іспанії, а отже, вони відповідали підставі для розпуску, визначеній у пункті 2(с) статті 9 ЗПП, тобто надання допомоги та політичної підтримки діям терористичних організацій із метою повалення конституційного ладу або серйозного порушення громадського спокою. Крім того, Суд не може вважати, що на оскаржувану поведінку поширювався захист свободи вираження поглядів, як стверджували партії-заявники, оскільки використані методи виходили за межі, встановлені практикою Суду, зокрема, законність засобів, що використовувалися для реалізації цього права та їх відповідність основним демократичним принципам.
88. Суд погоджується з підставами, на яких Конституційний суд постановив, що відмова засудити насильство на тлі тероризму, який тривав понад тридцять років і засуджувався всіма іншими політичними партіями, є мовчазною підтримкою тероризму. Хоча партії-заявники стверджували, що їх розпуск ґрунтувався виключно на тому, що вони не засудили насильницькі дії, Суд уважає, що цей чинник не був єдиною підставою для оскаржуваного заходу, зазначивши у зв'язку з цим, що, наскільки встановлено Конституційним судом, він був елементом низки серйозних і повторюваних дій і поведінки, що дозволяє зробити висновок про те, що відбувалося толерування терору, яке суперечить організованому співіснуванню в рамках демократичної держави. У будь-якому випадку Суд зазначає, що розпуск не є несумісним з Конвенцією виключно через те, що він був частково зумовлений незасудженням [насильницьких дій]. Поведінка політика зазвичай це не лише його чи її дії чи виступи, але й, за певних обставин, бездіяльність чи відсутність реакції, що може становити дію, яка свідчить про позицію цього політика і є такою самою показовою, як і будь-яка відкрита дія на підтримку (див., *mutatis mutandis*, справу «Жданок проти Латвії» [ВП] (*Ždanoka v. Latvia*) [GC], заява № 58278/00, пункти 123 і 130, ЄСПЛ 2006-IV).

89. Суд вважає, що у цій справі національні суди дійшли розумних висновків після детального вивчення наявних у них доказів, і не бачить підстав відступати від аргументації Верховного суду, який вважає, що між партіями-заявниками та ЕТА існує зв'язок. Навіть більше, з огляду на ситуацію, яка склалася в Іспанії упродовж багатьох років щодо терористичних актів, зокрема в «політично чутливому регіоні» Країни Басків (див., *mutatis mutandis*, справу «Лерой проти Франції» (*Leroy v. France*), заява № 36109/03, пункт 45, 2 жовтня 2008 року), цей зв'язок можна об'єктивно вважати таким, що становить загрозу демократії.
90. Крім того, Суд вважає, що висновки Верховного суду прийняті цілком у дусі занепокоєння щодо всезагального осуду виправдання тероризму, про що на європейському рівні свідчить рамкове рішення Європейської ради щодо боротьби з тероризмом, стаття 4 якого стосується підбурювання до тероризму; Спільна позиція Ради від 27 грудня 2001 року щодо боротьби з тероризмом – прийнята незабаром після терактів 11 вересня 2001 року. Вона зобов'язує держави вживати заходів для придушення «активної та пасивної підтримки» терористичних організацій та окремих осіб; Резолюція 1308 (2002) Парламентської асамблеї Ради Європи про обмеження щодо діяльності політичних партій у державах-членах Ради Європи та Конвенція Ради Європи про запобігання тероризму, яка набула чинності 1 червня 2007 року та була підписана і ратифікована Іспанією. Стаття 5 цієї Конвенції передбачає визначення «публічного заклик до вчинення терористичного злочину» як правопорушення. Крім того, відповідальність юридичних осіб, які беруть участь у терористичних злочинах, визначених Конвенцією, передбачена статтею 10; участь у вчиненні відповідних правопорушень визначено як злочин відповідно до статті 9.
91. Враховуючи вищевикладене, Суд погоджується з висновками Верховного суду та Конституційного суду та вважає, що дії та виступи, які приписуються політичним партіям-заявникам, разом узяті, дають чітке уявлення про модель суспільства, яку вони задумали та пропагували, що несумісна з концепцією «демократичного суспільства» (див., навпаки, справу Комуністичної партії (Непечеристі) і Унгурану, цитовану вище, пункти 58-60). Відповідно покарання, накладене на партії-заявники Верховним судом і підтвержене Конституційним судом, можна обґрунтовано вважати таким, що відповідає «нагальній суспільній потребі», навіть у контексті вужчих рамок дискреції держав.

### **(В) Пропорційність оскаржуваного заходу його меті**

92. Залишається визначити, чи було оскаржуване втручання пропорційним його законній меті.
93. У зв'язку з цим Суд установив, що втручання, про яке йдеться, відповідало «нагальній суспільній потребі». Оскільки політичні плани партій-заявників були несумісними з концепцією «демократичного суспільства» та становили значну загрозу для іспанської демократії, санкція, накладена на партії-заявники, була пропорційною законній меті, у значенні пункту 2 статті 11 (див. справу «Рефах Партісі» та інших, цитовану вище, пункти 133 і 134).

## **С. Висновок Суду стосовно статті 11**

94. Після того як на підставі наявної у нього інформації Суд переконався, що існують аргументовані та вагомі причини, які обґрунтовують розпуск політичних партій-заявників, він постановив, що це втручання відповідало «нагальній суспільній потребі» і було «пропорційним його меті». Отже, розпуск можна вважати «необхідним у демократичному суспільстві», зокрема в інтересах громадської безпеки, для запобігання заворушенням та для захисту прав і свобод інших у значенні пункту 2 статті 11 Конвенції.
95. У світлі вищевикладеного Суд дійшов висновку, що не було порушено статтю 11 Конвенції.

## **II. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 10 КОНВЕНЦІЇ**

96. Партії-заявники також посилалися на статтю 10 Конвенції, відповідні пункти якої передбачають таке:
- «1. Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право передбачає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів...»*
  - «2. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду.»*

97. Суд вважає, що питання, порушені партіями-заявниками згідно з цією статтею, стосуються тих самих фактів, що й питання, порушені відповідно до статті 11 Конвенції. Отже, розглядати їх окремо Суд не вважає за потрібне.

# НА ЦИХ ПІДСТАВАХ СУД ОДНОСТАЙНО

**1. Постановляє, що не було порушено статтю 11 Конвенції;**

**2. Постановляє, що немає необхідності окремо розглядати скарги за статтею 10 Конвенції.**

Учинено французькою мовою та повідомлено письмово 30 червня 2009 року відповідно до пунктів 2 і 3 Правила 77 Регламенту Суду.

Клаудія ВЕСТЕРДІК  
(Claudia WESTERDIEK)  
Секретар

Пер ЛОРЕНЦЕН  
(Peer LORENZEN)  
Голова



**СПРАВА «ЕЧЕВЕРРІЯ, БАРРЕНА АРСА,  
НАФАРРОАКО АВТОДЕТЕРМІНАЦІО БІЛЬГУНЕА  
І АЙАРАКО ТА ІНШІ ПРОТИ ІСПАНІЇ»**

(Заяви № 35579/03, 35613/03, 35626/03 і 35634/03)

---

**РІШЕННЯ**

**СТРАСБУРГ**

**30 червня 2009 року**

**ОСТАТОЧНЕ**

**06.11.2009**

Рішення може підлягати редакційним виправленням.

## У справі «Ечеверрія та інші проти Іспанії»

Європейський суд з прав людини (П'ята секція), засідаючи Палатою, до складу якої увійшли:

- Пер ЛОРЕНЦЕН (Peer LORENZEN), *Голова*,
- Райт МАРУСТ (Rait MARUSTE),
- Карел ЮНГВІРТ (Karel JUNGWIERT),
- Ренате ЄГЕР (Renate JAEGER),
- Марк ВІЛЛІГЕР (Mark VILLIGER),
- Ізабель БЕРРО-ЛЕФЕВР (Isabelle BERRO-LEFÈVRE), *судді*,
- Алехандро САЙС АРНАЙС (Alejandro SAIZ ARNAIZ), *суддя ad hoc*,

і Клаудія ВЕСТЕРДІК (Claudia WESTERDIEK), *секретар секції*,

Після обговорення за зачиненими дверима 23 червня 2009 року

Постановляє таке рішення, що було ухвалене того дня:

## ПРОЦЕДУРА

1. Справу було розпочато за чотирма заявами (№№ 35579/03, 35613/03, 35626/03 і 35634/03), поданими до суду 6 листопада 2003 року, відповідно до статті 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (надалі – Конвенція) проти Королівства Іспанія двома громадянами цієї держави, пані Ечеверрія (заява № 35579/03) і паном Баррена Арса (заява № 35613/03), а також кількома виборчими блоками (заяви №№ 35626/03 та 35634/03) (надалі – заявники).
2. У Суді заявників представляв пан Д. Руже, адвокат із Сен-Жан-де-Люз. Уряд Іспанії (надалі – Уряд) представляв його уповноважений пан М. І. Бласко, керівник юридичного відділу з прав людини Міністерства юстиції.
3. Посилаючись на статтю 10 Конвенції, всі заявники скаржаться на анулювання їхніх кандидатур на виборах в мерію Ернани, у загальні збори Алави, Гіпускоа і Біскаїї, у парламент Наварри, а також в декількох муніципалітетах Наварри і Країни Басків. Крім того, заявники стверджують, що процедура врегулювання виборчих спорів у спеціальній палаті Верховного суду, яку встановив органічний закон про порядок проведення загальних виборів зі змінами, внесеними до нього органічним законом 6/2002 від 27 червня 2002 року про політичні партії (надалі – ОЗПП), не може розглядатися як ефективний засіб правового захисту. Нарешті, в заявах №№ 35613/03 та 35626/03 заявники також посилаються на статтю 3 Протоколу № 1. Вони скаржаться, що їх позбавили можливості балотуватися на виборах до парламенту Наварри і представляти виборців.
4. Суд постановив об'єднати заяви (пункт 1 Правила 42 Регламенту Суду).
5. Рішенням від 11 грудня 2007 року Суд визнав заяви частково прийнятними.
6. 1 липня 2008 року суд повідомив сторонам про свій намір передати справу на розгляд Великої Палати відповідно до пункту 1 Правила 72 Регламенту Суду. Керуючись пунктом 2 статті 72, Уряд виступив проти передання справи. Отже, Палата продовжила розгляд заяви.
7. Заявники представили додаткові письмові зауваження (пункт 1 статті 59 Регламенту Суду), Уряд цього не зробив. Оскільки після консультацій зі сторонами Палата постановила, що немає необхідності проводити слухання по суті справи (пункт 3 статті 59 *в цілому* Регламенту Суду), обидві сторони подали письмові зауваження.

## I. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

8. Заяву № 35579/03 подала громадянка Іспанії, що проживає в м. Ернан (провінція Гіпускоа). Вона очолювала список виборчого блоку «Білду Ернані» (*Bildu Hernani*), який висунув її кандидатуру на муніципальних виборах до мерії Ернані (Гіпускоа) 25 травня 2003 року.
9. Заяву № 35613/03 подав громадянин Іспанії, що проживає в м. Берріозар (Наварра). Він очолював список виборчого блоку «Нафарроако Аутодетермінаціорако Білгунеа» (*Nafarroako Autodeterminaziorako Bilgunea*), який висунув його кандидатуру на виборах до парламенту Наварри 25 травня 2003 року.
10. Заяву № 35626/03 подав виборчий блок, який брав участь у виборах до парламенту Наварри 25 травня 2003 року.
11. Заяву № 35634/03 подали 218 виборчих блоків (список яких наведено в додатку), деякі з них були створені для участі у виборах до загальних зборів (*Juntas generales*) Алави, Гіпускоа і Біскаїї, а інші – в муніципальних виборах Наварри, Алави, Гіпускоа і Біскаїї, що відбулися 25 травня 2003 року.
12. Згадані вище блоки надалі буде позначено як «спірні виборчі блоки».

## A. Розвиток справи

13. Щодо цього Суд посилається на пункти 10-14 рішення у справі «Еррі Батасуна» та «Батасуна» проти Іспанії» (№№ 25803/04 та 25817/04) від 30 червня 2009 року.

## B. Анулювання кандидатур заявників

14. Факти справи в такому вигляді, як вони були представлені сторонами, можна коротко викласти так.
15. 28 квітня 2003 року виборчі комісії Країни Басків і Наварри зареєстрували блоки для участі в муніципальних, регіональних виборах і виборах до органів влади автономії в Країні Басків і Наваррі, призначених на 25 травня 2003 року.
16. 1 травня 2003 року державний обвинувач і прокуратура подали апеляційні скарги у виборчому спорі з метою анулювання близько 300 заявок кандидатів, зокрема, від спірних виборчих блоків, подавши скаргу до спеціальної палати Верховного суду, що була створена відповідно до статті 61 органічного закону про судову владу (надалі – ОЗСВ). Вони звинуватили їх у продовженні діяльності політичних партій «Батасуна» та «Еррі Батасуна», які були оголошені незаконними і розпущені в березні 2003 року.
17. Того самого дня Верховний суд, нагадавши про принципи оперативності і зосередженості, які стосуються процедури врегулювання виборчих спорів, викликав спірні виборчі блоки, які повинні були з'явитися до 15:00 наступного дня, щоб представити свої зауваження.
18. 3 травня 2003 року Верховний суд задовольнив скаргу, подану державним обвинувачем і прокуратурою стосовно спірних виборчих блоків, і анулював кандидатури на тій підставі, що вони мали на меті продовження діяльності трьох партій, які було оголошено незаконними і розпущено. Він виніс свої рішення на підставі пункту 4 статті 44 органічного закону про порядок проведення загальних виборів зі змінами, внесеними до нього ОЗПП.
19. У своїх постановках Верховний суд насамперед відхилив заяви спірних виборчих блоків про те, що у них не було достатньо часу для подання своїх зауважень. У зв'язку з цим він визнав, що скорочення термінів виправдано винятковим характером такого типу справи, рішення у якій має бути прийнято протягом двох днів відповідно до органічного закону про порядок проведення загальних виборів. У цьому випадку ці обмеження не завадили забезпечити дотримання протягом усього процесу принципів змагальності та неупередженості, які є ключовими складниками права спірних виборчих блоків на справедливий судовий розгляд.
20. На думку Верховного суду, хоча розпуск політичних партій автоматично не означає позбавлення його лідерів або членів права обирати або бути обраними, діяльність розпущених партій не може продовжуватися в майбутньому під іншими назвами або у інших організаційно-правових формах. Щоб оцінити наявність такого наступництва або послідовної заміни політичної партії на виборчий блок, пункт 4 статті 44 органічного закону про порядок проведення загальних виборів встановлює поєд-



нання критеріїв, таких як істотна подібність їхніх структур, організації або функціонування, їхніх членів, керівників, представників або осіб, відповідальних за висування кандидатів для участі у виборах, джерела фінансування або їхня підтримка насильства чи тероризму.

21. У зв'язку з цим Верховний суд постановив, що пункт 4 статті 44 органічного закону спрямований не на обмеження права кандидатів на участь у виборах, а на запобігання спотворення ролі виборчих блоків як інструменту участі громадян. Це інституційна гарантія, яка в будь-якому випадку забезпечує збереження основного змісту права на участь у державному житті. У зв'язку з цим Верховний суд нагадав про практику Конституційного суду, яка вказує на те, що реалізація цього права залежить від вимог, установлених законом. Цей закон дійсно може обмежити його реалізацію з метою захисту основних принципів демократичної системи.
22. Верховний суд також перерахував інші критерії, які можна було б узяти до уваги при оцінюванні наявності наступництва, такому як участь розпущених партій у просуванні виборчих блоків, їхня програма політичної діяльності, відсоток кандидатів, що мають особливі зв'язки з партіями, оголошеними незаконними, виконання державних функцій від імені розпущених партій або притягнення кандидатів до кримінальної відповідальності. У зв'язку з цим він зазначив, що загальна оцінка цих чинників повинна проводитися так, щоб можна було зробити обґрунтований, а не свавільний висновок про те, чи виборчий блок фактично діяв як наступник партій, оголошених незаконними.
23. Згідно з позицією Верховного суду, наступні докази свідчать про те, що спірні виборчі блоки мали на меті продовження діяльності партій, які було оголошено незаконними і розпущено.
24. Національна поліція вилучила кілька внутрішніх документів, підготовлених оточенням розпущених партій, під назвою «Вибори 2003 року – необхідні правові заходи». У них згадувалося про намір створити «платформи» в якості стратегії реагування на розпуск, метою яких було б не лише замінити «Батасуну», а й забезпечити політичну відповідь на ситуацію. Крім того, в цих документах було передбачено рішення на випадок, якщо кандидати, висунуті в рамках «платформ», не будуть допущені через доведення існування наступництва «Батасуни» та «Еррі Батасуни».
25. Що стосується зв'язків між спірними виборчими блоками, які планували брати участь у виборах, і партіями, які були визнані незаконними, Верховний суд зазначив, що багатьох лідерів і колишніх кандидатів від цих партій було внесено як кандидатів до списків спірних блоків. Крім того, деякі з цих лідерів незадовго до виборів виступили в засобах масової інформації, заявивши, що «всі організації, оголошені незаконними, продовжують існувати, щоб продемонструвати свою активну позицію за здобуття свободи для нашого [баскського] народу», а також заявили: «не має значення, під якою назвою новий проєкт стане реальністю; важливе саме його існування та ідеї».
26. Зокрема, Верховний суд звернув увагу на протокол, підписаний між «Батасуна» і «Нафарроако Аутодетермінаціорако Білгунеа» (одним зі спірних виборчих блоків) 27 березня 2003 року, тобто того самого дня, коли той самий суд визнав політичну партію «Батасуна» незаконною.
27. На думку Верховного суду, ці елементи вказують на стратегію політичних партій, визнаних незаконними, яка має на меті обійти наслідки рішення від 27 березня 2003 року через виборчі блоки.
28. Далі спірні виборчі блоки подали до Конституційного суду скаргу за процедурою *ампаро*. Зокрема, вони заявляли про такі порушення:
  - порушення права на безсторонній судовий розгляд, оскільки спеціальна палата Верховного суду, розглянувши скарги щодо виборів, також винесла рішення від 27 березня 2003 року;
  - порушення прав на захист і права на судовий розгляд з усіма необхідними гарантіями, оскільки процедуру врегулювання виборчого спору щодо них було розпочато лише для забезпечення виконання рішення від 27 березня 2003 року, тоді як жоден із блоків-заявників не брав участі в цьому першому процесі;
  - порушення права на використання доказів, необхідних для свого захисту, через надмірну швидкість процедури врегулювання виборчого спору;
  - порушення права на недоторканність приватного життя, а також права на судовий розгляд з усіма гарантіями і права на свободу думки, оскільки факти, доведені в рішеннях Верховного суду, ґрунтувалися на особистих даних про членів блоків;
  - порушення права на застосування презумпції невинуватості й на інформування про обвинувачення, оскільки, хоча це не було кримінальною справою, блоки обвинувачувалися в тому, що вони підпорядковувалися наказам ЕТА (організація «Країна Басків та свобода»);
  - порушення права на участь у державному житті безпосередньо або через представників,

оскільки рішення Верховного суду спричинило дискваліфікацію членів блоку і, отже, позбавило потенційних виборців права голосу, що також спричинило порушення права на свободу вибору ідеології та вираження поглядів (при цьому про останнє не згадувалось у заяві № 35613/03);

- порушення права на свободу об'єднань;
- порушення принципу заборони на ретроактивне застосування правил, що обмежують політичні та громадянські права, тією мірою, якою розпуск політичних партій призвів до зникнення списків, у яких фігурували особи, що належали до цих партій, коли вони ще були законними;
- порушення заборони дискримінації, оскільки ОЗПП не застосовувався щодо інших блоків, до яких також належали колишні члени політичних партій, оголошених незаконними постановою Верховного суду від 27 березня 2003 року.

29. Постановою від 8 травня 2003 року Конституційний суд відхилив скаргу, що стосується, зокрема, чотирьох спірних виборчих блоків. Щодо шістнадцяти виборчих блоків, які стали предметом внутрішнього розгляду, задовольнили скаргу за процедурою *ампаро*.

30. Що стосується чотирьох спірних виборчих блоків, то вища судова інстанція нагадала про власну практику щодо конституційності процедури врегулювання виборчих спорів, передбачену статтею 49 органічного закону про порядок проведення загальних виборів (зокрема рішення від 24 лютого 2000 року). У зв'язку з цим вона зазначила, що:

*«Стислі терміни, передбачені статтею 49 органічного закону про порядок проведення загальних виборів, для розгляду скарги проти реєстрації кандидатур і кандидатів, тобто два дні для подання скарги і ще два дні для винесення рішення, самі собою не порушують права на справедливий судовий розгляд, оскільки законодавча влада розробила (...) надзвичайно швидко процедуру (...) яка потребує коротких термінів на всіх етапах, як в адміністративному, так і в судовому плані, і, отже, потребує від усіх сторін надзвичайної обачності, оскільки потрібно задовольнити водночас право зацікавлених осіб на справедливий судовий розгляд та дотримуватись встановлених строків з урахуванням тих, що встановлені для всього відповідного виборчого процесу».*

31. Конституційний суд дійшов висновку, що спірні блоки змогли представити свої скарги і запропонувати відповідні докази, з тим щоб оскаржити скарги, подані проти їх кандидатур, у Верховному суді. Крім того, в рамках скарги за процедурою *ампаро* у них була можливість представити нові зауваження.

32. Нарешті, що стосується скарг, пов'язаних із правом на участь у державному житті, Конституційний суд зазначив таке:

*«Тією мірою, в якій встановлено бажання обійти розпуск політичної партії, виборче законодавство передбачає заборону на виборчі блоки, які (...) виступають в якості інструментів для реалізації такого бажання. Цей наслідок, очевидно, обмежує реалізацію суб'єктивного права, що не було постановлене у рішенні про розпуск, але це не змінює того, що тією мірою, якою виборчий блок керується цією шахрайською метою, його функціональна еквівалентність розпущеній партії повинна мати пріоритет над будь-якими іншими міркуваннями, зокрема реалізацією інструменталізованого права, яке стає неправомірним як таке (...)*

*Очевидно, що жертвування правом громадян висувати свої кандидатури на вибори через блоки виборців має ґрунтуватися на судовому рішенні, згідно з яким створений блок дійсно має мету, яка полягає не в тому, щоб реалізувати таке право, а в тому, щоб уникнути наслідків розпуску політичної партії. Критерії, які потрібно використовувати, передбачено пунктом 4 статті 44 органічного закону про порядок проведення загальних виборів, де вказано елементи організаційно-функціонального, особистого та фінансового наступництва (...) У всякому разі важливо те, що тих критеріїв оцінювання, які було використано, достатньо, щоб зробити обґрунтований висновок про те, що спірні виборчі блоки справді де-факто діють як складники партії, а не як реальні інструменти політичної участі, спрямовані на реалізацію права на участь у виборах окремими особами, що входять до них».*

33. Вища судова інстанція, посилаючись на оскаржувані рішення Верховного суду, встановила, що вони обґрунтовано і достатньо мотивовано підтверджують існування спільної стратегії, розробленої терористичною організацією ЕТА і розпущеною партією «Батасуна», що мала на меті сприяти відновленню цієї партії і висуненню кандидатур на наступних виборах до органів влади муніципалітету, провінції або автономії. У зв'язку з цим Конституційний суд нагадав, що він не має компетенції переглядати винесену оцінку, оскільки це питання стосується звичайної законності.

34. Серед доказів, які Верховний суд уважав доречними використати для свого висновку, вища інстанція підкреслила:

*«(...) ці інструкції щодо внесення на перші місця кандидатур осіб, раніше обраних в якості представників*

розпущених партій; публікація оголошень про отримання підписів і публічних заяв від декількох представників ЕТА, а також керівників «Батасуни» на підтримку участі громадян у виборах.

(...)

На думку палати [Верховного суду] (...) сукупність [вищезазначених] обставин не могла не привести до висновку про те, що блоки-заявники (...) було створено з єдиною метою продовження діяльності розпущених політичних партій».

35. Конституційний суд нагадав, що обмеження права на участь у державному житті може бути виправданим лише в тому випадку, якщо після оцінювання пропорційності визначеної мети і порушеного права можна буде довести, що суть існування виборчих блоків була викривлена за допомогою елементів, які перетворюють їх у *де-факто* політичну партію, що забезпечує наступництво іншої розпущеної партії. З огляду на обставини цієї справи і тією мірою, в якій оцінка доказів, надана Верховним судом, виглядала мотивованою і враховувала всі конфліктні інтереси і права, Конституційний суд визнав обґрунтованим обмеження права на участь у державному житті.
36. Нарешті, що стосується права на свободу вираження думок, то вища судова інстанція зазначила таке:  
«(...) Визнаючи тісний зв'язок, який існує між [свободою вибору ідеології і свободою вираження поглядів] та правом на участь у державному житті (пункт 2 стаття 23 Конституції) (...) ці два елементи не мають об'єктивного зв'язку відповідно до чинної конституційної доктрини з тим, що було постановлено у рішенні Верховного суду [у його рішеннях, оскаржуваних за процедурою ампаро]. Відповідно вони не повинні розглядатися як такі у цій постанові».
37. Один із суддів, що мав окрему думку, висловив сумнів щодо того, чи процедура врегулювання виборчих спорів, передбачена органічним законом про порядок проведення загальних виборів, відповідає праву на справедливий судовий розгляд, яке гарантує стаття 24 Конституції, з урахуванням коротких термінів, установлених для такої процедури.

## II. ВІДПОВІДНЕ ВНУТРІШНЄ ТА МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

### 1. Конституція

#### Стаття 20

«1. Визнаються і захищаються такі права:

а) вільно висловлювати і поширювати думки, ідеї та погляди в усній, письмовій формі або за допомогою будь-яких інших засобів відтворення;

(...)

д) вільно передавати й отримувати достовірну інформацію будь-якими засобами поширення (...)

2. Реалізація цих прав не може бути обмежена жодною попередньою цензурою.

(...)

4. Ці свободи обмежуються дотриманням прав, установлених у цій Конституції, положень застосованих законів і, зокрема, прав на честь, недоторканність приватного життя, публічність і захист молоді та дітей».

#### Стаття 23

«1. Громадяни мають право брати участь у державному житті безпосередньо або через своїх вільно обраних представників на періодичних виборах шляхом прямого загального голосування».

#### Стаття 24

«1. Кожен має право на ефективний захист із боку суддів і судів для реалізації своїх законних прав та інтересів, завжди маючи можливість захистити себе.

2. Аналогічно кожен має право бути заслуханим у суді загальної юрисдикції, як установлено законом; має право захищати себе й отримувати допомогу від адвоката, бути поінформованим про пред'явлене йому обвинувачення, має право на публічний судовий розгляд без невиправданих затримок і з усіма гарантіями, використовувати необхідні докази для свого захисту, не давати свідчень проти себе чи не визнавати себе винним, а також до нього повинна застосовуватись презумпція невинуватості (...)

## **2. Органічний закон 5/1985 від 19 червня 1985 року про порядок проведення загальних виборів зі змінами, внесеними органічним законом 6/2002 від 27 червня 2002 року про політичні партії**

### **Пункт 4 статті 44**

«Не можуть висувати свої кандидатури на виборах ті виборчі блоки, які фактично продовжують діяльність партії або є наступниками політичної партії, що була оголошена незаконною, розпущена або діяльність якої була призупинена. Відповідно варто враховувати істотну схожість їхніх структур, організації та функціонування, осіб, які є їхніми учасниками, здійснюють керівництво, представляють або обирають кандидатури, походження фінансових або матеріальних засобів або будь-які інші відповідні обставини, наприклад, їхню готовність підтримувати насильство або тероризм, що дозволяють оцінити таке наступництво або послідовну заміну».

### **Пункт 1 статті 49**

«Із моменту оголошення будь-який усунутий кандидат, а також представники заявлених кандидатів або кандидатів, у висуванні яких було відмовлено, мають дводенний термін для оскарження рішення Виборчих комісій (...)».

### **Пункт 3 статті 49**

«Судове рішення, яке має бути винесене протягом двох днів після подання скарги, є остаточним і безапеляційним, без шкоди щодо оскарження за процедурою ампаро у Конституційному суді».

### **Пункт 4 статті 49**

«Скарга за процедурою ампаро повинна бути подана протягом двох днів, і Конституційний суд повинен прийняти рішення за цією скаргою протягом трьох наступних днів».

## **3. Органічний закон 6/1985 від 1 липня 1985 року про судову владу, зі змінами, внесеними органічним законом 6/2002 від 27 червня 2002 року про політичні партії**

### **Стаття 61**

«1. Палата, до складу якої увійшли голова Верховного Суду, голови різних палат та найстаріший і наймолодший судді кожної з палат, буде наділена компетенцією для:

1° розгляду клопотань про перегляд судових рішень, що набули законної сили (...);

2° розгляду супутніх клопотань, пов'язаних із відводом (...);

3° розгляду заяв про притягнення до цивільної відповідальності, спрямованих проти голів палат (...);

4° розслідування та винесення рішень у справах проти голів палат (...);

5° розгляду звинувачень у судовій помилці, спрямованих проти палат Верховного суду;

6° розгляду процедур із метою оголошення незаконними і розпуску політичних партій відповідно до органічного закону 6/2002 від 27 червня 2002 року про політичні партії.

(...)».

## **4. Органічний закон 6/2002 від 27 червня 2002 року про політичні партії**

### **Стаття 12**

«1. Розпуск політичної партії відповідно до судового рішення призведе до наслідків, передбачених законодавством, зокрема, до таких наслідків:

а. після оголошення рішення про розпуск уся діяльність розпущеної політичної партії негайно припиняється. Недотримання цього положення тягне за собою відповідальність згідно з положеннями Кримінального кодексу.

б. дії, вчинені у формі шахрайства або зі зловживанням правосуб'єктністю, не перешкоджатимуть застосуванню цього закону. Буде вважатися шахрайським і, отже, забороненим створення нової політичної партії на основі іншої, вже зареєстрованої в реєстрі, яка продовжує дії партії, оголошеної незаконною або розпущеною.

(...)».

## **5. Резолюція 1308 (2002) Парламентської асамблеї Ради Європи «Обмеження діяльності політичних партій у державах-членах Ради Європи» (уривок)**

«(...) Щоб уникнути будь-яких необґрунтованих заходів, рішення про заборону або розпуск політичної партії повинно прийматися лише як крайній захід відповідно до конституційного устрою країни і відповідно до процедур, що гарантують справедливий судовий розгляд. Європейська Конвенція про захист

прав людини і основоположних свобод є гарантією від будь-якого неправомірного розпуску політичної партії».

## **6. Керівні принципи щодо заборони і розпуску політичних партій та аналогічних заходів (Венеційська комісія, пленарне засідання 10-11 грудня 1999 року) (уривок)**

Заборона або примусовий розпуск політичних партій можуть бути виправдані лише в тому випадку, якщо партії виступають за використання насильства або використовують його в якості політичного засобу для повалення демократичного конституційного ладу, тим самим скасовуючи права і свободи, гарантовані Конституцією.

Політична партія як така не може нести відповідальність за поведінку своїх членів, яка не була дозволена партією в рамках політичної/громадської структури та діяльності партії.

Заборону або розпуск політичних партій в якості особливого заходу зі значними наслідками варто використовувати з максимальною стриманістю. Перш ніж звернутися до компетентного суду з проханням заборонити або розпустити будь-яку партію, уряди або інші державні органи повинні встановити, з урахуванням ситуації у відповідній країні, чи дійсно партія становить небезпеку для вільного і демократичного політичного ладу або для прав окремих осіб, і чи можуть інші менш радикальні заходи запобігти такій небезпеці».

## **7. Кодекс належної практики у виборчих справах (Венеційська комісія, 18-19 жовтня 2002 року)**

## **II. УМОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ**

### *«3.3. Ефективна система оскарження*

- a) Інстанцією, до якої спрямовують скарги з усіх виборчих питань, має бути виборча комісія або суд. Стосовно виборів до парламенту може бути передбачена змога оскарження до парламенту як до першої інстанції. У всякому разі варто передбачити можливість остаточного оскарження до суду.
- b) Процедура має бути простою і позбавленою формалізму, зокрема щодо прийнятності скарг.
- c) Положення щодо процедури оскарження та, зокрема, повноважень і обов'язків різних органів мають бути чітко прописані в законі з метою уникнути колізії прав (як позитивної, так і негативної). Ні сторона, що оскаржує, ні органи влади не можуть мати права обирати орган із розгляду таких скарг.
- d) Компетенція органу з розгляду скарг має поширюватися, зокрема, на такі питання, як право обирати – включно зі списками виборців – і бути обраним, відповідність кандидатур установленим вимогам, належне дотримання норм, що регулюють проведення передвиборчої агітації, і результати виборів.
- e) Орган із розгляду скарг має бути уповноваженим анулювати вибори в тих випадках, коли порушення могли вплинути на їхні результати (...)
- f) Усі кандидати й виборці, зареєстровані у відповідному виборчому окрузі, повинні мати право на оскарження.
- g) Строки подачі скарг і терміни їхнього розгляду мають бути короткими (у першій інстанції від трьох до п'яти днів).
- h) Треба гарантувати стороні, що оскаржує, такий порядок розгляду, при якому будуть заслухані обидві сторони.
- i) У тих випадках, коли в ролі органів із розгляду скарг виступають вищі виборчі комісії, вони мають бути вповноважені ех офіціо виправляти або анулювати рішення нижчих виборчих комісій.

## **8. Процедура анулювання кандидатур на виборах у державах-членах Ради Європи**

Загальний огляд передвиборчих спорів у Європі виявляє велику різноманітність національних правових систем. Однак практично у всіх проаналізованих державах передбачено дуже короткі терміни для оскарження рішень про реєстрацію кандидатів, що зумовлено тим, що виборчий процес потребує оперативності. Хоча серед них є десять країн, які відповідають рекомендаціям Венеційської комісії (термін подання скарги в першій інстанції становить від трьох до п'яти днів), є й інші, ближчі до правової системи Іспанії (Франція, Португалія, Італія), які надають коротший термін, а саме два дні. Що стосується терміну для винесення рішення в першій інстанції, то в дев'яти країнах передбачено

більш тривалий термін, ніж в Іспанії, натомість решта сім країн установлюють такий самий дводенний термін.

Більше помітно відмінності щодо можливості оскарження рішення суду першої інстанції. Більшість держав, які встановили такий порядок подання скарг, – це держави, які надали компетенції першої інстанції виборчим комісіям, рішення яких у крайньому випадку підлягають судовому перегляду. Але для тих країн, де компетенція першої інстанції покладена на суд (у більшості випадків на Верховний суд у тому, що стосується парламентських виборів), подальші скарги не передбачені. Отже, порядок в Іспанії, як і в Португалії, є винятком, оскільки він дозволяє подати скаргу щодо виборчого процесу до Конституційного суду як до останньої інстанції. Що стосується строків подання апеляцій, то у більшості проаналізованих держав не надають набагато більш тривалих строків, що дозволяли б їхнім верховним судам виносити рішення. Лише в трьох країнах, включно з Іспанією, передбачено більш тривалий термін для розгляду апеляцій, ніж для розгляду в першій інстанції.

## ПРАВО

### I. ЩОДО СТВЕРДЖУВАНОГО ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 3 ПРОТОКОЛУ № 1

38. Заявники, які подали заяви № 35613/03 і 35626/03, кожен із яких очолює список певного спірного виборчого блоку, скаржаться на те, що їх позбавили можливості балотуватися на виборах до парламенту Наварри і представляти виборців, що перешкоджало вільному висловленню поглядів народу про вибір законодавчого органу. Вони посилаються на статтю 3 Протоколу № 1, де сказано:

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

#### а) Подання сторін

##### I. Заявники

39. Заявники вважають, що ні Верховний суд, ні Конституційний суд не проаналізували зміст програм кандидатів. Крім того, вони не могли обґрунтувати свої рішення діяльністю блоку; він був оголошений незаконним на п'ятий день після того, як *Виборчі комісії* оголосили кандидатів. Отже, заявники вважають, що застосування Верховним судом і Конституційним судом пункту 4 статті 44 органічного закону про порядок проведення загальних виборів не було передбачено законом за змістом Конвенції. У зв'язку з цим заявники вважають, що міркування внутрішніх судів суперечать практиці Суду, встановленій у справах «Жданок проти Латвії» [ВП] (*Ždanoka v. Latvia*) [GC], № 58278/00, пункти 123 і 130, *ЄСПЛ 2006-...*) і «Подколзіна проти Латвії» (*Podkolzina v. Latvia*), № 46726/99, пункти 35 і 36, 9 квітня 2002 року) і що процедура анулювання кандидатів не відповідала «вимогам процесуальної рівності та правової визначеності».
40. Окрім того, заявники вважають, що внутрішні суди застосували критерій «презумпції» при ухваленні оскаржуваних заходів. Отже, самої наявності в списках осіб, які були пов'язані з розпущеними політичними партіями «Батасуна» та «Еррі Батасуна», було достатньо, щоб «ідеологічно очорнити» всю платформу, оскільки їх наявність пов'язувала особу кандидата і розпущену політичну партію.
41. З урахуванням вищевикладеного заявники вважають, що оскаржуваний захід не була співмірним із визначеною метою і не був необхідним у демократичному суспільстві, і що він порушив саму суть права балотуватися на виборах, гарантованого статтею 3 Протоколу № 1.

##### II. Уряд

42. Уряд зазначає, що вимоги щодо передбачуваності та необхідності заходу у вигляді анулювання є меншими стосовно статті 3 Протоколу № 1, ніж стосовно інших статей Конвенції. У зв'язку з цим він посилається на рішення у справі Жданок, цитоване вище, пункт 115. Що стосується першої з цих вимог, Уряд зазначає, що цей захід було передбачено пунктом 1 (b) статті 12 ОЗПП у поєднанні з пунктом 4 статті 44 органічного закону про порядок проведення загальних виборів. На його думку, закон досить зрозумілий: він розглядає скасування як допоміжний захід, застосовний до кандидатів, що мають тісні й доведені зв'язки з розпущеними політичними партіями. Що стосується доступності та передбачуваності органічного закону про порядок проведення загальних виборів, то Уряд

уважає, що в ньому досить чітко описані ситуації, за яких можливе анулювання. Крім того, рішення національних судів щодо цього питання також однакові. Зокрема, заборонено лише ті кандидатури, щодо яких обставини дозволяють зробити обґрунтований висновок про те, що відповідний блок продовжує діяльність політичної партії, оголошеної незаконною, розпущеною, або діяльність якої була припинена за рішенням суду.

43. Що стосується необхідності заходу, то Уряд посилається на свої зауваження у справі «Батасуни» (заява № 25817/04, див. пункт 8). Зокрема, розпуск політичних партій був би марним, якби вони могли де-факто продовжувати свою діяльність через виборчі блоки. Крім того, відповідно до судової практики, встановленої у справі «Гожелік та інші проти Польщі» [ВП] (*Gorzelik and Others v. Poland*) [GC], № 44158/98, ЄСПЛ 2004-I, на яку також є посилання у справі «Батасуни», насамперед національні органи повинні оцінити «суспільну потребу» в існуванні певного заходу, не зашкоджуючи контролю, який може бути здійснений Судом.
44. Що стосується питання про оцінювання доказів, яке проводиться національними судами, Уряд, по-перше, зазначає, що рішення про анулювання кандидатур було прийняте не Урядом або адміністрацією, а судовим органом, а саме Верховним судом. Із того часу заявникам була надана можливість змагального процесу, в ході якого було ретельно вивчено докази.
45. Крім того, Уряд повідомляє, що як Верховний суд, так і Конституційний суд вдалися до застосування заходу у вигляді анулювання як до крайнього заходу. Насправді вони розглянули програми всіх спірних виборчих блоків і прийняли рішення про анулювання лише тих, де такий захід виявився пропорційним визначеній меті. Отже, хоча в деяких випадках могли виникнути підозри, самого факту наявності зв'язку з розпущеними політичними партіями було недостатньо, щоб анулювати кандидатури, оскільки національні суди в кожному конкретному випадку розглядали конкретний характер зв'язку з розпущеними політичними партіями.
46. У світлі вищезазначених аргументів Уряд вважає, що порушення статті 3 Протоколу № 1 не було.

## *b) Оцінка Суду*

### ***І. Практика Суду щодо статті 3 Протоколу № 1***

47. Суд насамперед наголошує, що стаття 3 Протоколу № 1 закріплює основоположний принцип справедливої демократичної політичної системи й, отже, має вирішальне значення в системі Конвенції (справа «Матьє-Моєн і Клерфей проти Бельгії» (*Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*), 2 березня 1987 року, пункт 47, серія А, № 113). Дійсно, демократія – це засадничий елемент «європейського суспільного ладу», і права, гарантовані статтею 3 Протоколу № 1, мають вирішальне значення для створення і підтримки основ справжньої демократії, відповідно до верховенства права (див., серед іншого, вищезгадану справу Жданоки, пункти 98 і 103).
48. Однак Суд нагадує, що, якими б важливими вони не були, права, визнані в статті 3 Протоколу № 1, не є абсолютними. Оскільки стаття 3 визнає їх, не називаючи прямо або тим паче не надаючи їм визначення, існують «непрямі обмеження» (див. рішення у справі «Гітонас та інші проти Греції» (*Gitonas and Others v. Greece*), 1 липня 1997 року, пункт 39, *Reports 1997-IV*). У рамках своїх відповідних правових систем Договірні держави встановлюють умови щодо права голосу та права на участь у виборах, на які стаття 3 в принципі не накладає жодних обмежень. У цьому питанні вони мають широку свободу розсуду, але саме Суд виносить рішення в останній інстанції про дотримання вимог Протоколу № 1; Суд повинен переконатися, що ці умови не обмежують згадані права так, щоб порушувати їхню суть і позбавити їх сили, що вони мають законну мету, і використовувані засоби є пропорційними (див. справу Жданоки, цитовану вище, пункт 115, і справу «Метьюз проти Сполученого Королівства» [ВП] (*Matthews v. the United Kingdom*) [GC], № 24833/94, пункт 63, ЄСПЛ 1999-I), діючи відповідно до законних підстав, необхідних для реалізації будь-яких заходів, що обмежують права, які гарантує це положення.
49. Поняття «непряме обмеження», що випливає зі статті 3 Протоколу № 1, також означає, що Суд не застосовує традиційні критерії «необхідності» або «нагальної суспільної потреби», які використовуються в рамках статей 8-11 Конвенції. Розглядаючи питання відповідності обмеження статті 3 Протоколу № 1, Суд здебільшого дотримується двох критеріїв: з одного боку, він перевіряє, чи було свавілля або відсутність пропорційності, а з другого – чи порушило певне обмеження свободу вираження поглядів людей (див. справу Жданоки, цитовану вище, пункт 115). Крім того, Суд підкреслює необхідність оцінювання будь-якого виборчого законодавства у світлі політичних подій у відповідній країні, це передбачає, що неприйнятні ознаки в рамках однієї системи можуть бути виправдані в контексті іншої (див. зокрема, справи Матьє-Моєн і Клерфея та Подколзіної, цитовані вище).

50. Нарешті, Суд указує на відмінність між правом голосу в «активному» аспекті прав, гарантованих статтею 3 Протоколу № 1, і правом балотуватися на виборах, яке є його «пасивним» аспектом. Суд зазначив, що право обиратися на парламентських виборах може передбачати більш суворі вимоги, ніж право голосу. Тоді як критерій щодо «активного» аспекту статті 3 Протоколу № 1 передбачає більш широку свободу розсуду щодо пропорційності правових положень, позбавляючи людину або групу осіб права голосу, підхід Суду щодо «пасивного» аспекту цього положення зводиться, по суті, до перевірки відсутності необґрунтованих внутрішніх процедур, що призводять до позбавлення особи права балотуватись (див. рішення у справі «Мельниченко проти України» (*Melnychenko v. Ukraine*), 19 жовтня 2004 року, пункт 57, і справу Жданоки, цитовану вище, пункт 115).

## II. Застосування практики Суду у конкретних випадках

51. Суд зазначає, що іспанська правова система передбачає оскаржуваний захід. На думку Суду, заявники мали всі підстави очікувати, що в їхньому випадку буде застосовуватись це положення. Дійсно, воно було опубліковане в офіційному журналі й набуло чинності на момент анулювання кандидатур спірних виборчих блоків, що свідчить про передбачуваність і доступність закону.

52. Що стосується цілей цього заходу, то Суд, по-перше, звертає увагу на те, що відповідно до пункту 1 статті 12 ОЗПП та пункту 4 статті 44 органічного закону про порядок проведення загальних виборів цей захід може застосовуватись лише щодо тих кандидатур, що мають тісні й доведені зв'язки з розпущеними політичними партіями. Закон, серед іншого, враховує істотну схожість їхніх відповідних структур і організації, їхніх членів та лідерів або представників, а також підтримку новою політичною формацією насильства або тероризму. Суд згоден із твердженням Уряду про те, що розпуск політичних партій «Батасуна» та «Еррі Батасуна» був би марним, якби вони могли *де-факто* продовжувати свою діяльність через спірні виборчі блоки. Тому він вважає, що оскаржуване обмеження має цілі, сумісні з принципом верховенства права і загальними цілями Конвенції, а саме із захистом демократичного устрою.

53. Залишається встановити, чи було обмеження пропорційним. Стосовно цього Суд вважає, що національна влада мала багато підстав, які дозволяють зробити висновок, що спірні виборчі блоки хотіли продовжити діяльність політичних партій, які раніше були оголошені незаконними, як, наприклад, документи, знайдені в будинку одного з підозрюваних членів ЕТА, що були адресовані блоку і містили інструкції, яких необхідно дотримуватись у разі, якщо б партія «Батасуна» була оголошена незаконною (див. для порівняння справу «Лабіта проти Італії» [ВП] (*Labita v. Italy* [GC]), заява № 26772/95, пункт 203, *ЄСПЛ 2000-IV*). Крім того, він зазначає, що кандидатури було висунуто 28 квітня 2003 року, а рішення Верховного суду було прийнято 3 травня 2003 року, отже, у влади був час, необхідний для вивчення програми спірних блоків. У будь-якому разі Суд робить висновок, що Верховний суд спирався на додаткові елементи в програмі спірних блоків (пункти 17-22 вище). Суд також нагадує, що влада прийняла рішення про анулювання стосовно кожної окремої кандидатури, і після змагального процесу, в ході якого блоки мали можливість представити свої зауваження, і врешті, внутрішні суди однозначно виявили зв'язок із політичними партіями, які були оголошені незаконними. Суд звертає увагу на той факт, що кілька блоків, щодо яких була застосовано той самий захід, що і до заявників, звернулися до Конституційного суду одночасно із заявниками, і що вища судова інстанція, як і Верховний суд раніше, прийняла деякі їхні скарги за процедурою ампаро. Він вважає, що зв'язки з «Батасуною» та «Еррі Батасуною» були недостатньо доведені. На думку Суду, ця відмінність свідчить про індивідуальний характер цього заходу.

54. Суд визнає, що ці заяви відрізняються від справи Жданоки, цитованої вище, де Велика Палата дійшла висновку про те, що порушення статті 3 Протоколу № 1 не було, оскільки Комуністична партія Латвії, членкинею якої була заявниця, була притягнута до відповідальності за кілька насильницьких епізодів, що загрожували демократичному устрою. Натомість, у цьому випадку політичні партії, наступниками яких вважаються спірні виборчі блоки, самі не вчиняли насильницьких дій. Незважаючи на це, на думку Суду, національні суди Іспанії достатньою мірою, що спірні блоки намагались продовжувати діяльність «Батасуни» та «Еррі Батасуни», раніше розпущених через їх підтримку насильства і діяльності терористичної організації ЕТА.

55. Нарешті, Суд зазначає, що актуальний політичний контекст в Іспанії, а саме присутність політичних партій, які виступають за незалежність, в органах управління деяких автономних спільнот і, зокрема, в Країні Басків, доводить, що оскаржуваний захід, не мав на меті заборонити всі прояви сепаратистських ідей. Отже, Суд вважає, що його власна практика, відповідно до якої вираження сепаратистських поглядів як таке не створює загрозу територіальній цілісності держави та національній безпеці, була дотримана (див. справу «Об'єднана македонська організація "Ілінден" та інші проти Болгарії» (*United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria*), № 59491/00, пункт 76, 19 січня 2006 року).



56. Отже, Суд вважає, що обмеження, яке оскаржується, пропорційне визначеній законній меті й за відсутності свавілля не заподіювало шкоду вільному вираженню поглядів людей. Отже, порушення статті 3 Протоколу № 1 не було.

## II. ЩОДО СТВЕРДЖУВАНОГО ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 10 КОНВЕНЦІЇ

57. Відповідно до статті 10 Конвенції всі заявники скаржаться на анулювання їхніх кандидатур на виборах до парламенту Наварри, а також на муніципальних і регіональних виборах у Країні Басків і Наваррі. Вони оспорюють передбачуваність пункту 4 статті 44 органічного закону про порядок проведення загальних виборів і заявляють про відсутність законної мети і необхідності втручання у функціонування демократичного суспільства. Заявники вважають, що положення закону дуже розпливчасті, невизначені й неоднозначні, і що у цьому випадку такі прогалини не може бути усунено в рамках внутрішньої судової практики, оскільки це положення набуло чинності лише з 29 червня 2002 року. Крім того, вони скаржаться на ретроактивне застосування пункту 4 статті 44 органічного закону про порядок проведення загальних виборів, оскільки дії, у яких звинувачують членів виборчих блоків-заявників, не були кримінальними правопорушеннями, а також не суперечать чинному законодавству.

58. Заявники стверджують, що метою втручання, а також метою ОЗПП є заборона будь-яких політичних проявів прагнення до незалежності Країни Басків. Нарешті, вони вважають, що захід, який був до них застосований, не був співмірний із визначеною метою.

59. Стаття 10 Конвенції:

- «1. Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право передбачає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств.
2. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду».

### 1. Щодо застосовності статті 10

#### а) Подання сторін

##### I. Заявники

60. Усі заявники вважають, що відповідно до практики Суду право на вільні вибори на місцевому рівні захищається правом на свободу вираження поглядів (див. справу «Реквенї проти Угорщини» [ВП] (*Rekvenyi v. Hungary*) [GC], № 25390/94, пункт 26, ЄСПЛ 1999-III, і рішення у справі «Ахмед та інші проти Сполученого Королівства» (*Ahmed and Others v. the United Kingdom*), 2 вересня 1998 року, пункт 41, *Reports of Judgments and Decisions 1998-I*). У зв'язку з цим вони вважають, що заборона на внесення до виборчих списків у якості кандидата на виборах є обмежувальним заходом, аналогічним забороні на діяльність або розпуску політичної партії. Насправді, окрім неможливості участі кандидатів у виборчих дебатах, цей захід перешкоджає вільному вибору людей своїх представників у виборчих органах. Заявники, які подали скарги № 35579/03 та 35634/03, зі свого боку, додають, що статтю 3 Протоколу № 1 щодо них не дотримано.

##### II. Уряд

61. Уряд зазначає, що, оскільки в такому випадку ця свобода стосується виборчого процесу, її варто розглядати як конкретну форму права на участь у державному житті, визнане в статті 3 Протоколу № 1. Уряд посилається на обґрунтування, викладене щодо цього Судом у справі Жданюки, цитованій вище. Отже, поставлені питання не підпадають під свободу вираження поглядів, оскільки виходять за рамки їх невід'ємного зв'язку з суттю статті 3 Протоколу № 1.

#### б) Оцінка Суду

62. Суд насамперед указує на те, що виникає питання, чи застосовується стаття 10, коли, як у цьому випадку, стаття 3 Протоколу № 1 не підпадає під сферу застосування. Дійсно, ні муніципалітети, ні від-

повідні провінції не беруть участі у «здійсненні законодавчих повноважень і, отже, [вони] не є частиною «законодавчого органу» за змістом статті 3 протоколу № 1» (див. рішення у справі «Саллерас Лінарес проти Іспанії» (*Salleras Llinares v. Spain*), № 52226/99, ЄСПЛ 2000-XI).

63. У зв'язку з цим Суд повинен зазначити, що він неодноразово нагадував про вирішальну важливість свободи вираження поглядів, яка є однією з передумов функціонування демократії («Озгюр Гюндем проти Туреччини» (*Özgür Gündem v. Turkey*), № 23144/93, пункт 43, ЄСПЛ 2000-III). Це утвердження суспільної функції свободи вираження поглядів філософською основою практики Суду у тому, що стосується застосування статті 10. З цього випливає, з одного боку, що свобода вираження поглядів є не лише гарантією від втручання держави (суб'єктивне право), а й об'єктивним основоположним принципом життя в умовах демократії; з другого боку, свобода вираження поглядів є не самоціллю, а засобом побудови плюралістичного демократичного суспільства.
64. У цьому випадку Суд вважає, що це право варто тлумачити як таке, що передбачає право розповсюджувати інформацію та ідеї третім особам у політичному контексті. Отже, навіть якщо право на свободу вираження поглядів у конкретному випадку пов'язане з виборчою процедурою, цього недостатньо, щоб не застосовувати його у цих справах (див., *mutatis mutandis*, справу Реквеньї, цитовану вище, пункт 26).
65. У світлі вищевикладеного Суд приходить до висновку про застосовність статті 10.

## 2. Щодо дотримання статті 10

### а) Подання сторін

#### І. Заявники

66. По-перше, заявники повідомляють, що чинний закон, а саме пункт 4 статті 44 органічного закону про порядок проведення загальних виборів, є надто широким і неоднозначним щодо критеріїв, які він встановлює, і скаржаться на його ретроактивне застосування. Відсутність визначеності й передбачуваності у тексті створює як для Верховного суду, так і Конституційного суду занадто великий простір для тлумачення. Насправді, критерії, передбачені для постанови про розпуск, є суто орієнтовними, оскільки суди, що займаються розглядом справи, можуть у такий спосіб ґрунтувати рішення на «будь-яких інших відповідних обставинах». Заявники також указують на те, що у своїх формулюваннях ця стаття передбачає встановлення наступництва між двома суб'єктами, що мають різний правовий статус та є інструментами для реалізації різних основоположних прав: з одного боку, політична партія, яка створена задля тривалого існування і захисту права на об'єднання, і з другого боку, виборча платформа, яка має на меті реалізацію права на участь у політичному житті, а правосуб'єктність якої впливає з подання кандидатури до адміністративного органу, відповідального за проведення виборів, при цьому підстави для її існування зникають після проведення виборів, для яких її було створено. Тому, оскільки сенс існування цієї платформи обмежений у часі, таку платформу, за її суттю, неможливо розглядати як послідовну заміну політичної партії, яка була оголошена розпущеною. Крім того, заявники зазначають, що критерій, який використовує Конституційний суд для обґрунтування подібності між двома утвореннями, є кількісним (тобто кількість кандидатів, раніше внесених до списків політичних партій, оголошених незаконними) і що він прямо або опосередковано не передбачений пунктом 4 статті 44. Оскільки відсутність передбачуваності цього положення не було компенсовано національною судовою практикою, втручання в цьому випадку не може вважатися таким, що передбачене законом.
67. Що стосується питання про те, чи мало анулювання законну мету, вони вважають, що під приводом захисту громадського порядку і боротьби з тероризмом, які викладені в органічному законі про порядок проведення загальних виборів, цей захід був спрямований на усунення політичних дебатів лівої течії, яка виступає за незалежність в іспанській Країні Басків. Це суперечить принципу, що гарантує демократичне суспільство, і це можна було б прирівняти до режиму апартеїду, що торкається великої частини баскського суспільства. Насправді, усі політичні течії повинні мати можливість вільно брати участь у виборах. Другим елементом, який, на думку заявників, є доказом відсутності законної мети, є колективний характер заходу, який оскаржують: було визнано, що сама лише наявність у блоці кандидата, який був членом однієї з політичних партій, визнаних незаконними, «забруднювала» увесь список, не розглядаючи окремо поведінку кожного кандидата.
68. Що стосується необхідності вжиття заходів у демократичному суспільстві, заявники погоджуються, як це визнано в практиці Суду (справа Матьє-Моен і Клерфея, пункт 52, і справа Метьюза, пункт 63, цитовані вище), що право брати участь у вільних виборах не є абсолютним. Однак вони вважають, що в цьому випадку оскаржуваний захід необґрунтовано і непропорційно суперечить свободі вираження поглядів і думок. Насправді для заявників, які подали заяви № 35579/03 та 35613/03, вона

заснована виключно на їхній попередній діяльності в політичній партії, коли вона ще була законною. Крім того, цей захід призвів до того, що вони були повністю позбавлені права балотуватись, при цьому діяльність кожного окремо не була розглянута національним органом, оскільки сама наявність їхніх кандидатур призвела до анулювання блоків-заявників.

## II. Уряд

69. Уряд повторює свій аргумент, згідно з яким цю скаргу варто розглядати як конкретну форму права на участь у державному житті, визнаного в статті 3 Протоколу № 1.

### b) Оцінка Суду

#### I. Заяви № 35613/03 та 35626/03

70. Суд констатує, що скарга, викладена в статті 10, стосується тих самих фактів, що і скарги, подані відповідно до статті 3 Протоколу № 1. У зв'язку з цим він нагадує, що останнє положення це *lex specialis* щодо здійснення права голосу (див. справу «Херст проти Сполученого Королівства» (№ 2) [ВП] (*Hirst v. United Kingdom* (No 2)) [GC], № 74025/01, пункт 89, ЄСПЛ 2005, і справу Жданоки, цитовану вище). Це міркування *a fortiori* стосується суб'єктивного права балотуватися. Тому Суд посилається на висновки, представлені нижче, з точки зору статті 3 Протоколу № 1 і заявляє, що ніяких окремих питань із точки зору статті 10 не виникає.

#### II. Заяви №35579/03 та 35634/03

71. Оскільки стаття 10 є єдиним згаданим положенням, Суд нагадує, що вище він дійшов висновку, що статтю 3 Протоколу № 1 не було порушено на тій підставі, що захід анулювання, який було застосовано до спірного блоку, був співмірним визначеній законній меті й не заподіював шкоди вільному вираженню поглядів людей (див. пункт 50 вище).
72. Беручи до уваги тісний взаємозв'язок між правом на свободу вираження поглядів і критеріями, що виникають у результаті судової практики за статтею 3 Протоколу № 1 (пункти 47 і 50 вище), Суд уважає, що стосовно статті 10 держава має право діяти на власний розсуд відповідно до того, наскільки це прийнятно в контексті статті 3 Протоколу № 1. У світлі міркувань, які привели до висновку про те, що порушення статті 3 Протоколу № 1 не було, Суд уважає, що іспанська влада не перевищила надане їй право діяти на власний розсуд щодо статті 10.
73. Стосовно скарги щодо ретроактивного застосування пункту 4 статті 44 органічного закону про порядок проведення загальних виборів Суд нагадує, що пункт 1 статті 7 Конвенції гарантує відсутність ретроактивного застосування лише в рамках кримінального судочинства, що не стосується цього випадку. У будь-якому разі Суд констатує, що дії, які врахував Верховний суд для ухвалення рішення про анулювання спірних виборчих блоків, були вчинені після набрання чинності ОЗПП. Крім того, Суд зазначає, що жодні положення Конвенції не унеможливають спирання на факти, що передували ухваленню закону.
74. Отже, Суд доходить висновку, що порушення статті 10 Конвенції не було.

## III. ЩОДО СТВЕРДЖУВАНОВОГО ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 13 КОНВЕНЦІЇ

75. Усі заявники скаржаться на те, що процедура врегулювання виборчих спорів спеціальною палатою Верховного суду, яка регулюється органічним законом про порядок проведення загальних виборів зі змінами, внесеними ОЗПП, не може розглядатися як ефективний засіб правового захисту, особливо з урахуванням коротких строків у розпорядженні палати. У статті 13 Конвенції зазначено таке:

*«Кожен, чії права та свободи, визнані в цій (...) Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб правового захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження».*

### 1. Подання сторін

#### I. Заявники

76. Заявники вважають, що, оскільки оскаржуване втручання пов'язане зі здійсненням найбільш основоположних прав у демократичному суспільстві, а саме свободи вираження поглядів і права на вільні вибори, наявні у них засоби правового захисту повинні бути ефективними за змістом статті 13 Конвенції.

## II. Уряд

77. Зі свого боку Уряд вважає, що оперативність, з якою відбувається процедура, виправдана необхідністю забезпечити належне проведення виборів. У такому випадку це аж ніяк не є перешкодою для дотримання принципу змагальності. Відповідно до статті 61 ОЗСВ заявники могли висловити твердження, які вони вважали доречними. У будь-якому разі Уряд зазначає, що заявники не уточнюють у своїх заявах, які твердження їм було заборонено висловлювати або які докази вони не змогли представити.

### 2. Оцінка Суду

78. Суд зазначає, що строки, встановлені для спірних блоків для подання скарг, а саме два дні як для оскарження відмови в реєстрації їхніх кандидатур у Верховному суді, так і для подання скарг за процедурою *ампаро* до Конституційного суду, були короткими.

79. У зв'язку з цим Суд нагадує, що стандарти, встановлені Венеційською комісією в «Кодексі належної практики у виборчих справах», встановлюють бажаний термін від трьох до п'яти днів у першій інстанції (див. розділ «Відповідне внутрішнє і міжнародне право» вище).

80. Однак Суд має констатувати відсутність однотайності серед держав-членів Ради Європи. Отже, хоча серед цих держав справді є такі, що відповідають рекомендаціям Венеційської комісії (наприклад, Албанія, Німеччина, Вірменія або Латвія), є й інші, ближчі до іспанської правової системи (наприклад, Франція, Португалія, Італія або Боснія і Герцеговина), які надають коротший термін, а саме два дні, для розгляду питання про скасування кандидатур на виборах у першій інстанції. Відповідно термін, установлений в Іспанії, не є єдиним прикладом, і не є цілком необґрунтованим рішенням порівняно з більшістю інших європейських держав. Крім того, у разі подання апеляції Іспанія, а також Португалія, є винятками, оскільки в цих країнах дозволено подавати до Конституційного суду як останньої інстанції скаргу за процедурою *ампаро* щодо проведення виборів (див. розділ «Відповідне внутрішнє та міжнародне право» вище).

81. У будь-якому разі Суд зазначає, що його роль полягає не в аналізі законодавства *in abstracto*, щоб визначити, чи є дводенний термін у цілому занадто коротким, а в розгляді його наслідків у світлі конкретних обставин кожного окремого випадку. У цих справах Суд констатує, що заявники не довели, що ці терміни завадили представникам спірних блоків подати скаргу до Верховного суду або Конституційного суду, а також представити свої зауваження і належно захистити свої інтереси.

82. Отже, порушення статті 13 Конвенції не було.

# НА ЦИХ ПІДСТАВАХ СУД ОДНОСТАЙНО

- 1. Постановляє, що порушення статті 3 Протоколу № 1 стосовно скарг № 35613/03 та № 35626/03 не було і що з точки зору статті 10 Конвенції ніяких окремих питань не виникає;**
- 2. Постановляє, що порушення статті 10 Конвенції стосовно скарг № 35579/03 і № 35634/03 не було;**
- 3. Постановляє, що порушення статті 13 Конвенції не було.**

Учинено французькою мовою і повідомлено в письмовому вигляді 30 червня 2009 року відповідно до пунктів 2 і 3 Правила 77 Регламенту Суду.

Клаудія ВЕСТЕРДІК  
(Claudia WESTERDIEK)  
Секретар

Пер ЛОРЕНЦЕН  
(Peer LORENZEN)  
Голова



# СПРАВА «"ОРЛОВСЬКА ІСКРА" ПРОТИ РОСІЇ»

(Заява № 42911/08)

---

**РІШЕННЯ**

**СТРАСБУРГ**

**21 лютого 2017 року**

**ОСТАТОЧНЕ**

**03.07.2017**

Це рішення набуло статусу остаточного відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції.  
Його текст може підлягати редакційним виправленням.

## У справі «"Орловська Іскра" проти Росії»

Європейський суд з прав людини (Третя секція), засідаючи палатою, до складу якої увійшли:

- Луїс ЛОПЕС ГЕРРА (Luis LÓPEZ GUERRA), Голова,
- Хелена ЙЕДЕРБЛОМ (Helena JÄDERBLOM),
- Хелен КЕЛЛЕР (Helen KELLER),
- Дмитро ДЄДОВ (Dmitry DEDOV),
- Бранко ЛУБАРДА (Branko LUBARDA),
- Пер ПАСТОР ВІЛАНОВА (Pere PASTOR VILANOVA),
- Алена ПОЛАЧКОВА (Alena POLÁČKOVÁ), судді,

та Стівен ФІЛЛІПС (Stephen PHILLIPS), секретар,

Після обговорення за зачиненими дверима 31 січня 2017 року,

Постановляє таке рішення, що було ухвалене того дня:

## ПРОЦЕДУРА

1. Справу було порушено за заявою (№ 42911/08), яку 24 липня 2008 року подала до Суду проти Російської Федерації редакція газети «Орловська Іскра» (*Орловская Искра*) (надалі – «Орловська Іскра», або організація-заявник) на підставі статті 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (надалі – Конвенція).
2. Організацію-заявника представляє пан Д. Краюхін. Уряд Росії (надалі – Уряд) представляє пан Г. Матюшкін, представник Російської Федерації в Європейському суді з прав людини.
3. Організація-заявник скаржилася відповідно до статті 10 Конвенції щодо класифікації опублікованих нею статей як матеріалів «передвиборчої агітації» та накладення штрафу у справі про адміністративне правопорушення.
4. 6 квітня 2011 року про заяву було повідомлено Уряд.

## ФАКТИ

### І. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

5. Заявник – громадська організація, яка видає газету «Орловська Іскра» в Орловській області. Станом на березень 2003 року засновниками організації-заявника значилися Орловський осередок Комуністичної партії Російської Федерації та Орловський осередок загальнонаціонального руху Народний патріотичний союз Росії. Ця інформація була вказана на титульній сторінці газети.
6. Згідно з установчими документами засновники відповідали за створення редакційної ради та визначення редакційної політики; у разі розбіжностей щодо редакційної політики питання вирішувалося зборами представників засновників.
7. Під час виборчої кампанії до Державної думи, нижньої палати парламенту, організація-заявник повідомила виборчій комісії Орловської області 2 грудня 2007 року (див. пункт 41 нижче) про свій намір прийняти пропозиції щодо платної публікації та відповідно до закону оприлюднила ставки оплати за публікації від імені політичних партій (30 000 рублів за сторінку). Організація-заявник уточнила, що



вищезгадана оплата «не застосовувалася до засновника газети». З цією метою організація-заявник підписала договір із Комуністичною партією Російської Федерації на публікації 7, 14, 21 та 28 листопада 2007 року. В договорі зазначалася вартість публікації, що становила 30 000 рублів за 1 сторінку; загальна сума договору становила 300 000 рублів за десять сторінок. У деяких публікаціях у газеті організації-заявника в ці дати були згадки про те, що партія виступила їхнім спонсором, в інших – ні (див. пункт 8 нижче).

## **A. Справа про адміністративне правопорушення**

8. Окрім згаданих вище публікацій, 7 та 14 листопада 2007 року газета організації-заявника також опублікувала в тих самих тижневих випусках дві статті, написані її штатною кореспонденткою пані О. Обидві статті критикували пана Строева, тодішнього губернатора Орловської області та колишнього голову Ради федерації (верхня палата російського парламенту). Губернатор Строев балотувався на тих виборах: він був першим в обласному списку «Єдиної Росії» (*Единая Россия*) – політичної партії, пов'язаної з президентом Путіним, та яка має більшість в Державній думі. Комуністична партія була однією з основних опозиційних партій на тих виборах.
9. Перша стаття мала назву «Стиль Строева: ненависть». Її можна стисло викласти так. Губернатора Строева вона описувала як людину, яка сповнена ненавистю до тих, хто їй протистоїть. Журналістка згадувала рішення губернатора закрити газету, що була у публічній власності «Місто Орел» (*Город Орел*). За інформацією журналістки О., це рішення стало прямим наслідком конфлікту між паном Строевим і колишнім головним редактором газети, який послідовно критикував політику Строева. Голова міської ради, чиє політичне становище було хистким через корупційний скандал стосовно міської землі, не міг протистояти рішенню губернатора закрити газету. Більшість регіональних журналістів при Строеві стали вислужуватися перед ним; ті нечисленні журналісти, хто, як і головний редактор «Міста Орла», залишився незалежним і відмовився лестити пану Строеву, зазнали тиску і стали жертвами ненависті пана Строева. Далі стаття звернулася до історії двох депутатів обласного законодавчого органу. Вони були обрані від Комуністичної партії і спершу були в опозиції до пана Строева, але згодом обидва вступили до «Єдиної Росії». Один із них був бізнесменом. Авторка підозрювала, що перший депутат змінив партійну приналежність через дуже серйозний тиск, який адміністрація Строева чинила на місцевих бізнесменів. Другий депутат був професором історії. У статті припускалося, що його рішення вийти з Комуністичної партії також було вимушеним. Журналістка іронічно припускала, що насправді пан Строев не хотів, щоб «Єдина Росія» перемогла на виборах, оскільки робив усе, щоб накликати у виборців гнів на правлячу партію. 2006 року велика кількість виборців міста проголосували за Комуністичну партію, що фактично було висловленням незадоволення політикою пана Строева. Проте журналістка припустила, що особисті інтереси пана Строева завжди переважали над інтересами партії «Єдина Росія». Міський голова намагався забезпечити себе, вступивши до лав «Єдиної Росії», але це давало слабкий захист від проявів ненависті пана Строева. Єдиними людьми, до яких пан Строев ставився поблажливо і захищав їх, були його родичі та протеже. У статті наведено приклад про племінника пана Строева, бізнесмена, якого підозрювали у зловживанні державними коштами та шахрайстві. На той час розгляд його справи ще тривав; у статті припускалося, що обласним правоохоронним органам не рекомендували вести активне розслідування. Далі мова йшла про звільнення голови обласної державної контрольно-рахункової палати, який повідомив про зловживання коштами, виділеними на ремонт доріг. Новопризначений голова контрольно-рахункової палати, який був людиною пана Строева, дійшов протилежного висновку, а саме – що в операціях із коштами, виділеними на дороги, не було жодних порушень. Проте гроші були витрачені; в результаті федеральні органи влади були змушені виділити додаткові кошти на ремонт доріг в Орловській області. Пан Строев намагався представити отримання цього фінансування як свою заслугу, але використовувалися не гроші «Єдиної Росії», як вони стверджували, а кошти платників податків. На думку авторки, пан Строев дурих президента Путіна та населення Орловської області, намагаючись представити цю ситуацію в цілому як своє особисте досягнення.

Стаття мала довгий постскрипtum. У ньому містилося посилання на висновки Європейського суду у справі «Чемодуров проти Росії» (*Chemodurov v. Russia*), № 72683/01, рішення від 31 липня 2007 року. Ця справа стосувалася позову про наклеп, поданого губернатором іншого регіону Росії проти журналіста місцевої газети. Справа закінчилася винесенням Судом висновку про порушення статті 10 Конвенції. Авторка натякала на схожість між її критикою політики пана Строева та ситуацією у справі Чемодурова.

10. Друга стаття мала назву «Строев судиться з народом: народ судиться зі Строевим». Вона також стосувалась кількох тем. Стаття починалася із твердження про те, що електорат Орловської області не довіряє владі та вважає за краще підтримати Комуністичну партію на виборах 2006 та 2007 років. Далі у статті авторка торкалася історії пані Ч., колишньої лісової інспекторки, яку звільнили з робо-

ти в результаті реорганізації управління лісового господарства. Також залишилися без роботи ще 42 працівники цього управління. У статті стверджувалося, що реформа управління лісового господарства була ініційована губернатором Строевим із порушенням федерального законодавства. В ній припускалося, що реформа була зумовлена необхідністю спростити промислове вирубування лісу. Пані Ч. подала до суду на обласну владу, і на відповідний момент провадження у справі тривало. Однак, на думку журналістки, надії на неупередженість із боку обласних судів було дуже мало. Потім у статті згадувалася справа пані Г., яка висловлювала критичні зауваження на адресу губернатора під час громадського мітингу і була притягнута до відповідальності за наклеп. Далі у статті аналізувалися останні публічні заяви губернатора, який критикував політику колишнього президента Єльцина, тоді як сам у цей період був головою Ради федерації, а отже, другим за значущістю державним діячем у країні. За словами журналіста, провадження у справі пана Г. було відкладено, ймовірно, тому, що губернатор Строев хотів уникнути скандалу перед днем виборів. Стаття закінчувалася припущенням, що президент Путін не повинен був асоціювати себе з такими суперечливими постатями, як губернатор Строев.

11. 17 листопада 2007 року робоча група з інформаційних спорів обласної виборчої комісії розглянула обидві статті. Робоча група дійшла висновку, що статті містять елементи передвиборчої агітації. Зокрема, було зазначено таке:

*Публікації містили «негативну, цілеспрямовану інформацію, що систематично публікувалася про члена вищої політичної ради політичної партії «Єдина Росія»... пана Є. Строева. Вищезгадані публікації створили негативне ставлення виборців до... «Єдиної Росії». Хоча текст статей не закликає людей голосувати за чи проти «Єдиної Росії», всі виборці розуміють, що це фактично контрагітація [проти пана Строева]». Публікації «не відповідали чинній інформаційній політиці організації, що редагують ЗМІ», яка (політика) була «спрямована на інформування виборців про хід виборчої кампанії... [і] про політичні партії, які беруть участь у ній». Ці статті, на думку виборчої комісії, вийшли «за межі інформаційного простору, створеного політичними партіями під час виборчої кампанії». Публікація цих статей не була оплачена з офіційного виборчого фонду жодної партії, яка бере участь у кампанії, всупереч частині 6 статті 52 закону про гарантії виборчих прав 2002 року.*

12. Отже, на думку виборчої комісії, оприлюднення цих статей було порушенням виборчого законодавства, яке каралося штрафом відповідно до статті 5.5 Кодексу Російської Федерації про адміністративні правопорушення (надалі – КпАП).
13. Посадова особа виборчої комісії склала протокол про адміністративне правопорушення щодо організації-заявника, посилаючись на законодавчі положення, що визначають «передвиборчу агітацію» (див. пункт 40 нижче):

*«[Організація-заявник] вчинила адміністративне правопорушення: публікації 7 та 14 листопада 2007 року містять ознаки передвиборчої агітації, як визначено у статті 10 та ч. 1(б) статті 55 закону про вибори депутатів Державної думи ...*

*Відповідальність за це правопорушення передбачена частиною 1 статті 5.5 КпАП».*

14. Потім справу було передано до мирового судді, який розглянув її 29 листопада 2007 року. На засіданні головний редактор газети пояснив, що обидві статті мають інформаційний характер і не є елементом виборчої кампанії. Вони відображали точку зору авторки щодо губернатора Строева. Отже, не було необхідності оплачувати ці статті з виборчого фонду будь-якого кандидата.
15. Суддя постановив, що відповідно до закону про вибори депутатів Державної думи від 2005 року, що розглядається у поєднанні із законом про гарантії виборчих прав, «передвиборча агітація» означає публікації, де інформація про одного з кандидатів переважає та поєднується з негативними коментарями щодо нього чи неї. Вивчивши оскаржувані статті, суддя погодився з виборчою комісією в тому, що вони, по-перше, стосувались кандидата Строева, а по-друге, були негативними. Суддя дійшов висновку, що ці статті були по суті «передвиборчою агітацією». Такий матеріал повинен був бути або оплачений із виборчого фонду одного з кандидатів, або опублікований безплатно; у будь-якому разі, газета була зобов'язана вказати, хто був спонсором публікації. У статтях такої згадки не було. Отже, публікація обох статей становила порушення виборчого законодавства. Відповідно організацію-заявника визнали винною у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого частиною 1 статті 5.5 Кодексу РФ про адміністративні правопорушення від 2001 року. Мировий суддя зобов'язав організацію-заявника сплатити штраф у розмірі 35 000 рублів (на той час еквівалент 1 000 євро).
16. Організація-заявник подала скаргу до Залізничного районного суду м. Орел. 27 грудня 2007 року він заслухав представників організації-заявника та відхилив скаргу. Відповідний витяг із судового рішення містить таке:

*«Ураховуючи те, що опублікування зазначених статей відбулося в період виборчої кампанії, суддя вважає, що вищезгадані статті містили елементи передвиборчої агітації, а отже їх можна назвати агітаційними матеріалами. Цей висновок підтверджено словами представників газети... які визнали, що в статтях міститься критика на адресу губернатора Строева...»*

17. Рішення щодо скарги набуло чинності того самого дня.
18. У невідому дату організація-заявник отримала копію цього рішення та подала заяву про перегляд судового акту в порядку нагляду до голови Орловського обласного суду. Зміст цієї заяви залишається неясним.
19. 29 січня 2008 року виконувач обов'язків голови суду виніс ухвалу про відхилення заяви без проведення засідання. Мотивація рішення в. о. голови суду була ідентичною мотивам нижчих судових інстанцій. У невідому дату організація-заявник отримала копію рішення виконувача обов'язків голови суду.
20. Потім організація-заявник подала заяву про перегляд справи в порядку нагляду до голови Верховного суду Росії. Зміст цієї заяви залишається неясним. 19 червня 2008 року заступник голови Верховного суду відхилив її. У невідому дату організація-заявник отримала копію цього рішення.

## **В. Конституційна скарга**

21. У невідому дату організація-заявник подала індивідуальну заяву до Конституційного суду Росії, стверджуючи, що оскаржувані положення закону про гарантії виборчих прав та закону про вибори депутатів Державної думи суперечать свободі преси. Закони де-факто розглядали будь-який критичний матеріал, опублікований протягом передвиборчого періоду, як «агітацію», і встановлювали додаткові вимоги для таких публікацій.
22. Листом від 23 жовтня 2008 року Апарат Конституційного суду повідомив організацію-заявника, що її заява не підлягає задоволенню, оскільки, по суті, вона лише оскаржує висновки судів у справі про адміністративне правопорушення щодо фактичних обставин справи та правових питань.
23. У невідому дату організація-заявник повторно подала заяву до Конституційного суду. 25 грудня 2008 року колегія суддів Конституційного суду винесла ухвалу (*определение*) про відмову у розгляді заяви. В ній було зазначено таке:

*«В ухвалі від 30 жовтня 2003 року Конституційний суд виклав принцип щодо розрізнення між інформацією для виборців та передвиборчою агітацією у такий спосіб. Для захисту права на вільні вибори свобода вираження поглядів із боку ЗМІ може бути обмежена за умови дотримання балансу конституційних цінностей...*

*[Закон про гарантії виборчих прав] розрізняє інформацію для виборців, яка з'являється в ЗМІ, та передвиборчу агітацію у ЗМІ. Як інформація, так і агітація можуть вплинути на виборців, спонукаючи до певного вибору, тому очевидним і єдиним критерієм для розрізнення між ними є наявність конкретної мети, а саме схилити виборців підтримати певного кандидата чи голосувати проти нього... Без такої мети не існуватиме лінії поділу між інформацією та агітацією, що означає, що вся інформація прирівнюватиметься до агітації. Це суперечило б конституційним гарантіям свободи інформації та свободи вираження поглядів...*

*Суди та інші органи влади уповноважені встановлювати, що у кожному конкретному випадку існує мета щодо агітації... Отже, з огляду на вищезазначене викладення принципу, оскаржувані законодавчі положення не можуть вважатися такими, що порушили права та свободи організації-заявника. ...Установлення конкретних обставин (в частині того, чи стосується інформація, надана організацією-заявником, виборчої кампанії, або повідомляє про професійну діяльність кандидата на посаді губернатора) не входить до компетенції Конституційного суду...»*

## **II. ВІДПОВІДНЕ НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ТА ПРАКТИКА**

### **А. Огляд рішень, що стосуються адміністративних правопорушень за КпАП**

#### **1. Звичайна процедура апеляції**

24. Відповідно до КпАП постанови про адміністративні правопорушення, залежно від предмета, може виносити несудовий орган або суд (розділ 23 КпАП).
25. У відповідний час глава 30 КпАП містила положення щодо перегляду таких рішень.

26. Перегляду могла вимагати фізична або юридична особа, обвинувачена в адміністративному правопорушенні, потерпілий від правопорушення або їхні представники (стаття 30.1). Якщо постанова про адміністративне правопорушення стосувалась юридичної особи або особи, яка займається підприємницькою діяльністю, вона оскаржується до арбітражного суду за правилами арбітражного процесуального законодавства (стаття 30.1).
27. Звичайна скарга на постанову про адміністративне правопорушення могла бути подана протягом десяти днів (або п'ятнадцяти днів – стосовно деяких правопорушень) із дня отримання копії постанови (стаття 30.3). Скарга повинна бути розглянута протягом десяти днів (або в коротші строки – щодо деяких правопорушень) після надходження матеріалів справи до суду або органу, що уповноважений розглядати скаргу (стаття 30.5). Орган або суд, уповноважений розглядати скаргу, не зв'язані обсягом доводів, викладених у скарзі, та переглядає справу у повному обсязі (стаття 30.6).
28. Стаття 30.10 надала прокурору право вимагати перегляду постанови про адміністративне правопорушення в порядку та у строки, встановлені статтями 30.1-30.3 КпАП.

## 2. Процедура перегляду у порядку нагляду

29. До 20 грудня 2008 року стаття 30.11 КпАП передбачала перегляд у порядку нагляду остаточних постанов, ухвалених у справі про адміністративні правопорушення. Прокурор області або його заступник, генеральний прокурор Російської Федерації або його заступник мали право подати заяву про такий перегляд. Відповідно до постанови №5 Пленуму Верховного суду Росії від 24 березня 2005 року особи, притягнені до відповідальності у справах про адміністративні правопорушення, також мали право на подання заяви про перегляд у порядку нагляду (пункт 34).
30. Якщо у судді, що здійснює перегляд у порядку нагляду, виникли сумніви щодо законності оскаржуваних судових рішень, він/вона міг/могла витребувати матеріали справи, а потім розглянути справу в повному обсязі, не обмежуючись підставами, вказаними особою, що подала заяву про перегляд у порядку нагляду (пункт 34 постанови від 24 березня 2005 року).
31. Перегляд у порядку нагляду повинні були здійснювати голова обласного суду або його заступники, а також голова Верховного суду Росії або його заступники. Досліджуючи це положення, Конституційний суд Росії зазначив, що суд, який переглядає справу, повинен повідомити особу, якої стосується провадження про адміністративне правопорушення, про подану потерпілим заяву про перегляд (ухвала від 4 квітня 2006 року № 113-О про конституційне тлумачення статті 30.11 КпАП; ця ухвала офіційно опублікована в липні 2006 року). Конституційний суд також зазначив, що до моменту внесення законодавчих змін до КпАП щодо обсягу перегляду, підстав для перегляду, повноважень судів, які здійснюють перегляд, строків звернення до суду та порядку такого перегляду уповноважені суди повинні керуватися відповідними положеннями розділу 36 Арбітражного процесуального кодексу (АПК).
32. У грудні 2008 року статтю 30.11 було вилучено із КпАП. Стаття 30.12 передбачала, що постанови щодо адміністративних правопорушень та рішення за результатами розгляду скарг, які набрали законної сили, можуть бути оскаржені шляхом перегляду в обласних судах та Верховному суді Росії. Судячи з усього, деякі обласні суди не застосовували ухвалу № 113-О від 4 квітня 2006 року (див. рішення Челябінського обласного суду № 4а10-790 від 31 серпня 2010 року та, *a contrario*, рішення Ростовського обласного суду № 4-а-854 від 24 листопада 2010 року); деякі обласні суди заявили, що це рішення більше не підлягає застосуванню після вилучення статті 30.11 із КпАП під час законодавчої реформи в грудні 2008 року (див. рішення Челябінського обласного суду № 4а10-1227 від 28 грудня 2010 року).

## В. Діяльність засобів масової інформації у період виборів

### 1. Конституція Російської Федерації

33. Відповідно до статті 29 Конституції РФ кожен має право на свободу вираження поглядів і право вільно шукати, отримувати, передавати, виробляти або поширювати інформацію будь-яким законним способом; також захищена свобода масової інформації (*свобода массовой информации*).
34. Громадяни Росії мають право обирати і бути обраними на державні посади, а також брати участь у референдумах (стаття 32 Конституції).
35. Стаття 55 Конституції передбачає, що права і свободи можуть бути обмежені федеральним законом лише тією мірою, якою це необхідно для захисту основ конституційного устрою, моралі, здоров'я, прав і законних інтересів інших осіб або в інтересах оборони країни та національної безпеки.

## 2. Законодавство

### (а) Положення стосовно засобів масової інформації

36. Закон про засоби масової інформації від 1991 року (федеральний закон № 2124-1 від 27 грудня 1991 року) визначив засіб масової інформації як періодичне друковане видання, телеканал, радіоканал, телепрограма, радіопроеграма, відеопроеграма, або «інша форма періодичного поширення масової інформації під постійним найменуванням (назвою)» (стаття 2 закону).
37. Закон про гарантії виборчих прав від 2002 року (федеральний закон № 67-ФЗ від 12 червня 2002 року) передбачав, що організації, які здійснюють випуск засобів масової інформації, можуть брати участь у наданні «інформації» виборцям (стаття 47). Відповідні частини статей 45 і 48 Закону викладено в такій редакції:

#### **Стаття 45. Інформування виборців та учасників референдумів**

1. Інформування виборців та учасників референдуму здійснюють органи державної влади, органи місцевого самоврядування, комісії, організації, що здійснюють випуск засобів масової інформації, редакції мережових видань, фізичні та юридичні особи відповідно до цього Федерального закону...
2. Зміст інформаційних матеріалів, що розміщуються у засобах масової інформації або поширюються іншим способом, має бути об'єктивним, достовірним, не повинен порушувати рівність кандидатів, виборчих об'єднань.
3. Інформування виборців, учасників референдуму, зокрема й через засоби масової інформації, про хід підготування та проведення виборів, референдумів, про терміни та порядок здійснення виборчих дій, дій щодо участі в референдумі, про законодавство Російської Федерації про вибори та референдуми, про кандидатів, про виборчі об'єднання здійснюють комісії.
4. Організації, які здійснюють випуск засобів масової інформації, вільні у своїй діяльності з інформування виборців, учасників референдуму, що здійснюється відповідно до федеральних законів.
5. В інформаційних телепрограмах та радіопрограмах, публікаціях у періодичних друкованих виданнях, випусках чи оновленнях мережового видання повідомлення про проведення передвиборчих заходів, заходів, пов'язаних із референдумом, мають надаватися виключно окремим інформаційним блоком, без коментарів. Такі інформаційні блоки... не повинні надавати перевагу будь-якому кандидату, виборчому об'єднанню... зокрема, за часом висвітлення їхньої передвиборчої діяльності... обсягом друкованої площі, відведеної для таких повідомлень.

#### **Стаття 48. Передвиборча агітація чи агітація з питань референдуму**

1. Громадяни Російської Федерації, громадські об'єднання мають право у формах, що допускаються законом, і законними методами проводити передвиборчу агітацію...
2. Передвиборчою агітацією, що здійснюється у період виборчої кампанії, визнаються:
  - а) заклики голосувати за кандидата, кандидатів, список, списки кандидатів чи проти нього (них);
  - б) висловлення уподобань якомусь кандидату, виборчому об'єднанню, зокрема вказівки на те, за якого кандидата, за який список кандидатів, за яке виборче об'єднання голосуватиме виборець (окрім опублікування (оприлюднення) результатів опитування громадської думки відповідно до статті 46 цього Федерального закону);
  - в) опис можливих наслідків у разі, якщо той чи інший кандидат буде обраний чи не буде обраний, той чи інший список кандидатів буде або не буде допущено до розподілу депутатських мандатів;
  - г) поширення інформації, в якій явно переважають відомості про будь-якого кандидата (кандидатів), виборче об'єднання у поєднанні з позитивними або негативними коментарями;
  - д) поширення інформації про діяльність кандидата, не пов'язану з його професійною діяльністю чи виконанням ним своїх службових (посадових) обов'язків;
  - е) діяльність, яка сприятиме створенню позитивного чи негативного ставлення виборців до кандидата, виборчого об'єднання, що висунув кандидата, список кандидатів.
- 2.1. Дії, які здійснюються в ході професійної діяльності представниками організацій, які здійснюють випуск засобів масової інформації, та представниками редакцій мережових видань та зазначені у підпункті «а» пункту 2 цієї статті, визнаються передвиборчою агітацією у разі, якщо ці дії вчинені з метою спонукати виборців голосувати за кандидата, кандидатів, список, списки кандидатів або проти нього (них), а дії, зазначені у підпунктах «б»-«е» пункту 2 цієї статті, – у разі якщо ці дії вчинені з такою метою неодноразово.
- ...
7. Заборонено проводити передвиборчу агітацію, агітацію з питань референдуму, випускати та розповсюджувати будь-які агітаційні матеріали...

ж) представникам організацій, які здійснюють випуск засобів масової інформації під час здійснення ними професійної діяльності...»

38. «Передвиборча агітація» у друкованих та телерадіомовних ЗМІ починається за двадцять вісім днів (28) до виборів і закінчується за день до дня виборів (стаття 49 закону про гарантії виборчих прав).
39. Усі «агітаційні» матеріали в друкованих ЗМІ мали містити інформацію про те, виборчий фонд якого кандидата сплачував за публікацію; якщо оплата не вказана, у публікації мало бути зазначено, хто звернувся з проханням про публікацію (пункт 6 статті 52 закону про гарантії виборчих прав). Зобов'язання вказати спонсора покладалося на редакцію друкованого засобу масової інформації (там само).
40. Закон про вибори депутатів Державної думи від 2005 року визначив «передвиборчу агітацію», перерахувавши такі види ситуацій, як, *inter alia*, поширення інформації, що стосувалась переважно однієї політичної партії, яка представляє список кандидатів, кандидата або кандидатів, у поєднанні з позитивним або негативним коментарем (частина 1(4) статті 55 закону); діяльність, що здійснюється під час виборчої кампанії, що сприяє формуванню у виборців позитивного чи негативного ставлення до політичної партії, яка висуває список кандидатів, або до певного кандидата чи кандидатів (частина 6 частини першої статті 55 закону). Для того щоб підпадати під поняття «агітації», така діяльність повинна мати на меті спонукати виборців голосувати «за» чи «проти» списку кандидатів або «за» чи «проти» кандидата чи кандидатів із такого списку (розділ 10).
41. Центральна виборча комісія Російської Федерації, обласні виборчі комісії, місцеві виборчі комісії в районах, містах чи інших місцевостях, а також виборчі комісії на дільницях несуть відповідальність за організацію та проведення виборів, забезпечують реалізацію виборчих прав громадян (стаття 18 закону про вибори депутатів Державної думи). Регіональні та місцеві засоби масової інформації зобов'язані повідомляти обласну виборчу комісію про намір оприлюднювати агітаційні матеріали, подані політичними партіями, а також про ставки оплати за це та інші відповідні умови (частина 11 статті 57).

#### (b) Санкції за порушення законодавчих положень

42. Частина 1 статті 5.5 Кодексу Російської Федерації про адміністративні правопорушення мала назву «Порушення порядку участі засобів масової інформації в інформаційному забезпеченні виборів чи референдумів». Ця стаття накладала покарання за порушення порядку оприлюднення матеріалів (зокрема й агітаційних), що пов'язані з виборчою кампанією та виборами. Це стосувалося головних редакторів ЗМІ або їхніх редакцій, юридичних осіб, які здійснюють діяльність у сфері телерадіомовлення, а також «інших організацій, що поширюють матеріали для масового споживання».

### 3. Конституційний суд Росії

#### (a) Рішення від 30 жовтня 2003 року

43. 2003 року Конституційний суд Росії розглянув декілька індивідуальних заяв і заяву групи депутатів Держдуми. 30 жовтня 2003 року Конституційний суд ухвалив рішення № 15-Р щодо частини 5 статті 45 та частин 2 і 7 статті 48 закону про гарантії виборчих прав (див. пункт 37 вище). Рішення було опубліковано у жовтні та листопаді 2003 року в кількох офіційних бюлетенях та журналах.

#### I. Рішення

44. Конституційний суд установив таке:
  - Із метою забезпечення вільних виборів федеральний законодавчий орган наділений повноваженнями встановлювати порядок та умови інформаційного забезпечення виборів. Вільні вибори також потребують захисту права на інформацію та свободи висловлення думок. Тому законодавчий орган має захистити права громадян на отримання та поширення інформації про вибори, дотримуючись балансу між двома конституційними цінностями, а саме правом на вільні вибори і свободою інформації та вираження поглядів, уникаючи нерівності та непропорційних обмежень.
  - Засоби масової інформації виконують соціальну функцію, що полягає в інформаційній підтримці виборів, і повинні супроводжувати вільне волевиявлення громадян та прозорі вибори. Здійснення свободи масової інформації супроводжується особливими обов'язками та особливою відповідальністю засобів масової інформації. Отже, хоча представники засобів масової інформації діють за принципами редакційної незалежності та відповідно до правил саморегулювання, вони повинні займати етичні та виважені позиції й чесно, збалансовано і неупереджено висвітлювати виборчі кампанії. Розрізняючи два елементи інформаційного забезпечення виборів (а саме «ін-

формацію» та «агітацію»), закон про гарантії виборчих прав має на меті усунути представників засобів масової інформації від «агітаційної» діяльності. Це розмежування спрямоване на забезпечення проведення відкритих виборів та процесу формування вільного волевиявлення громадян. На відміну від «інформації» вимога об'єктивності не поширюється на «агітацію».

- Обмеження свободи вираження думок спрямоване на захист права на вільні вибори, що є однією з засад конституційного устрою, зокрема й на процес формування громадянами вільного волевиявлення.
  - Обмеження чи стримування свободи масової інформації мають бути необхідними та пропорційними цілям, визначеним у Конституції. Якщо конституційні норми допускають такі обмеження, правове положення не повинно торкатися самої суті права чи свободи, що обмежуються, і не повинно позбавляти їх реального змісту; держава не повинна вживати надмірних заходів; регуляторне законодавство повинно бути чітким і точним, не давати простору для розширеного тлумачення допустимих обмежень і свавільного застосування.
  - Усе вищезазначене відповідає судовій практиці Європейського суду з прав людини щодо обсягу свободи вираження поглядів та права на інформацію в контексті виборів (справа «Боумен проти Сполученого Королівства» (*Bowman v. the United Kingdom*), 19 лютого 1998 року, *Reports of Judgments and Decisions 1998-I*).
  - І «агітація», і «інформація» можуть схилити електорат до голосування за той чи інший варіант. Єдиним критерієм розрізнення між ними є наявність спеціальної мети, притаманної «агітації», а саме – спонукати виборців проголосувати в одному конкретному напрямку та підтримати голосування «за» чи «проти» кандидата. Якби це було не так, межа між «інформацією» та «агітацією» була б настільки розмитою, що вся інформація, яка поширюється в цей період, могла б бути класифікована як «агітація». З огляду на заборону засобам масової інформації вести «агітацію» це спричинило б незаконні обмеження свободи вираження поглядів та інформації, а також порушення принципу вільних і відкритих виборів.
  - Висловлювання позитивної чи негативної думки щодо кандидата як таке не є «агітацією», а отже не може тягнути за собою адміністративну відповідальність із боку ЗМІ. Необхідна спеціальна мета, яка полягає в підтримці або несхваленні конкретного кандидата. «Висловлення уподобань» – це спосіб висловити думку. Отже, висловлення уподобань представником ЗМІ не можна кваліфікувати як правопорушення за відсутності агітаційної мети.
  - Відповідні положення закону не допускали розширеного тлумачення поняття «передвиборча агітація», оскільки заборона стосується професійної діяльності ЗМІ. Відповідні положення означають, що незаконна агітація передбачає лише умисні дії, перелічені в частині 2 статті 48, які безпосередньо спрямовані на таку агітацію та відрізняються від надання інформації виборцям.
45. Конституційний суд також постановив, що частину 5 статті 45 не варто тлумачити як таку, що дає підстави для заборони засобам масової інформації висловлювати свою думку або давати коментарі поза конкретними періодичними новинними виданнями. Конституційний суд зазначив, що «інші дії» (крім перерахованих у статті 48), спрямовані на спонукання виборців голосувати за кандидатів, списки кандидатів або проти них, проти всіх кандидатів чи проти всіх списків, не повинні розглядатися як «передвиборча агітація». Конституційний суд дійшов висновку, що таке конституційне тлумачення відповідних положень закону про гарантії виборчих прав унеможлиблює будь-яке інше тлумачення в судовій практиці, а також будь-яке інше тлумачення подібних положень іншого законодавства. Конституційний суд також зазначив, що таке конституційне тлумачення законодавчих положень є обов'язковим для всіх і унеможлиблює будь-яке інше тлумачення судами тих самих положень чи подібних положень інших нормативних актів. Крім того, Конституційний суд дійшов висновку щодо індивідуальних заявників, що їхні справи підлягають повторному розгляду, якщо для цього не було перешкод.

## II. Окремі думки

### (а) Суддя Гаджієв

46. Суддя Гаджієв висловив окрему думку, зазначивши, що у справі Боумен, цитованій вище, Європейський суд оцінив свободу вираження поглядів у світлі права на вільні вибори, що означає, що жодне з них не має пріоритету над іншим. Це єдиний підхід, який дає змогу шукати баланс між цими однаково цінними основоположними правами. Здійснення одного права створює «закономірні межі» для іншого права. Беручи до уваги статтю 15 Конституції Росії, яка визначає міжнародні договори Росії як «невід'ємну частину її правової системи», вибір між відповідними легітимними цілями може бути

використаний для встановлення обмежень права, що охороняється, відповідно до Конвенції. Зважаючи на цілі, які містить стаття 10 Конвенції, при встановленні обмежень свободи висловлення думок можна посилається лише на деякі з цілей, перерахованих у статті 55 Конституції Росії.

### *(β) Суддя Кононов*

47. Наступну окрему думку висловив і суддя Кононов. Підтримуючи обмежувальне тлумачення більшості та застосування положень щодо «агітації», суддя зауважив, що деякі положення закону про гарантії виборчих прав не можна не вважати абсурдними і повністю позбавленими розумних підстав. Усі можливі та виправдані обмеження свободи засобів масової інформації перелічено у статті 4 закону про засоби масової інформації. Немає підстав розглядати виборчу кампанію як надзвичайну ситуацію, яка б виправдовувала ширші обмеження прав і свобод. Навпаки, під час виборчої кампанії виборці мають більшу потребу отримувати та поширювати інформацію, висловлювати свої думки та знати про погляди суспільства. Друковані, телерадіомовні та інші засоби масової інформації є необхідним засобом реалізації права на вільний вибір, не втрачаючи при цьому своєї автономної та незалежної ролі в суспільстві. Свободі висловлення думок варто давати ширше можливе тлумачення. 1999 року Конституційний суд Словаччини визнав аналогічний закон неконституційним, відхиливши аргумент, який виправдовував обмеження в інтересах вільної конкуренції серед політичних суб'єктів. Конституційний суд постановив, що, оскільки демократія не є формою правління, створеною виключно заради політичних партій, заперечення основних прав і свобод на користь партій дорівнює запереченню демократії.
48. Суддя Кононов дійшов висновку, що не було вагомих причин для протидії свободі вираження поглядів і свободі вибору, а отже немає підстав запроваджувати спеціальні обмеження для засобів масової інформації під час виборів. Російська влада перед Конституційним судом посилалася на необхідність протидії «чорному піару» або негативним проплаченим публікаціям, а не на необхідність забезпечення вільного вибору виборців. Один із посадовців виборчої комісії визнав, що, якби існував ефективний механізм контролю за оплатою публікацій, не було б потреби встановлювати обмеження щодо формулювання «агітації» у засобах масової інформації. На думку судді Кононова, питання платних публікацій варто було вирішувати іншими, більш відповідними для цього засобами, аніж обмеження основних свобод.

### *(γ) Суддя Ярославцев*

49. У своїй окремій думці суддя Ярославцев уважає, що оскаржувані положення закону про гарантії виборчих прав порушують свободу слова та принцип вільних виборів. Вільні вибори потребують вільного волевиявлення громадян, яке є досяжним, якщо існує вибір, а також безперешкодного вираження уподобань шляхом вільного висловлення думок на підтримку кандидата чи проти нього. Вільне волевиявлення потребує доступу до інформації, яка має бути правдивою та об'єктивною. Посилаючись на рішення Європейського суду у справі Боумен, цитованій вище, більшість не помітила, що протиріччя між свободою вираження поглядів і правом на вільні вибори виникає лише за «певних обставин», тому «зазвичай» обмеження свободи вираження поглядів «не буде прийнятним». Якщо не виникає будь-якої нагальної суспільної потреби, під час передвиборчого періоду варто дозволити вільне поширення різних думок та інформації, зокрема, інформації, що містить уподобання щодо кандидата. Вимоги об'єктивності та правдивості застосовуються, щоб виборці могли орієнтуватися на відповідну інформацію, незалежно від уподобань, висловлених у тексті такої інформації.

### *(b) Інші рішення*

50. 2013 року Конституційний суд розглянув звернення щодо положень, які містилися в частині 2.1 статті 48 закону про гарантії виборчих прав після 2005 року. Він виніс ухвалу про неприйнятність № 512-О від 23 квітня 2013 року. Суд зазначив таке:

Як указано в ухвалі від 30 жовтня 2003 року, необхідно було розрізняти агітацію та інформацію, оскільки відсутність такого розмежування спричинила б несприятливі наслідки для засобів масової інформації, адже конституційні гарантії свободи слова та інформації були б незаконно обмежені; це також порушило б принцип вільних і відкритих виборів. Основним критерієм для розрізнення передвиборчої агітації та інформації мала бути наявність конкретної мети агітації, а саме – схилити виборців до одного вибору, щоб забезпечити або підтримку, або протидію конкретному кандидату чи виборчому блоку.

Конституційний суд у своїй ухвалі 2003 року щодо положень закону про гарантії виборчих прав, які стосувалися порядку надання інформації, також установив, що періодичні новинні випуски та друковані видання мають обмежувати інформування про передвиборчі події однією окремою інформа-



ційною заміткою без коментарів та без надання переваги якомусь одному кандидату чи виборчому блоку. Конституційний суд у своєму рішенні постановив, що зазначені положення не варто тлумачити як заборону засобам масової інформації висловлювати думки або коментувати поза змістом такої інформаційної замітки.

Отже, якщо оцінювати оскаржуване законодавче положення в рамках чинної нормативно-правової бази та вищезгаданих принципових позицій Конституційного суду, а також з урахуванням особливої ролі засобів масової інформації у виборчому процесі, оскаржуване положення не може сприйматися як таке, що надає переваги засобам масової інформації перед іншими учасниками виборчого процесу. А отже, оскаржуване положення не порушувало прав організації-заявника у відповідному аспекті.

51. Постановою № 7-П від 16 червня 2006 року Конституційний суд розглянув різні положення закону про гарантії виборчих прав, зокрема й частину 5 статті 48 та частину 6 статті 52, в контексті того, що було заявлено, що вони не надають можливості громадянам (які самі не були кандидатами чи не виступають від імені кандидатів чи виборчих об'єднань) брати участь у «передвиборчій агітації» за чи проти кандидата чи списку кандидатів без залучення коштів виборчого фонду. Конституційний суд постановив таке:

Беручи до уваги необхідність вільного волевиявлення громадян під час виборів, що проводяться з розумною періодичністю, а також необхідність того, щоб такі вибори мали змагальний і прозорий характер, федеральний законодавчий орган повинен був установити набір критеріїв для інформаційного забезпечення, зокрема, правила щодо передвиборчої агітації та її фінансування.

Для врегулювання суперечностей між здійсненням виборчих прав, свободою вираження поглядів і свободою масової інформації федеральний законодавчий орган мав право обирати відповідні методи та засоби з урахуванням історичних умов, що склалися на тому чи іншому етапі розвитку країни. Для узгодження будь-яких суперечностей між цими конкуруючими правами і свободами законодавчий орган мав підтримувати баланс конституційних цінностей і не вводити непропорційних обмежень, які не були б необхідними в демократичному суспільстві й торкалися б самої суті захищених прав.

Відсторонення громадян Росії від передвиборчої агітації та відсутність законодавчих гарантій означали б, по суті, відмову від реальної можливості вплинути на виборчий процес, обмежуючи їхні дії самим лише голосуванням. Відсутність вільної політичної дискусії та можливостей для вільного обміну думками під час виборів, зокрема, як кандидатів, так і громадян, не дозволяє вважати такі вибори вільними.

Законодавчий орган повинен був забезпечити належну реалізацію права громадян на отримання та поширення інформації про вибори. Відповідно до закону про гарантії виборчих прав інформаційне забезпечення здійснювалося шляхом надання інформації про кандидатів, дати та порядок проведення виборчих дій, а також шляхом передвиборчої агітації, спрямованої на те, щоб переконати виборців голосувати за чи проти певного кандидата.

Кандидатам було дозволено створювати виборчі фонди та здійснювати витрати з цих коштів на агітаційні цілі, а також мати ефірний час та доступ до друкованих засобів масової інформації як платних, так і безплатних. Іншим громадянам було дозволено брати участь у передвиборчій агітації без витрат, шляхом публічних зібрань чи якимось інакше. Вони також могли робити внески до коштів кампанії в межах, установлених законом.

На цьому етапі розвитку Росії необхідність забезпечення прозорого фінансування виборів потребувала посилення гарантій. Отже, а також зважаючи на наявність реальної можливості контролю за фінансуванням виборів, чинна нормативна база, зокрема, статті 48, 51, 52, 58 та 50 закону про гарантії виборчих прав, мала законну мету і не порушила баланс конституційних цінностей. Вона також відповідала критерію необхідності в демократичному суспільстві й не була непропорційною *vis-à-vis* захищених конституцією цілей.

Суддя Кононов висловив окрему думку, зазначивши, що політична дискусія не може бути спором про об'єктивні факти. Думки та коментарі за своєю природою містять оціночні судження та мають потенціал схилити до певного вибору чи уподобання. Крім того, в багатьох випадках складно визначити точний намір, який стоїть за висловом. Отже, усунення ціннісних суджень із поняття «інформація», їх довільна класифікація як «агітація», а також позбавлення звичайних громадян можливості висловити своє ставлення до кандидата та його політичних рішень істотно порушили конституційні права, визначені статтею 29 Конституції.

## III. ДОКУМЕНТИ РАДИ ЄВРОПИ ТА ІНШІ ДОКУМЕНТИ

### A. Комітет міністрів Ради Європи

52. Рекомендація № R (99)15 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про висвітлення виборчих кампаній у засобах масової інформації»:

#### «Додаток до Рекомендації № R (99)15

*Сфера застосування Рекомендації*

*Принципи правдивості, збалансованості й неупередженості при висвітленні засобами масової інформації виборчих кампаній мають застосовуватися до всіх типів політичних виборів, що відбуваються в державах-членах, тобто президентських, виборів до законодавчих органів, регіональних і, де це практично можливо, місцевих органів влади й політичних референдумів.*

*Ці принципи за потреби необхідно також застосовувати до засобів масової інформації, які висвітлюють вибори, що проходять за кордоном, зокрема, якщо ці засоби масової інформації звертаються до громадян країни, де проходять вибори.*

#### I. Заходи, що стосуються друкованих засобів масової інформації

##### 1. Свобода преси

*Нормативні рамки висвітлення виборів ЗМІ не повинні суперечити ні редакційній незалежності газет або журналів, ні їхньому праву висловлювати будь-які політичні симпатії.*

...

#### II. Заходи, що стосуються телерадіомовлення

##### 1. Загальні рамки

*Під час проведення виборчих кампаній нормативні рамки мають заохочувати й полегшувати процес плюралістичного висловлення думок засобами телерадіомовлення.*

*Із належною повагою до редакційної незалежності телерадіомовників нормативні рамки мають також закріпити обов'язок телерадіомовників висвітлювати виборчі кампанії в усіх програмах правдиво, зважено й неупереджено. Цей обов'язок стосується як телерадіомовників державного сектора, так і приватного у відповідних зонах трансляції.*

*У тих державах-членах, де поняття «передвиборчий час» визначається внутрішнім законодавством, правила, що стосуються правдивого, зваженого й неупередженого висвітлення засобами телерадіомовлення виборчих кампаній, повинні поширюватись також і на цей період.*

...

##### 5. Платна політична реклама

*У державах-членах, де політичним партіям і кандидатам дозволено купувати рекламну площу для виборчих цілей, нормативні рамки повинні забезпечити:*

- щоб можливість придбання рекламної площі була доступною для всіх партій-конкурентів на рівних умовах і за рівну плату;
- щоб громадськість знала про те, що такі повідомлення є платною політичною рекламою.

*Держави-члени можуть розглянути питання про внесення до нормативних рамок положення про обмеження площі політичної реклами, яку може придбати окрема партія або кандидат.*

#### III. Заходи, що стосуються друкованих засобів масової інформації та телерадіомовлення

##### 1. «День роздумів»

*Держави-члени можуть розглянути, чи варто внесення до нормативних рамок положення про заборону поширення упереджених виборчих повідомлень за день до виборів.*

...

#### IV. Заходи щодо захисту засобів масової інформації під час виборів

##### 1. Невтручання органів державної влади

*Органи державної влади повинні утримуватись від втручання в діяльність журналістів та інших працівників засобів масової інформації з метою впливу на вибори...»*

53. Рекомендація CM/Rec (2007)15 Комітету міністрів державам-членам стосовно висвітлення виборів засобами масової інформації:

*«Комітет міністрів відповідно до статті 15 b Статуту Ради Європи;*

*Відзначаючи важливу роль засобів масової інформації у сучасному суспільстві, особливо у період виборів;*

Враховуючи постійний розвиток інформаційних і комунікаційних технологій та медійного середовища, що зумовлює необхідність внесення змін до Рекомендації R (99) 15 Комітету міністрів щодо висвітлення виборів засобами масової інформації;

Усвідомлюючи необхідність урахування досі наявних істотних відмінностей між друкованими та телерадіомовними засобами масової інформації;

Враховуючи відмінності між лінійними та нелінійними аудіовізуальними медіапослугами, зокрема з точки зору їх охоплення, впливу та способу отримання;

Наголошуючи, що основний принцип редакційної незалежності засобів масової інформації набуває особливого значення у період виборів;

Наголошуючи на тому, що висвітлення виборів телерадіомовними засобами масової інформації має бути об'єктивним, збалансованим та неупередженим;

Спираючись на основні принципи, викладені у Резолюції № 2, ухваленій на 4-й конференції на рівні міністрів щодо політики у сфері засобів масової інформації (Прага, грудень 1994 р.), та Рекомендації R (96) 10 Комітету міністрів щодо гарантій незалежності суспільного телерадіомовлення;

Відзначаючи зростання ролі суспільних засобів масової інформації в інформаційному суспільстві, детально описаної у Рекомендації Rec (2007) 3 Комітету міністрів щодо обов'язків суспільних засобів масової інформації в інформаційному суспільстві;

Враховуючи, що суспільні засоби масової інформації несуть особливу відповідальність перед суспільством за забезпечення об'єктивного, збалансованого та ретельного висвітлення виборів у власних програмах мовлення, що може передбачати надання політичним партіям і кандидатам на пропорційній основі безплатного ефірного часу;

Відзначаючи необхідність приділити особливу увагу таким особливим аспектам висвітлення виборчих кампаній, як оприлюднення результатів соціологічних досліджень, платна політична реклама, право на відповідь, дні роздумів та норми щодо передвиборчого періоду;

Підкреслюючи важливу роль заходів саморегулювання з боку працівників засобів масової інформації – наприклад, запровадження кодексів професійної етики, у яких мають бути закріплені керівні принципи щодо відповідального, правдивого та об'єктивного висвітлення виборчих кампаній;

Беручи до уваги взаємодоповнювальний характер норм законодавства та заходів саморегулювання у цій сфері;

Переконуючись у важливості належного регулювання висвітлення виборів засобами масової інформації для забезпечення вільних та демократичних виборів та враховуючи відмінності у правових та практичних підходах держав-членів у цій сфері і той факт, що вони можуть бути предметом регулювання різних галузей права;

Враховуючи, що будь-які нормативно-правові акти щодо висвітлення виборів засобами масової інформації мають відповідати основним принципам свободи вираження поглядів, гарантованої статтею 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод згідно з тлумаченням, наданим Європейським судом з прав людини;

Спираючись на положення Рекомендації Rec (2004) 16 Комітету міністрів щодо права на відповідь в умовах нового медіасередовища, що передбачає доступну можливість негайного або оперативного спростування неправдивої інформації;

Рекомендує урядам держав-членів, які досі не вжили відповідних заходів, розглянути можливість забезпечення дотримання викладених у цій рекомендації принципів висвітлення виборів засобами масової інформації і, за необхідності, здійснення заходів для впровадження цих принципів у національному законодавстві або правовій практиці згідно з вимогами конституційного права.

...

## **Принципи**

### **I. Загальні положення**

#### **1. Невтручання з боку органів державної влади**

Органи державної влади мають утримуватися від втручання у діяльність журналістів та інших працівників засобів масової інформації з метою впливу на перебіг виборчої кампанії.

#### **2. Захист від нападів, залякування та інших форм незаконного тиску на засоби масової інформації**

Органи державної влади мають уживати необхідних заходів із забезпечення ефективного захисту журналістів та інших працівників засобів масової інформації, а також їхніх службових приміщень, що набуває особливого значення під час виборів. Водночас такі заходи захисту не повинні перешкоджати діяльності засобів масової інформації.

#### **3. Редакційна незалежність**

Законодавчі норми щодо висвітлення виборів засобами масової інформації мають забезпечувати редакційну незалежність засобів масової інформації.

Держави-члени мають забезпечити чітке та ефективне розмежування між управлінням засобами масової інформації і прийняттям рішень щодо змісту мовлення та здійсненням владних повноважень або політичного впливу.

...

5. Професійні та етичні стандарти засобів масової інформації

Усім засобам масової інформації пропонується розробити норми саморегулювання та запровадити професійні та етичні стандарти саморегулювання щодо висвітлення ними виборчих кампаній, зокрема щодо дотримання принципів людської гідності та недискримінації. Ці стандарти мають відображати їхню особливу роль і завдання у демократичних процесах.

6. Прозорість засобів масової інформації та доступність до них

Якщо засоби масової інформації приймають замовлення на розміщення платної політичної реклами, необхідно забезпечити на рівні вимог законодавства та норм саморегулювання, щоб вона однозначно розпізнавалася як політична реклама.

У випадку, коли певні засоби масової інформації належать політичним партіям або політикам, держави-члени мають забезпечити, щоб цей факт був відомий громадськості.

...

## II. Заходи щодо телерадіомовних ЗМІ

...

5. Платна політична реклама

У тих державах-членах, де політичні партії та кандидати мають право придбання рекламного простору у передвиборчих цілях, на законодавчому рівні має бути забезпечено можливість для всіх кандидатів придбати рекламний простір на рівних умовах та за однаковими розцінками.

Держави-члени можуть розглянути можливість запровадження на законодавчому рівні обмеження щодо обсягу рекламного простору і часу, які конкретні партія або кандидат можуть придбати для розміщення політичної реклами.

Не допускається участь у платній політичній рекламі постійних ведучих інформаційних програм».

## V. Венеційська комісія

### 1. Висновок № 657/2011

54. Висновок № 657/2011 Європейської комісії за демократію через право (Венеційська комісія) про федеральний закон про вибори депутатів Державної думи Російської Федерації, прийнятий Радою з демократичних виборів на її 40-му засіданні (Венеція, 15 березня 2012 року) та Венеційською комісією на її 90-му пленарному засіданні (Венеція, 16-17 березня 2012 року):

«84. Як зазначено в пункті II.1 Кодексу належної практики у виборчих справах, «демократичні вибори неможливі без поваги до прав людини, зокрема свободи вираження поглядів і преси». Відкриті дискусії щодо ідей життєво важливі в демократичній системі, особливо в період виборів. Насправді, свобода преси під час передвиборчої агітації важливіша, ніж у будь-який інший момент політичного життя, оскільки дозволяє висловлювати думки щодо програм кандидатів та критикувати органи влади. Виборці не можуть належно сформулювати свою волю без вільного обговорення ідей не лише між кандидатами, а й журналістами та громадянами в засобах масової інформації.

85. Як встановлено практикою Європейського суду з прав людини, обмеження цих свобод повинні мати правові підстави, відповідати суспільним інтересам та принципу пропорційності. Відповідно до цього принципу щодо приватних засобів масової інформації може допускатися менше обмежень, ніж щодо державних.

86. Проте існує ряд обмежень щодо засобів масової інформації, які можуть непропорційно утискати свободу слова. Наприклад, стаття 51.4 вимагає від державних та приватних засобів масової інформації нейтралітету та забороняє будь-які коментарі чи інформацію щодо подій виборчої кампанії. Стаття 55.2 визначає як передвиборчу агітацію будь-яку дію, яку вчиняють представники преси, якщо вони неодноразово здійснюють професійні дії з метою спонукати виборців голосувати за або проти якогось федерального списку кандидатів.

87. Дійсно, зазначені вище обмеження відповідають суспільним інтересам, оскільки їхня мета – гарантувати рівність. Однак ці обмеження ставлять під загрозу принцип пропорційності, оскільки заподіяна ними шкода для свободи вираження поглядів є серйознішою, ніж створювана користь для

рівності. Варто додати, що подібних цілей можна досягти менш небезпечними для свободи преси засобами.

...

90. Стаття 55.7 забороняє низці категорій осіб вести передвиборчу агітацію. В той час, як такі обмеження можуть сприяти нейтральності держави, якщо застосовуються до державних службовців, вони не виглядають настільки ж виправданими, коли йдеться про представників преси (стаття 55.7.8)...»

## 2. Кодекс належної практики

55. Висновок № 190/2002, Кодекс належної практики у виборчих справах: керівні принципи та пояснювальна доповідь, ухвалені на 52-й пленарній сесії Венеційської комісії (Венеція, 18-19 жовтня 2002 року):

### «2.3. Рівність можливостей

**а. Усім партіям і кандидатам мають бути гарантовані рівні можливості, що означає безстороннє ставлення органів державної влади, зокрема, до:**

- I. передвиборчої агітації;
- II. висвітлення в засобах масової інформації, зокрема, державних;
- III. державного фінансування партій та агітації.

...

### 3.1. Свобода виборців формувати свою думку

**а. Державні органи зобов'язані дотримуватися безсторонності, зокрема стосовно:**

- I. засобів масової інформації;
- II. наочної агітації;
- III. права на демонстрації;
- IV. фінансування партій та кандидатів.

...

### Пояснювальна доповідь

...

### 2.3. Рівність можливостей

18. Рівність можливостей має бути забезпечена всім партіям і кандидатам і повинна спонукати державу ставитися до них безсторонньо й однаковою мірою застосовувати до всіх однакові норми закону. Зокрема, вимога щодо нейтральності поширюється на передвиборчу агітацію і висвітлення ходу виборів у засобах масової інформації, серед яких державні засоби масової інформації, а також на державне фінансування партій та агітації. Це означає, що рівність можливостей може тлумачитися двома способами – як рівність «абсолютна» і рівність «пропорційна». «Абсолютна» рівність означає, що політичні партії користуються рівним статусом, що не залежить від їхньої реальної ваги в парламенті чи від підтримки електорату. Цей критерій варто застосовувати, коли йдеться про використання суспільної інфраструктури для передвиборчої агітації (наприклад, розміщення наочної реклами, поштових і аналогічних послуг, проведення демонстрацій у громадських місцях, надання приміщень для проведення громадських заходів). «Пропорційна» ж рівність припускає, що ставлення до політичних партій залежить від кількості отриманих ними голосів. Принцип рівності можливостей (абсолютної та/або пропорційної) застосовується, зокрема, при розподілі ефірного часу на радіо й телебаченні, державних коштів та інших форм підтримки. Деякі форми підтримки можуть надаватися на засадах, з одного боку, абсолютної рівності, а з другого – пропорційної».

# ПРАВО

## I. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 10 КОНВЕНЦІЇ

56. Організація-заявник скаржилася за статтею 10 Конвенції на кваліфікування опублікованого нею матеріалу як «передвиборча агітація» та накладення штрафу у справі про адміністративне правопорушення за те, що вона не вказала, хто замовив публікацію цього матеріалу.

57. Стаття 10 Конвенції в частині, що відноситься до цієї справи, передбачає таке:

«1. Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право передбачає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів...

2. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві...»

## А. Прийнятність

### 1. Аргументи сторін

#### (а) Уряд

58. Уряд уважав, що процедура перегляду в порядку нагляду за КпАП не була засобом правового захисту з таких причин:

- Рішення першої інстанції, винесене мировим суддею або районним судом, підлягало оскарженню відповідно до районного або обласного суду. Відповідні апеляційні рішення не підлягали оскарженню у звичайному апеляційному порядку, а отже мали розглядатися як такі, що «набрали законної сили».
- На момент розгляду справи КпАП не містив положення стосовно строків звернення щодо перегляду в порядку нагляду. Як установив пленум Верховного суду 2003 року, положення про строки, передбачені ЦПК, не застосовувалися до справ про адміністративні правопорушення, які розглядалися з 2002 року за КпАП.
- Хоча сторони провадження мали пряме право звертатися до обласного суду та/або Верховного суду щодо перегляду в порядку нагляду, КпАП не визначав обсяг та підстави для такого перегляду. Крім того, КпАП не встановлював жодних конкретних строків для оскарження рішень за результатами перегляду в порядку нагляду, прийнятих на обласному рівні.
- Хоча Конституційний суд і вимагав, щоб перегляд у порядку нагляду обмежувався «виправленням судових помилок» і не повинен був збігатися з обсягом перегляду судами нижчої інстанції, в самому КпАП немає чіткого розмежування повноважень (заступника) голови суду у цій процедурі.

59. З огляду на вищезазначене, Уряд дійшов висновку, що апеляційне рішення, винесене районним судом, варто вважати «остаточним» рішенням із застосуванням правила «шести місяців від дати постановлення остаточного рішення на національному рівні» відповідно до статті 35 Конвенції.

60. Уряд дійшов висновку, що заяву було подано із запізненням.

#### (b) Організація-заявник

61. Організація-заявник не робила конкретних коментарів стосовно шестимісячного терміну.

### 2. Оцінка Суду

62. Суд зауважує, що організація-заявник подала цю заяву більше ніж через шість місяців після апеляційного рішення від 27 грудня 2007 року або дати, коли вона змогла отримати його копію. Проте кожне з двох рішень на рівні перегляду в порядку нагляду (від 29 січня та 19 червня 2008 року) та рішення Конституційного суду (від 25 грудня 2008 року) було постановлено та, *a fortiori*, отримано заявником протягом шести місяців. Питання, яке стоїть перед Судом, полягає в тому, чи варто прийняти будь-яке з цих проваджень з метою застосування правила шести місяців, що міститься в пункті 1 статті 35 Конвенції.

63. Суд ще раз наголошує, що головною метою шестимісячного строку, передбаченого пунктом 1 статті 35 Конвенції, є сприяння правовій визначеності шляхом забезпечення того, щоб справи, які порушують питання, що підпадають під дію Конвенції, розглядалися протягом розумного строку, а також запобігання ситуації, коли органи влади та інші зацікавлені особи перебувають в стані невизначеності протягом тривалого часу (див. справу «Сабрі Гюнеш проти Туреччини» [ВП] (*Sabri Güneş v. Turkey*) [GC], № 27396/06, пункт 39, 29 червня 2012 року). Цей строк також дає потенційному заявнику час поміркувати, чи варто подавати заяву, та, якщо так, вирішити, які конкретні скарги та аргументи потрібно представити; він сприяє встановленню обставин справи, оскільки з часом будь-яке справедливе дослідження оскаржуваних питань стає проблематичним (там само). Суд може розглянути питання лише протягом шести місяців після «остаточного рішення» на національному рівні. Таке «остаточ-

не рішення» приймається після вичерпання ефективних і доступних на національному рівні засобів правового захисту, а саме тих, якими заявник міг скористатися, які могли надати відшкодування за його скаргами та мали розумні перспективи успіху (див. рішення у справі «Акдивар та інші проти Туреччини» (*Akdivar and Others v. Turkey*), 16 вересня 1996 року, пункт 68, *Reports of Judgments and Decisions 1996-IV*).

64. Різні недоліки національного процесу можуть свідчити про те, що рішення, прийняті в рамках цього процесу, не будуть взяті до уваги з метою застосування правила шести місяців. Наприклад, засоби правового захисту, які не мають обмежень у часі, що створює невизначеність і робить недійсним правило шести місяців, викладене в пункті 1 статті 35 Конвенції, не є ефективними засобами правового захисту у розумінні пункту 1 статті 35 (див. справу «Галстян проти Вірменії» (*Galstyan v. Armenia*), № 26986/03, пункт 39, 15 листопада 2007 року, і «Бердзенішвілі проти Росії» (*Berdzenishvili v. Russia*) (ріш.), № 31697/03, *ЄСПЛ 2004-II* (витяги)).
65. Зазначено, що організація-заявник оскаржила судові рішення в справі про адміністративне правопорушення за КпАП у судах вищої інстанції.
66. За усталеною практикою Суду заява про перегляд у порядку нагляду в цивільному судочинстві не була засобом правового захисту відповідно до пункту 1 статті 35 Конвенції (див. рішення у справах «Тумілович проти Росії» (*Tumilovich v. Russia*), заява № 47033/99, 22 червня 1999 року, та «Денисов проти Росії» (*Denisov v. Russia*), заява № 33408/03, 6 травня 2004 року). У рішенні у справі «Мартинець проти Росії» (*Martynets v. Russia*), заява № 29612/09, 12 грудня 2008 року, де Суд розглядав процедуру перегляду в порядку нагляду, яка діяла з січня 2008 року до січня 2012 року, він установив, що внаслідок цієї процедури зберігалася можливість безстрокового оскарження обов'язкових судових рішень, що спричиняло недопустиму невизначеність щодо кінцевої стадії національного судового процесу. Суд дійшов такого висновку, незважаючи на відчутні зміни, внесені до цієї процедури, такі як скорочення строку подання заяви про перегляд у порядку нагляду з одного року до шести місяців, запровадження обов'язку щодо попереднього вичерпання звичайних способів оскарження та анулювання по суті необмеженого дискреційного повноваження голів обласних судів скасовувати рішення їхніх суддів про відхилення таких заяв. Зокрема, Суд розкритикував збереження кількох послідовних судових інстанцій перегляду в порядку нагляду як на обласному, так і на федеральному рівнях, існування загального шестимісячного строку, який може тлумачитися у різні способи, і, що доволі важливо, повноваження голови чи заступника голови Верховного суду про скасування будь-якого рішення судді того самого суду про відхилення заяви про перегляд в порядку нагляду (див. рішення у справі Мартинець, цитоване вище).
67. Нещодавно Суд зайняв іншу позицію щодо процедури касаційного оскарження, яка діє з січня 2012 року відповідно до ЦПК (див. рішення у справі «Абрамян та інші проти Росії» (*Abramyan and Others v. Russia*), заяви № 38951/13 та 59611/13, 12 травня 2015 року).
68. Що стосується кримінального провадження, то у згаданій вище справі Бердзенішвілі Суд вважав, що заява про перегляд у порядку нагляду відповідно до Кримінально-процесуального кодексу Російської Федерації не була засобом правового захисту згідно з пунктом 1 статті 35 Конвенції. Суд зауважив відсутність будь-якого граничного строку для подання заяви про такий перегляд та його здійснення. Крім того, якщо президія обласного суду відхилила скаргу щодо перегляду в порядку нагляду, її можна було повторно подати до Верховного суду. Якщо суддя відмовлявся передати скаргу щодо перегляду в порядку нагляду до суду, що здійснює такий перегляд, голова суду міг втрутитися і скасувати рішення судді. Здійснення цих прав також не підлягало обмеженню у часі. Суд згодом підтвердив цей підхід (див., серед іншого, справу «Красуля проти Росії» (*Krasulya v. Russia*), заява № 12365/03, пункт 29, 22 лютого 2007 року).
69. Повертаючись до цієї справи, Суд зазначає, що провадження, яке розглядається, стосувалося адміністративних правопорушень і регулювалося, як по суті, так і в процесуальних аспектах положеннями КпАП, які діяли до внесення змін до законодавства у 2008 році.
70. Суд також зазначає, що організація-заявник подала скарги щодо перегляду в порядку нагляду спочатку до обласного суду, а потім до Верховного суду Росії. Обидві скарги було розглянуті по суті та відхилено.
71. По-перше, Суд зазначає, що відповідно до КпАП прокурор мав право ініціювати провадження про адміністративне правопорушення за низкою правопорушень, але також мав право розпочинати провадження про адміністративне правопорушення в будь-якій іншій справі. Він міг брати участь у розгляді справи, міг виступати з заявами та доповідати з різних питань, що виникають у справі. Він також міг оскаржити рішення у справі, незалежно від того, чи брав він раніше участь у провадженні. КпАП надавав обласному прокурору або його заступнику, генеральному прокурору або його заступ-

нику право вимагати перегляду постанови про адміністративне правопорушення в порядку нагляду.

72. За обставин цієї справи провадження було відкрито виборчою комісією. Організація-заявник була єдиною стороною у провадженні на всіх рівнях юрисдикції, і саме вона вимагала перегляду справи в порядку нагляду. Жоден прокурор не брав участі у провадженні. Не висловлювалося припущення, що після розгляду заяв організації-заявника про перегляд у порядку нагляду залишалася можливість подання прокурором нової заяви про перегляд у будь-який час, і Суд не вбачає підстав так вважати.
73. По-друге, видається, що суди наглядової інстанції, в принципі, були уповноважені розглядати по суті відповідне питання Конвенції, зокрема, оцінку відповідних фактичних та правових елементів.
74. По-третє, що стосується засобу судового захисту, Суд уважає, що суд, який здійснює перегляд у порядку нагляду, був уповноважений не лише залишати в силі рішення судів нижчої інстанції, але й змінювати їх, відповідно припиняючи провадження, та скасовувати ці рішення з винесенням наказу про повторний розгляд судами нижчої інстанції або без цього.
75. По-четверте, Суд зазначає, що, як і в кримінальному провадженні, що розглядалось у справі Бердзенішвілі (див. також рішення у справі «Кашлан проти Росії» (*Kashlan v. Russia*), заява № 60189/15, 19 квітня 2016 року), КпАП не містив жодних деталей стосовно строків подання заяви про перегляд у порядку нагляду на відповідний час. У зв'язку з цим Суд повторює, що відсутність граничних строків застосування засобу правового захисту створює невизначеність і в принципі робить недійсним правило шести місяців, що міститься в частині 1 статті 35 Конвенції (див. справи Галстяна, пункт 39, і Бердзенішвілі, цитовані вище).
76. Однак 2006 року Конституційний суд ухвалив рішення, в якому вказав, що до внесення змін до КпАП суди загальної юрисдикції мають посилалися на аналогічні положення, що містяться в Арбітражному процесуальному кодексі щодо процедури перегляду в порядку нагляду для арбітражних справ, зокрема й про адміністративні правопорушення щодо юридичних осіб та підприємців (див. пункт 31 вище). Відповідно до АПК заява про перегляд у порядку нагляду повинна була бути подана протягом трьох місяців з дати набрання чинності останнім оскаржуваним рішенням. У зв'язку з цим Суд зазначає, що 2009 року Суд погодився з тим, що процедура перегляду в порядку нагляду відповідно до АПК (яка діяла до серпня 2014 року) мала статус засобу правового захисту у арбітражних справах (див. рішення у справі «Ковальова та інші проти Росії» (*Kovaleva and Others v. Russia*), заява № 6025/09, 25 червня 2009 року).
77. Суд зазначає, що рішення Конституційного суду 2006 року було опубліковано, а отже було доступним для всіх зацікавлених осіб, зокрема, сторін провадження за КпАП та судів, які повинні були посилалися на нього як на застосовне право. Суд також зазначає, що, як впливає з низки судових рішень, прийнятих на обласному рівні за останні роки, після законодавчої реформи в грудні 2008 року, що спричинила вилучення статті 30.11, покладеної в основу конституційного рішення 2006 року, це рішення більше не застосовувалося судами, оскільки змінена процедура перегляду стала ґрунтуватися на новій статті 30.12 КпАП. Процедура перегляду після 2008 року виходить за рамки цієї справи, і відповідно Суду не потрібно додатково досліджувати, чи була ця змінена процедура засобом правового захисту, який варто вичерпати у значенні пункту 1 статті 35 Конвенції.
78. З огляду на вищезазначені міркування варто зробити висновок, що у відповідний час, тобто 2007 та 2008 року, існував тримісячний термін для використання процедури перегляду в порядку нагляду відповідно до КпАП (пор. зі справою Кашлан, цитованою вище).
79. Враховуючи, що провадження щодо перегляду у порядку нагляду було розпочато протягом періоду, який відповідав тримісячному терміну, зазначеному в АПК, що ці провадження залишалися в межах того ж ланцюга національних засобів правового захисту, і що в рамках цих проваджень було в принципі можливо розглянути суть відповідного питання згідно з Конвенцією та забезпечити належне відшкодування, Суд визнає, що організація-заявник могла розумно розраховувати на ефективність цього засобу юридичного захисту у 2008 році до подання заяви до Суду та була зобов'язана застосувати цей засіб до подання заяви до суду.
80. Отже, Суд візьме до уваги рішення про перегляд в порядку нагляду, прийняте обласним судом 29 січня 2008 року з метою застосування правила «шести місяців», і Суд дійшов висновку, що, відповідно, організація-заявник дотрималася цього правила.
81. Тому немає потреби надалі розглядати роль другого раунду наглядового провадження чи рішення Конституційного Суду для цих цілей.
82. Суд дійшов висновку, що ця заява не є явно необґрунтованою у розумінні підпункту «а» пункту 3 статті 35 Конвенції. Він також зазначає, що вона не є неприйнятною з будь-яких інших підстав. Тому вона має бути визнана прийнятною.



## В. Суть

### 1. Аргументи сторін

#### (а) Уряд

83. Уряд стверджував, що, як стаття 10 Конвенції (що стосується «обов'язків та відповідальності», а також формальностей, умов і покарань), так і національне законодавство дозволяють державі запровадити нормативно-правову базу, що містить процедуру та умови інформаційного потоку. У той час як стаття 10 Конвенції передбачала свободу поширення інформації, російське законодавство передбачало конституційну «свободу масової інформації» разом зі свободою вираження поглядів і свободою думки. Конституційний суд також визнав вищий ступінь відповідальності у зв'язку зі здійсненням свободи масової інформації у професійному масштабі.
84. У контексті виборчих кампаній російське законодавство розрізняло інформування громадськості (виборців) та «агітацію» (передвиборчу агітацію). У той час як федеральне законодавство визнавало за громадянами та неурядовими організаціями право проводити «агітацію», засоби масової інформації мали функцію надання інформації без участі в «агітації», на яку не поширюється вимога об'єктивності. Розрізнення між «агітацією» та «інформацією для виборців» мало на меті забезпечення вільного волевиявлення виборців та прозорості виборів.
85. «Агітація» була чітко визначена як діяльність (i) самого кандидата або виборчої групи, що здійснюється самостійно або через інших, (ii) спрямована на спонукання виборців голосувати «за» чи «проти» кандидата чи групи; (iii) що здійснюється під час виборчої кампанії або, якщо вона проводиться через телерадіомовні чи друковані ЗМІ, протягом двадцяти восьми днів, що передують дню виборів. У чинному законодавстві перелічено конкретні типи ситуацій, які є «агітацією», зокрема, заклики голосувати «за» або «проти» кандидата. На суди було покладено обов'язок визначити пряму та безпосередню мету «агітації», а не просто ціль надання інформації.
86. Здійснення «агітації» засобами масової інформації вважалося протиправним. Не потрібно було встановлювати, чи справді така діяльність спонукала чи могла спонукати виборців якимось проголосувати. Уряд фактично стверджував, що норма, яка була застосована до організації-заявника, була пов'язана з політичною рекламою. Отже, національні органи влади мали широку свободу дискреції, ніж при регулюванні комерційної реклами.
87. Протягом відповідного періоду організація-заявник випустила дві публікації, які сприяли формуванню негативної думки щодо одного з кандидатів на виборах до Державної думи. На думку Уряду, «агітаційну» мету оскаржуваних та інших публікацій продемонструвало таке: їхня основна ідея – показати наслідки зосередження влади в руках цієї особи; діяльності одного кандидата надається послідовна негативна оцінка протягом певного часу; обласний осередок Комуністичної партії Російської Федерації був одним із двох засновників газети; організація-заявник висловила виборчій комісії свій намір прийняти пропозиції щодо платних публікацій та, як того потребує закон, оприлюднила ставки оплати за публікації від імені політичних партій; організація-заявник підписала з цією метою контракт із Комуністичною партією, і деякі публікації в газеті організації-заявника під час передвиборчої кампанії, справді, згадували про спонсорство з боку цієї партії (див. пункт 7 вище). На думку Уряду, вищезазначене переконливо підтвердило намір організації-заявника брати участь в «агітації» під час виборчої кампанії. Оскаржувані публікації також підпадали під «агітаційні» критерії, встановлені 1999 року Спілкою журналістів Росії для визначення «агітаційних» цілей у діяльності ЗМІ: поширення негативної інформації щодо зазначеної особи без ужиття відповідних заходів для її перевірки; стирання межі між судженнями та встановленим фактом; порушення Декларації принципів поведінки журналістів, зокрема, щодо інформування лише про факти, походження яких журналісту відомо, використання чесних методів отримання інформації та вжиття усіх можливих заходів для вивчення будь-якої опублікованої інформації, якщо з'ясувалося, що її неточність заподіяла шкоду.
88. Суди ретельно оцінили відповідні фактичні та юридичні аспекти справи, спираючись, зокрема, на звіт робочої групи від 17 листопада 2007 року (див. пункт 11 вище). Організація-заявник отримала мінімальний передбачений законом штраф, який був набагато менш суворим, ніж кримінальне покарання, як-от позбавлення волі.
89. Відповідальність за адміністративне правопорушення була спрямована на захист репутації та прав інших осіб, оскільки «агітаційна» діяльність, яка не вказувала на те, який характер мала публікація чи хто був її спонсором, могла ввести виборців в оману. Чинна нормативно-правова база мала на меті запобігти використанню друкованих або телерадіомовних ЗМІ для агітації проти кандидатів. Така практика порушує як права інших кандидатів, що дотримуються правил витрат на виборчі кампанії, так і права виборців.

## (b) Організація-заявник

90. Організація-заявник стверджувала, що неоднозначність розмежування між допустимою інформацією для виборців та «агітацією» дозволила вибірково застосувати законодавчі норми для провокування опозиції, зокрема, шляхом притягнення до адміністративної відповідальності за недотримання спеціальних правил, що стосуються «агітації». Оскаржувані публікації містили критичні оцінки діяльності пана С. на посаді губернатора області, зокрема й під час виборчої кампанії 2007 року, під час якої він не брав тимчасової відпустки з посади, водночас очолюючи список кандидатів від своєї політичної партії. Тому якийсь виборчий блок чи партія не мали підстав платити за такі публікації.

## (c) Аргументи третіх осіб

91. Спільні подання Ініціативи з правового захисту ЗМІ (*Media Legal Defence Initiative*) (Лондон, Великобританія) та Центру захисту прав ЗМІ (Воронеж, Росія) можна узагальнити так. На ЗМІ у Великобританії, Франції та Німеччині поширюються закони загального застосування, зокрема й під час виборів.
92. Державне регулювання друкованих ЗМІ у Великобританії по суті зведене до законодавства, що накладає певні обмеження на зміст (питання наклепу, конфіденційності та неповаги до суду), тоді як саморегулювання здійснюється через Комісію зі скарг на ЗМІ. Друковані ЗМІ не зобов'язані бути нейтральними чи об'єктивними у своїх репортажах, вони мають право висловлювати політичні уподобання та критикувати політичні процеси. Державне регулювання діяльності телерадіомовних ЗМІ здійснюється через законодавчі акти, зокрема й окремі закони щодо виборів.
93. Хоча телерадіомовні ЗМІ зазвичай зобов'язані дотримуватися об'єктивності репортажів під час виборів, на друковані ЗМІ ця вимога не поширюється, і вони можуть вільно висловлювати свою прихильність певним політичним суб'єктам.

## 2. Оцінка Суду

### (a) Наявність та обсяг втручання

94. Суд зазначає, що на організацію-заявника було накладено штраф за вчинення адміністративного правопорушення, яке було визначено як порушення «порядку» діяльності ЗМІ протягом однієї частини виборчого періоду, а саме протягом місяця, що передував дню виборів (див. пункт 38 вище). Це порушення стосувалося неповідомлення назви політичної партії або кандидата до Держдуми, який замовив дві публікації в газеті, з оплатою або без оплати. Ця вимога стала обов'язковою для редакції газети (організації-заявника), оскільки зміст оскаржуваних публікацій містив «агітаційні матеріали». Публікації були класифіковані як «агітаційні», оскільки вважалося, що вони переважно містять інформацію про одного кандидата в поєднанні з негативними коментарями.
95. Із цього випливає, що «втручання» у цій справі виникло внаслідок класифікації матеріалів, опублікованих організацією-заявником, як «агітаційних матеріалів»; це було основним чинником, що спричинив накладення штрафу. Отже, ця справа стосується розмежування в національному законодавстві між «інформацією» та «агітацією» в частині того, наскільки це розмежування впливає на діяльність друкованих ЗМІ, таких як організація-заявник, під час «агітаційного» періоду виборів, а також встановленої законом вимоги до редакції вказувати спонсорство публікації, невиконання якої може тягнути за собою автоматичне накладання адміністративної відповідальності.
96. Сторони не оспорюють, що рішення національних судів про накладання штрафу на організацію-заявника стали засобом втручання у свободу вираження поглядів організації-заявника, гарантовану статтею 10 Конвенції. Зі свого боку Суд вважає, що «втручання» було. Справді, хоча організація-заявник не була автором оскаржуваних статей, вона брала участь у їх поширенні, публікуючи та розповсюджуючи їх. Щодо цього Суд повторює, що видавці, незалежно від того, чи асоціюють вони себе зі змістом публікацій, відіграють повноцінну роль у здійсненні свободи вираження поглядів, адже вони надають авторам засіб поширення їхніх ідей (див. справи «Едісьон Плон проти Франції» (*Editions Plon v. France*), заява № 58148/00, пункт 22, *ЄСПЛ 2004-IV*, та «Андрушко проти Росії», заява № 4260/04, пункт 42, 14 жовтня 2010 року). З огляду на масштаби «втручання» та представлені Суду аргументи Суд вважає, що ця справа стосується реалізації організацією-заявником своєї свободи поширення інформації та ідей.
97. Завдання Суду у цій справі полягає в тому, щоб оцінити, чи було визначене таким способом втручання сумісним із Конвенцією. Це втручання порушуватиме статтю 10 Конвенції, якщо воно не було «встановлене законом», спрямоване на одну або декілька законних цілей, перелічених у пункті 2 статті 10, і «необхідне у демократичному суспільстві».

## (b) Законність

98. Суд повторює, що вираз «установлено законом» у другому абзаці статті 10 вимагає, щоб оскаржуваний захід мав правову основу у національному законодавстві, але також посилається на якість відповідного закону, який повинен бути доступним для зацікавленої особи та наслідки якого повинні бути передбачуваними (див., серед інших джерел, справи «Ротару проти Румунії» [ВП] (*Rotaru v. Romania*) [GC], заява № 28341/95, пункт 52, ЄСПЛ 2000-V, та «Маестрі проти Італії» [ВП] (*Maestri v. Italy*) [GC], заява № 39748/98, пункт 30, ЄСПЛ 2004-I). Рівень точності, який повинен бути у національному законі, що не може передбачити будь-яку ситуацію, значною мірою залежить від змісту закону, про який ідеться, сфери, яку він повинен охоплювати, а також від кількості та статусу осіб, на яких він спрямований (див. справу «"Сентро Європа 7 С.р.л." і Ді Стефано проти Італії» [ВП] (*Centro Europa 7 S.r.l. i Di Stefano v. Italy*) [GC], заява № 38433/09, пункт 142, ЄСПЛ 2012). Засудження організації-заявника ґрунтувалося на статті 5.5 Кодексу РФ про адміністративні правопорушення у поєднанні зі статтями 45 і 52 закону про гарантії виборчих прав 2002 року та статтю 55 закону про вибори депутатів Державної думи 2005 року. Організація-заявник згадала про розпливчастість поняття «агітація» на відміну від поняття «інформування виборців». Суд не вважає за потрібне у цій справі займати будь-яку позицію щодо питання законності з огляду на наведений нижче висновок щодо пропорційності (див. пункт 134 нижче). У будь-якому випадку, він розгляне відповідні питання, наведені нижче, в контексті аналізу пропорційності, зокрема щодо класифікації оскаржуваних публікацій як «агітаційних матеріалів» та пов'язаного з цим провадження щодо адміністративного правопорушення проти організації-заявника.

## (c) Законна(і) мета(и)

99. Далі Суд має з'ясувати, чи оскаржуване «втручання» мало законну мету. Схоже, що сторони мають спільну думку, що «втручання» у свободу вираження поглядів організації-заявника було спрямоване на досягнення законної мети захисту «прав інших». Уряд стверджував, що цими «іншими», були інші кандидати, які дотримувалися правил, та виборці, які могли б бути введені в оману, якби не було зрозуміло, хто спонсорував агітаційну діяльність (див. пункт 89 вище).

100. На національному рівні не було зроблено висновку про те, що «негативні коментарі» в оскаржуваних публікаціях становлять образу гідності, доброго імені чи репутації пана Строева, які зазвичай підлягали б захисту в рамках позову про наклеп. Крім того, Уряд не робить припущення, що втручання мало на меті захист репутації пана Строева, а рішення національного суду не містять конкретної оцінки будь-яких подібних коментарів. Відповідно, оскільки метою втручання у цій справі не був захист репутації пана Строева, обставини справи не вимагають визначити баланс між правами і свободами, що встановлюються статтями 8 і 10 Конвенції.

101. Водночас зазначено, що вимога вказувати спонсорство опублікованого «агітаційного матеріалу» була елементом системи стримувань і противаг, які формують російське законодавство щодо виборчих процедур, зокрема, це нормативно-правові акти, що стосуються роботи ЗМІ під час виборів.

102. Ця справа впливає з втручання у свободу вираження поглядів, яка захищена статтю 10 Конвенції, а не зі скарги, поданої за статтю 3 Протоколу № 1 до Конвенції. З цієї точки зору, оскільки обставини справи стосуються парламентських виборів, а отже ситуація стосувалася «виборів законодавчого органу», доречно розглядати право організації-заявника на свободу вираження поглядів відповідно до статті 10 Конвенції у світлі статті 3 Протоколу № 1 до Конвенції, яка передбачає таке:

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

103. У попередніх справах Суд уважав, що визначення балансу могло б враховувати як елемент «прав інших» загальні суспільні інтереси, наприклад, ті, що стосуються уникнення викривлення виборчого процесу, зокрема, чесну конкуренцію між кандидатами (див. також справу «Ердоган Гьокче проти Туреччини» (*Erdoğan Gökçe v. Turkey*), заява № 31736/04, пункт 40, 14 жовтня 2014 року, та «"Енімал Дефендерз Інтернешнл" проти Сполученого Королівства» [ВП] (*Animal Defenders International v. the United Kingdom*) [GC], заява № 48876/08, пункти 78, 99 і 112, ЄСПЛ 2013 (витяги). Під час виборчого періоду можуть законно застосовуватися певні формальності, обмеження або санкції, наприклад, для забезпечення рівних умов, як-от шляхом регулювання та контролю витрат на виборчу кампанію. Це може бути актуально, коли певні кандидати або партії, що здатні витратити більше, зокрема на політичну рекламу, завдяки своєму відносно кращому фінансовому становищу могли отримати несправедливу перевагу над тими, хто має менші ресурси (див. справу «"ТВ Вест АС" та "Ругаланн пенсьоністпарті" проти Норвегії» (*TV Vest AS and Rogaland Pensjonistparti v. Norway*), заява 21132/05,

пункт 72, ЄСПЛ 2008 (витяги), та справу «"Ферайн геген Тірфабрікен" проти Швейцарії» (*VgT Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland*), заява № 24699/94, пункт 75, ЄСПЛ 2001-VI).

104. Із конституційних постанов від 30 жовтня 2003 року та 16 червня 2006 року (див. пункти 44 і 51 вище) випливає, що чинні положення закону про гарантії виборчих прав від 2002 року були спрямовані на прозорість виборів, зокрема, фінансування кампанії, а також на забезпечення права виборців на неупереджену, правдиву та виважену інформацію через засоби масової інформації та формування свого усвідомленого рішення на виборах. Суд візьме це до уваги як законну мету.

105. Далі Суд перевірить, чи були ці обмеження «необхідними» для досягнення цієї мети.

#### (d) Необхідні у демократичному суспільстві

##### I. Загальні принципи

106. Загальні принципи щодо питання про те, чи є втручання у свободу вираження поглядів «необхідним у демократичному суспільстві», давно визначені в практиці Суду і були узагальнені так (див. справу «Енімал Дефендерз Інтернешнл», цитовану вище, пункт 100, з подальшими посиланнями):

- «I. Свобода вираження поглядів – одна з невід'ємних засад демократичного суспільства й одна з основних передумов його прогресу та самореалізації кожної особистості. Відповідно до пункту 2 статті 10 вона застосовується не тільки до «інформації» чи «ідей», які сприймаються з прихильністю чи байдужістю або вважаються необразливими, але також і до тих, які ображають, шокують або турбують. Такими є вимоги плюралізму, толерантності та широти поглядів, без яких не може бути «демократичного суспільства». Як зазначено у статті 10, ця свобода має винятки, які... проте, повинні тлумачитися суворо, а необхідність будь-яких обмежень повинна бути переконливо визначена...
- II. Прикметник «необхідне» у значенні пункту 2 статті 10 означає наявність «нагальної суспільної потреби». Договірні сторони мають певну свободу дискреції щодо оцінювання того, чи існує така потреба, але це йде поряд із європейським наглядом, охоплюючи як законодавство, так і рішення, якими воно застосовується, навіть ті, що винесені незалежним судом. Отже, Суд уповноважений винести остаточне рішення про те, чи «обмеження» зіставне зі свободою вираження поглядів, як цей принцип захищено статтею 10.
- III. Завдання Суду в рамках здійснення його наглядової юрисдикції полягає не в тому, щоб замінити собою компетентні національні органи, а в тому, щоб переглядати згідно зі статтею 10 рішення, які вони винесли відповідно до своїх повноважень. Це не означає, що нагляд обмежується встановленням того, чи держава-відповідач скористалася своїми дискреційними повноваженнями розумно, обережно та сумлінно; Суд повинен розглянути оскаржуване втручання у світлі справи в цілому та визначити, чи було воно «пропорційним його законній меті», і чи є причини, наведені національними органами для його обґрунтування, «належними і достатніми»... При цьому Суд повинен переконатися, що національні органи застосовували стандарти, які відповідали принципам, закріпленим у статті 10, і, крім того, що вони спиралися на прийнятну оцінку відповідних обставин...»

107. Межі дискреційних повноважень, які повинні бути надані національним органам влади, залежать від низки чинників, таких як тип висловлювання, про яке йдеться. Пункт 2 статті 10 дає підстави для досить невеликого обсягу обмежень обговорення питань, що становлять суспільний інтерес (див. справу «Енімал Дефендерз Інтернешнл», цитовану вище, пункт 102). Також межі є вузькими, особливо коли демократичне суспільство вельми зацікавлене в тому, щоб засоби масової інформації відігравали надзвичайно важливу роль суспільного вартового: свобода преси та інших засобів масової інформації дає громадськості один із найкращих засобів дізнатися про ідеї та переконання політичних лідерів та сформувані свою точку зору щодо них. На пресу покладено обов'язок поширювати інформацію та думки на теми, що становлять суспільний інтерес, і громадськість також має право отримувати їх (там само).

108. Преса виконує важливу функцію в демократичному суспільстві. Хоча преса не повинна виходити за певні межі, зокрема щодо репутації та прав інших, а також необхідності запобігання розголошенню конфіденційної інформації, при цьому її обов'язок полягає в тому, щоб поширювати – у спосіб, що відповідає її обов'язкам та відповідальності, – інформацію та ідеї щодо всіх питань, що становлять суспільний інтерес (див. справу «Йерсілд проти Данії» (*Jersild v. Denmark*), 23 вересня 1994 року, пункт 31, серія А, № 298; «Де Хаес і Гійсєльс проти Бельгії» (*De Haes and Gijssels v. Belgium*), 24 лютого 1997 року, пункт 37, Reports 1997-I; та «"Бладет Тромсо" і Стенсаас проти Норвегії» [ВП] (*Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway*) [GC], заява № 21980/93, пункт 58, ЄСПЛ 1999-III).

109. Журналістська свобода також передбачає можливість вдатися до певного ступеня перебільшення

або навіть провокації (див. справу «Прагер і Обершлік проти Австрії» (*Prager and Oberschlick v. Austria*), 26 квітня 1995 року, пункт 38, серія А, № 313, та справу «Бладет Тромсо» і Стенсааса, цитовану вище, пункт 59). З огляду на «обов'язки та відповідальність», які невід'ємні від здійснення свободи вираження поглядів, гарантія, що надається журналістам в силу статті 10 у зв'язку з висвітленням питань, що становлять загальний інтерес, потребує дотримання умови діяти добросовісно, щоб надавати точну та достовірну інформацію відповідно до принципів журналістської етики (див. справу «Бладет Тромсо» і Стенсааса, пункт 65, цитовану вище, та «Алітія Паблішинг Компані Лтд» і Константінідес проти Кіпру» (*Alithia Publishing Company Ltd and Constantinides v. Cyprus*), заява № 17550/03, пункт 65, 22 травня 2008 року). Методи об'єктивного та збалансованого висвітлення можуть значно відрізнятися, зокрема й залежно від засобів масової інформації, про які йдеться; Суд, так само як і національні суди, не зобов'язаний замінювати власні погляди щодо того, які методи репортажу повинні використовувати журналісти, точкою зору преси з цього питання (див. справу Йерслда, цитовану вище, пункт 31). Потенційний вплив відповідного засобу масової інформації – важливий чинник при розгляді «обов'язків та відповідальності» журналіста; аудіовізуальні засоби масової інформації нерідко мають набагато швидший і потужніший ефект, ніж друковані (див. справу «Перселл та інші проти Ірландії» (*Purcell and Others v. Ireland*), заява № 15404/89, рішення Комісії від 16 квітня 1991 року, *Decisions and Reports* 70). Наприклад, Суд зауважив про відмінності між оператором інформаційного порталу та традиційним видавцем і про певні напрацювання, що сприяють розмежуванню між правовими принципами, що регулюють діяльність традиційних друкованих та аудіовізуальних засобів масової інформації, з одного боку, та діяльність інтернет-медіа – з другого (див. справу «Делфі АС» проти Естонії» [ВП] (*Delfi AS v. Estonia*) [GC], заява № 64569/09, пункт 113, ЄСПЛ 2015).

110. Суд також ще раз наголошує, що права, гарантовані статтею 3 Протоколу №1, мають вирішальне значення для створення та підтримки основ ефективної та змістовної демократії, яка керується верховенством права (див. справу «Хьорст проти Сполученого Королівства» (№ 2) [ВП] (*Hirst v. the United Kingdom (no. 2)*) [GC], заява № 74025/01, пункт 58, ЄСПЛ 2005-IX). Вільні вибори та свобода вираження поглядів, зокрема свобода політичних дебатів, разом становлять основу будь-якої демократичної системи (див. справу «Матьє-Моен і Клерфей проти Бельгії» (*Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*), 2 березня 1987 року, пункт 47, серія А, №113, та рішення у справі «Лінгенс проти Австрії» (*Lingens v. Austria*), 8 липня 1986 року, серія А, № 103, пункти 41–42). Ці два права взаємопов'язані, посилюють одне одного: наприклад, свобода вираження поглядів – одна з «умов», необхідних для «забезпечення вільного вираження думки людей при виборах до органу законодавчої влади» (див. справу Матьє-Моен і Клерфея, цитовану вище, пункт 54). З огляду на це у передвиборчий період особливо важливо, щоб могли вільно поширюватися думки та інформація будь-якого характеру. У контексті виборчих дебатів безперешкодне здійснення кандидатами свободи слова має особливе значення (див. справу «Кудешкіна проти Росії» (*Kudeshkina v. Russia*), заява № 29492/05, пункт 87, 26 лютого 2009 року).
111. За певних обставин може виникнути суперечність між правами, передбаченими статтею 10 Конвенції, та статтею 3 Протоколу № 1, і може вважатися необхідним у період до або під час виборів накладати певні обмеження щодо свободи вираження поглядів такого характеру, який зазвичай не був би прийнятним, щоб забезпечити «вільне вираження думки людей в контексті виборів до законодавчого органу». У справі Матьє-Моен і Клерфея, цитованій вище, пункти 52 і 54, Суд визнав, що Договірні держави мають широкий обсяг дискреції щодо своїх виборчих систем. Посилаючись на це, у справі Боумен, цитованій вище, пункт 43, Суд зазначив, що Договірні держави так само мають певну широту дискреції при забезпеченні рівноваги між правами, передбаченими статтею 10 Конвенції та статтею 3 Протоколу № 1, як і загалом у питаннях своїх виборчих систем. Пізніше, у справі щодо політичної реклами, Суд заявив, що політичний характер забороненої реклами потребував суворої перевірки та відповідно чітко окреслених меж дискреції національних органів у частині необхідності обмежень. Суд у цій справі не вважав за доцільне надавати великої ваги різним обґрунтуванням широкої свободи дискреції держав із посиланням на статтю 3 Протоколу № 1 до Конвенції. Інакше застосування цього положення було б залишено на розсуд Договірних держав настільки, що наслідки цього стали б несумісними з привілейованим становищем свободи політичного слова відповідно до статті 10 Конвенції (див. справу «ТВ Вест АС» та «Ругаланн пенсьоністпарті», цитовану вище, пункти 64 і 66).
112. Наостанок, Суд ще раз наголошує, що перед ним не стоїть завдання висловлювати думку щодо доцільності методів, обраних законодавчим органом держави-відповідача для регулювання цієї сфери. Його завдання обмежується визначенням того, чи прийняті методи та їхні наслідки відповідають Конвенції (див. справу «Гожелік та інші проти Польщі» [ВП] (*Gozelik and Others v. Poland*) [GC], заява № 44158/98, пункт 67, ЄСПЛ 2004-I).
113. Суд також дійшов таких висновків у справі «Енімал Дефендерз Інтернешнл» [внутрішні посилання пропущено], які мають значення у цій справі:

- «106. Варто нагадати, що держава може відповідно до Конвенції уживати загальних заходів, які застосовуються до заздалегідь визначених ситуацій, незалежно від індивідуальних обставин кожного випадку, навіть якщо це може призвести до окремих складних випадків...
108. Із цієї судової практики випливає, що для визначення пропорційності заходу загального характеру Суд повинен насамперед оцінити рішення щодо законодавства, що лежать в його основі... Якість перевірки необхідності такого заходу парламентськими та судовими органами особливо важлива в цьому аспекті, зокрема, в частині застосування відповідної широти дискреції... Також важливо враховувати ризик зловживання, якщо загальний захід буде пом'якшено, і цей ризик насамперед повинна оцінювати держава... Було виявлено, що захід загального характеру є більш доцільним засобом досягнення законної мети, ніж положення, яке дозволяє розгляд кожного окремого випадку, якщо останнє спричинить ризик значної невизначеності, а також дискримінації і свавілля... Проте уживання заходу загального характеру щодо обставин справи так само демонструє його вплив на практиці і, отже, є істотним для його пропорційності...
109. Із цього випливає: що переконливіші загальні обґрунтування для заходу загального характеру, то меншого значення Суд надаватиме його впливу у конкретній справі...
110. Ключове питання щодо таких заходів полягає не в тому... чи варто було б прийняти менш обмежувальні правила або, справді, чи могла б держава довести, що законної мети не можна було досягнути без заборони. Головна проблема полягає радше в тому, чи діяв законодавець у межах наданої йому широти дискреції при ухваленні заходу загального характеру та забезпеченні балансу, якого він досяг...
111. Хоча загроза для плюралізму публічних дебатів, виборів і демократичного процесу, очевидно, буде гострішою під час виборчого періоду, рішення у справі Боумен не припускає, що ця загроза обмежується такими періодами, оскільки демократичний процес – це постійний процес, який потрібно підтримувати завжди за допомогою вільних і плюралістичних публічних дебатів...
- Відповідно важливо нагадати, що в Європі існує безліч історичних, культурних і політичних відмінностей, тому кожна держава повинна формувати власне демократичне бачення... Оскільки законодавчі та судові органи підтримують безпосередній і постійний контакт із рушійними силами своїх країн, обізнані щодо ситуації та потреб їхнього суспільства, вони мають найкращі можливості, щоб оцінити, чи існують особливі труднощі у захисті демократичного порядку в своїй державі... Тому державі має бути надано певне право дискреції щодо цього комплексного оцінювання, специфічного для конкретної країни, яке має ключове значення для відповідних законодавчих рішень...»

## **II. Застосування принципів у цій справі**

### **(а) Широта дискреційних повноважень**

114. Розмежувавши обсяг розгляду справи, представленої Суду (пункти 94-96 вище), та беручи до уваги законну мету відповідних заходів (пункт 104 вище), Суд наразі розгляне питання про межі дискреції держави-відповідача, яка запровадила оскаржувані правила та втрутилася у свободу заявника, захищену пунктом 1 статті 10 Конвенції.
115. Суд узяв до відома аргументи Уряду про більшу широту дискреційних повноважень, яку залишають за собою держави щодо впровадження положень про вибори та при втручанні в права, передбачені статтею 3 Протоколу № 1, а також стосовно комерційних питань або політичної реклами (див. пункт 86 вище). Однак ця справа стосується «втручання» у значенні пункту 2 статті 10 Конвенції, яке виникло у сфері політичного вираження поглядів під час виборів. Публікації були пов'язані з реалізацією заявником своєї свободи поширювати інформацію та ідеї, а зміст публікацій був частиною звичайного висвітлення журналістами політичних дебатів у друкованих засобах масової інформації, як показують висновки Суду в наступних пунктах. Отже, не є доречним посилатися на практику Суду, яка стосується політичної реклами, в телевізійному мовленні чи іншій формі (див. справу «ТВ Вест АС» та «Ругаланн пенсьоністпарті», цитовану вище, пункти 64 і 67), або практику Суду щодо публікацій у комерційному контексті маркетингу продукції, тобто у сферах, де держави традиційно користуються більшою широтою дискреції (див. справу «Віденська палата лікарів та Дорнер проти Австрії» (*Ärztelkammer für Wien and Dorner v. Austria*), заява № 8895/10, пункти 65-66, 16 лютого 2016 року).
116. Отже, сфера для застосування обмежень була вузькою, особливо через значну зацікавленість демократичного суспільства в тому, щоб преса виконувала свою життєво важливу роль громадського вартового (див. випадки, наведені в пунктах 107-108 вище).

*(β) Чи держава-відповідач діяла в рамках своїх дискреційних повноважень та з дотриманням принципу пропорційності*

117. Ключовим аргументом Уряду було те, що нормативна база була прийнятною, оскільки протягом періоду виборчої кампанії друковані засоби масової інформації були зобов'язані демонструвати певний ступінь нейтральності та об'єктивності у висвітленні виборів. У відповідь організація-заявник стверджувала, що положення про «агітацію» спричиняють надмірне обмеження публічних дебатів у друкованих засобах масової інформації під час виборів.
118. Суд бере до уваги рішення російського законодавчого органу щодо заборони засобам масової інформації самостійно брати участь у «виборчій агітації», тобто діяти так, щоб спонукати виборців голосувати за чи проти кандидата або політичної партії. Законодавство поширюється на статті, орієнтовані переважно на одну особу в поєднанні з коментарями, як-от у цій справі. Також зазначено, що російський законодавчий орган запровадив нормативно-правову базу, спрямовану на визначення сфери роботи засобів масової інформації під час виборів та передбачення покарань за пов'язані з цим порушення.
119. На цьому етапі Суд вважає за необхідне розглянути аргумент Уряду в Суді, який можна зрозуміти як припущення про те, що організація-заявник була прихованим партійним засобом масової інформації, який публікував періодичне видання, чия позиція була незмінно упередженою проти партії «Єдина Росія», і що оскаржувані статті були «агітаційними матеріалами» на замовлення опонентів пана Строева, тобто Комуністичної партії чи її обласного осередку.
120. Беручи до уваги статут заявника (див. пункт 6 вище), Суд не переконаний, що існує достатньо доказів того, що редакційні рішення насправді приймалися Комуністичною партією або її місцевим осередком (пор. зі справою «Салієв проти Росії» (*Saliyev v. Russia*), заява № 35016/03, пункти 52-53 та 62-70, 21 жовтня 2010 року). Не обґрунтовано, що оскаржувані публікації були (платною) політичною рекламою, а не «звичайною» журналістською роботою. Немає доказів того, що будь-які пов'язані з цим аргументи було висунуто та розглянуто у національному провадженні, зокрема щодо встановлення наявності мети вести агітацію чи інших істотних ознак правопорушення. З наявних матеріалів випливає, що організація-заявник на першій сторінці видання чітко вказала свій офіційний зв'язок із політичною партією (Комуністичною партією), а також чітко заявила про готовність опублікувати матеріали будь-якої політичної партії, виборчого блоку або кандидата на конкретних виборах. Хоча вона дійсно вказувала, що оголошені нею ставки оплати не «стосуватимуться засновника газети», насправді з Комуністичної партії стягувалася така сама оплата. Жодна інформація, яка була внесена до національного провадження чи представлена Суду, не розкриває, що оскаржувані статті виявилися серед тих, які згадувалися в контракті між організацією-заявником та місцевим осередком Комуністичної партії.
121. Суд не вбачає підстав уважати, що джерелом оскаржуваних статей були якісь кандидати чи політичні партії (див. для порівняння справу Андрушко, цитовану вище, пункт 45, де кандидатка опублікувала листівку щодо іншого кандидата). Отже, Суд зробив висновок, що публікація оскаржуваних статей організацією-заявником становила повноцінне здійснення її власної свободи вираження поглядів, а саме – рішення опублікувати статті, відповідно передаючи інформацію читачам та потенційним виборцям (див. справу «Длуголенцький проти Польщі» (*Długoleński v. Poland*), заява № 23806/03, пункт 42, 24 лютого 2009 року).
122. Беручи до уваги підхід, викладений у справі «Енімал Дефендерз Інтернешнл», згаданій вище, пункти 106-11, Суд розгляне, чи відповідали Конвенції вищезазначена нормативна база та наслідки, які вона спричинила у цій справі (див. також справу Гожеліка та інших, цитовану вище, пункт 67).
123. Суд мав змогу ознайомитися з постановами Конституційного суду Росії від 30 жовтня 2003 року та 16 червня 2006 року, його постановою від 25 грудня 2008 року за заявою організації-заявника та низкою інших постанов. ЄСПЛ уважно дослідив аргументацію, представлену Конституційним судом Росії для обґрунтування відмінності між поняттями «інформація» та «агітація», і насамперед для обмеження діяльності засобів масової інформації під час виборчої кампанії.
124. Із конституційної постанови від 16 червня 2006 року (див. пункт 51 вище) випливає, що нормативна база мала «врахувати історичні умови, які переважають(ли) на певному етапі розвитку країни», коли «необхідність забезпечити прозоре фінансування виборів вимагало посилення гарантій», «також зважаючи на реальну [на той час] можливість контролю за фінансуванням виборів». Суддя Кононов у своїй окремій думці до постанови від 30 жовтня 2003 року припустив, що відсторонення засобів масової інформації від участі у передвиборчій агітації може бути спрямоване на вирішення проблеми «чорного піару» (див. пункт 48 вище).

125. У зв'язку з цим Суд повторює, що позаяк законодавчі та судові органи підтримують безпосередній і постійний контакт із рушійними силами своїх країн, обізнані щодо ситуації та потреб їхнього суспільства, вони мають найкращі можливості, щоб оцінити, чи існують особливі труднощі у захисті демократичного порядку в своїй державі (див. справу «Енімал Дефендерз Інтернешнл», цитовану вище, пункт 111)... Тому державі має бути надано певне право дискреції щодо цього комплексного оцінювання, специфічного для конкретної країни, яке має визначальне значення для відповідних законодавчих рішень (там само). Однак ні у самих вищезазначених постановках, ні Урядом у цій справі не розвивалася ця лінія аргументації, зокрема, щоб продемонструвати, як спеціальні нормативні акти, про які йде мова, стосувалися ситуації, згаданої в пункті 124 вище, з дотриманням принципів пропорційності та будучи необхідним у демократичному суспільстві.
126. Суд не має у своєму розпорядженні жодної інформації щодо якості перевірки парламентським органом необхідності існування спеціальної нормативно-правової бази, що дало б Суду можливість установити застосування відповідної широти дискреційних повноважень.
127. Щодо практичних наслідків спеціальних положень, які стосуються свободи вираження поглядів, то, як визнав Конституційний суд, попри формальне розмежування між інформуванням та агітацією і те й інше може спонукати виборців зробити певний вибір; єдиним критерієм для розрізнення між ними є наявність конкретної мети агітації, а саме – схилити виборців підтримати певного кандидата чи виступити проти нього (див. пункти 23 і 44 вище).
128. На думку Суду, хоча для «вільного вираження думки людей при виборі законодавчого органу» або з інших законних та переконливих міркувань може бути бажано, щоб публікації містили огляд кількох кандидатів або партій чи їхніх програм, проте важко, або й взагалі неможливо визначити, чи контент стосовно кандидата варто вважати просто «негативним коментарем», чи матеріалом, що має агітаційну мету. Внутрішня нормативно-правова база обмежувала діяльність друкованих засобів масової інформації на підставі нечіткого критерію, що надавав дуже широкі повноваження державним органам, які мали його тлумачити та застосовувати.
129. Насамперед не було переконливо продемонстровано, і Суд не вбачає достатньої підстави погодитися з доводом Уряду, що до друкованих засобів масової інформації мають застосовуватися суворі вимоги неупередженості, нейтральності та рівного ставлення під час виборчого періоду (див. висновки Венеційської комісії та Комітету міністрів Ради Європи у пунктах 52-54 вище).
130. На думку Суду, під час виборів преса сприяє «вільному вираженню думки людей при виборах до законодавчого органу». Роль преси як «громадського вартового» не менш важлива під час виборів (див. випадки, наведені у пунктах 107-108 та 110 вище). Ця роль не обмежується використанням преси як засобу комунікації, наприклад, шляхом політичної реклами, але також передбачає незалежне здійснення свободи преси засобами масової інформації, такими як газети, на основі вільного редакційного вибору, спрямованого на поширення інформації та ідей на теми, що становлять суспільний інтерес. Зокрема, обговорення кандидатів та їхніх програм сприяє реалізації права громадськості на отримання інформації та посилює спроможність виборців робити усвідомлений вибір між кандидатами на певну державну посаду (там само).
131. При цьому як під час виборчого періоду, так і після нього на роботу друкованих засобів масової інформації повсякчас поширюється вимога діяти сумлінно з метою надання точної та достовірної інформації відповідно до засад журналістської етики (див. справи, що цитуються в пункті 109 вище) та застереження, що стосуються певних меж, зокрема, щодо репутації та прав інших осіб, а також необхідності запобігати розголошенню конфіденційної інформації. У зв'язку з цим при оцінюванні оскаржуваних публікацій потрібно, як, наприклад, у справах про наклеп, дотримуватися традиційних критеріїв, передбачених статтею 10 Конвенції, зокрема таких, як розрізнення між констатаціями фактів і оціночними судженнями (див. як недавнє джерело справу «Моріс проти Франції» [ВП] (*Morice v. France*) [GC], заява № 29369/10, пункт 126, 23 квітня 2015 року).
132. Негативні публікації перед днем виборів (за кілька тижнів до них, як у цьому випадку) дійсно можуть зашкодити репутації. Однак в оскаржуваній нормі закону це не було заявлено як застереження (див. також пункт 104 вище щодо «законної мети»). У центрі уваги національного законодавства була не хибність чи правдивість матеріалу або ж його наклепницький характер, а наявність спеціальної мети. Крім того, будь-яка шкода, заподіяна репутації, може бути врегульована, імовірно, й до дня виборів, за допомогою інших відповідних процедур (див. також справу Чемодурова, цитовану вище, пункт 20).
133. На думку Суду, відповідна нормативно-правова база надмірно і без переконливих обґрунтувань звужила простір для висловлювання в пресі, обмеживши кількість учасників та порушуючи свободу організації-заявника поширювати інформацію та ідеї протягом періоду виборів, при цьому не було доведено, що вона досягла мети проведення чесних виборів із дотриманням пропорційності.



### (e) Висновок

134. Суд дійшов висновку, що, зважаючи на нормативно-правову базу, організація-заявник була обмежена у своїй свободі поширювати інформацію та ідеї. Застосовуючи до висловлювання коментарів положення про «агітацію», і притягуючи заявника до відповідальності з посиланням на це положення, був факт втручання у рішення редакції організації-заявника опублікувати текст, що висловлює критичну позицію, та поширити інформацію й ідеї з питань, що становлять суспільний інтерес. Не було продемонстровано жодних достатньо вагомих причин, які б виправдовували переслідування та засудження організації-заявника за її публікації під час виборів.
135. Суд дійшов висновку, що відбулося порушення статті 10 Конвенції.

## II. ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 41 КОНВЕНЦІЇ

136. Стаття 41 Конвенції передбачає:

*«Якщо Суд визнає факт порушення Конвенції або протоколів до неї і якщо внутрішнє право відповідної Високої Договірної Сторони передбачає лише часткове відшкодування, Суд, у разі необхідності, надає потерпілій стороні справедливу сатисфакцію».*

### A. Шкода

137. Організація-заявник вимагала відшкодування матеріальної та нематеріальної шкоди у сумі 10 000 євро.
138. Уряд заперечив проти цієї вимоги.
139. Суд вважає, що існує достатній причинний зв'язок між виявленим порушенням та заявленою матеріальною шкодою внаслідок сплати організацією-заявником штрафу в розмірі 35 000 російських рублів.
140. Щодо моральної шкоди Суд повторює, що згідно зі статтею 41 Конвенції комерційній компанії може бути присуджена грошова компенсація за моральну шкоду (див. справу «"Комінгерсолл С.А." проти Португалії» [ВП] (*Comingersoll S.A. v. Portugal*) [GC], заява № 35382/97, пункт 35, ЄСПЛ 2000-IV). Моральна шкода, якої зазнали компанії, може передбачати позовні вимоги, які більшою чи меншою мірою є «об'єктивними» чи «суб'єктивними». Серед них варто враховувати репутацію компанії, невизначеність, що впливає на планування рішень, порушення процесів управління компанією (для яких не існує точного методу розрахунку наслідків) і, нарешті, хоча і меншою мірою, неспокій і незручності, заподіяні керівництву (там само; див. також справу «Сентро Європа 7 С.р.л.» і Ді Стефано, цитовану вище, пункти 221-222).
141. Щодо характеру виявленого порушення, Суд присуджує організації-заявнику загальну суму 5 500 євро як відшкодування матеріальної та моральної шкоди, а також суму будь-якого податку, який може стягуватися з цієї суми.

### B. Судові та інші витрати

142. Організація-заявник не подавала ніяких вимог щодо судових чи інших витрат.
143. Суд не вбачає потреби присуджувати щось за цим пунктом.

### C. Пеня

144. Суд вважає за належне призначити пеню на підставі граничної позичкової ставки Європейського центрального банку, до якої має бути додано три відсоткові пункти.

# НА ЦИХ ПІДСТАВАХ СУД

1. **Оголошує заяву прийнятною, одностайно;**
2. **Постановляє, шістьма голосами проти одного, що відбулося порушення статті 10 Конвенції;**
3. **Постановляє, шістьма голосами проти одного,**
  - (a) що держава-відповідач повинна сплатити організації-заявнику протягом трьох місяців із дати, коли рішення набуде статусу остаточного відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції, 5 500 євро (п'ять тисяч п'ятсот євро), а також суму будь-якого податку, що може нараховуватись, як відшкодування матеріальної та моральної шкоди; ця сума повинна бути конвертована в національну валюту держави-відповідача за курсом на день здійснення платежу;
  - (b) із закінченням зазначеного тримісячного строку до остаточного розрахунку на зазначену суму нараховуватиметься простий відсоток (*simple interest*) у розмірі граничної позичкової ставки Європейського центрального банку, яка діятиме в період несплати, до якої має бути додано три відсоткові пункти;
4. **Відхиляє, одностайно, решту вимог організації-заявника щодо справедливої сатисфакції.**

Учинено англійською мовою та повідомлено письмово 21 лютого 2017 року відповідно до пунктів 2 та 3 Правила 77 Регламенту Суду.

Стефан ФІЛЛІПС  
(Stephen PHILLIPS)  
Секретар

Луїс ЛОПЕС ГЕРРА  
(Luis LÓPEZ GUERRA)  
Голова Суду

Відповідно до пункту 2 статті 45 Конвенції та пункту 2 Правила 74 Регламенту Суду до рішення додається думка Судді Дєдова, що не збігається з думкою більшості.

L.L.G.  
J.S.P.

# ДУМКА СУДДІ ДЄДОВА, ЩО НЕ ЗБІГАЄТЬСЯ З ДУМКОЮ БІЛЬШОСТІ

Я повністю погоджуюся з аналізом, що міститься в рішенні та прийнятий більшістю, але, на жаль, я не вбачаю жодних причин голосувати за порушення статті 10 Конвенції у цій справі. Справа в тому, що оскаржувані статті поширювали інформацію, яка заподіює шкоди репутації, доброму імені та гідності, без достовірної фактичної інформації. Отже, у контексті свободи вираження поглядів рішення ґрунтується на розрізненні між наклепом та спотворенням конкуренції між кандидатами під час виборчого процесу (див. пункт 132 рішення). Натомість, я вважаю, що існують ключові елементи (повага до гідності та етичні принципи відповідальної журналістики), що релевантні до обох ситуацій.

Згідно з міжнародним матеріалом, представленим у рішенні, існують загальні принципи, які регулюють роль преси під час виборів. Підтверджено, що відкриті дискусії щодо ідей життєво важливі в демократичній системі, свобода преси – життєво важлива для висловлення думок щодо програм кандидатів та критики державних повноважень (Венеційська комісія, див. пункт 54 рішення); існує обов'язок чесного, збалансованого та неупередженого висвітлення виборчих кампаній у засобах масової інформації (Комітет міністрів, див. пункт 52 рішення); преса зобов'язана поширювати інформацію та ідеї на теми, що становлять суспільний інтерес (див. пункт 107 рішення Суду).

Справді, більшість визнала, що «як під час виборчого періоду, так і після нього на діяльність друкованих засобів масової інформації поширюється вимога діяти сумлінно з метою надання точної та достовірної інформації відповідно до засад журналістської етики» (див. пункт 131 рішення). Це означає, що відповідальна журналістика дотримується певних рамок та самообмежень (усіх інших гілок влади це також стосується), а під час виборів засоби масової інформації повинні бути ще більш розважливими через особливу роль, яку вони відіграють у суспільстві.

Для розуміння цього дуже важливою є законна мета. Виборці очікують отримати неупереджену та вичерпну інформацію, необхідну для прийняття рішення на користь політичної партії чи кандидата. Інформація передбачає, зокрема, програми, погляди та дії політичних партій та кандидатів, які балотуються. Преса не повинна обмежуватися лише поширенням такої інформації, намагаючись організувати відкрити дискусію з суспільних проблем, життєво важливих для соціального прогресу та подальшого розвитку суспільства.

Громадська дискусія як частина процесу прийняття рішень – це наріжний камінь будь-якого демократичного суспільства. Громадська дискусія надає можливість простим людям брати участь у політичному процесі. Це не є руйнівним для процесу виборів (прийняття рішень) за умови, що обговорення та аналіз програм і поглядів сприяють кращому розумінню політичних дій, які виборці можуть прийняти як необхідні та бажані. Для досягнення цієї законної мети необхідно висловити мотивовану думку (негативну чи позитивну). Якби втручання у свободу вираження поглядів було здійснено у зв'язку з чесною та відкритою дискусією, як описано вище, я б без жодних вагань проголосував за порушення статті 10, і я погоджуюся, за конкретних обставин, що російському законодавству бракує правової визначеності.

Проте преса не повинна надмірно впливати на рішення виборців щодо того, хто є надійнішим кандидатом. Громадськість, а не журналіст, має вирішувати, хто заслуговує бути депутатом чи навіть членом політичної партії (як у цьому випадку). Найгірший сценарій – коли журналіст висловлює необґрунтоване оціночне судження, яке принижує гідність кандидата, що й відбулося у цій справі. Образа особистого характеру, на мою думку, завжди неприпустима, оскільки спотворює чесність виборчого процесу та неправомірно впливає на вибір між кандидатами. Внаслідок таких дій преси ненависть може замінити собою повагу до кандидатів як до членів суспільства, а на місце систематичного аналізу прийде мова ворожнечі. Врешті, це гальмує суспільний прогрес.

Практика Суду (цитуються в рішенні) містить дуже гарні приклади чесно та відкритої дискусії на тему, що становить суспільний інтерес (гуманізм), яка, на мій жаль, не викликала великого інтересу. У справі «Ені-мал Дефендерз Інтернешнл» організація-заявник порушила питання жорстокого поводження з тваринами. Справа Боумен стосувалася уподобань кандидатів щодо проблеми абортів. В обох випадках громадськість отримала неупереджену інформацію, необхідну для вільного прийняття рішення під час виборів. На диво, Суд дійшов протилежних висновків у двох справах, і думки суддів розійшлися.

Отже, практика Суду досі не усталена. Очевидно, важко знайти баланс між свободою вираження поглядів і публічною функцією преси. На мою думку, фінансовим складником варто понехтувати, якщо публікація

містить правдиву, справедливу та об'єктивну інформацію в інтересах суспільства, засновану, наприклад, на загальнолюдських цінностях. На жаль, у справі «Енімал Дефендерз Інтернешнл» Суд дійшов протилежного висновку.

Ця справа інакша: оскаржувані статті зазіхнули на особистість кандидата, його добре ім'я, його репутацію та гідність. Вони не стосувалися програми політичної партії чи особистих поглядів кандидата на будь-яку тему, що становить суспільний інтерес. Справді, преса має право критикувати владу, але навіть державні службовці – це люди, і в ім'я основних прав і свобод їхня гідність має бути однаково захищена. Варто сказати, що особисті нападки дуже болісні, й у демократичному суспільстві треба поважати гідність будь-якої людини. Отже, висунуте в рішенні припущення про те, що кандидат міг захистити своє добре ім'я в суді, не є достатнім для регулювання свободи преси під час виборів. Як зазвичай трапляється у випадках зловживання свободою преси, оскаржувані публікації не мали на меті транслювати будь-яку «інформацію чи ідеї», що мають цінність для громадської дискусії.

Насамкінець, обставини цієї справи не дають Суду можливості проаналізувати якість закону, зокрема, обмеження, накладені на пресу щодо передвиборчої агітації. У викладі головних аргументів (див. пункт 132 рішення) більшість критикує національне законодавство як таке, що не має заявленої легітимної мети («у центрі уваги національного законодавства була не хибність чи правдивість матеріалу... а наявність спеціальної мети»). Хоча Суд посилався на тлумачення законної мети Конституційним судом Росії (див. пункт 104 рішення), Суд фактично не взяв його до уваги. Крім того, Суд мав визнати, що публікації не були справедливими та об'єктивними.

Рішення національних органів принаймні відповідали загальним вимогам щодо справедливості та неупередженості преси. У виборчій комісії наголосили, що оскаржувані статті не мали на меті інформувати виборців про виборчу кампанію, але зосереджувалися виключно на створенні негативного іміджу кандидата та політичної партії з метою неправомірного впливу на громадськість, щоб схилити її проголосувати проти них (див. пункт 11 рішення).



# **СПРАВА «МЕТКА ЗЕВНІК ТА ІНШІ ПРОТИ СЛОВЕНІЇ»**

**(Заява № 54893/18)**

---

**РІШЕННЯ**

**СТРАСБУРГ**  
**12 листопада 2019 року**

12 листопада 2019 року Європейський суд з прав людини (Друга секція), засідаючи комітетом, до складу якого увійшли:

- Юлія ЛАФФРАНК (Julia LAFFRANQUE), Голова,
- Івана ЖЕЛІЧ (Ivana JELIĆ),
- Арнфінн БОРДСЕН (Arnfinn BÅRDSSEN), судді,

та Хасан БАКИРДЖИ (Hasan BAKIRCI), заступник секретаря секції,

Беручи до уваги згадану вище заяву, подану 16 листопада 2018 року,

Після обговорення постановляє таке рішення:

## ФАКТИ

1. Заявниками є три громадяни Словенії: пані Метка Зевнік, яка народилася 1946 року (надалі – перша заявниця), пан Алеш Прімц, який народився 1973 року (надалі – другий заявник), і пан Франц Канглер, який народився 1965 року (надалі – третій заявник), а також дві політичні партії, зареєстровані згідно із законодавством Словенії, Lista Franca Kanglerja – Nova ljudska stranka (Нова народна партія Канглера) (надалі – четвертий заявник) і Glas za otroke in družine («Голос за дітей і родини») (надалі – п'ятий заявник). Їхні інтереси у Суді представляв пан С. Весеняк, адвокат, який практикує у Мариборі.

### А. Обставини справи

2. Факти справи, надані заявниками, можуть бути узагальнені так.
3. Перший, другий і третій заявники були кандидатами у списках, поданих коаліційною партією, сформованою для участі у позачергових парламентських виборах 3 червня 2018 року четвертим та п'ятим заявниками. Коаліційна партія подала свої списки кандидатів у всіх восьми виборчих округах.

#### 1. Проведення у виборчих комісіях

4. 4 та 7 травня 2018 року відповідно виборчі комісії (надалі – ВК) шостого та першого виборчих округів відхилили списки кандидатів, подані коаліційною партією 3 травня 2018 року. У два відхилені списки входили перший та другий заявники. Відповідні ВК встановили, що списки було складено з порушенням вимог статті 43(б) закону про вибори до Національних зборів (надалі – Закон про вибори, див. пункт 15 нижче). Зокрема, було встановлено, що жінки-кандидатки становили менше 35% від загальної фактичної кількості кандидатів у кожному зі списків: в одному з них було шість чоловіків і дві жінки, а в другому – п'ять чоловіків і дві жінки-кандидатки.

#### 2. Проведення у Верховному суді

5. 6 і 9 травня 2018 року відповідно особи, які були у відхилених списках кандидатів, оскаржили у Верховному суді рішення ВК про відмову у реєстрації цих списків. Вони стверджували, що їхні списки мають бути прийняті, оскільки жінки-кандидатки в обох відхилених списках становили понад 35% від загальної кількості кандидатів; що жінки-кандидатки, внесені до цих списків, братимуть участь у виборах на більшій кількості виборчих дільниць у відповідних округах. У якості альтернативи ВК повинні були дати їм час на виправлення недоліків у списках відповідно до статті 56(2) Закону про вибори (див. пункт 15 нижче), власноруч усунути чоловіків-кандидатів зі списків або частково відхилити списки на підставі статті 56(3) Закону про вибори (див. той самий пункт). Беручи до уваги строки, що застосовувалися в рамках виборчого процесу, позивачі просили суд усунути зі списків стільки кандидатів чоловічої статі, скільки необхідно, аби списки відповідали вимогам щодо дотримання гендерної квоти відповідно до статті 43(б) Закону про вибори (там само), або надати їм три дні, щоб вони самостійно усунули заявлені недоліки шляхом таємного голосування.
6. 7 і 10 травня 2018 року відповідно Верховний суд відхилив апеляційні скарги та залишив без змін оскаржувані рішення ВК. Посилаючись на свою судову практику (див. пункт 17 нижче), суд

постановив, що вимога про застосування ґендерної квоти чітко викладена у статті 43(б) Закону про вибори, а також що визнане тлумачення цієї норми і санкції за її порушення були відомі протягом тривалого часу. Суд підтвердив, що кількість фактичних кандидатів (реальних людей) є єдиною цифрою, яка має значення у цьому контексті, відкинувши аргумент про те, що ВК повинні були врахувати кількість виборчих дільниць, де одна і та сама особа балотувалася під час виборів. Крім того, Верховний суд уточнив, що недоліки списків, які є предметом спору, були не формальними, а істотними, оскільки вони потребували нового виконання суттєвих виборчих завдань (увесь процес висунення кандидатів), тому їх неможливо було легко виправити. У зв'язку з цим суд наголосив, що кандидат, який надав свою письмову згоду та був внесений до списку кандидатів згідно з процедурою, передбаченою законом, не може бути свавільно викреслений зі списку, як пропонували позивачі. Верховний суд також зазначив, що недоліки, тобто недостатнє представлення кандидатів кожної статі у списку, стосуються списків у повному обсязі та не можуть бути відхилені лише стосовно окремого кандидата (там само). Нарешті, суд наголосив, що відхилення списків у відповідних виборчих округах відбулося виключно через відсутність уважного ставлення з боку партії, яка їх подала. Посилаючись на особливості виборчого процесу та його стислі терміни, через які можливі помилки не могли бути виправлені пізніше, Суд підтвердив, що до кандидатур застосовуються особливо суворі правила, а тягар забезпечення того, щоб усі виборчі завдання виконувалися своєчасно і правильно, несе політична партія.

### 3. Проведення в Конституційному суді

7. Згодом особи, які були у відхилених списках кандидатів, подали конституційні скарги на згадане рішення Верховного суду, у яких повторили свої попередні аргументи. Вони стверджували, що виборче законодавство не було достатньо чітким і передбачуваним, а також що відхилення списків кандидатів у повному обсязі на підставі імовірного незабезпечення ґендерно збалансованого представництва кандидатів є незіставною санкцією. Скаржники також потребували розгляду питання про конституційність статей 43, 54 та 56 Закону про вибори (див. пункт 15 нижче).
8. 17 травня 2018 року Конституційний суд відмовив у прийнятті конституційних скарг до розгляду сімома голосами проти двох. Суд постановив, що правило про складання списків кандидатів з урахуванням ґендерного аспекту, зазначене у статті 43(б) Закону про вибори, є обґрунтованим і має конституційну основу (див. пункт 21 нижче). Правова норма, яка набула чинності з 2006 року, є чіткою і зрозумілою для кожного. Список кандидатів, який не відповідав цій вимозі, був незаконним, і тому ВК була змушена відхилити його на підставі статті 56 Закону про вибори. Усі політичні партії мали бути заздалегідь обізнані про санкції за нехтування згаданим правилом (див. пункт 17 нижче). Суд визнав, що деякі держави запровадили інші види санкцій за порушення вимоги про забезпечення ґендерної квоти, проте наголосив, що відхилення списку кандидатів у повному обсязі вважалося найефективнішим засобом забезпечення дотримання вищезазначеної конституційної вимоги.
9. Конституційний суд знову наголосив, що вибори були процесом, який мав відбутися і завершитися протягом визначеного періоду без переривання, і тому всі завдання, які підлягали виконанню в рамках цього процесу, були обмежені встановленими законом строками, які є дуже стислими (див. пункт 19 нижче). Ці правила застосовувалися до всіх політичних партій, що змагалися за владу на виборах, як того вимагає принцип рівного виборчого права. Тому було вкрай необхідно, щоб усі партії, які пропонували кандидатури, протягом визначеного строку подали повні списки своїх кандидатів, які відповідали вимогам закону, що дозволило б забезпечити своєчасне завершення виборчого процесу і насамперед реалізацію кандидатами пасивного виборчого права (права балотуватися на виборах). У зв'язку з цим суд послався на свою практику щодо визначення різниці між формальними та істотними недоліками (див. пункт 20 нижче), зазначивши, що увесь процес висунення кандидатів довелося б повторити, щоб усунути недоліки, про які йдеться у цій справі. Необхідність виконання виборчих завдань (заново) стала причиною розмежування між істотно неповними (незаконними) та формально неповними списками кандидатів.
10. Конституційний суд зазначив, що ВК не могла внести зміни до списку кандидатів, не маючи для цього визначених законом повноважень, а також свавільно вилучити окремого кандидата, внесеного до списку відповідно до вимог закону, як це пропонували скаржники. Вимога щодо відповідного представлення кандидатів кожної статі застосовувалася до списку кандидатів у повному обсязі. Оскільки невідповідність цій вимозі у цій справі була спричинена виключно недостатньою уважністю з боку партії, яка висувала кандидатів, відхилення списків у повному обсязі не було неприпустимим.
11. Конституційний суд відклав своє рішення щодо конституційної скарги на пізніший строк, постановивши, що визначені законом правила, які регулюють проведення виборів, не можуть змінюватися під час виборчого процесу.



12. Суддя Конституційного суду К. Якліч, який проголосував проти цього рішення, виклав окрему думку, до якої приєднався ще один суддя не згодний із рішенням. Він висловив думку, що відхилення списку у повному обсязі суперечить законній меті, а саме – сприяти доступу жінок до парламенту. Він указав на інші менш суворі санкції за недотримання згаданого правила щодо гендерної квоти, які б сприяли досягненню такої мети з більшою точністю та пропорційністю.

#### **4. Рішення стосовно безоплатного ефірного часу у програмах національної телерадіокомпанії**

13. 8 травня 2018 року словенська національна телерадіокомпанія «Радіо-Телебачення Словенія» (надалі – «РТБ Словенія») поінформувала згадану коаліційну партію про те, що їй не буде дозволено брати участь у передвиборчих дебатах на телебаченні або радіо, або отримати безоплатний ефірний час з огляду на відхилення її списку кандидатів у виборчому окрузі (див. пункт 16 нижче).

## **V. Відповідне національне законодавство та практика**

### **1. Конституція Республіки Словенія**

14. Відповідно до статті 43 Конституції Словенії законодавство має передбачати заходи, спрямовані на забезпечення рівних можливостей для чоловіків і жінок, які балотуються на виборах до державних органів.

### **2. Закон про вибори**

15. Відповідні положення Закону про вибори («Офіційний вісник», випуск № 109/06, із відповідними подальшими змінами) передбачають таке:

#### **Стаття 20**

*«(1) Вісім виборчих округів мають бути сформовані для проведення виборів до Національних зборів...»*

...

*«(5) Кожен виборчий округ повинен бути поділений на одинадцять виборчих дільниць... На кожній виборчій дільниці обирається один депутат...»*

#### **Стаття 43**

*«(1) Політична партія висуває кандидатів відповідно до процедури, визначеної у її положеннях. Список кандидатів визначається таємним голосуванням.*

...

*«(6) У списку кандидатів представники кожної статі не можуть становити менше ніж 35% від загальної фактичної кількості жінок і чоловіків-кандидатів у цьому списку...»*

#### **Стаття 54**

*«(1) Списки кандидатів подаються до виборчої комісії виборчого округу не пізніше ніж за тридцять днів до дня проведення виборів...»*

#### **Стаття 56**

*«(1) Виборча комісія виборчого округу відхиляє список кандидатів, якщо вона встановила, що цей список не було складено відповідно до вимог цього закону.*

*«(2) Якщо виборча комісія виборчого округу виявляє формальні недоліки у списку кандидатів, вона негайно звертається до політичної партії, яка його внесла, з проханням виправити ці недоліки протягом трьох днів. Якщо формальні недоліки не були виправлені в установлений строк, виборча комісія відхиляє цей список кандидатів.*

*«(3) У випадках, наведених у двох попередніх пунктах, виборча комісія відхиляє список кандидатів у повному обсязі або щодо окремих кандидатів.»*

### **3. Відповідне національне законодавство про виборчі кампанії у програмах «РТБ Словенія»**

16. Відповідно до закону про радіо і телебачення Словенії («Офіційний вісник», № 96/05 зі змінами) політична пропаганда на національному телебаченні та в інших національних ЗМІ дозволена лише під час виборчих кампаній, коли безоплатний ефірний час має надаватися для представлення кандидатів, політичних партій та їхніх програм (статті 10 і 12). Відповідно до Правил використання ефірного часу уповноважений орган «РТБ Словенія» визначив, що для таких презентацій у період з 7 травня до 1 червня безоплатний ефірний час надаватиметься політичним партіям і кандидатам за списками, якщо ці списки прийняті в усіх виборчих округах (правило 5).

#### 4. Практика Верховного суду

17. У своєму рішенні від 15 листопада 2011 року (Uv 12/2011) Верховний суд постановив, що невідповідність вимозі щодо ґендерної квоти, передбаченої статтею 43 (б) Закону про вибори, є істотним недоліком списку кандидатів. Він установив, що такі списки є незаконними не лише у частині окремих кандидатів, але й у цілому. Суд зауважив, що зведення до окремого кандидата є можливим лише за наявності законодавчо визначених підстав для часткового відхилення списку, яке стосується окремої кандидатури.
18. У своєму рішенні від 12 травня 2018 року (Uv 8/2018) Верховний суд постановив, що ситуацію, у якій партія подала список кандидатів, який від самого початку не відповідає вимозі щодо дотримання необхідного співвідношення представників кожної статі, варто відрізнити від ситуації, коли партія подала список, який спочатку відповідав цій вимозі, але пізніше перестав їй відповідати, оскільки висунення окремого кандидата згодом було визнане недійсним виключно через його поведінку (відповідного кандидата внесено до двох списків), і керівництво партії не знало про ці обставини на момент подання списку. На думку Верховного суду, той факт, що у наведеній ситуації партія не могла вплинути на причину недійсності цієї кандидатури, істотно відрізняє цей випадок від справи заявників. За таких обставин відмова від усього списку означала б незіставне втручання у права, захищені статтею 3 Протоколу № 1 до Конвенції.

#### 5. Практика Конституційного суду

19. У своєму рішенні від 19 листопада 1998 року (Up-304/98) Конституційний суд постановив, що через особливий характер виборів у край важливо, щоб усі партії, які подають списки кандидатів, забезпечили подання протягом установленого строку повних списків кандидатів, які відповідають вимогам закону.
20. У своєму рішенні від 9 вересня 2008 року (Up-2385/08) Конституційний суд виробив позицію, згідно з якою недолік вважається лише формальним за своєю природою (на відміну від істотного недоліку), якщо його можна усунути без виконання будь-яких нових виборчих завдань у рамках процесу висунення кандидатів.

### С. Відповідні документи Ради Європи

21. На своїх 51-му та 52-му засіданнях (5-6 липня та 18-19 жовтня 2002 року) Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія) прийняла Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 23 переглянутий), який містить керівні вказівки та пояснювальну записку. Відповідне положення керівних вказівок передбачає таке:

*«1. Загальноєвропейські принципи у галузі виборів*

*П'ять принципів, закладених в основу виборчого доробку Європи, – це загальне, рівне, вільне, таємне і пряме виборче право. Крім того, вибори повинні відбуватись через регулярні проміжки часу.*

*2. Рівне виборче право*

*2.5. Рівність і рівне представництво статей*

*Правові норми, які потребують забезпечення мінімального відсоткового представництва осіб кожної статі серед кандидатів, не повинні розглядатися як такі, що суперечать принципу рівного виборчого права, якщо вони мають конституційну основу».*

22. Відповідні частини Резолюції 1706 (2010) про збільшення представництва жінок у політиці через виборчу систему, ухваленої Парламентською асамблеєю 27 січня 2010 року, передбачають таке:

*«4. ... Зміна виборчої системи на більш сприятливу для представництва жінок у політиці, зокрема шляхом запровадження ґендерних квот, може сприяти більш збалансованому з ґендерної точки зору і, отже, більш легітимному прийняттю політичних і державних рішень.*

...

*б. Асамблея вважає, що відсутність рівного представництва жінок і чоловіків у процесі прийняття політичних і державних рішень становить загрозу для легітимності демократій і є порушенням основоположного права людини на ґендерну рівність, і, отже, рекомендує державам-членам у пріоритетному порядку виправити цю ситуацію шляхом:*

...

*б.3. реформування своїх виборчих систем так, щоб вони були більш сприятливими для представництва жінок у парламенті:*

*б.3.1. у країнах з системою пропорційного представництва за списками розглянути можливість запровадження визначеної законом квоти, яка б передбачала не лише велику частку жінок-кандидаток*

*(в ідеалі не менше 40%), але також суворе правило щодо порядку їхнього розміщення у списку... а також дієві санкції (бажано не фінансові, а радше пов'язані з відхиленням кандидатур / списків кандидатів) за невідповідність...»*

23. Відповідні частини Резолюції 2111 (2016) про оцінку впливу заходів, спрямованих на покращення політичного представництва жінок, прийнятої Парламентською асамблеєю 21 квітня 2016 року, мають такий зміст:

*«2. Виборчі квоти – найефективніші заходи досягнення значного, швидкого успіху за умови, якщо вони правильно визначені та послідовно застосовуються. Квоти мають бути пристосовані до чинної виборчої системи, визначати амбітні цілі та поєднуватися з жорсткими санкціями за їхнє недотримання.*

*15. У світлі цих міркувань Асамблея закликає держави-члени Ради Європи і держави зі статусом спостерігачів ... вони мають, зокрема:*

...

*15.2.2. запровадити застосовні санкції за недотримання позитивних заходів, такі як відхилення списків кандидатів...»*

24. Преамбула до Рекомендації Rec (2003) 3 про збалансовану участь жінок і чоловіків у прийнятті політичних і державних рішень, ухваленої Комітетом міністрів 12 березня 2003 року, передбачає таке:

*«...збалансована участь жінок і чоловіків у прийнятті політичних і суспільних рішень є питанням повної реалізації прав людини, соціальної справедливості та необхідною умовою для кращого функціонування демократичного суспільства».*

## **D. Відповідні міжнародні документи**

25. Стосовно висвітлення у ЗМІ, в остаточному Звіті Місії з оцінювання позачергових парламентських виборів 3 червня 2018 року, підготовленому Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ, зазначено, що всі учасники виборчого процесу мали низку можливостей представити свої точки зору у державних і приватних ЗМІ під час дебатів, токшоу і спеціальних програм, присвячених виборам.

## **СКАРГИ**

26. Заявники поскаржилися, що відхилення їхніх списків кандидатів у відповідних виборчих округах на підставі правил ґендерної квоти незаконно і непропорційно втрутилось у реалізацію їхніх прав, передбачених статтею 3 Протоколу № 1 до Конвенції.
27. Крім того, посилаючись на статтю 10 Конвенції та статтю 3 Протоколу № 1, вони поскаржилися на те, що їх позбавили безоплатного ефірного часу та доступу до теле- та радіодебатів на національному рівні, і через це заявники опинилися усунутими з процесу політичної конкуренції.
28. Відповідно до статті 6 Конвенції заявники скаржилися на те, що у їхній справі не проводилися публічні слухання у Верховному суді.

## **ПРАВО**

### **A. Скарга за статтею 3 Протоколу № 1 стосовно відхилення списків кандидатів**

29. Заявники поскаржилися, що відхилення списків кандидатів призвело до порушення їхніх прав за статтею 3 Протоколу № 1 до Конвенції, яка передбачає таке:

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

30. Заявники стверджували, що вимога стосовно 35% представлення кандидатів кожної статі та термін «формальний недолік» не були чітко визначені в законі й допускали неоднозначне тлумачення. Припускаючи, що відхилення списків кандидатів мало законну мету щодо просування жінок у політиці, заявники відстоювали думку, що застосована санкція за недотримання норми про ґендерну квоту була непропорційною. Вони послалися на інші, менш жорсткі заходи, які можна було б ужити в їхній справі, що не стосувалися зняття з виборів значної кількості (жінок-) кандидатів, наприклад засто-

сування фінансових санкцій, подальше виправлення відповідних недоліків і часткове відхилення списків.

## 1. Загальні принципи

31. Суд посилається на відповідні принципи, які скеровують розгляд ним скарг за статтю 3 Протоколу № 1 до Конвенції, що були підтверджені рішенням у справі «Юмак та Садак проти Туреччини» [ВП] (*Yumak and Sadak v. Turkey*) [GC] (№ 10226/03, пункти 105-115, ЄСПЛ 2008). Суд убачає особливо важливим зазначити, що Договірні Сторони повинні бути наділені значною свободою розсуду в цій сфері, з огляду на те, що існують численні способи організації та управління виборчими системами, а також безліч відмінностей, серед іншого, у частині історичного розвитку, культурного розмаїття та політичної думки в Європі, які кожна Договірна Сторона має формувати відповідно до власного демократичного бачення (див. рішення у справі «Жданока проти Латвії» [ВП] (*Zdanoka v. Latvia*) [GC], № 58278/00, пункт 103, ЄСПЛ 2006-IV). Суд також повторює, що можуть бути встановлені більш суворі вимоги щодо надання права балотуватися на виборах до парламенту, ніж для надання права голосу. Однак саме Суд як остання інстанція має визначити, чи було дотримано вимоги статті 3 Протоколу № 1. Він повинен переконатися, що умови не обмежують відповідні права до такої міри, щоб підірвати саму їхню сутність і позбавити їх ефективності; що ці умови є обов'язковими у прагненні до законної мети; і що застосовані засоби не є непропорційними (див. рішення у справі Юмака і Садака, цитоване вище, пункт 109).

## 2. Застосування до даної справи

32. Щодо обставин цієї справи Суд зазначає, що заявники стверджували про порушення статті 3 Протоколу № 1 у зв'язку з відхиленням списків кандидатів коаліційної партії у двох виборчих округах на підставі статей 46(б) і 56(1) Закону про вибори (див. пункт 15 вище). Далі Суд зазначає, що списки кандидатів, подані коаліційною партією четвертого та п'ятого заявників, були прийняті ВК у шести виборчих округах та відхилені у двох. При цьому перший та другий заявники також проходили у якості кандидатів за цими списками (див. пункт 4 вище). Третій заявник був кандидатом за одним із прийнятих списків і відповідно міг балотуватися на виборах. Враховуючи, що рішення про відхилення списків у двох виборчих округах могло негативно вплинути на результати виборів для коаліційної партії на національному рівні та шанси третього заявника бути обраним депутатом, Суд готовий припустити, що відхилення цих списків кандидатів призвело до порушення пасивного виборчого права всіх заявників, гарантованого статтю 3 Протоколу № 1 до Конвенції.

33. Щодо першого аргументу заявників про те, що згадані норми виборчого законодавства були нечіткими і неоднозначними, Суд зазначає, що ВК, Верховний суд і Конституційний суд обґрунтували свої рішення тими самими законодавчими нормами, про які йдеться у цій справі, а саме статтями 46 та 56 Закону про вибори (див. пункти 4, 6, 8 та 15 вище). Дві найвищі національні судові установи, спираючись на буквально тлумачення цього закону та свою судову практику, постановили, що положення, які встановлюють правила стосовно відповідного ґендерного представництва кандидатів у списках та санкції за їхнє недотримання, є чіткими та мають бути добре відомі всім політичним партіям (див. пункти 6 і 8 вище). Заявники, з другого боку, не навели жодного рішення національного суду, яке б підтвердило їхнє власне тлумачення відповідних виборчих правил, а також будь-як інакше переконливо не довели, що національне законодавство є нечітким, наслідки недотримання правил щодо ґендерного представництва кандидатів непередбачувані, а застосування національного законодавства у їхній справі було свавільним (порівняйте та зіставте рішення у справі «Російська об'єднана демократична партія "Яблуко" та інші проти Росії» (*Yabloko Russian United Democratic Party and Others v. Russia*), № 18860/07, пункт 81, 8 листопада 2016 року). Беручи до уваги формулювання відповідних положень Закону про вибори, їх послідовне застосування у національній судовій практиці та аргументацію національних судів у цій справі, Суд вважає, що вимога щодо застосування ґендерної квоти була достатньо чітко визначена у національному законодавстві та заявники могли передбачити, що недотримання цієї вимоги призведе до відхилення списків кандидатів у повному обсязі (див. рішення у справі «Екогласност» проти Болгарії» (*Ekoglasnost v. Bulgaria*), № 30386/05, пункт 62, 6 листопада 2012 року; порівняйте та зіставте з рішеннями у справах «Краснов і Шкуратов проти Росії» (*Krasnov and Skuratov v. Russia*), №№ 17864/04 та 21396/04, пункт 60, 19 липня 2007 року, «Сеїдзаде проти Азербайджану» (*Seyidzade v. Azerbaijan*), № 37700/05, пункти 36 і 37, 3 грудня 2009 року та «"Молодіжний наступ" проти Румунії» (*Ofensiva Tinerilor v. Romania*), № 16732/05, пункт 59, 15 грудня 2015 року).

34. Що стосується визначеної мети, Суд зауважує, що велике розмаїття цілей може бути сумісним зі статтю 3 Протоколу № 1 за умови, що встановлюється сумісність будь-якої окремої мети з принципом верховенства права та загальними цілями Конвенції у конкретних обставинах відповідної справи (див., наприклад, рішення у справі Юмака і Садака, цитоване вище, пункт 119). У цій справі спис-

ки кандидатів було відхилено через те, що жінки-кандидатки становили менше 35% від загальної кількості кандидатів у цих списках (стаття 46(б) Закону про вибори). Це положення ґрунтується на статті 43 Конституції, що передбачає вжиття заходів, спрямованих на забезпечення рівних можливостей для чоловіків і жінок, які беруть участь у виборах (див. пункти 8, 14 і 21 вище). Суд повторно наголошує на тому, що просування рівності чоловіків і жінок на сьогодні є важливим завданням держав-членів Ради Європи (див. рішення у справі «Партія політичних реформ проти Нідерландів» (*Staatkundig Gereformeerde Partij v. the Netherlands*, № 58369/10, пункт 72, 10 липня 2012 року), а її установи вважають, що відсутність гендерного балансу в політиці становить загрозу для легітимності демократії та є порушенням права на гендерну рівність (див. пункти 22-24 вище). Тому Суд вважає, що застосовані ВК санкції мали законну мету, а саме – зміцнення легітимності демократії шляхом забезпечення більш збалансованої участі жінок і чоловіків у процесі прийняття політичних рішень.

35. Залишається визначити, чи було відхилення списків кандидатів за недотримання вимоги про гендерну квоту пропорційним визначеній законній меті. Корисні вказівки можна отримати з відповідних документів, прийнятих установами Ради Європи, у яких вони не лише дозволяють, але й заохочують держави-члени запроваджувати гендерні квоти у своїх виборчих системах разом із суворими санкціями за недотримання цих вимог (див. пункти 21-24 вище). Суд також надає ваги думці Конституційного суду, що завчасна обізнаність політичних партій про те, що вони не зможуть узяти участь у виборах у разі незабезпечення у своїх списках кандидатів гендерно збалансованого представництва, надало найсильнішого поштовху до дотримання гендерних квот (див. пункт 8 вище).
36. Крім того, Суд вважає, що під час ухвалення рішення про прийняття або відхилення списків кандидатів національні суди врахували причини недотримання вимоги (порівняйте та зіставте з рішенням у справі «Саруханян проти Вірменії» (*Sarukhanyan v. Armenia*), № 38978/03, пункт 49, 27 травня 2008 року). Результат балансування між забезпеченням права балотуватися на виборах та дотриманням гендерної квоти залежав від того, чи був згаданий список складений ретельно і чи свідомо політична партія, яка його запропонувала, склала цей список із порушенням гендерної квоти (див. пункт 18 вище). Проте у цій справі, як переконливо встановили національні суди, політична партія, яка запропонувала списки (коаліційна партія), діяла без належної ретельності. Саме вона відповідальна за порушення вимоги щодо забезпечення у списку належного співвідношення кандидатів обох статей, і тому на неї накладено санкцію за поведінку, що перебувала у межах її контролю (порівняйте та зіставте з рішенням у справі «Російська консервативна партія підприємців та інші проти Росії» (*Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia*), № 55066/00 і 55638/00, пункти 65 і 66, 11 січня 2007 року).
37. Щодо аргументу заявників про те, що списки кандидатів варто було відхилити лише в частині окремих кандидатів (чоловіків), Суд посилається на аргументацію національних судів (див. пункти 6, 10 і 17 вище) і зазначає, зокрема, що вимога про гендерне представництво застосовувалася до всього списку кандидатів, а також що національні органи влади не могли свавільно усунути окремого кандидата без будь-яких конкретних підстав.
38. Так само Суд відхиляє аргумент заявників стосовно того, що їм варто було дати час для виправлення заявлених недоліків у списках. У цьому контексті Суд бере до уваги висновки Верховного та Конституційного судів про те, що для усунення недоліків, про які йдеться, потрібно було заново здійснити виборчі процедури, і тоді б змінився зміст списків (див. пункт 6 і 9 вище). У зв'язку з цим Суд зазначає, що списки кандидатів, про які йдеться, було подано до відповідних ВК за день до закінчення кінцевого строку (див. пункт 4 вище та статтю 54(1) Закону про вибори). Тому будь-які зміни до цих списків потрібно було б вносити після завершення строку, який застосовувався до всіх партій, що брали участь у виборах. Беручи до особливої уваги міркування Конституційного суду щодо природи виборчого процесу (див. пункт 9 вище), Суд визнає, що рішення не дозволяти партії, яка запропонувала ці списки, вносити до них такі виправлення було засноване на легітимній стурбованості законодавця щодо забезпечення своєчасного завершення виборчого процесу та дотримання принципу рівного виборчого права.
39. У світлі вищенаведених міркувань і значної свободи розсуду, якою користуються Договірні Сторони в частині організації та управління своїми виборчими системами (див. пункт 31 вище), Суд вважає, що відхилення списків кандидатів у цій справі не може вважатися непропорційним.
40. Відповідно скарга заявників є явно необґрунтованою та підлягає відхиленню відповідно до пунктів 3(а) і 4 статті 35 Конвенції.

## **В. Скарга за статтею 10 Конвенції та статтею 3 Протоколу № 1 щодо безоплатного ефірного часу і доступу до теледебатів**

41. Заявники також поскаржилися на те, що їм не надали безкоштовний ефірний час і доступ до теле- та радіодебатів на національному рівні і, отже, усунули їх із процесу політичної конкуренції, порушивши статтю 3 Протоколу № 1. Вони заявили, що не ініціювали жодне провадження за цією скаргою на національному рівні, аргументуючи це тим, що не існувало окремого засобу правового захисту, яким вони могли б скористатися, і що будь-яка скарга, подана до національних судів, була б відхилена, оскільки Конституційний суд підтвердив законність відхилення згаданих списків.
42. Суд посилається на загальні принципи щодо висвітлення виборів у ЗМІ згідно зі статтею 3 Протоколу № 1, які були узагальнені у рішенні у справі «Комуністична партія Росії та інші проти Росії», цитованому вище, пункти 107-110). Суд повторює, що стаття 3 Протоколу № 1 як така не гарантує права політичній партії на отримання ефірного часу на радіо чи телебаченні під час передвиборчої кампанії. Суд визнає, що проблема може виникнути за виняткових обставин, наприклад, коли напередодні виборів одній партії було відмовлено у наданні будь-якого обсягу ефірного часу для політичної агітації, тоді як іншим партіям у цьому не відмовляли (див. рішення у справі «Партія "Яуніє Демократі" та партія "Мусу Земер" проти Латвії» (*Partija "Jaunie Demokrāti" and Partija "Mūsu Zeme" v. Latvia*), № 10547/07 та 34049/07, 29 листопада 2007 року).
43. Звертаючись до цієї справи, Суд не вважає за потрібне визначити, чи вичерпали заявники національні засоби правового захисту (див. пункт 41 вище), оскільки ця скарга в будь-якому випадку є неприйнятною з таких причин.
44. Суд зауважує, що скарга заявників конкретно стосується поведінки національної телерадіокорпорації «РТБ Словенія». Суд зазначає, що в передвиборчий період заявникам відмовили у безоплатному ефірі на каналах «РТБ Словенія» через те, що їхні списки кандидатів не були зареєстровані в усіх виборчих округах (див. пункти 13 і 16 вище). Згідно з відповідними правилами (див. пункт 16 вище) ефірний час надавався без винятку різним політичним силам, якщо партія брала участь у виборах зі своїми списками кандидатів в усіх восьми виборчих округах. Це означало, що компанія надавала ефірний час тим, хто намагався охопити електорат у цілому та звернутися до нього, а не лише до представників виборчого округу, у якому був зареєстрований їхній список (див., з урахуванням відповідних змін, рішення у справі «Оран проти Туреччини» (*Oran v. Turkey*), № 28881/07 та 37920/07, пункти 73 і 76, 15 квітня 2014 року). У цьому контексті Суд зазначає, що заявники не стверджували, що їм не могли надати оплачуваний ефірний час або що їм забороняли проводити передвиборчу кампанію у виборчих округах, у яких їхні списки були прийняті. Крім того, немає жодних підстав вважати, що їм завадили використовувати інші доступні методи передвиборчої агітації (див. рішення у справах Комуністичної партії Росії та інших, пункт 126, та Орана, пункт 76, цитовані вище). У зв'язку з цим Суд враховує звіт ОБСЄ/БДІПЛ, згідно з яким усім учасникам виборів було надано декілька можливостей представити свої погляди у державних та приватних ЗМІ (див. пункт 25 вище).
45. Як наслідок, у світлі всіх цих міркувань Суд вважає, що критикований заявниками захід було засновано на об'єктивному та розумному обґрунтуванні. Суд не вважає жодних виняткових обставин, які могли б слугувати підставою для ухвалення іншого висновку (див. пункт 42 вище). Відповідно ця скарга є явно необґрунтованою і має бути відхилена на підставі пунктів 3 і 4 статті 35 Конвенції.
46. Нарешті, посилаючись на ті самі факти та аргументи, заявники також подали скаргу щодо позбавлення їх безоплатного ефірного часу та доступу до участі у політичних дебатах на національному рівні за статтею 10 Конвенції (див. пункт 27 вище). Беручи до уваги наведені вище висновки Суду щодо скарги заявників у частині порушення статті 3 Протоколу № 1, Суд вважає, що їхня ідентична за своєю суттю скарга за статтею 10 також є явно необґрунтованою і має бути відхилена відповідно до пунктів 3 і 4 статті 35 Конвенції (див. рішення у справі Комуністичної партії Росії та інших, цитоване вище, пункт 57, з урахуванням відповідних змін).

## **С. Скарга за статтею 6 Конвенції**

47. Заявники також поскаржилися на порушення статті 6 Конвенції (див. пункт 28 вище). Однак Суд ще раз наголошує, що стаття 6 не застосовується до проваджень, у яких йдеться про спори в рамках виборчого процесу (див., наприклад, рішення у справі «П'єр-Блош проти Франції» (*Pierre-Bloch v. France*) 21 жовтня 1997 року, пункт 50, Збірка рішень та ухвал 1997-VI). Це передбачає, що скарга у цій частині несумісна у контексті *ratione materiae* (дія статті не поширюється на цю категорію справ) із положеннями Конвенції у значенні пункту 3(а) статті 35 та підлягає відхиленню відповідно до пункту 4 статті 35.

# НА ЦИХ ПІДСТАВАХ СУД ОДНОСТАЙНО

**Визнає заяву неприйнятною.**

Учинено англійською мовою та повідомлено письмово 5 грудня 2019 року.

Хасан БАКИРДЖИ  
(Hasan BAKIRCI)  
Заступник секретаря

Юлія ЛАФФРАНК  
(Julia LAFFRANQUE)  
Голова





# СПРАВА «ПАРТІЯ УГОРСЬКОГО ДВОХВОСТОГО СОБАКИ ПРОТИ УГОРЩИНИ»

(Заява № 201/17)

---

## РІШЕННЯ

*Стаття 10 • Свобода вираження поглядів • Свобода поширювати інформацію • Недостатньо передбачувані правові підстави для накладання штрафу на політичну партію, що оприлюднила мобільний додаток, який дозволяє користувачам публікувати анонімні фотографії своїх бюлетенів • Розпливчастість принципу «здійснення прав відповідно до їхньої мети» • Національна нормативно-правова база не унеможливорює будь-якого свавілля у її застосуванні • Обмеження щодо свободи вираження політичних партій у контексті виборів чи референдуму, що потребують суворого нагляду*

---

**СТРАСБУРГ**

**20 січня 2020 року**

Це рішення є остаточним, але може підлягати редакційним виправленням.

## У справі «Партія угорського двохвостого собаки проти Угорщини»

Європейський суд з прав людини, засідаючи Великою Палатою у складі:

- Ліноса-Александра СИЦИЛІАНОСА (Linós-Alexandre SICILIANOS), Голови,
- Гвідо РАЙМОНДІ (Guido RAIMONDI),
- Ангеліки НУСБЕРГЕР (Angelika NUßBERGER),
- Роберта СПАНО (Robert SPANO),
- Бранко ЛУБАРДИ (Branko LUBARDA),
- Леді БІАНКУ (Ledi BIANKU),
- Поля ЛЕММЕНСА (Paul LEMMENS),
- Валерія ГРИЦКО (Valeriu GRÎȚCO),
- Дмитра ДЄДОВА (Dmitry DEDOV),
- Йона Фрідріка КЙОЛБРО (Jon Fridrik KJØLBRO),
- Шифри О'ЛІПІ (Síofra O'LEARY),
- Стефані МУРУ-ВІКСТРЬОМ (Stéphanie MOUROU-VIKSTRÖM),
- Габріель КУЧКО-ШТАДЛЬМАЙЕР (Gabriele KUCSKO-STADLMAYER),
- Алени ПОЛАЧКОВОЇ (Alena POLÁČKOVÁ),
- Йольєн ШУККІНГ (Jolien SCHUKKING),
- Петера ПАЧОЛАЙ (Péter PACZOLAY),
- Івани ЙЄЛІЧ (Ivana JELIĆ), суддів,

та Йогана КАЛЛЕВЕРТА (Johan CALLEWAERT), заступника секретаря Великої Палати,

Після обговорення за зачиненими дверима 21 листопада 2018 року та 30 вересня 2019 року,

Постановляє таке рішення, що було ухвалене того дня:

## ПРОЦЕДУРА

1. Справу було розпочато за заявою (№ 201/17), поданою до Суду проти Угорщини відповідно до статті 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (надалі – Конвенція) угорською політичною партією «Партія угорського двохвостого собаки» (*Magyar Kétfarkú Kutya Párt*) (надалі – партія-заявник, або ПУДС) 16 грудня 2016 року.
2. Заявника представляв пан Ч. Тордай (Cs. Tordai), адвокат, який практикує в Будапешті. Уряд Угорщини (надалі – Уряд) представляв його уповноважений пан З. Таллоді (Z. Tallódi), працівник Міністерства юстиції.
3. Заяву було розподілено до Четвертої секції Суду (пункт 1 Правила 52 Регламенту Суду). 23 січня 2018 року Палата цієї секції у складі Ганни Юдківської (*Ganna Yudkivska*), Голови, Вінсента А. Де Гаetano (*Vincent A. De Gaetano*), Пауло Пінто де Альбукерке (*Paulo Pinto de Albuquerque*), Фаріса Вехабовича (*Faris Vehabović*), Карло Ранзоні (*Carlo Ranzoni*), Марка Бошняка (*Marko Bošnjak*), Петера Пачолая (*Péter Paczolay*), суддів, а також Маріалени Цірлі (*Marielena Tsirlí*), секретаря секції, винесла рішення, у якому одноставно постановила, що відбулося порушення статті 10 Конвенції. 23 квітня 2018 року Уряд подав клопотання щодо передання справи до Великої Палати відповідно до статті 43 Конвенції. 28 травня 2018 року Колегія суддів Великої Палати задовольнила це клопотання.
4. Склад Великої Палати було визначено відповідно до положень пунктів 4 і 5 статті 26 Конвенції та Правила 24 Регламенту Суду.

5. Як ПУДС, так і Уряд подали додаткові письмові зауваження (пункт 1 Правила 59) по суті справи.
6. Слухання по суті відбулося відкрито у Будинку прав людини, Страсбург, 21 листопада 2018 року.

### На слуханні були присутні:

#### (a) від Уряду-відповідача

пан З. ТАЛЛОДІ (Z. TALLÓDI),  
пані М. ВЕЛЛЕР (M. WELLER),

*уповноважений,  
співуповноважена;*

#### (b) від ПУДС

пан Ч. ТОРДАЇ (Cs. TORDAI),  
пан Т. ФАЗЕКАС (T. FAZEKAS),  
пан Б.Т. ТОТ (B. T. TÓTH),  
пані Д. Г. САБО (D. G. SZABÓ),

*юрисконсульт,  
радниця.*

Суд заслухав виступи та відповіді на запитання, поставлені суддями пану Таллоді, пану Фазекасу та пану Тоту.

## ФАКТИ

7. ПУДС – політична партія, що діє в Угорщині. На парламентських виборах 2018 року вона набрала 1,73% голосів, поданих за національними списками (99 410 голосів по всій країні), отже, не пододала встановленого законом бар'єра для представництва в парламенті; крім того, жоден з її кандидатів не був обраний за одномандатними округами. Партія висловлює свою політичну позицію переважно у формі сатири, спрямованої проти політичної еліти та урядової політики, через власний сайт (який містить багато гумористичного контенту), через так звані «кампанії» з очевидно абсурдних приводів, а також через вуличне мистецтво та театралізовані вистави.
8. 2006 року партія балотувалася на національних виборах із виборчим маніфестом, який містив такі ідеї, як вічне життя, безплатне пиво, знижена гравітація та захід сонця двічі на день. Під час її кампанії 2006 року на виборах міського голови Будапешта серед її гасел лунали такі, як «Більше всього, менше нічого!», «Вічне життя, безплатне пиво та податкові знижки!» і «Ми обіцяємо все що завгодно!».
9. У контексті хвилі біженців і мігрантів, що перетинали територію Угорщини 2015 року, й у відповідь на урядову політику щодо міграції, яка отримала широке висвітлення в ЗМІ, ПУДС розпочала те, що вона назвала «анти-антиімміграційною кампанією». Вона фінансувалася за рахунок невеликих пожертвувальників приватних осіб на суму близько 33 000 000 угорських форинтів (HUF) (приблизно 100 000 євро). Кампанія передбачала розміщення рекламних щитів, що карикатурно зображали медіакампанію, яку тоді проводив уряд, із гаслами на кшталт «Не соромтеся приїжджати до Угорщини, ми вже працюємо в Англії!».
10. 22 вересня 2015 року міністри внутрішніх справ Європейського Союзу на засіданні Ради юстиції та внутрішніх справ схвалили план переселення 120 000 шукачів притулку із Італії та Греції, держав, що є основними пунктами прибуття мігрантів, до всіх інших країн ЄС протягом двох років. Згідно з планом Угорщина мала прийняти 1 294 особи з інших держав-членів.
11. 24 лютого 2016 року прем'єр-міністр Угорщини оголосив, що уряд Угорщини проведе референдум щодо того, чи варто погоджуватися на запропоновані Європейським Союзом обов'язкові квоти переселення мігрантів. Того самого дня уряд подав на затвердження Національної виборчої комісії (надалі – НВК) таке питання для винесення на референдум: «Чи бажаєте ви дозволити Європейському Союзу приймати рішення про обов'язкове поселення неугорських громадян в Угорщині без згоди парламенту?».
12. 29 лютого 2016 року НВК дев'ятьма голосами проти трьох затвердила це питання. 5 травня 2016 року, розглянувши правові питання, Курія (Kúria) (Верховний суд Угорщини) дозволила проведення референдуму.
13. Національна асамблея 10 травня 2016 року офіційно схвалила референдум, ініційований урядом. Ініціативу було схвалено 136 голосами «за» від парламентської більшості та депутатів опозиційної партії «Йоббік», п'ять голосів було віддано «проти»; решта 53 депутати бойкотували сесію. 21 червня

2016 року Конституційний суд відхилив усі скарги проти плану провести референдум. Було оголошено, що референдум відбудеться 2 жовтня 2016 року.

14. Опозиційні групи, зокрема, політичні партії та представники громадянського суспільства, вважали, що питання, винесене на референдум, умисно викривлено представляє політику ЄС, оскільки, на їхню думку, не існувало жодного проєкту, який передбачав би обов'язкові квоти на переселення мігрантів. Вони висловили думку, що референдум був лише інструментом урядової пропаганди і не давав виборцям справжнього вибору між реальними альтернативами і що упереджене формулювання питання не передбачало жодних інших цілей, окрім як загострення суперечностей щодо міграції.
15. ПУДС закликала своїх прихильників брати участь у референдумі, але подати недійсний бюлетень. Вона відстоювала ідею недійсних бюлетенів переважно через те, що референдум, по суті, був зловживанням демократичним правовим інститутом, і що, хоча бойкот був пасивною відмовою від референдуму, недійсні бюлетені чітко сигналізували про активний осуд його нелегітимності. Крім того, згідно з опублікованим на сайті ПУДС оголошенням із закликом до виборців подавати недійсні бюлетені, такі бюлетені не підробляють і, безумовно, не враховують при підрахунку голосів.
16. У період, що передував референдуму, уряд проводив кампанію з питань міграційної політики, розміщуючи рекламні щити із запитаннями на кшталт: «А ви знали? З початку міграційної кризи в Європі понад 300 людей загинули від терактів», «А ви знали? Теракти в Парижі вчинені іммігрантами», «А ви знали? 2015 року до Європи прибуло 1,5 мільйона нелегальних іммігрантів», «А ви знали? Брюссель хоче примусово переселити ціле місто іммігрантів в Угорщину», «А ви знали? Майже мільйон іммігрантів хочуть приїхати до Європи з однієї лише Лівії» та «А ви знали? З початку імміграційної кризи почастишали сексуальні домагання до жінок у Європі».
17. У відповідь на це ПУДС продовжила свою кампанію на рекламних щитах («А ви знали, що в Сирії йде війна?», «А ви знали, що мільйон угорців хочуть емігрувати до Європи?», «А ви знали, що в більшості корупційних злочинів винні політики?», «А ви знали? Дерево може впасти вам на голову», «А ви знали? Пересічний угорець за своє життя імовірно побачить НЛО, ніж біженця» та «А ви знали? Під час Олімпійських ігор найбільшу небезпеку для угорських учасників становили іноземні конкуренти»). Її знову фінансували за рахунок невеликих приватних пожертвувань.
18. 29 вересня 2016 року ПУДС оприлюднила мобільний додаток, що називався «Голосуй недійсним бюлетенем», яка дозволяла користувачам завантажувати фотографії своїх бюлетенів або фотографії справ, якими вони займалися замість голосування, та анонімно ділитися ними з іншими користувачами. Сторони не заперечували, що використання додатка залишалось повністю анонімним як для завантажувачів, так і для пасивних користувачів. Про запуск додатка повідомляли деякі великі онлайн-журнали ([index.hu](http://index.hu), [hvg.hu](http://hvg.hu)).
19. Версія додатка для iOS була доступна в App Store, а версію для Android можна було завантажити з Google Play безплатно та без реєстрації. Додаток мав доступ до статусу та ідентифікатора мобільного телефону і до його фотогалереї. За базовими налаштуваннями додатка користувач міг зробити фотографію на основну камеру свого телефону. Фронтальну камеру не можна було використовувати, щоб виборці не робили так звані «селфі з бюлетенем», додаючи себе до фото. Окрім фотографії, користувачі також могли додати коментар, вибравши попередньо встановлене політичне повідомлення або додавши власні висловлювання. Вони мали можливість указати, в якому окрузі вони голосували, чи брали участь у референдумі, і якщо так, чи подали вони дійсний або недійсний бюлетень. Ці повідомлення з'являлися разом із фотографією. Крім того, додаток створював інфографіку з розподілом за округами про рівень участі та кількість дійсних і недійсних голосів. Зображення та повідомлення були доступні іншим користувачам додатка. Публікація та поширення фотографій були анонімними, і кожен користувач міг опублікувати лише одну фотографію. Використовуючи додаток, виборці надсилали оператору додатка зашифрований код (хеш-значення), згенерований ідентифікатором мобільного пристрою, який не підлягав відновленню, та картинку (з умонтованим повідомленням). Завдяки технології хешування ні ПУДС, ні розробник додатка не могли відстежити ідентифікатор мобільних телефонів.
20. 29 вересня 2016 року фізична особа звернулася до НВК зі скаргою на додаток.
21. У рішенні від 30 вересня 2016 року НВК встановила, що мобільний додаток порушує принципи справедливості виборів, таємниці голосування та здійснення прав відповідно до їхньої мети (*rendeltetészerű joggyakorlás*), і зобов'язала ПУДС утримуватися від подальших порушень підпунктів (а) та (е) пункту 1 статті 2 закону № XXXVI від 2013 року про порядок проведення виборів та пункту 1 статті 2 Основного закону. Спираючись на попередні рекомендації, видані 2014 року, вона постановила, що виборці не можуть ставитися до виборчих бюлетенів як до своїх [власних речей], а отже не можуть ані виносити їх із кабінок для голосування, ані фотографувати. Вона постановила, що

фотографування виборчих бюлетенів може призвести до фальсифікації виборів. До того ж, попри те, що принцип таємниці не накладав жодних зобов'язань на виборців, він усе ж не давав їм права зловживати своїм становищем, зважаючи, що таємницю голосування можна зберегти лише за їхньої допомоги. НВК дійшла висновку, що мобільний додаток здатний дискредитувати роботу виборчих органів та систем підрахунку голосів у очах громадськості.

22. ПУДС звернулася до Курії щодо перегляду цього рішення в судовому порядку. Як наслідок – рішення НВК не набрало чинності до дати референдуму.
23. 2 жовтня 2016 року відбувся референдум щодо плану Європейського Союзу з переселення мігрантів. Мобільний додаток, про який ідеться, був доступний протягом дня голосування, і в ньому було опубліковано 3 894 фотографії. З матеріалів справи вбачається, що фотографії не були доступні ніде, крім мобільного додатка.
24. 3 жовтня 2016 року та сама фізична особа (див. пункт 20 вище) подала нову скаргу до НВК у світлі того, що ПУДС активувала додаток «Голосуй недійсним бюлетенем» у день референдуму. Скаржник стверджував, що, забезпечуючи роботу мобільного додатка та заохочуючи виборців користуватися ним, ПУДС порушила принципи добросовісного здійснення прав та здійснення прав відповідно до їхньої мети, а також принципи справедливості та таємниці виборів.
25. У рішенні від 7 жовтня 2016 року НВК повторила свій попередній висновок і наклала на політичну партію штраф у розмірі 832 500 форинтів (приблизно 2 700 євро). НВК доповнила свою попередню аргументацію, зазначивши, що надання виборцям мобільного додатка та заклик до завантаження й публікації фотографій виборчих бюлетенів, а також заохочення їх до недійсного голосування могло вплинути на виборців, а отже становило незаконну агітацію.
26. Рішенням від 10 жовтня 2016 року Курія підтримала рішення НВК від 30 вересня 2016 року в частині її висновку щодо порушення принципу здійснення прав відповідно до їхньої мети, але відхилила її висновки щодо чесності проведення референдуму. Рішення містило такі фрагменти:

*«...Клопотання про перегляд*

*Позивач подав клопотання про перегляд рішення Національної виборчої комісії, в якому просить скасувати рішення та відхилити скаргу. На його думку, рішення порушує пункт 1 статті 2 і пункт 1 статті IX Основного закону, а також підпункт (e) пункту 1 статті 2 закону про порядок проведення виборів.*

*Позивач зазначив, що скаржник повинен довести, що додаток був незаконним, а оскільки він цього не зробив, скаргу варто було відхилити без розгляду по суті. НВК не досліджувала додаток, покладаючись у своїх висновках на пресрелізи. Позивач розмістив додаток на зовнішньому пристрої та стверджував, що ні він, ані розробник додатка не можуть мати доступ до персональних даних користувачів; дані, що передаються, не можуть бути пов'язані з користувачем, отже не є персональними даними. Рекомендації [Національної виборчої комісії] не мали обов'язкової сили та не могли бути правовою підставою для такого рішення. Згідно з аргументацією позивача його дії щодо оприлюднення додатка та заклику виборців користуватися ним, з одного боку, входили до сфери захисту свободи вираження поглядів, а з другого – закликали виборців реалізувати своє право на свободу вираження поглядів, захищене пунктом 1 статті IX Основного закону. Право на свободу вираження поглядів не було основоположним правом, що не підлягає обмеженню. Однак, враховуючи низку рішень Конституційного суду, воно може бути обмежене лише настільки, наскільки це необхідно та пропорційно щодо іншого основоположного права чи конституційного принципу, а будь-яке обмеження повинно бути спроможним досягти заявленої мети. Додаток не порушив таємницю голосування, оскільки зміст акту голосування не можна було пов'язати з особою конкретного виборця. Таємниця голосування передбачала для виборців право забезпечувати, щоб ніхто не дізнався, як вони проголосували, але це не накладало на виборців зобов'язання не ділитися деталями свого голосування з іншими. Незалежно від вищезазначеного, додаток, який надавав виборцям платформу для обміну змістом свого голосування з іншими, не міг порушити таємницю голосування. Отже, на думку заявника, додаток не порушував пункт 1 статті 2 Основного закону або підпункти (a) та (e) пункту (1) статті 2 закону про порядок проведення виборів ...*

*За словами позивача, НВК у своєму рішенні не обґрунтувала, що цей додаток має особливо великі шанси похитнути довіру суспільства до IT та системи підрахунку голосів і до роботи виборчих органів..*

...

*Рішення Курії та його обґрунтування*

*НВК правильно встановила, що додаток дозволяв користувачам завантажувати дані у зв'язку з референдумом 2 жовтня 2016 року; інформація, опублікована на сайті позивача та на сторінці у Facebook, закликала виборців розмішувати фотографії та іншу інформацію в додатку. Предметом розгляду є рішення НВК, яке входить до сфери дії клопотання про перегляд, тобто рішення, яке встановлює, що заклик до виборців завантажувати і публікувати фотографії виборчих бюлетенів із загальнодержавно-*

го референдуму в мобільному додатку порушував таємницю голосування, справедливість голосування та добросовісне здійснення прав відповідно до їхньої мети.

Скаржник додав як докази до своєї скарги інформацію про додаток, опубліковану на сайті позивача та на сайтах hvg.hu та index.hu. Отже, суд, що здійснює перегляд справи, вважає, що скаржник виконав свій обов'язок надати необхідні докази на підтвердження своєї скарги. НВК належно роз'яснила основні факти та не порушила пункт (1) статті 43 закону про порядок проведення виборів.

Курія від початку наголошує, що рекомендації не є законодавчим актом і не мають обов'язкової юридичної сили відповідно до пункту (2) статті 51 закону про порядок проведення виборів; отже, вони не мають значення для правової оцінки цієї справи. Хоча НВК у своєму рішенні спиралася на рекомендації, останні варто оцінювати незалежно, застосовуючи відповідні положення Основного закону та закону про порядок проведення виборів до обставин цієї справи.

Відповідно до пункту 1 статті 2 Основного закону депутати Національної асамблеї обираються на засадах загального і рівного виборчого права шляхом прямого та таємного голосування на виборах, які гарантують вільне волевиявлення виборців у порядку, встановленому органічним законом (cardinal act). На думку суду, що здійснює перегляд справи, таємне голосування (право голосу), як це регулюється пунктом 1 статті 2, означає, по-перше, що повинно бути забезпечене право всіх виборців на таємне голосування, яке ніким не може відстежуватися. По-друге, має бути розроблена система, що запобігає можливостям установити, як саме проголосував виборець. Курія не погоджується з обґрунтуванням оскаржуваного рішення, згідно з яким додаток та його функції – зокрема, завантаження фотографій, надсилання повідомлень, участь у голосуванні та надсилання сповіщень виборцями – були відкрито спрямовані на порушення таємниці голосування та референдуму. Положення закону про ініціювання референдумів, Європейської громадянської ініціативи та процедуру референдуму, а також закону про порядок проведення виборів, як і правила проведення виборів, чітко забезпечують таємне голосування виборців. Додаток, що додається до цього позову, не надає доступу до персональних даних користувачів, а отже не дає можливості пов'язати поданий бюлетень з особою конкретного виборця. Такого самого висновку дійшла НВК. У світлі вищевикладеного додаток або його використання не порушили таємницю голосування, а рішення НВК задовольнити скаргу в цьому аспекті було незаконним.

Відповідно до пункту (1) статті 2 закону про порядок проведення виборів при застосуванні правил проведення виборів мають пріоритет такі принципи:

(а) захист справедливості виборів;

(е) здійснення прав добросовісно та відповідно до їхньої мети.

Положення, що стосуються голосування, містяться в статтях 168-186 закону про порядок проведення виборів. Згідно з пунктом (1) статті 180 закону виборцям має бути забезпечена кабінка для голосування, в якій вони можуть зробити відмітку у своєму виборчому бюлетені. Відповідно до пункту (1) статті 182 виборець повинен покласти виборчий бюлетень у конверт і помістити його в скриньку. Пункт (1) статті 186 встановлює, що дійсний голос можна віддати лише за тих кандидатів або списки, імена/назви яких надруковані на офіційному бюлетені.

На думку Курії, – всупереч аргументації НВК – фотографування виборчих бюлетенів у кабінці для голосування не порушує таємниці голосування та виборів. Не існує законодавчого акту, який забороняє робити такі фотографії, і НВК також не змогла назвати жодне подібне положення. Як зазначено вище, здійснення таємного голосування складається з двох елементів, а фотографування не порушує таємниці голосування та не дозволяє пов'язувати поданий бюлетень з особою конкретного виборця.

Наступне питання, яке потрібно вирішити у цій справі, полягає в тому, чи заклик до виборців завантажити фотографії своїх бюлетенів до додатка та діяльність оператора цього додатка порушили таємницю голосування та добросовісне здійснення прав відповідно до їхньої мети. Згідно з ustalеною судовою практикою, викладеною в рішенні Курії № Kvk.IV.37.359/2014/2, здійснення прав відповідно до їхньої мети є обов'язком, що впливає з принципу цивільного права щодо заборони зловживання правами, який застосовується в усій правовій системі. Це означає, що особи, які володіють правами, повинні здійснювати їх відповідно до їхньої мети та змісту. Тільки таке здійснення прав охороняється законом, у якому, крім формального права, можна розпізнати реальний зміст права. Отже, порушення здійснення прав відповідно до їхньої мети означає не просто встановлення факту порушення прав: необхідно, щоб можна було розпізнати намір зловживати змістом правового принципу під прикриттям нібито законних дій.

Суд, що здійснює перегляд справи, надає особливого значення ролі та використанню виборчих бюлетенів у виборчому процесі. Виборчий бюлетень, безсумнівно, призначений для того, щоб дати можливість виборцям висловити свою думку щодо питання, винесеного на голосування; будь-яке використання виборчих бюлетенів усупереч цьому призначенню порушує принцип здійснення прав відповідно до їхньої мети. Відповідно додаток, про який ідеться, та дії позивача, який закликав виборців сфотографувати та опублікувати бюлетені за допомогою додатка, також є порушенням цього принципу.

Відповідно до пункту 1 статті IX Основного закону кожен має право на свободу вираження поглядів. Конституційний суд установив у своєму рішенні № 30/1992 (V.26) АВ, що держава може вдатися до обмеження основоположних прав, якщо здійснення іншого основоположного права чи свободи або захисту будь-якої конституційної цінності неможливо досягти іншими засобами. Отже, недостатньо того, що обмеження накладається для захисту іншого основоположного права чи свободи чи для будь-якої іншої конституційної мети; також необхідно, щоб обмеження було пропорційним, тобто щоб важливість передбачуваної мети та серйозність порушення основоположного права врівноважували одне одного. Законодавчий орган повинен обрати найменш обмежувальний захід, достатній для досягнення відповідної мети. Будь-яке обмеження права, яке не відповідає нагальній потребі, є свавільним, а якщо воно непропорційне своїй меті, тоді воно буде неконституційним.

Суд, що здійснює перегляд справи, наголошує, що його аргументація стосовно здійснення прав відповідно до їхньої мети не порушує права виборців на свободу вираження поглядів. У цій справі право виборців на свободу вираження поглядів у контексті голосування містить два складники. По-перше, виборці висловлюють свою думку щодо поставленого на голосування питання шляхом голосування; по-друге, вони мають можливість поділитися тим, як вони проголосували, з іншими людьми усно, письмово чи будь-яким іншим способом, наприклад, у соціальних мережах чи на інших сайтах. Курія вважає, що додаток порушує принцип здійснення прав відповідно до їхньої мети не тому, що він дозволяє виборцям – без можливості впізнати особу – оприлюднити те, як саме вони проголосували, а радше через спосіб, в який він забезпечує обмін такою інформацією, а саме – шляхом фотографування та завантаження фотографій бюлетенів.

Отже, дії заявника порушили принцип здійснення прав відповідно до їхньої мети. Однак порушення не мало такого ступеня тяжкості, щоб це спричинило недотримання принципу захисту чесних виборів, як зазначено у підпункті (а) пункту (1) статті 2 закону про порядок проведення виборів. Порушення не мало істотного впливу на чесність національного референдуму.

Курія також дослідила, чи порушують дії позивача принцип добросовісного здійснення прав. У цьому контексті вона наголошує, що розробка додатка та заклик до виборців використовувати його не порушує принцип добросовісного здійснення прав. Жодного злого умислу позивача не доведено, а рішення НВК не містить жодних істотних аргументів щодо цього.

Курія не погоджується з аргументацією НВК, згідно з якою додаток здатний особливо похитнути довіру людей до ІТ та системи підрахунку голосування. НВК не надала жодних істотних аргументів щодо цього. Так само, на думку Курії, жоден з аспектів додатка чи заклику до виборців використовувати додаток не здатні похитнути довіру суспільства до роботи виборчих органів. Фотографування бюлетенів не дозволяє фальсифікувати вибори.

Рішення Апеляційного суду Сполучених Штатів, представлене позивачем, свідчить про те, що обмін фотографіями виборчих бюлетенів також був предметом судового розгляду в США. Однак у цій справі воно не має значення.

Відповідно до підпункту (b) пункту (5) статті 231 закону про порядок проведення виборів Курія цим вносить зміни до рішення НВК, як зазначено в резолютивній частині. Єдина підстава задовольнити скаргу полягає в тому, що дії позивача порушували підпункт (e) пункту (1) статті 2 щодо принципу здійснення прав відповідно до їхньої мети. Курія підтримує вимогу до позивача утримуватися від подальшої протиправної поведінки...»

**27. Рішенням від 18 жовтня 2016 року Курія частково залишила в силі рішення НВК від 7 жовтня 2016 року. Вона зменшила штраф до 100 000 форинтів (приблизно 310 євро). Вона спиралася, по суті, на ті самі міркування, що й викладені вище, додавши таке:**

«...Позивач подав клопотання про перегляд рішення Національної виборчої комісії з проханням, по-перше, скасувати рішення та відхилити скаргу, а по-друге, скасувати висновки про порушення підпункту (e) пункту (1) статті 2 закону про порядок проведення виборів, а також накладання штрафу.

На думку позивача, рішення порушує пункт 1 статті 2 та пункт 1 статті IX Основного закону, підпункти (a) та (e) пункту (1) статті 2, пункт (2) статті 47 та підпункт (d) пункту (2) статті 218 закону про порядок проведення виборів, статтю 79 закону про референдум та підпункт (b) пункту (3) статті 223 та пункт (1) статті 219 закону про порядок проведення виборів....

Позивач також зазначив, що при перегляді рішення НВК № 118/216 Курія встановила, що було порушено лише підпункт (e) пункту (1) статті 2 закону про порядок проведення виборів, а не будь-яке інше положення. Він просив узяти до уваги міркування Курії.

Позивач також оскаржував штраф і вважав стандарт, застосований при накладанні штрафу, незаконним. На його думку, він був покараний не за порушення правил передвиборчої агітації, оскільки рішенням [НВК] не встановлено, що заклик до виборців подавати недійсні бюлетені є незаконним. НВК просто встановила, що назва додатка може вплинути на рішення виборців; отже, за будь-яку можливу незаконність не може бути накладено штраф.

На думку позивача, НВК також некоректно визначила розмір штрафу. Оскільки Курія вже встановила, що висновок про незаконність у рішенні НВК № 118/2016 був помилковим, у цій справі також не можна встановити незаконність таких дій. На думку позивача, метод, який він використав для висловлення думки, не був незаконним такою мірою, яка виправдовувала б накладання штрафу. Той факт, що він не виконав рішення НВК № 118/2016, не могло бути підставою для накладання штрафу, оскільки рішення не було остаточним або законним.

...

Під час кампанії, що передувала референдуму 2 жовтня 2016 року з питання «Чи бажаєте ви дозволити Європейському Союзу приймати рішення про обов'язкове поселення неугорських громадян в Угорщині без згоди парламенту?», ініційованого урядом Угорщини, агітація стосувалась не лише варіанта відповіді на запитання, а й питання того, голосувати на референдумі чи утриматись...

Виходячи з вищесказаного, розробка та надання виборцям мобільного додатка, який спонукає їх подати недійсний бюлетень, імовірно, вплине на їхнє рішення. Відповідно до статті 140 закону про порядок проведення виборів агітаційним матеріалом є будь-який матеріал, який може вплинути або намагається вплинути на рішення виборців; це стосується і додатка, що розглядається. Згідно зі статтею 141 закону про порядок проведення виборів агітаційною діяльністю є будь-яка діяльність із використанням агітаційних матеріалів протягом виборчої кампанії, а також будь-яка інша діяльність, яка може вплинути або намагається вплинути на рішення виборців під час кампанії. НВК обґрунтовано встановила, що позивач здійснював агітаційну діяльність у період виборчої кампанії, як це передбачено статтею 139 закону про порядок проведення виборів.

Курія далі перевірила, чи був штраф накладений відповідно до підпункту (d) пункту (2) статті 218 закону про порядок проведення виборів. Курія наголошує, що необхідно дотримуватись загальних принципів та правил проведення виборів також і під час проведення агітаційної діяльності. Вона не поділяє зауваження позивача щодо агітаційної діяльності в частині того, що в цій справі не може бути накладено штраф за спосіб, у який була висловлена думка. Штраф на позивача у цій справі було накладено не лише через спосіб, у який була висловлена думка. Агітаційна діяльність здійснювалася всупереч принципу реалізації прав відповідно до їхньої мети, закріпленого в підпункті (e) пункту (1) статті 2 закону про порядок проведення виборів. Отже, накладання санкції відповідало підпункту (d) пункту (2) статті 218 Закону про порядок проведення виборів...»

**28. ПУДС подала конституційну скаргу за статтею 27 закону про Конституційний суд на рішення Курії від 10 та 18 жовтня 2016 року. Скарга містила такі фрагменти:**

«Скаржник розробив додаток, що розглядається, який був доступний через магазини програмного забезпечення Google Play (Android) та App Store (iOS), з огляду на референдум, який відбувся 2 жовтня 2016 року.

Додаток розроблено у відповідь на поширення нових каналів спілкування в соціальних мережах. Нині громадяни часто висловлюють свій досвід, точки зору та думки, публікуючи фотографії, зроблені за допомогою мобільних телефонів, на різних сайтах (Facebook, Instagram, Tumblr, блоги). Під час виборів це проявляється у тому, що громадяни фотографують виборчі бюлетені та діляться ними з іншими людьми у соціальних мережах. Намір скаржника при розробці додатка полягав у тому, щоб забезпечити можливість виборцям реалізувати своє право на свободу вираження поглядів, анонімно опублікувавши фотографію свого виборчого бюлетеня (або, якщо особа не брала участі в референдумі, фотографію діяльності, якою вона займалася замість цього) та відповідний коментар у спосіб, який не дозволяв пов'язувати бюлетень із особою конкретного виборця...

На думку скаржника, тлумачення Курією та юридичні наслідки такого тлумачення порушили його права відповідно до пункту 1 статті IX Основного закону і тому є неконституційними.

Мета фотографування виборчих бюлетенів та обміну фотографіями з іншими полягає в тому, щоб виборці висловили свою точку зору на питання, які становлять суспільний інтерес; тому це входить до сфери свободи вираження поглядів і, зокрема, торкається важливого аспекту обговорення суспільних питань. Отже, дії скаржника, що дозволяють реалізувати право виборців на свободу вираження поглядів, також підпадають під сферу захисту пункту 1 статті IX Основного закону...

На думку скаржника, призначення об'єкта, показано на фотографії, не може слугувати підставою для конституційно виправданого обмеження свободи вираження поглядів, яка здійснюється шляхом фотографування та обміну фотографіями з іншими, оскільки таке обмеження не має законної мети і не є абсолютно необхідним.

...

Призначення об'єкта, показано на фотографії, не є основоположним правом чи конституційною цінністю; отже, воно не може слугувати законною підставою для обмеження основоположного права. Тобто воно не відповідає умовам, необхідним для обмеження основоположного права ... На думку позивача,



оскаржуване рішення Курії обмежує без конституційної підстави його дії, що входять до сфери свободи вираження поглядів, шляхом обмеження права виборців на свободу вираження поглядів.

...

Скаржник зазначає, що серед виборців поширена практика ділитися фотографіями своїх виборчих бюлетенів – як і інших аспектів свого життя – з друзями та іншими особами в соціальних мережах. Враховуючи особливості соціальних мереж, цей тип поширення фотографій пов'язує поданий бюлетень з особою виборця, оскільки фотографія з'являється під іменем користувача. Навпаки, додаток у цій справі чітко надає можливість поділитися фотографіями виборчих бюлетенів та змістом свого голосування з іншими без розкриття своєї особи; тому він навіть із меншою імовірністю призведе до порушення таємниці голосування, ніж фотографії, опубліковані у Facebook чи інших соціальних мережах. Якщо розробку та рекламу додатка визнають незаконними, це призведе до того, що виборці публікуватимуть свої фотографії бюлетенів у соціальних мережах, що дозволить пов'язати їхню особу з тим, як саме вони проголосували, і збільшить, а не зменшить гіпотетичну ймовірність фальсифікації виборів».

**29. 24 жовтня 2016 року Конституційний суд ухвалив два рішення, оголосивши як скаргу на рішення Курії від 10 жовтня 2016 року (рішення № 3226/2016 (XI.14) АБ), так і скаргу на рішення Курії від 18 жовтня 2016 року (постанова № 3227/216 (XI.14) АБ) недопустимими з використанням ідентичних міркувань, а саме:**

*«Конституційний суд відхиляє [оголошує неприйнятною] конституційну скаргу, подану на рішення Курії № КвК.ІІ.37.967/2016/2.*

...

*Відповідно до пункту 1 статті 56 закону про Конституційний суд, Конституційний суд, який засідає комітетом, вирішує питання про прийнятність конституційних скарг. Комітет у межах своєї компетенції вивчає процесуальні та матеріальні умови прийнятності конституційної скарги, зокрема, питання статусу потерпілого, вичерпання засобів правового захисту відповідно до статей 26-27 та умови, викладені в статтях 29-31.*

*По-перше, Конституційний суд перевіряє, чи відповідає конституційна скарга формальним та процесуальним умовам.*

...

*По-друге, Конституційний суд перевіряє, чи відповідає конституційна скарга матеріальним умовам статей 27 та 29.*

*Згідно зі статтею 27, особи або організації, яких стосується судове рішення, можуть подати конституційну скаргу до Конституційного суду, якщо рішення по суті або будь-яке інше рішення про припинення судового провадження порушує основоположне право скаржника, а також якщо скаржник вичерпав доступні засоби правового захисту або доступних засобів захисту не було.*

*Конституційний суд установив, що конституційна скарга не відповідає умовам, передбаченим підпунктом «а» статті 27 закону про Конституційний суд Угорщини, тобто оскаржуване судове рішення не стосується основоположного права скаржника.*

*Скаржник зазначив у своїй конституційній скарзі, що «оскаржуване рішення Курії обмежує без конституційної підстави його дії, що входять до сфери реалізації права на свободу вираження поглядів, шляхом обмеження права виборців на свободу вираження поглядів».*

...

*У цій справі Конституційному суду необхідно вирішити, чи рішення, яке встановило незаконність додатка «Голосуй недійсним бюлетенем», розробленого скаржником – політичною партією – і наказувало скаржнику утримуватися від подальшої протиправної поведінки, стосувалося права скаржника на свободу висловлення думок, як описано вище.*

...

*Конституційний суд поділяє думку Курії, що ця справа стосується права виборців на свободу вираження поглядів. Однак, на думку Конституційного суду, це не означає, що право скаржника на свободу вираження поглядів також було предметом судового розгляду.*

*На думку Конституційного суду, скаржник за допомогою додатка лише надав виборцям можливість поділитися один з одним своїми фотографіями того, як вони проголосували чи утрималися від референдуму, реалізуючи своє право на свободу вираження поглядів. Отже, скаржник просто надав платформу, інтерфейс, де можна було б опублікувати думки; це саме по собі не означає, що скаржник сам висловив свою думку.*

*Скаржник лише стверджував, що оскаржуване рішення Курії обмежило право виборців на свободу вираження поглядів і відповідно також стосувалося його власних дій, які своєю чергою, входили до сфери здійснення свободи вираження поглядів. Отже, він посилався лише на непряме порушення його права на*

свободу вираження поглядів, стверджуючи, що обмеження права виборців на свободу вираження поглядів також порушує його право на свободу вираження поглядів.

На підставі вищевикладеного Конституційний суд вважає, що скажчик просив скасувати оскаржуване рішення Курії, посилаючись на порушення не своїх власних основоположних прав, а прав інших осіб. Тому скарга не відповідає умові, викладеній у пункті «а» статті 27 закону.

У світлі вищевикладеного Конституційний суд відхиляє конституційну скаргу відповідно до пунктів 1 і 2 статті 56 закону про Конституційний суд Угорщини і підпункту (h) пункту 2 статті 30 регламенту».

**30. Суддя Ціне (Czine) у своїй окремій думці висловила позицію, що справа торкалася питання конституційної важливості. Вона надала такий коментар:**

*«Я не погоджуюсь із рішенням про відхилення конституційної скарги з таких підстав.*

*На мою думку, в цій справі дотримано умови матеріального права, зокрема ті, що передбачені статтями 27 та 29, оскільки представлені аргументи щодо права на свободу вираження поглядів та принципу здійснення прав відповідно до їхньої мети згідно з підпунктом (e) пункту (1) статті 2 закону про порядок проведення виборів викликають сумніви щодо конституційності судового рішення. Вони також указують на необхідність розглянути питання принципового конституційного значення.*

...

*У цій справі Національна виборча комісія на підставі наявних доказів установила, що скажчик «заохочував виборців фотографувати дійсні та недійсні виборчі бюлетені під час референдуму та публікувати їх у додатку, тим самим надсилаючи сигнал Уряду».*

*Скажчик чітко стверджував у своїй конституційній скарзі, що, «поширюючи додаток, він мав на меті надати можливість виборцям реалізувати своє право на свободу вираження поглядів шляхом фотографування та анонімного обміну фотографіями виборчих бюлетенів, або, якщо користувачі вирішили не брати участь у референдумі, – фотографії діяльності, якою вони займалися замість голосування». За словами скажника, його дії щодо забезпечення реалізації права виборців на свободу вираження поглядів підпадають під сферу захисту пункту 1 статті IX Основного закону.*

*На мою думку, у цій справі міститься питання принципової конституційної важливості, а саме – чи обмежувало оскаржуване судове рішення право на свободу вираження поглядів і чи принцип здійснення прав відповідно до їхньої мети, як передбачено підпунктом (e) пункту (1) статті 2, може слугувати конституційною підставою для обмеження права на свободу вираження поглядів у значенні пункту 3 статті I Основного закону. З огляду на це вважаю за необхідне визнати конституційну скаргу прийнятною та розглянути її по суті».*

## **ВІДПОВІДНЕ НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО І ПРАКТИКА**

### **I. НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО**

#### **A. Закон ССХХХVІІІ від 2013 року про ініціювання референдумів, Європейської громадянської ініціативи та процедури референдуму**

31. Відповідні положення цього закону передбачають таке:

##### **Розділ I**

##### **Загальні положення**

##### **Стаття 1**

*«(1) Загальні положення закону ХХХVІ від 2013 року про порядок проведення виборів ... застосовуються – з відмінностями, внесеними до цього закону – до процедури, що входить до сфери дії цього закону.*

*(2) Національна виборча комісія може видавати рекомендації для виборчих органів із метою забезпечення уніфікованого тлумачення правових положень, що стосуються процедур, які регулюються цим законом».*

## **В. Закон XXXVI від 2013 року про порядок проведення виборів**

32. Відповідні положення цього закону передбачають таке:

### **Основні принципи порядку проведення виборів**

#### **Стаття 2**

*«(1) При застосуванні правил проведення виборів переважають такі принципи:*

- (а) захист справедливості виборів;*
- (б) добровільність участі у процедурі виборів;*
- (с) рівні можливості для кандидатів та організацій, що висувують їх;*
- (д) підтримка виборців з інвалідністю при здійсненні їхнього права голосу;*
- (е) здійснення прав добросовісно та відповідно до їхньої мети;*
- (ф) публічність виборчої процедури...»*

### **Рекомендації**

#### **Стаття 51**

*«(1) Національна виборча комісія може видавати рекомендації виборчим органам із метою забезпечення єдиного тлумачення законодавства про вибори.*

*(2) Ці рекомендації не мають обов'язкової юридичної сили; вони використовуються виключно як орієнтир і не підлягають оскарженню.*

*(3) Рекомендації публікуються на офіційному сайті виборів».*

### **Період та матеріали передвиборчої агітації**

#### **Стаття 139**

*«Передвиборча агітація триває з п'ятдесятого дня до голосування до закінчення голосування в день голосування».*

#### **Стаття 140**

*«До агітаційних матеріалів повинні входити всі матеріали, які можуть вплинути або які намагаються вплинути на рішення виборців, як-от:*

- (а) плакати;*
- (б) пряме спілкування з організацією, що висуває кандидата, чи з кандидатом;*
- (с) політична реклама;*
- (д) виборчі мітинги».*

#### **Стаття 141**

*«Агітаційною діяльністю є використання агітаційних матеріалів у період кампанії та будь-яка інша діяльність у період кампанії, що має на меті вплинути або спробувати вплинути на рішення виборців».*

#### **Стаття 142**

*«Передвиборчою агітацією не вважається: діяльність виборчих органів, особисте спілкування громадян як приватних осіб незалежно від його змісту та форми».*

#### **Стаття 143**

*«Удень виборів заборонено проводити виборчу агітаційну діяльність у громадських місцях менше ніж за 150 метрів від входу до будівлі, відведеної під виборчу дільницю».*

### **Рішення щодо скарг**

#### **Стаття 218**

*«(1) Виборча комісія розглядає скарги на підставі наявної інформації.*

*(2) Якщо виборча комісія підтримує скаргу, вона повинна:*

- (а) встановити факт порушення закону;*
- (б) наказати припинити протиправні дії;*
- (с) анулювати виборчу процедуру чи її складник, на який вплинули протиправні дії, та наказати провести нову процедуру;*
- (д) вона має право накладати штраф у разі порушення правил передвиборчої агітації та зобов'язань, описаних у пункті (2) статті 124 та у статті 155».*

## **С. Закон про Конституційний суд**

33. Закон про Конституційний суд (закон СІІ від 2011 р.) передбачає в частині того, що є релевантним для цієї справи:

### **Стаття 26**

*«(1) Відповідно до підпункту (с) пункту 2 статті 24 Основного закону фізична особа чи організація, які беруть участь у конкретній справі, можуть подати до Конституційного суду конституційну скаргу, якщо внаслідок застосування закону у судовому провадженні в конкретній справі,*

*яке імовірно суперечить Основному закону, (а) їхні права, закріплені в Основному законі, були порушені, і (b) вони вичерпали доступні засоби правового захисту або такі засоби відсутні.*

*(2) Як виняток із пункту (1), провадження в Конституційному суді також може бути ініційоване за підпунктом (с) пункту 2 статті 24... Основного закону, якщо*

*(а) скарга виникла безпосередньо, без ухвали суду, внаслідок застосування або набуття чинності положенням закону, що [імовірно] суперечить Основному закону, і*

*(b) немає засобів правового захисту для відшкодування шкоди, або скаржник уже вичерпав доступні засоби правового захисту».*

### **Стаття 27**

*«Фізична особа чи організація, які беруть участь у конкретній справі, можуть подати до Конституційного суду конституційну скаргу на рішення суду, яке нібито суперечить Основному закону, відповідно до підпункту (d) пункту 2 статті 24 Основного закону, якщо ухвала, винесена по суті справи або інша ухвала про закриття судового провадження,*

*(а) порушують права скаржника, закріплені в Основному законі, і якщо*

*(b) скаржник уже вичерпав засоби правового захисту або він не має жодних засобів правового захисту...»*

### **Стаття 29**

*«Конституційний суд приймає до розгляду конституційну скаргу, якщо протиріччя з Основним законом істотно впливає на судові рішення, або якщо справа порушує конституційно-правові питання принципового значення...»*

### **Стаття 56**

*«(1) Конституційний суд приймає рішення про прийняття конституційної скарги до розгляду, засідаючи комітетом у порядку, визначеному його регламентом.*

*(2) Комітет досліджує, в межах своєї свободи дискреції, змістовні вимоги щодо прийнятності конституційної скарги, зокрема, вимогу щодо того, що порушення повинно торкатися права скаржника, для цілей статей 26-27, вимогу щодо вичерпання засобів правового захисту та умови, зазначені в статтях 29-31.*

*(3) Якщо скарга не прийнята, комітет приймає рішення, яке містить короткий виклад причин відхилення.*

*(4) Конституційні скарги, що прийняті до розгляду, подаються доповідачем для розгляду по суті до постійного комітету, зазначеного в регламенті Конституційного суду, який буде розглядати справу».*

## **II. НАЦІОНАЛЬНА ПРАКТИКА**

### **А. Рішення Конституційного суду № 18/2008 (III.12.) АВ**

34. Справа стосувалася відмови Національної виборчої комісії затвердити питання на референдум на тій підставі, що заявник уже висунув, але згодом відкликав таку саму ініціативу щодо референдуму. Конституційний суд у відповідній частині постановив таке:

*«...Принципи виборів, зокрема, зобов'язання здійснювати права відповідно до їхньої мети, також впливають із зобов'язання держави поважати та захищати основоположні права (intézményvédelmi kötelezettség). Як пояснив Конституційний суд, згідно зі статтями 2 і 70 Конституції держава зобов'язана забезпечити право ініціювати та підтримувати референдуми. Цей конституційний обов'язок залежить не від необхідності та пропорційності, а від реалізації мети права, про яке йдеться ... Окрім зобов'язання поважати та захищати основоположні права, дотримання принципів виборів також слугують інтересам правової визначеності, що впливає з принципу верховенства права відповідно до пункту 1 статті 2 Конституції. У своєму рішенні № 32/2001 (VII.11) Конституційний суд витлумачив виборчі принципи як гарантії верховенства права...»*

...

Принцип реалізації прав відповідно до їхньої мети досліджено як в юридичній літературі, так і в судовій практиці щодо заборони зловживання правами в цивільному праві. Вимога щодо здійснення прав відповідно до їхньої мети впливає з цивільно-правових норм, що містять встановлену законом заборону зловживання правами, і є наскрізною для всієї правової системи. Це означає, що особи, наділені правами, можуть користуватися правовими інститутами лише у спосіб, який відповідає цілям і змісту цих інститутів. Лише при здійсненні у такий спосіб права користуються законним захистом і визнанням, що відповідає справжньому змісту володіння правами, а не лише формальним умовам цього поняття. Пункт (2) статті 2 закону № IV від 1959 року про Цивільний кодекс передбачає, що «закон забезпечує, щоб кожен міг здійснювати своє право відповідно до суспільної мети права».

...

Спираючись на цитовані вище законодавчі положення та наведені у них приклади, можна встановити, що законодавчий орган не встановлює критерії визначення того, що є здійсненням прав не відповідно до їхньої мети чи зловживанням правами; питання того, чи здійснила особа за цих обставин свої права відповідно до їхньої мети, вирішується в процесі застосування закону. Наведені приклади здійснення прав не відповідно до їхньої мети та зловживання правами свідчать про те, що здійснення права без дотримання його мети може бути встановлено, якщо воно спричиняє негативні наслідки (наприклад, обмеження або порушення прав інших осіб).

...

Закон про порядок проведення виборів – один із законодавчих актів, куди входить принцип здійснення прав відповідно до їхньої мети, встановлюючи, що кожен, хто бере участь у виборчому процесі, повинен дотримуватися принципів розділу 3, зокрема, принципів добросовісного здійснення прав та здійснення прав відповідно до їхньої мети. Останнє є основним принципом порядку проведення виборів відповідно до закону про порядок проведення виборів. Враховуючи, що відповідно до статті 2 норми закону про порядок проведення виборів застосовуються до національних референдумів, основні принципи, що регулюють вибори, також застосовуються до референдумів. Основні принципи, що регулюють вибори, поширюються на всі етапи виборчого процесу та всіх учасників процесу... Ініціатори національних референдумів, підписанти ініціативи, особи, які прагнуть отримати відшкодування за процедурою, виборці, виборчі органи та інші органи, які мають право вирішувати питання про засоби правового захисту, мають право реалізовувати свої права відповідно до мети цього права.

...

Закон про порядок проведення виборів, на відміну від інших законодавчих положень, не встановлює жодних критеріїв для визначення того, яка ситуація є порушенням вимоги щодо здійснення прав відповідно до їхньої мети; він навіть не наводить жодних прикладів того, коли здійснення права у спосіб, який не відповідає його справжньому змісту, є зловживанням правом або здійсненням прав не відповідно до їхньої мети. Закон про порядок проведення виборів залишає це питання на розгляд судів.

Неможливо встановити критерії здійснення прав не відповідно до їхньої мети, що мали б універсальне застосування.

НВК та Конституційний суд, що виступає як інстанція, куди звертаються щодо виправлення заподіяної шкоди, можуть на підставі дослідження всіх обставин цієї справи зробити висновок, що дії виборців є здійсненням прав не відповідно до їхньої мети. Перевірка такого здійснення прав не є незвичною для практики НВК. НВК ухвалила низку рішень, у яких встановила протиправність певного виду дій на основі порушення принципу здійснення прав відповідно до їхньої мети...

Практика Конституційного суду також свідчить, що суд у своїх рішеннях щодо перегляду рішень НВК спирався на загальні засади порядку проведення виборів, зокрема, здійснення прав відповідно до їхньої мети...»

## **В. Рішення Конституційного суду № 3096/2014 (IV.11) АВ**

35. Справа стосувалася статті, що з'явилася в місцевій газеті одного з районів Будапешта, яку видає компанія, що належить місцевому муніципалітету. У номері від 13 березня 2014 року, напередодні виборів, вийшла стаття з такою назвою: «Представник соціалістів голосував проти Зугло [району, про який йде мова] 90 разів». Газета опублікувала окрему статтю, де в позитивному тоні описується інший представник. Конституційний суд у відповідній частині визнав таке:

«...Відповідно до практики Конституційного суду межі свободи преси є різними залежно від засобу масової комунікації. Конституційний суд постановив, що допустимі обмеження щодо мовлення (телебачення та радіо) були ширшими, по-перше, через відсутність доступних частот, а по-друге, через їхній особливий вплив на суспільство та громадську думку. Рішення Курії про те, що редакційна свобода може бути обмежена на підставі загальних принципів закону про порядок проведення виборів, була пов'яза-

на з обов'язком надавати об'єктивну інформацію. У своєму рішенні № 1/2007 (I.18) Конституційний суд установив, що вимога щодо надання зваженої, неупередженої та об'єктивної інформації може становити обмеження редакційної свободи мовленнєвих ЗМІ, але ці обмеження стосувалися лише особливостей мовленнєвих ЗМІ і не поширювалися на друковані видання. Що стосується друкованих ЗМІ, то відправною точкою для Конституційного суду завжди була необмежена свобода заснування газети; відповідно здатність ЗМІ здійснювати вплив не може слугувати підставою для обмеження. У цьому сенсі друковані ЗМІ не можуть підлягати покаранню через характер та якість інформації, яку вони надають.

За певних обставин друковані ЗМІ, що фінансуються державним коштом та державними установами, є винятком із вищезгаданого правила. Відповідно до преамбули до закону № CLXXXIX про місцеве самоврядування від 2011 року муніципалітети – це спільнота місцевих громадян, вони представляють самоврядування та є складником єдності державного управління. Тому, зважаючи на здійснення ними державної влади та використання державних коштів, вони відіграють особливу роль у наданні інформації членам суспільства. На цей вид друкованих ЗМІ може бути покладено певні зобов'язання.

Із рішення Курії випливає, що редакційна практика муніципальних газет, що фінансуються державним коштом, може бути обмежена вимогами закону про порядок проведення виборів під час виборчої кампанії.

У цій справі Конституційний суд повинен перевірити відповідність цього положення принципу свободи переконань і редакційної свободи у світлі права голосу.

Порядок проведення виборів та здійснення права голосу часто складаються з індивідуальних прав (наприклад, права бути зареєстрованими в списку виборців та пасивного права голосу). В інших випадках вони пов'язані з суспільним інтересом щодо вільних і демократичних виборів. Відповідно до пункту 1 статті 2 Основного закону депутати мають обиратися згідно з законодавством, ухваленим абсолютною більшістю голосів.

Закон про порядок проведення виборів – один із законодавчих актів, що регулюють голосування. Він регулює передвиборчу агітацію в окремому розділі, в якому окремий заголовок присвячений ролі ЗМІ в кампаніях і встановлює правила для надавачів медіапослуг, друкованих ЗМІ та кінотеатрів.

Згідно з практикою Курії, закон про порядок проведення виборів має пріоритет у питаннях, що стосуються порядку проведення виборів, і всі інші законодавчі акти необхідно тлумачити, спираючись на цей закон. У своєму прецедентному рішенні № Kv.ІІ.37.307/2014/3 Курія встановила як загальний принцип, що у виборчих правовідносинах застосовуються лише положення закону про порядок проведення виборів; інші види норм можуть застосовуватися лише за умови, що це передбачено законом про порядок проведення виборів.

Під час виборчої кампанії надання інформації виборцям є навіть важливішим, ніж в інший час. Принцип демократичного верховенства права вимагає, щоб представницькі органи обиралися на основі демократичної громадської думки та інформованого рішення електорату. Вільні та демократичні вибори неможливі без того, щоб преса виконувала свої конституційні обов'язки щодо надання точної інформації. Конституційний суд наголошує, що це потребує від держави насамперед визнання редакційної свободи та дотримання заборони втручання в контент ЗМІ. Однак установлення певних зобов'язань щодо способу надання інформації може за певних обставин бути конституційно виправданим і необхідним. На додачу до надавачів медіапослуг, до цієї категорії належать друковані ЗМІ, які фінансуються державним коштом. Цій самій меті слугують вимоги, закріплені в рішенні Курії.

Конституційний суд зазначає, що таке тлумачення відповідає Рекомендації Комітету міністрів, прийнятій 1999 року, яка містить настанови щодо висвітлення виборчих кампаній у ЗМІ відповідно до статті 10 про свободу вираження поглядів Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. [Рекомендація № R (99)15 Комітету міністрів державам-членам про висвітлення у ЗМІ виборчих кампаній]. Згідно з рекомендацією друковані ЗМІ на відміну від мовленнєвих засобів масової інформації зазвичай не пов'язані зобов'язаннями щодо редакційної практики; однак друковані ЗМІ, що належать державним органам, – виняток із цього правила. Ці ЗМІ повинні чесно, збалансовано та неупереджено висвітлювати виборчі кампанії, не дискримінуючи чи не підтримуючи певну політичну партію чи кандидата.

Висновок № 190/2002 Венеційської комісії (Кодекс належної практики у виборчих справах: керівні принципи та пояснювальна доповідь – прийнято Венеційською комісією на 52-й сесії (Венеція, 18-19 жовтня 2002 року), CDL-AD (2002) 23 rev)) передбачає в пункті 2.3 таке:

«...Усім партіям і кандидатам мають бути гарантовані рівні можливості, що має на увазі безсторонне ставлення органів державної влади, зокрема до:

i. передвиборчої агітації;

ii. висвітлення в засобах масової інформації, зокрема, публічних;

iii. публічного фінансування партій та агітації...»

Конституційний обов'язок організацій, які висувають кандидатури на виборах, сприяти вираженню суспільної волі та формулювати і доносити соціальні проблеми до громадян функціонує найкраще, якщо це зрозуміло не лише організації, що висуває кандидатуру, а й громадськості.

Кожен кандидат має однакові можливості у передвиборчій агітації; отже, змагання за голоси має бути відкритим. Це означає, що держава зобов'язана тлумачити закони так, щоб забезпечити рівне ставлення до всіх осіб, які беруть участь у виборчому процесі.

Хоча місцеві муніципалітети мають свої загальні завдання під час передвиборчої кампанії, у цей період переважають конкретні правила щодо реалізації права голосу. З конституційної точки зору, немає підстав для критики того, що під час виборів суд установлює особливі вимоги до редакційної практики державних ЗМІ (зокрема й тих, якими володіють місцеві муніципалітети) у зв'язку з реалізацією права голосу, за обставин конкретної ситуації та на підставі підпункту (е) пункту (1) статті 2 закону про порядок проведення виборів...»

## **С. Прецедентне рішення Курії № 2014.12.376**

**36. Справа стосувалася ненадання телеканалу дозволу на трансляцію агітаційного фільму, в якому дві мавпи говорили голосами двох кандидатів на виборах. Міркування Курії містили такий фрагмент:**

«...Стаття 141 закону про порядок проведення виборів визначає агітаційну діяльність як використання будь-яких агітаційних матеріалів під час виборчої кампанії та будь-яку іншу діяльність протягом періоду кампанії, яка має на меті впливати або намагатися вплинути на рішення виборців. Відповідно до пункту (с) статті 140 закону про порядок проведення виборів політична реклама означає агітаційний матеріал, зміст якого регулюється статтею 203(55) закону про послуги ЗМІ та масові комунікації: «Політична реклама: будь-яка програма, яка з'являється або публікується як реклама, яка пропагує або закликає інших осіб підтримати політичну партію, політичний рух чи уряд, або яка популяризує їхню назву, цілі, діяльність, гасла чи символи».

Отже, закон про порядок проведення виборів разом із положеннями закону про масові комунікації не забороняє контрагітацію. Це означає, що допустимо перераховувати, перебільшувати та представляти в карикатурній формі недоліки здібностей та програми кандидата-опонента, підкреслюючи при цьому позитивні характеристики самого учасника кампанії. Проте цей вид агітації обмежений основними принципами закону про порядок проведення виборів.

Відповідно до пункту 1 статті 2 закону про порядок проведення виборів, на яку посилається Національна виборча комісія, принцип реалізації прав відповідно до їхньої мети має враховуватися при запровадженні правил процедури голосування. Вимога здійснювати права відповідно до їхньої мети впливає з цивільно-правових норм, що закріплюють законодавчу заборону зловживання правами, і є наскрізною для всієї правової системи. Це означає, що особи, наділені правами, можуть користуватися правовими інститутами лише у спосіб, який відповідає цілям і змісту цих інститутів. Лише при здійсненні у такий спосіб права користуються законним захистом і визнанням, що відповідає справжньому змісту володіння правом, а не лише його формальним умовам. Право на свободу вираження поглядів, на яке посилається скажник, може здійснюватися без порушень права на людську гідність, закріпленого в Основному законі та Цивільному кодексі. Саме з цієї точки зору цей суд повинен розглянути, чи агітаційний фільм скажника та його зміст порушують вищезгадане право.

Курія поділяє оцінку основних прав, зроблену Національною виборчою комісією. Зображення когось у вигляді тварини дегуманізує відповідну особу і може принизити людську гідність. В Угорщині зображати особу у вигляді мавпи означає приписувати кандидату негативні характеристики тварини (контрагітація), при цьому кандидата, що організує таку кампанію, представляють у людській подобі. На думку Курії, це неприпустимий різновид контрагітації, проти якої відповідна особа не може представити аргументи або надати докази. Отже, це порушує принцип добросовісного здійснення прав відповідно до їхньої мети.

## **Д. Офіційна заява Державної виборчої комісії № 9/2006**

**37. В офіційній заяві (№ 9/2006) від 30 березня 2006 року щодо вилучення виборчих бюлетенів з виборчої дільниці Державна виборча комісія (надалі – ДВК), юридичний попередник Національної виборчої комісії, зазначила таке:**

«...Стаття 70(1) закону про порядок проведення виборів [закон С від 1997 року] передбачає, що «[виборець] поміщає виборчий бюлетень у конверт і кладе його у виборчу скриньку в присутності виборчої комісії».

Із граматичного та логічного тлумачення цього положення та з принципів, що регулюють порядок проведення виборів, викладених у пунктах (а) і (д) статті 3 закону про порядок проведення виборів, а саме захист чесності виборів та запобігання фальсифікаціям, а також із принципів добросовісності

та здійснення прав відповідно до їхньої мети впливає, що виборчий бюлетень є автентичним документом, мета якого – відображення виборчих намірів виборців та встановлення результату виборів.

Отже, якщо виборець ставиться до виборчого бюлетеня як до своєї власності та вносить його з виборчої дільниці, це порушує принцип здійснення прав добросовісно і відповідно до їхньої мети. Винесення виборчого бюлетеня з виборчої дільниці також може сприяти фальсифікації виборів, запобігання якій відповідає громадському інтересу щодо дотримання чесності виборів.

Використання виборчого бюлетеня у спосіб, що суперечить його первинній меті, також може порушити конституційну вимогу щодо конфіденційності виборів.

Згідно з позицією ДВК фізичний виборчий бюлетень не є власністю виборця. Іншими словами, принцип, викладений у пункті (b) статті 3 закону про порядок проведення виборів (добровільна участь у голосуванні), не надає виборцю права виносити бюлетень із виборчої дільниці».

## **Е. Рекомендації Національної виборчої комісії № 12/2014**

**38. Рекомендації № 12/2014 Національної виборчої комісії про винесення виборчих бюлетенів із виборчої дільниці та фотографування виборчих бюлетенів передбачають у відповідних випадках таке:**

- «1. Стаття 182(1) закону про порядок проведення виборів передбачає, що виборець повинен помістити виборчий бюлетень у конверт і покласти його до виборчої скриньки. Як зрозуміло з граматичного та юридичного тлумачення цього положення – беручи до уваги також міркування щодо захисту чесних виборів та добросовісного здійснення виборчого права відповідно до його мети, – виборчі бюлетені – це офіційні документи, мета яких – відображення виборчих намірів виборців та встановлення результатів голосування.
2. Отже, якщо виборець ставиться до виборчого бюлетеня як до своєї власності й вносить його з виборчої дільниці або фотографує перед тим, як помістити його в конверт чи покласти до виборчої скриньки, він порушує принцип добросовісного здійснення права голосу відповідно до його мети. Винесення виборчих бюлетенів із виборчої дільниці або фотографування, відеозапис тощо також може призвести до фальсифікації виборів, запобігання якій [сприяє] публічному інтересу щодо дотримання чесності виборів.
3. Використання виборчих бюлетенів [у спосіб], що суперечить їхньому призначенню, також може порушити принцип таємниці виборів, закріплений в Основному законі Угорщини. Таємниця виборів також охоплює таємницю виборчих бюлетенів; отже, фотографування голосування або виборчих бюлетенів є порушенням принципів закону про порядок проведення виборів. Таємниця голосування слугує не лише безпечному волевиявленню виборців, а й здійсненню процедури голосування відповідно до верховенства права та принципів демократії. Відповідно її важливість виходить за рамки дій окремих виборців. Очевидно, що таємниця голосування не створює для виборців зобов'язання щодо конфіденційності, але обов'язок здійснювати права відповідно до їхньої мети означає, що виборці не повинні зловживати тим фактом, що без співпраці з їхнього боку таємниця голосування може бути досягнута лише частково.
4. На думку Національної виборчої комісії, ні положення Основного закону, ані закону про порядок проведення виборів не означають, що виборчі бюлетені є власністю виборців; тому останні не можуть розглядати виборчі бюлетені як свою [власність] і можуть використовувати їх лише з метою голосування. Добровільна участь у процедурі голосування не означає, що виборець може забрати бюлетень із виборчої дільниці.

### **Обґрунтування**

На думку комісії... офіційні виборчі бюлетені не є власністю виборців... Виборці не можуть вільно розпоряджатися навіть зіпсованими бюлетенями. Отже, Національна виборча комісія вважає, що єдині дії, які відповідають принципам добросовісного здійснення виборчого права відповідно до його мети і таємниці голосування, як це закріплено в пункті 1 статті 2 Основного закону ... – це якщо виборці в ході голосування розглядають бюлетені не як свою власність, а як засіб для вираження свого права голосу та встановлення результатів процесу голосування. Відповідно вони не можуть виносити виборчий бюлетень із виборчої дільниці й не можуть фотографувати його телекомунікаційним, цифровим або будь-яким іншим пристроєм, щоб показати його іншій особі.

Метою цих рекомендацій є протидія фальсифікації виборів (наприклад шляхом так званого «ланцюгового голосування») в інтересах захисту чесності виборів».



### III. ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВІ МАТЕРІАЛИ

39. Наявні в Суду документи щодо законодавства держав-членів Ради Європи, зокрема, огляд тридцяти чотирьох із них, свідчать про те, що всі відповідні держави визнають право на таємне голосування на конституційному чи законодавчому рівні.
40. Більшість держав-членів спеціально не регулюють публікацію виборцями інформації про те, як вони голосують, через медійні канали.
41. Дві держави-члени (Албанія та Ісландія) чітко врегулювали питання розголошення виборчих рішень за допомогою публікації фотографій, наклавши заборону на такі дії.
42. У двох із опитаних держав-членів (Чехії та Фінляндії) свобода виборців публікувати інформацію про власні виборчі рішення через канали ЗМІ була підтримана на різних рівнях.
43. Три держави-члени (Португалія, Вірменія та Естонія) накладають загальні обмеження на будь-які способи розкриття виборцями інформації про те, як вони голосували. Крім того, у Португалії Національна виборча комісія запровадила практику заборони виборцям фотографувати та публікувати фотографії своїх виборчих бюлетенів на інтернет-платформах.
44. Чинне законодавство в дев'яти країнах (Австрія, Грузія, Німеччина, Литва, Молдова, Північна Македонія, Сан-Марино, Сербія та Туреччина) забороняє фотографування, фотоапарати та мобільні телефони на виборчих дільницях. В Австрії Конституційний суд постановив, що добровільне оприлюднення виборцями інформації щодо способу голосування, зокрема, через соціальні мережі, не порушує принцип вільного виборчого права, оскільки цей принцип був розроблений лише для захисту виборців від впливу на виборчі рішення окремих осіб.
45. У трьох країнах (Хорватії, Франції та Великобританії) виборчі органи прийняли інструкції та рекомендації, які радять виборцям не користуватися мобільними телефонами на виборчих дільницях.

### IV. ДОКУМЕНТИ РАДИ ЄВРОПИ

46. Рекомендація 1704 (2005) Парламентської асамблеї, що має назву «Референдуми: на шляху до напрацювання провідних практик у Європі», прийнята 29 квітня 2005 року, передбачає, наприклад, таке:

*«...2. Парламентська асамблея розглядає референдуми як один з інструментів, що дозволяють громадянам брати участь у процесі напрацювання політичних рішень; вона також визнає істотний внесок організованого громадянського суспільства в рамках демократії участі.*

...

*12. Підтверджуючи свої попередні позиції, Асамблея наголошує, що безпосередня участь населення в процесі прийняття рішень потребує від електорату належної інформованості про питання, щодо яких він прийматиме рішення, а також про демократичний процес прийняття рішень загалом. Беручи до уваги ці міркування, Рада Європи має посилити свою діяльність щодо інформування та підвищення обізнаності ЗМІ в цілях демократичного громадянства, також у контексті розробки передового досвіду щодо референдумів...»*

47. 13 і 14 жовтня 2006 року на своєму 68-му пленарному засіданні Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія) прийняла «Керівні принципи щодо проведення референдумів», які передбачають, у відповідних випадках, таке:

*«...3.2. Свобода волевиявлення виборців та заходи на протидію фальсифікаціям*

*a. Процедура голосування*

...

*ix. невикористані та недійсні бюлетені аж ніяк не повинні ніколи покидати виборчу дільницю;*

...

*xv. держава повинна карати за будь-які виборчі фальсифікації.*

...

*b. Свобода волевиявлення виборців також означає:*

*i. що виконавча влада повинна організовувати референдуми, передбачені законодавчою системою; це особливо важливо, коли це не є предметом ініціативи виконавчої влади;*

*ii. відповідність процедурним нормам; зокрема, референдуми мають бути проведені у проміжку часу, передбаченого законом;*

...

#### 4. Таємне голосування

- a. Для виборця таємність голосування є не лише правом, а й обов'язком, недотримання цього повинно каратися визнанням недійсним будь-якого виборчого бюлетеня, зміст якого розкритий.
- b. Голосування повинно бути особистим. Сімейне голосування та будь-який спосіб контролю одного виборця за голосуванням іншого виборця повинні бути забороненими.
- c. Список осіб, які реально проголосували, не повинен оприлюднюватися.
- d. Порушення таємності голосування повинно бути караним...»

## ПРАВО

### I. ПОПЕРЕДНІ ЗАПЕРЕЧЕННЯ УРЯДУ

48. Уряд заперечив, що Партія угорського двохвостого собаки не вичерпала національні засоби правового захисту, як того потребує пункт 1 статті 35 Конвенції щодо своєї скарги за статтею 10.

#### A. Рішення Палати

49. Палата зауважила, що конституційна скарга ПУДС поставила питання про те, чи порушила санкція, накладена на неї за діяльність оператора мобільного додатка, її право на свободу вираження поглядів, оскільки ця діяльність підпадала під дію пункту 1 статті IX Основного закону. За таких обставин Палата встановила, що ПУДС актуалізувала суть своєї скарги в Конституційному суді та дотримала зобов'язання вичерпати національні засоби правового захисту. На завершення Палата відхилила заперечення Уряду.

#### B. Аргументи сторін

##### 1. Уряд

50. Уряд заперечив у Великій Палаті, що заявник не вичерпав національні засоби правового захисту у формі конституційної скарги, передбаченої пунктом (2) статті 26 закону про Конституційний суд (надалі – ЗКС), за допомогою якої ПУДС могла б стверджувати перед Конституційним судом, що Курія застосувала законодавство, яке суперечило Основному закону. Уряд також стверджував, що, хоча ПУДС подала скаргу за статтею 27 ЗКС на рішення Курії і відповідно формально вичерпала цю можливість, вона не заявила, в чому полягає її безпосередній інтерес у цій справі, що було передумовою допустимості скарги відповідно до національного законодавства.

##### 2. ПУДС

51. ПУДС не надала коментарів із цього питання.

#### C. Оцінка Суду

52. Насамперед Суд повторює, що відповідно до пункту 1 статті 35 він може розглядати справу лише після того, як були вичерпані всі національні засоби правового захисту. Заявники повинні надати національним судам можливість, якою в принципі наділені органи влади Договірних Держав, запобігти або виправити порушення, які, як стверджують заявники, було вчинено проти них. Це правило ґрунтується на припущенні, що в національній системі існує ефективний засіб правового захисту щодо ймовірного порушення. Єдині засоби правового захисту, які потрібно вичерпати за пунктом 1 статті 35, – це ті, які стосуються ймовірного порушення та здатні виправити його. Існування таких засобів правового захисту має бути достатньо визначеним не лише в теорії, а й на практиці, без цього їм бракуватиме необхідної доступності та ефективності: держава-відповідач має встановити, що ці умови дотримано (див., серед багатьох джерел, справу «Макфарлейн проти Ірландії» [ВП] (*McFarlane v. Ireland*) [GC], заява № 31333/06, пункт 107, 10 вересня 2010 року; «Вучкович та інші проти Сербії» [ВП] (*Vučković and Others v. Serbia*) (попереднє заперечення) [GC], заяви № 17153/11 та 29 інших, пункти 69-77, 25 березня 2014 року, і «Паррілло проти Італії» [ВП] (*Parrillo v. Italy*) [GC], заява № 46470/11, пункт 87, ЄСПЛ 2015).

53. У кількох випадках Суд уважав, що національні засоби правового захисту для цілей пункту 1 статті 35 Конвенції було вичерпано, незважаючи на той факт, що конституційну скаргу заявника було відхилено як неприйнятну, тоді як суть скарги була достатньою мірою представлена перед Консти-

туційним судом. Суд (див., зокрема, справи «Гефген проти Німеччини» [ВП] (*Gäfgen v. Germany*) [GC], заява № 22978/05, пункт 144, *ЄСПЛ 2010*; див. також справу «Уль проти Німеччини» (*Uhl v. Germany*) (рішення), заява № 64387/01, 6 травня 2004 року; «Шторк проти Німеччини» (*Storck v. Germany*) (рішення), заява № 61603/00, 26 жовтня 2004 року, та «Шварценбергер проти Німеччини» (*Schwarzenberger v. Germany*), заява № 75737/01, пункт 31, 10 серпня 2006 року). В інших випадках національні засоби правового захисту вважалися не вичерпаними, наприклад, коли апеляцію не було прийнято через процесуальну помилку заявника (див. «Джалло проти Німеччини» (*Jalloh v. Germany*) (рішення), заява № 54810/00, 26 жовтня 2004 року).

54. Щодо покладання Урядом на правові механізми згідно зі статтею 27 ЗКС Суд зазначає, що сторони не заперечували, що ця конституційна скарга була ефективним засобом правового захисту в обставинах цієї справи. Радше Уряд стверджував, що ПУДС подала свою скаргу не відповідно до національного законодавства. Зокрема, ПУДС у конституційній скарзі недостатньо обґрунтувала свій безпосередній інтерес у справі, як того потребує стаття 27(а) ЗКС.
55. Суд зауважує, що ПУДС подала до нього скаргу на те, що її право на свободу вираження поглядів було порушено через заборону національними органами влади мобільного додатка, який вона надала у розпорядження виборців під час національного референдуму, і через накладені внаслідок цього санкції. Вона порушила саме це питання перед Курією, стверджуючи, що заклик до виборців використовувати додаток є реалізацією її права на свободу вираження поглядів, і, крім того, вона заохочувала виборців використовувати додаток для здійснення своєї свободи вираження поглядів (див. пункти 26-27 вище).
56. Суд також зазначає, що в рамках провадження у Конституційному суді ПУДС надала повний звіт про провадження в Національній виборчій комісії та Курії і стверджувала про порушення її права на свободу вираження поглядів, гарантованого Основним законом Угорщини, а також статтею 10 Конвенції. Зокрема, на додачу до пояснення у своїй конституційній скарзі, що мобільний додаток було розроблено з метою надання можливості виборцям реалізувати свою свободу вираження поглядів під час референдуму з питання, що становить суспільний інтерес, вона також стверджувала, що її власні дії, а саме заклик виборців до свободи вираження поглядів, входили до сфери пункту 1 статті IX Основного закону, який стосується свободи вираження поглядів. Отже, ПУДС конкретно стверджувала у конституційній скарзі, що її власне право на свободу вираження поглядів було порушено, доповнюючи це твердження аргументами, що вказують на непропорційність оскаржуваного заходу (див. пункт 28 вище). За цих обставин Суд вважає, що партія-заявник подала до Конституційного суду скаргу по суті щодо порушення її права на свободу вираження поглядів і таким способом надала національним судам можливість виправити стверджуване порушення.
57. І все ж Конституційний суд визнав скаргу неприйнятною, дійшовши висновку, що справа стосується права виборців на свободу вираження поглядів, для чого ПУДС лише надала платформу, але не висловлювала власну думку. Той факт, що, за тлумаченням Конституційного суду, права, на які посилається ПУДС, не стосуються свободи вираження поглядів партії-заявника, не перешкоджає Суду вважати наявний засіб правового захисту вичерпаним.
58. Щодо подання Урядом стосовно конституційної скарги за пунктом (2) статті 26 ЗКС Суд зазначає, що цей тип засобу правового захисту застосовується виключно у випадках, коли права скаржника було порушено застосуванням імовірно неконституційного положення та за відсутності судового рішення чи засобу правового захисту для усунення ймовірного порушення. Конституційна скарга за пунктом (2) статті 26 не може бути ефективним засобом правового захисту у ситуаціях, коли порушення сталося внаслідок імовірно помилкового застосування або тлумачення закону, який за своїм змістом не є неконституційним.
59. Суд зазначає, що на жодному етапі національного провадження або розгляду справи в Суді ПУДС не стверджувала, що її імовірна скарга впливала з неконституційного законодавчого положення. Її скарга радше стосувалась порушення її свободи вираження поглядів внаслідок окремих рішень національних органів влади. Враховуючи це, питання підлягало розгляду в контексті судового провадження, що мало на меті знайти засіб судового захисту від таких рішень. Тому, як зазначалося вище, ПУДС скаржилася на обмеження своєї агітаційної діяльності за допомогою відповідних засобів правового захисту до Курії та Конституційного суду.
60. Оскільки скарга ПУДС по суті стосується імовірно помилкового тлумачення та застосування національного законодавства, і Уряд не вказав, у який спосіб засіб правового захисту, заснований на пункті (2) статті 26 ЗКС, був би ефективним на практиці для цілей цієї скарги, Суд вважає, що ПУДС не зобов'язана була користуватися цим засобом правового захисту.
61. Зазначаючи, що правило про вичерпання національних засобів правового захисту охоплює лише засоби правового захисту, які стосуються імовірних порушень (див. справу «Івінович проти Хорватії»

(*Ivinović v. Croatia*), заява № 13006/13, пункт 28, 18 вересня 2014 року), Суд вважає, що, використавши єдиний доступний національний засіб правового захисту щодо своєї скарги, заявник вичерпав національні засоби правового захисту, як того потребує пункт 1 статті 35 Конвенції.

62. Отже, заперечення Уряду стосовно того, що не було вичерпано доступні національні засоби правового захисту, має бути відхилене.

## II. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 10 КОНВЕНЦІЇ

63. ПУДС скаржилася, що рішення про заборону та покарання за використання мобільного додатка, який дозволяє виборцям анонімно публікувати фотографії своїх виборчих бюлетенів, порушили її право на свободу вираження поглядів, передбачене статтею 10 Конвенції. Ця стаття звучить так:

*«1. Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право передбачає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств.*

*2. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду».*

64. Уряд заперечив проти цього аргументу.

### А. Рішення Палати

65. Палата зазначила, що ПУДС було покарано за надання засобу обміну інформацією, що дозволяє іншим передавати та отримувати інформацію. На думку Палати, надання іншим особам платформи для висловлення своєї думки у формі розміщення фотографій бюлетенів становить дії, що є здійсненням права ПУДС на свободу вираження поглядів. Отже, накладені на неї санкції порушили це право.

66. Палата не вважала за необхідне досліджувати, чи було втручання передбачене законом, оскільки цей захід порушував статтю 10 з інших причин. Суд установив, що Уряд не зміг продемонструвати, яким інтересам слугувала заборона відповідно до пункту 2 статті 10 Конвенції. Щодо заявлених інтересів таємниці та справедливості голосування Палата погодилася з Курією, що ніщо в обставинах цієї справи не підтверджує думку про те, що анонімна публікація зіпсованих бюлетенів мала будь-який вплив на обидва ці принципи. Щодо інтересу «здійснення прав відповідно до їхньої мети», який закріплено в підпункті (е) пункту (1) статті 2 закону про порядок проведення виборів та на який посилаються національні органи влади й Уряд, Палата дотримується думки, що цей принцип, хоча і є підставою для обмежень згідно з національним законодавством, не може бути пов'язаний із жодною з цілей, передбачених статтею 10 Конвенції. Отже, втручання не може вважатися таким, що має законну мету у значенні пункту 2 статті 10 Конвенції. Палата одностайно постановила, що відбулося порушення статті 10 Конвенції.

### В. Аргументи сторін, представлені Великої Палаті

#### 1. ПУДС

67. ПУДС стверджувала, що відбулося втручання в її право на свободу вираження поглядів у супереч статті 10 Конвенції. На обґрунтування цієї вимоги вона стверджувала, по-перше, що мобільний додаток, який вона зробила доступним, був засобом для поширення політичних думок на виключно важливу тему, а тому захищений статтею 10. Посилаючись на рішення НВК та Курії, вона також стверджувала, що сам мобільний додаток під назвою «Проголосуй недійсним бюлетенем» транслював думку політичного характеру, що заслуговує на захист у силу статті 10 Конвенції, оскільки він заохочував виборців подавати недійсний бюлетень і так міг впливати на них. ПУДС також указувала на свою роль як політичної партії у сприянні функціонуванню демократії, а також на той факт, що мобільний додаток сприяв інформованості виборців про її політичні погляди, оскільки це широко висвітлювалося у ЗМІ.

68. Посилаючись на справи «Угорська спілка громадянських свобод проти Угорщини» (*Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*), заява № 37374/05 від 14 квітня 2009 року) та «Угорський Гельсінський комітет проти Угорщини» (*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*) ([GC], заява № 18030/11, 8 листопада 2016 року), партія-заявник підкреслила важливість збору інформації з питань, що становлять сус-

пільний інтерес, суб'єктами, які відіграють роль громадянського вартового, і стверджувала, що мобільний додаток був спрямований на моніторинг чесності референдуму шляхом збору та обміну анонімними даними.

69. Щодо правової підстави втручання ПУДС стверджувала, що не існувало жодного положення угорського законодавства чи будь-якого рішення виборчої комісії або суду, які б забороняли фотографувати бюлетені. Вона стверджувала, що рекомендації, видані НВК, не можуть розглядатися як «закон» для цілей пункту 2 статті 10, оскільки вони не мають обов'язкового характеру. Крім того, положення закону про порядок проведення виборів щодо принципу здійснення прав відповідно до їхньої мети також не могло слугувати правовою підставою для обмеження свободи вираження поглядів. Партія-заявник наполягала на тому, що згідно з практикою угорських судів порушення принципу варто було встановлювати у випадках, де відбулися дії, що мали характер очевидного зловживання, які спричинили негативні наслідки (наприклад, обмеження або порушення прав інших осіб) під приводом формального дотримання закону. Вона вказала на практику Конституційного суду, який установив, що у виборчому контексті на цей принцип можна покладатися для обмеження свободи вираження поглядів лише тоді, коли він слугує захисту прав інших осіб, тобто репутації кандидатів і політичних партій. Крім того, як зазначала ПУДС, таємниця голосування була правом, від якого можна відмовитися, а не обов'язком відповідно до угорського законодавства.
70. Щодо мети втручання ПУДС не заперечувала, що в принципі захист чесності виборів і таємниці голосування можна вважати законними цілями, які виправдовують обмеження свободи вираження поглядів. Однак у світлі висновків Курії про те, що жодна з цих цілей не була поставлена під загрозу в обставинах цієї справи, ПУДС висловила сумнів, чи можна вважати їх «законними цілями», на які спрямоване обмеження щодо мобільного додатка. Крім того, ПУДС стверджувала, що мета виборчого бюлетеня та принцип здійснення прав відповідно до їхньої мети не можуть бути пов'язані з жодною з підстав, перелічених у пункті 2 статті 10.
71. Визнаючи, що держави користуються широкими межами дискреції при регулюванні виборів, ПУДС стверджувала, що це не поширюється на свободу вираження поглядів; захист прав за статтею 10 не може бути послаблений через право на вільні вибори.
72. На підтримку аргументу про те, що втручання не було необхідним у демократичному суспільстві, ПУДС указала на той факт, що таємниця голосування за угорським законодавством була правом, але не обов'язком, і що в будь-якому випадку розміщення фотографій бюлетеня не порушувало таємниці голосування, оскільки їх технічно неможливо було пов'язати з особою конкретного виборця.
73. З другого боку, ПУДС наголосила на актуальності своїх дій, стверджуючи, що мобільний додаток було розроблено для дуже суперечливого, «неприйнятного» та «необґрунтованого» референдуму. Вона пояснила, що голосуванню передувала інтенсивна агітація уряду, на яку вона відповідала на рекламних щитах, використовуючи абсурдний гумор. Більшість опозиційних партій наголошували на маніпулятивному та незрозумілому характері референдуму і закликали до бойкоту, тоді як інші, такі як вона сама, заохочували виборців брати в ньому участь, але подати недійсний бюлетень.
74. ПУДС також наголосила, що її дії сприяли демократичному процесу, оскільки в епоху інформаційного суспільства соціальні мережі стали важливим інструментом публічної дискусії. Крім того, обмін інформацією про факт голосування був не лише подією сучасного життя, але й вираженням політичного слова та свідомої активності громадян. Партія-заявник наголосила, що розміщення фотографій виборчих бюлетенів через мобільний додаток зміцнювало демократію, оскільки заохочувало інших брати участь у процесі голосування. Вона також уважала, що завдяки наданню людям анонімної платформи для цього вона дозволила уникнути можливого ризику зловживання, властивого іншим платформам, таким як соціальні мережі.
75. Наостанок, ПУДС стверджувала, що, як видно з рішень Курії, національні органи влади не забезпечили належного балансу між захистом принципу здійснення прав відповідно до їхньої мети, з одного боку, і свободою отримувати та поширювати інформацію – з другого. Якби національні органи влади спробували досягти такого балансу, їм стало б очевидно, що ні справедливість, ані таємниця голосування не опинилися б під загрозою.

## 2. Уряд

76. Уряд не заперечував, що аргументи ПУДС, представлені Суду, свідчать про втручання в її свободу вираження поглядів.
77. Щодо правової підстави втручання Уряд стверджував, що фотографування бюлетенів суперечило підпункту (е) пункту (1) статті 2 закону про порядок проведення виборів, яка вимагає здійснення прав відповідно до їхньої мети. НВК інтерпретувала це поняття у рекомендаціях № 12/2014, що за-

стосовувалися до виборчих процедур і референдумів, де було зазначено, що з огляду на нові технічні розробки виборці не можуть виносити виборчі бюлетені за межі виборчої дільниці, навіть у віртуальній формі, будь-яким способом записуючи їх технічними засобами. Тому виборці не могли здійснювати запис бюлетенів. Таке тлумачення закону було і доступним, і передбачуваним для ПУДС.

78. Звертаючись до розгляду законних цілей оспорюваного обмеження, Уряд уважав, що оскаржуваний захід був необхідним у демократичному суспільстві для захисту суспільних інтересів щодо забезпечення впорядкованого проведення процедури голосування (зокрема й агітації) та «нормального» використання виборчих бюлетенів. Він стверджував, що ці цілі належать до сфери «захисту прав інших», зокрема, право на таємницю голосування, справедливий виборчий процес та належне функціонування демократичних інститутів. Цілі, про які йдеться, захищали вільне вираження політичних думок виборців, убезпечуючи виборців від будь-якого примусу.
79. Щодо принципу «здійснення прав відповідно до їхньої мети», викладеного в підпункті (е) пункту (1) статті 2 закону про порядок проведення виборів, Уряд стверджував, що ця вимога означає заборону зловживання правами і впливає із зобов'язання держави захищати демократичні інститути з метою «запобігання безладу» та «захисту прав інших». Вона також гарантувала верховенство права та правову визначеність.
80. Щодо необхідності втручання у демократичному суспільстві Уряд наголосив, що різні суспільства у різний спосіб відреагували на явище фотографування бюлетенів, залежно від їхнього історичного досвіду та правових і культурних традицій. За відсутності загальноєвропейського консенсусу держави-члени мали широку свободу дискреції в цій сфері, а національні органи влади були здатні краще реагувати на потреби суспільства.
81. Уряд стверджував, що існує гостра соціальна потреба зберігати заборону виносити виборчі бюлетені за межі виборчої дільниці, як у фізичній, так і у віртуальній формі. По-перше, загальна заборона на фотографування була необхідна для запобігання підкупу виборців. Хоча й не висловлювалося припущення, що це є об'єктивною проблемою у цій справі, такий тип фальсифікації виборів відбувався раніше у формі ланцюгового голосування. Крім того, на думку Уряду, використання мобільних додатків вплинуло на чесність виборчого процесу ще й тому, що могло підірвати довіру громадськості до функціонування виборчих органів та офіційних результатів. Програми, які обробляли дані про подані виборчі бюлетені без дотримання суворих стандартів безпеки даних, що застосовуються до офіційних виборчих ІТ-систем, можуть показати результати, відмінні від результатів виборчих органів, тим самим поставивши під сумнів законність роботи останніх.
82. На думку Уряду, якщо йшлося про довіру громадськості до демократичних інститутів, не мало значення, чи відбулися фактичні, доведені випадки фальсифікації виборів; підозри в цьому було достатньо, щоб підірвати довіру громадськості до демократичного процесу.
83. З другого боку, Уряд поставив під сумнів актуальність дій ПУДС, указуючи на те, що для виборців не існувало «суспільної потреби» обмінюватися інформацією про те, як вони проголосували, у вигляді фотографій. Про це свідчить той факт, що через мобільний додаток було опубліковано лише 3 894 фотографії, а кількість недійсних голосів становила 224 668 від загальної кількості поданих 3 643 055 бюлетенів.
84. У будь-якому випадку, за оцінкою Уряду, захід, про який йдеться, був пропорційним його меті. Він стверджував, що ПУДС було покарано не за фотографування бюлетенів, а за використання агітаційного матеріалу, який заохочував тисячі виборців нехтувати правилами проведення виборів. До того ж виборці залишалися вільними у висловлюванні своїх політичних поглядів будь-яким способом, крім публікації фотографій своїх виборчих бюлетенів. Сама ПУДС не була обмежена в праві агітувати за те, щоб виборці подавали недійсні бюлетені іншими способами, окрім заклику до публікації фотографій виборчих бюлетенів. Врешті, на партію-заявника було накладено лише невеликий штраф.

## **С. Оцінка Суду**

### **1. Наявність втручання**

85. Сторони не оскаржують, що рішення національних органів втручалися у свободу вираження поглядів ПУДС відповідно до статті 10 Конвенції. Суд не вбачає підстав вважати інакше з таких міркувань.
86. Суд постановив, що використання фотографій загалом виконує важливі комунікаційні функції, оскільки вони безпосередньо передають інформацію, і в багатьох випадках визнавав, що право на свободу вираження поглядів передбачає публікацію фотографій (див. справу «Фон Ганновер проти Німеччини» [ВП] (*Von Hannover v. Germany*) [GC], заяви № 40660/08 та 60641/08, пункт 103, ЄСПЛ 2012; див. також справу «Ешбі Доналд та інші проти Франції» (*Ashby Donald and Others v. France*), заява № 36769/08,

пункт 34, 10 січня 2013 року). Для Суду розміщення фотографій бюлетенів є формою дії, яка кваліфікується як здійснення свободи вираження поглядів.

87. ПУДС, справді, не була автором фотографій, що розглядаються; вона радше брала участь у їх поширенні, надаючи мобільний додаток для їх публікації. У своїй практиці Суд постановляв, що стаття 10 застосовується не лише до змісту інформації, а й до засобів поширення, оскільки будь-які обмеження, накладені на останні, обов'язково заважають праву на отримання та поширення інформації (див., *inter alia*, справу «Ахмет Йилдирим проти Туреччини» (*Ahmet Yildirim v. Turkey*), заява № 3111/10, пункт 50, *ЄСПЛ 2012*). Стосовно друкованих ЗМІ Суд постановив, що видавці, які не обов'язково поділяють думки, висловлені в опублікованих ними творах, беруть участь у здійсненні свободи вираження поглядів, надаючи авторам можливість висловитися в засобах масової інформації (див. справу «Озюрк проти Туреччини» [ВП] (*Öztürk v. Turkey*) [GC], заява № 22479/93, пункт 49, *ЄСПЛ 1999-VI*). У контексті нових ЗМІ Суд раніше постановив, що служба Google, розроблена для полегшення створення та обміну сайтами в рамках групи, є засобом реалізації свободи вираження поглядів (див. справу Ахмета Йилдирима, цитовану вище, пункт 49). Так само сайт для хостингу відео був важливим засобом реалізації свободи отримання та поширення інформації та ідей. Було встановлено, що блокування цих служб позбавило користувачів важливого засобу реалізації їхнього права на свободу отримання та поширення інформації та ідей (див. справу «Дженгіз та інші проти Туреччини» (*Cengiz and Others v. Turkey*), заяви № 48226/10 та 14027/11, пункт 54, *ЄСПЛ 2015* (витяги)). Аналогічно ведення заявниками сайту, який дозволяв користувачам ділитися цифровими матеріалами, такими як фільми, музика та комп'ютерні ігри, вважалося створенням засобу для передавання та отримання інформації іншими особами у розумінні статті 10 Конвенції. Тому засудження заявників за застосування засобів поширення інформації було визнано втручанням у право на свободу вираження поглядів (див. рішення у справі «Ней і Сунде Колмісоппі проти Швеції» (*Neij and Sunde Kolmisoppi v. Sweden*), заява № 40397/12, 19 лютого 2013 року).
88. Відповідно до підходу судової практики в цьому руслі Суд визнає, що мобільний додаток був засобом, створеним ПУДС для того, щоб виборці ділилися своїми політичними поглядами, що дозволило їм реалізувати своє право на свободу вираження поглядів.
89. Крім того, Суд зазначає, що в ході національного провадження влада постановила, що надання виборцям мобільного додатка, заклик до завантаження та публікації фотографій виборчих бюлетенів і заохочення їх до подання недійсних бюлетенів може розглядатися як агітаційна діяльність, оскільки вона могла вплинути на рішення виборців (див. пункт 27 вище). Суд не вбачає підстав сумніватися щодо інтерпретації дій ПУДС національними органами влади. Він вважає, що ПУДС прагнула не лише створити платформу для обміну думками між виборцями, а й сама транслювала політичне повідомлення. Враховуючи контекст – період національного референдуму – та назву додатка – «Голосуй недійсним бюлетенем» – забезпечення роботи цієї мобільної програми варто розглядати як вираження політичної думки ПУДС щодо відповідного референдуму.
90. Суд також зауважує, що ПУДС стверджувала, що була покарана не за здійснення агітаційної діяльності як такої, а за те, що вона робила це через відповідний мобільний додаток (див. пункти 26-27 вище). Як постійно зазначав Суд, захист статті 10 поширюється не тільки на суть висловлених ідей та інформації, а й на форму їх передавання (див. справу «Йерсілд проти Данії» (*Jersild v. Denmark*), 23 вересня 1994 року, пункт 31, серія А № 298 та «Беда проти Швейцарії» [ВП] (*Bédat v. Switzerland*) [GC], заява № 56925/08, пункт 58, 29 березня 2016 року). Дії ПУДС належать до цієї категорії.
91. На думку Суду, в обставинах цієї справи нерозривно переплетені два аспекти – забезпечення платформи для контенту, який створюють треті особи, і самостійне передавання інформації та ідей. Суд визнає, що надання виборцям мобільного додатка, заклик завантажувати і публікувати фотографії бюлетенів та заохочення подавати недійсні бюлетені відповідно передбачали реалізацію права ПУДС на свободу вираження поглядів стосовно обох аспектів.
92. Реакція влади на здійснення ПУДС своїх прав за статтею 10 Конвенції становила втручання у ці права.

## 2. Чи було втручання передбачене законом

### (а) Загальні принципи

93. Суд повторює, що вираз «встановлено законом» у другому абзаці статті 10 не лише вимагає, щоб оскаржуваний захід мав правову основу у національному законодавстві, але також посилається на якість відповідного закону, який повинен бути доступним для особи, якої це стосується, та передбачуваним щодо його наслідків (див., серед багатьох інших джерел, справу «"Дельфі АС" проти Естонії» [ВП] (*Delfi AS v. Estonia*) [GC], заява № 64569/09, пункт 120, *ЄСПЛ 2015*, з додатковими посиланнями). Поняття «якість закону» потребує як наслідок тесту на передбачуваність, щоб закон був сумісний із

верховенством права; тому це означає, що у внутрішньому законодавстві повинні існувати достатні гарантії проти свавільного втручання державних органів (див. справу «Мелоун проти Сполученого Королівства» (*Malone v. the United Kingdom*), 2 серпня 1984 року, пункт 67, серія А, № 82, та «Олссон проти Швеції» (№1) (*Olsson v. Sweden*) (№ 1), 24 березня 1988 року, пункт 61, серія А, № 130).

94. Щодо вимоги передбачуваності Суд неодноразово постановляв, що норма не може розглядатися як «закон» у значенні пункту 2 статті 10, якщо вона не сформульована з достатньою точністю, щоб це дозволяло особі регулювати свою поведінку. Ця особа повинна мати можливість – у разі потреби з відповідною порадою – передбачити наслідки такої дії, наскільки це в розумній мірі можливо у певних обставинах. Ці наслідки не обов'язково передбачати з абсолютною впевненістю. Хоча впевненість бажана, вона може спричинити надмірну жорсткість, а закон не повинен відставати від зміни обставин. Відповідно багато законів неминуче формулюються в термінах, які більшою чи меншою мірою розпливчасті й тлумачення та застосування яких є питаннями практики (див. справу «Дельфі АС», цитовану вище, пункт 121, і справу «Центро Європа 7 С.р.л. і Ді Стефано проти Італії» [ВП] (*Centro Europa 7 S.r.l. and Di Stefano v. Italy*) [GC], заява № 38433/09, пункт 141, ЄСПЛ 2012). Критерій передбачуваності не можна тлумачити як вимогу, щоб усі детальні умови та процедури, які регулюють втручання, було викладено в самому матеріальному законі, а вимога «законності» вважається виконаною, якщо питання, які не можна належно вирішити спираючись на матеріальний закон, викладені в актах підзаконного рівня (див. справу «Організація "Екін" проти Франції» (*Association Ekin v. France*), заява № 39288/98, пункт 46, ЄСПЛ 2001-VIII). Закон, який надає дискрецію, сам по собі не суперечить вимозі передбачуваності за умови, що обсяг дискреційних повноважень і спосіб їх здійснення вказані з достатньою ясністю, зважаючи на законну мету відповідного заходу, що надасть особі належний захист від свавільного втручання (див. справу «Гіллоу проти Сполученого Королівства» (*Gillow v. the United Kingdom*), 24 листопада 1986 року, пункт 51, серія А, № 109).
95. При цьому Суд не повинен висловлювати думку щодо доцільності методів, обраних законодавчим органом держави-відповідача для регулювання цієї сфери. Його завдання обмежується визначенням того, чи прийняті методи та їхні наслідки відповідають Конвенції (див. справу Угорського Гельсінського комітету, цитовану вище, пункт 184).
96. Суд також хотів би повторити, що у провадженні, яке розпочато за індивідуальною заявою згідно зі статтею 34 Конвенції, його завдання полягає не в тому, щоб абстрактно розглянути національне законодавство, а в тому, щоб визначити, чи спосіб, яким воно було застосовано до заявника, спричинив порушення Конвенції (див. справу «Перінчек проти Швейцарії» [ВП] (*Perinçek v. Switzerland*) [GC], заява № 27510/08, пункт 136, ЄСПЛ 2015 (витяги), з додатковими посиланнями).
97. Навіть більше, допустимі межі сумніву щодо неоднозначних фактів самі по собі не роблять правову норму непередбачуваною у своєму застосуванні. Сам факт того, що норма може мати більше ніж одне тлумачення, також не означає, що вона не відповідає вимозі «передбачуваності» для цілей Конвенції. Роль судового розгляду, покладена на суди, полягає саме в тому, щоб розвіяти такі сумніви щодо тлумачення, які ще лишаються, зважаючи на зміни в повсякденній практиці (див. справу «Гожелік та інші проти Польщі» [ВП] (*Gorzelik and Others v. Poland*) [GC], заява № 44158/98, пункт 65, ЄСПЛ 2004-I). Водночас Суд усвідомлює, що має настати день, коли певна правова норма буде застосована вперше (див., *mutatis mutandis*, справу «Кудревічюс та інші проти Литви» [ВП] (*Kudrevičius and Others v. Lithuania*) [GC], заява № 37553/05, пункт 115, ЄСПЛ 2015).
98. Що стосується обсягу поняття передбачуваності, то воно значною мірою залежить від змісту документа, про який ідеться, сфери його застосування, а також від кількості та статусу осіб, яким він адресований (див., серед багатьох інших джерел, справу «Дельфі АС», цитовану вище, пункт 122, і справу Гожеліка та інших, цитовану вище, пункт 65).
99. Вибірчий контекст у зв'язку з цим набуває особливого значення, враховуючи важливість добросовісності процесу голосування для збереження довіри виборців до демократичних інститутів. Відповідно Суд постановляє, що широкі та непередбачувані тлумачення правових положень, що регулюють вибори, є непередбачуваними за своїми наслідками або фактично свавільними, а отже, несумісними зі статтею 3 Протоколу № 1 (див. справу «Ковач проти України» (*Kovach v. Ukraine*), заява № 39424/02, пункти 48-62, ЄСПЛ 2008; «Лікурезос проти Греції» (*Likourezos v. Greece*), заява № 33554/03, пункти 50-58, ЄСПЛ 2006-VIII; та «Пашалідіс, Кутмерідіс і Захаракіс проти Греції» (*Paschalidis, Koutmeridis and Zaharakis v. Greece*), заява № 27863/05 та дві інші, пункти 29-35, 10 квітня 2008 року).
100. Коли ці правові норми є основою для обмеження свободи вираження поглядів, це є додатковим елементом, який варто враховувати при розгляді вимог передбачуваності, яким має відповідати закон. У зв'язку з цим Суд повторює, що свобода слова важлива для забезпечення «вільного вираження думки людей при виборі законодавчої влади». З цієї причини у передвиборчий період особливо важливо, щоб думки та інформація всіх видів вільно поширювалися (див. справу «"Орловська Іскра"»



проти Росії» (*Orlovskaya Iskra v. Russia*), заява № 42911/08, пункт 110, 21 лютого 2017 року). Це особливо актуально, коли йдеться про свободу вираження поглядів політичної партії. Як неодноразово заявляв Суд, політичні партії відіграють важливу роль у забезпеченні плюралізму та належного функціонування демократії. Тому обмеження їхньої свободи вираження поглядів мають підлягати суворому нагляду (див., серед інших джерел, *mutatis mutandis*, справу «"Рефакх Партісі" (Партія добробуту) та інші проти Туреччини» [ВП] (*Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey*) [GC], заява № 41340/98 і три інші, пункти 87-88 та 100, *ЄСПЛ 2003-II*). Те саме застосовується, *mutatis mutandis*, у контексті референдуму, спрямованого на визначення волі електорату з питань, що становлять суспільний інтерес.

101. На думку Суду, цей вид нагляду, природно, поширюється на оцінку того, чи була правова підстава, на яку посилалися органи влади при обмеженні свободи вираження поглядів політичної партії, передбачуваною у своїх наслідках такою мірою, наскільки це унеможлиблює будь-яке свавілля в її застосуванні. Суворий нагляд тут не тільки слугує захисту демократичних політичних партій від свавільного втручання з боку влади, а й захищає саму демократію, оскільки будь-яке обмеження свободи вираження поглядів у цьому контексті без достатньо передбачуваних правил може зашкодити відкритим політичним дебатам, легітимності процесу голосування і його результатів і, врешті, підірвати впевненість громадян у цілісності демократичних інститутів та їхню готовність дотримуватися верховенства права.

#### (b) Застосування зазначених принципів у цій справі

102. У цій справі думки сторін (див. пункти 69 та 79 вище) розділилися щодо того, чи була правова основа для втручання у свободу вираження поглядів ПУДС достатньо передбачуваною, і відповідно чи втручання було «передбачене законом».

103. ПУДС стверджувала, що ні національне законодавство, ані судова практика не забороняють фотографування бюлетенів і що принцип реалізації прав відповідно до їхньої мети, застосований національними органами влади, може слугувати правовою підставою для обмежень у контексті виборів, тільки якщо він був застосований у ситуації, коли дії, що підлягають обмеженню, спричинили негативні наслідки, наприклад, порушення прав інших осіб, як-от шкода для репутації кандидатів і політичних партій (див. пункт 69 вище).

104. Уряд посилався на принцип реалізації прав відповідно до їхньої мети, як це викладено у підпункті (e) пункту (1) статті 2 закону про порядок проведення виборів, та на тлумачення цього положення національними судами. Він додав, що станом на 2014 рік (після публікації рекомендацій НВК) ПУДС була здатна передбачити, що фотографування бюлетенів буде суперечити цьому принципу (див. пункт 77 вище).

105. Суд зазначає, що НВК у своїх рішеннях від 30 вересня та 7 жовтня 2016 року посилалися як на підпункт (a) пункту (1) статті 2 Закону про порядок проведення виборів (надалі – ЗПВ), який встановлює принцип справедливості процесу голосування, так і на підпункт (e) пункту (1) статті 2 ЗПВ, який закріплює добросовісне здійснення прав відповідно до їхньої мети. Крім того, вона посилалися на пункт 1 статті 2 Основного закону, яка стосується таємниці голосування, та на власні рекомендації, які прямо вказували, що фотографування виборчих бюлетенів варто вважати таким, що порушує вищезгадані принципи (див. пункти 21 і 25 вище).

106. Курія, зі свого боку, посилалися у своїх рішеннях від 10 та 18 жовтня 2016 року виключно на підпункт (e) пункту (1) статті 2, оскільки він стосується принципу здійснення прав відповідно до їхньої мети як правової підстави обмеження. Вона встановила, що дії ПУДС не порушували принцип добросовісного здійснення прав. Цей суд також відхилив аргументацію та висновки НВК, згідно з якими дії ПУДС поставили під загрозу принцип захисту справедливості виборів та права на таємницю голосування. Курія підкреслювала, що інструкції НВК – не законодавчий акт, відповідно не мають обов'язкової юридичної сили і, отже, не мають значення для його оцінювання (див. пункт 26 вище).

107. У другому рішенні від 18 жовтня 2016 року Курія також підтвердила класифікацію НВК дій ПУДС як агітаційної діяльності під час виборчої кампанії у розумінні статті 141 ЗПВ, оскільки заклики до виборців завантажувати і публікувати фотографії бюлетенів та заохочення подавати недійсні бюлетені могли вплинути на рішення виборців. Ці дії було визнано порушенням правил виборчої агітації, за що ПУДС було оштрафовано (на підставі підпункту (e) пункту 1 статті 2 у поєднанні з підпунктом (d) пункту 2 статті 218 ЗПВ).

108. Суд не вбачає підстав піддати сумніву існування в угорському законодавстві юридичних положень, спрямованих на утримання фізичних та юридичних осіб від участі у незаконній виборчій діяльності, зокрема й шляхом накладання штрафу на правопорушників. Він зазначає, що пункт (1) статті 2 ЗПВ визначає, що основні принципи, перераховані в ньому, мають переважати при застосуванні правил

проведення виборів. Крім того, стаття 218 передбачає накладання штрафу в разі порушення правил проведення кампанії. Суд також зауважує, що у національній судовій практиці суди, зокрема Курія та Конституційний суд, посилалися на принцип здійснення прав відповідно до їхньої мети, закріплений у підпункті (е) пункту (1) статті (2) ЗПВ для обмеження вираження поглядів, пов'язаних із виборами. Немає й мови про те, що вищезазначені правові інструменти є недостатньо доступними.

109. Однак у цій справі головним питанням залишається те, чи за відсутності в національному законодавстві обов'язкового положення (див. пункт 26 вище), яке чітко врегульовує питання фотографування бюлетенів та анонімного завантаження цих фотографій до мобільного додатка для поширення під час голосування, ПУДС знала або повинна була знати (після отримання відповідної юридичної консультації у разі потреби), що її дії будуть порушувати чинний закон про виборчу процедуру.
110. Конституційний суд у своєму рішенні 2008 року указав на нечіткість принципу «здійснення прав відповідно до їхньої мети», закріпленого у підпункті (е) пункту 1 статті 2 ЗПВ. Він зауважив, що цей принцип досліджувався як в юридичній літературі, так і в судовій практиці щодо заборони зловживання правами в цивільному праві. Він також зазначив, що в ЗПВ не встановлено, що саме є порушенням принципу, і немає жодних критеріїв для визначення того, яка ситуація є порушенням вимоги щодо здійснення прав відповідно до їхньої мети, і навіть не наведено жодних прикладів. У розумінні Конституційного суду також неможливо було встановити універсальні критерії здійснення прав не відповідно до їхньої мети; натомість НВК і, врешті, національні суди після вивчення всіх обставин цієї справи мали радше зробити висновок, чи порушували певні дії цей принцип (див. рішення № 18/2008 (III.12) АВ, пункт 34 вище).
111. Суд вважає, що ситуація, яка тягне за собою судове тлумачення принципів, закріплених у законі, сама по собі не обов'язково буде суперечити вимозі щодо того, щоб закон було сформульовано у достатньо чітких термінах. Проте факт залишається фактом, що національна нормативна база, яка застосовувалася у цій справі, передбачала можливість обмеження на дії щодо вираження поглядів, пов'язаних з виборами, у кожному окремому випадку, а отже наділяла дуже широкими дискреційними повноваженнями виборчі органи та національні суди, які мали тлумачити й застосовувати її. Відповідно нечітке формулювання підпункту (е) пункту (1) статті 2 ЗПВ та властивий особливостям його тлумачення потенційний ризик для користування правами, пов'язаними з голосуванням, зокрема правом вільного обговорення державних справ, потребували особливої обачливості з боку національних органів влади.
112. Що стосується тлумачення підпункту (е) пункту (1) статті 2 ЗПВ, Конституційний суд обмежив сферу застосування цього положення діями, пов'язаними з голосуванням, які спричинили «негативні наслідки», зокрема, порушення прав інших осіб (див. пункти 34-35 вище). Подібний підхід впливає з судової практики Курії (див. пункти 36 вище).
113. Суд не може не зазначити, що НВК і Курія, розглянувши всі обставини відповідної справи, не погодилися щодо застосовності основних принципів порядку проведення виборів. НВК посилалася на підпункт (е) пункту (1) статті 2 ЗПВ у поєднанні з підпунктом (а) пункту (1) статті 2 ЗПВ, стверджуючи, що дії ПУДС поставили під загрозу чесність виборів і таємницю процесу голосування. Зі свого боку Курія чітко відкидала цю лінію аргументації, встановивши, що таємниця голосування не була порушена, оскільки мобільний додаток не надавав доступу до персональних даних користувачів і, отже, не можна було пов'язати поданий бюлетень із особою виборця. Вона також установила, що дії ПУДС не мали істотного впливу на справедливість національного референдуму і не могли похитнути довіру суспільства до роботи виборчих органів. Однак залишалося нез'ясованим, як оскаржуване обмеження, засноване на принципі здійснення прав відповідно до їхньої мети, було пов'язане з конкретним «негативним наслідком», потенційним чи фактичним, і врегульовувало його.
114. Насамкінець, оскільки Уряд посилався на рекомендації НВК як роз'яснення щодо того, що фотографування бюлетенів суперечило принципу, про який йдеться, Суд зазначає, що ці рекомендації виражали точку зору НВК щодо тлумачення основних принципів виборчої процедури. Вони були видані для виборчих органів і не мали обов'язкової сили, але слугували виключно настановою (див. статтю 51 ЗПВ, пункт 32 вище). До того ж Суд зазначає, що Курія роз'яснила релевантність і правові наслідки рекомендацій НВК за нинішніх обставин лише після референдуму (див. пункт 26 вище). Це, безумовно, не сприяло передбачуваності оскаржуваного обмеження у цій справі.
115. Цей випадок, очевидно, був першим, коли національні органи влади застосували принцип реалізації прав відповідно до їхньої мети до використання мобільного додатка для анонімного розміщення фотографій бюлетенів. Як зазначено вище, це само собою не робить тлумачення закону непередбачуваним, оскільки має настати день, коли ця правова норма буде застосована вперше (див. пункт 97 вище).

116. Однак, беручи до уваги особливу важливість передбачуваності закону, коли йдеться про обмеження свободи вираження поглядів політичної партії в контексті виборів або референдуму (див. пункти 99-100 вище), Суд вважає, що істотна невизначеність щодо потенційних наслідків оскаржуваних правових положень, які застосовуються національними органами влади, перевищила допустимі межі відповідно до пункту 2 статті 10 Конвенції.

### (с) Висновок

117. Беручи до уваги викладене вище, Суд не переконаний, що угорське законодавство, яке застосовується у цій справі, на підставі якого була обмежена свобода ПУДС щодо поширення інформації та ідей, було сформульовано з достатньою точністю для цілей пункту 2 статті 10 Конвенції, щоб унеможливити будь-яке свавілля та дати можливість ПУДС відповідно регулювати свою поведінку.

118. Отже, відбулося порушення статті 10 Конвенції. У світлі цього висновку немає необхідності окремо розглядати решту аргументів ПУДС відповідно до статті 10 Конвенції.

## III. ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 41 КОНВЕНЦІЇ

119. Стаття 41 Конвенції передбачає таке:

*«Якщо Суд визнає факт порушення Конвенції або протоколів до неї і якщо внутрішнє право відповідної Високої Договірної Сторони передбачає лише часткове відшкодування, Суд, у разі необхідності, надає потерпілій стороні справедливу сатисфакцію».*

### A. Шкода

120. ПУДС вимагала 100 000 угорських форинтів (HUF) (приблизно 330 євро (EUR)) як відшкодування матеріальної шкоди. Ця сума відповідає сумі штрафу, який Курія зобов'язала її сплатити.

121. Уряд не заперечував проти цієї вимоги.

122. Суд ще раз наголошує, що стаття 41 дає йому повноваження присудити потерпілій стороні таку сатисфакцію, яку він вважає справедливою (див. справу «О'Кіф проти Ірландії» [ВП] (*O'Keefe v. Ireland*) [GC], заява № 35810/09, пункт 199, ЄСПЛ 2014 (витяги)).

123. Суд вважає, що ПУДС зазнала матеріальної шкоди внаслідок штрафу, який була зобов'язана сплатити (див. пункт 27 вище). Беручи до уваги зв'язок між штрафом, накладеним у національному провадженні, та порушенням статті 10, визнаним Судом, ПУДС має право отримати відшкодування всієї заявленої суми.

### B. Судові та інші витрати

124. ПУДС вимагала 3 000 євро як компенсацію судових витрат, яких вона зазнала під час розгляду справи Палатою, і 3 750 євро витрат, яких зазнала під час розгляду справи Великою Палатою. Ці суми передбачають двадцять годин юридичної роботи щодо провадження у Палаті з урахуванням погодинної ставки адвоката ПУДС у 150 євро, та двадцяти п'яти годинам юридичної роботи щодо провадження у Великій Палаті за тією самою погодинною ставкою. Крім того, ПУДС вимагала 865 євро компенсації витрат на проїзд та проживання, пов'язані з публічним слуханням у Великій Палаті.

125. Згідно з практикою Суду заявник має право на відшкодування витрат і видатків лише настільки, наскільки буде доведено, що вони були обов'язковими, дійсно сплаченими та що сума таких витрат не перевищувала розумних меж. У цій справі, беручи до уваги наявні у нього документи та вищезазначені критерії, Суд вважає обґрунтованим присудити повну суму згідно з вимогою, тобто 7 615 євро.

### C. Пеня

126. Суд вважає за належне призначити пеню на підставі граничної позичкової ставки Європейського центрального банку, до якої має бути додано три відсоткові пункти.

# НА ЦИХ ПІДСТАВАХ СУД

- 1. Оголошує, одностайно, заяву прийнятною;**
- 2. Постановляє, шістнадцятьма голосами проти одного, що було порушено статтю 10 Конвенції;**
- 3. Постановляє, шістнадцятьма голосами проти одного,**
  - (a) що упродовж трьох місяців держава-відповідач має сплатити заявнику такі суми, конвертовані у валюту країни-відповідача за курсом обміну, що діє на день розрахунку:
    - (i) 330 (триста тридцять) євро, а також суми будь-яких податків, які можуть бути стягнені з заявника як відшкодування матеріальної шкоди;
    - (ii) 7 615 (сім тисяч шістсот п'ятнадцять) євро, а також суми будь-яких податків, які можуть бути стягнені з заявника як відшкодування судових та інших витрат;
  - (b) із закінченням зазначеного тримісячного строку до остаточного розрахунку на зазначені суми нараховуватиметься простий відсоток (simple interest) у розмірі граничної позичкової ставки Європейського центрального банку, яка діятиме в період несплати, до якої має бути додано три відсоткові пункти.

Учинено англійською мовою та повідомлено на публічному слуханні у Будинку прав людини в Страсбурзі 20 січня 2020 року.

Йохан КАЛЛЕВЕРТ  
(Johan CALLEWAERT)  
Заступник секретаря

Лінос-Александр СИЦИЛІАНОС  
(Linos-Alexandre SICILIANOS)  
Голова

Відповідно до пункту 2 статті 45 Конвенції та пункту 2 Правила 74 Регламенту Суду до цього рішення додається думка Судді Дєдова, що не збігається з думкою більшості.

L.-A.S.

J.C.

# ДУМКА СУДДІ ДЄДОВА, ЩО НЕ ЗБІГАЄТЬСЯ З ДУМКОЮ БІЛЬШОСТІ

1. З великою повагою до думки більшості, я вважаю, що ця справа заслуговує на інший підхід, заснований на оцінюванні методів політичної агітації в демократичному суспільстві. Очевидно, що фотографування виборчих бюлетенів, їх оприлюднення та обмін цими фотографіями з іншими не є правопорушенням. Формально це можна вважати невинним висловленням думки. Однак, на мій погляд, інший складник – заохочення виборців подавати недійсні бюлетені – зовсім не була невинною.
2. Більшість складу Суду визнали встановленим той факт, що партія-заявник, ПУДС, мала намір впливати на виборців. Більшість суддів вважали за краще не обговорювати характер цього впливу; однак це ключовий момент справи. ПУДС не влаштовувала ідея референдуму в цілому, і вона організувала «анти-антиімміграційну кампанію» (див. пункти 12, 19 і 20 рішення).
3. Проте немає жодних сумнівів щодо легітимності референдуму: питання, поставлене Урядом, було доречним і необхідним для забезпечення суспільних інтересів шляхом публічного голосування. Уряд висловив стурбованість проблемами безпеки, які можуть виникнути через приплив мігрантів, і ці проблеми заслуговують на публічне обговорення. Навіть більше, питання було схвалено Верховним судом, Курією, і стосувалося суверенних повноважень національного парламенту вирішувати питання імміграції.
4. Виборці можуть висловити свою згоду чи незгоду, відповідаючи на запитання у бюлетені. Якщо вони вирішать не використовувати своє право голосу, вони можуть утриматися від голосування. Інших варіантів немає. Така сама процедура стосується парламентських виборів, на яких процедура голосування зазвичай не дає можливості проголосувати проти всіх кандидатів. Певна кількість людей реєструється як кандидати на виборах, хтось із них кращий, хтось гірший, і виборці повинні обирати між ними. Не існує презумпції, що виборці мають право навмисно псувати бюлетені, оскільки участь у процесі прийняття рішень – одна з цінностей демократичного суспільства.
5. У процесі голосування трапляються помилки, і виборчі бюлетені іноді можуть бути зіпсовані. Але ПУДС намагалася вплинути на виборців і переконати навмисно псувати бюлетені, щоб висловити свою незгоду з самою ідеєю референдуму. Вона заохочувала виборців малювати на бюлетенях кумедні малюнки, які показують, що ці папірці можна використовувати для будь-яких інших цілей, окрім голосування. Малюнки, можливо, не виглядали образливими, але, безсумнівно, демонстрували неповагу до референдуму. Тому кампанія ПУДС висловлювала неповагу до демократичного інституту, призначеного для прийняття рішень суспільством.
6. Підхід Суду в таких ситуаціях було сформульовано у справі Тараненко («Тараненко проти Росії» (*Taranenko v. Russia*), заява № 19554/05, 15 травня 2014 року) так:

«67. Підсумовуючи вищевказане, Суд повторює, що будь-які заходи, які перешкоджають свободі зібрань і вираження поглядів, крім випадків підбурювання до насильства або неприйняття демократичних принципів, роблять погану послугу демократії і часто навіть загрожують їй (див. справу «Фабер проти Угорщини» (*Fáber v. Hungary*), заява 40721/08, пункт 37, 24 липня 2012 року)».
7. У справі Сінькової («Сінькова проти України» (*Sinkova v. Ukraine*), заява № 39496/11, 27 лютого 2018 року) Суд виявив, що форма вираження, обрана заявницею, була неналежною, і наголосив, що:

«110. ...Заявниця мала багато слушних можливостей висловити свої погляди чи взяти участь у справжніх протестах проти політики держави щодо використання природного газу чи реагування на потреби ветеранів війни, не порушуючи кримінального законодавства та не ображаючи пам'ять загиблих солдатів і почуття ветеранів, чії права вона нібито хотіла захищати».
8. У цій справі я не можу вбачати нічого, крім відкидання демократичних принципів із боку ПУДС, хоча для членів ПУДС та для тих виборців, які зіпсували бюлетені, існувало багато інших слушних можливостей висловити свою думку. Такого висновку було б достатньо, щоб проголосувати за відсутність порушення, підтримати пояснення, надане національними органами влади щодо зловживання правом голосу, і визнати, що втручання було законним і пропорційним. Органи влади застосували підпункти (а) та (е) пункту 1 статті 2 закону про порядок проведення виборів, який захищає чесність виборів та здійснення прав добросовісно та відповідно до їхньої мети. У пункті 9 свого рішення Курія пояснила, що «очевидним призначенням виборчого бюлетеня є надання можливості виборцям висловити свою думку щодо питання, поставленого на голосування; будь-яке нецільове використання виборчих бюлетенів порушує принцип здійснення прав відповідно до їхньої мети».

9. Більшість суддів уважали за краще не оцінювати факт навмисного псування виборчих бюлетенів та конкретний спосіб висловлення думки. Їхній аналіз був дуже вузьким. Вони скористалися суперечністю між підходами НВК та Курії (див. пункт 112 рішення). При цьому Суд уважав за краще закрити очі на позицію Конституційного суду, який застосовував принципи заборони зловживання правами та здійснення прав відповідно до їхньої мети. Той факт, що Конституційний суд спирався на застосування принципів НВК та Курією в окремих випадках (див. пункт 109 рішення), на мою думку, не має вирішального ефекту – всупереч підходу більшості. Конституційний суд і Курія посилалися на загальні принципи, зокрема, зловживання правами, і застосували їх у справі ПУДС.
10. Власне, ПУДС намагалася вплинути на виборців, щоб переконати їх зіпсувати виборчі бюлетені. У цій справі не йдеться про покарання за фотографування бюлетенів, як це було представлено заявником (див. пункт 102 рішення), хоча цього підходу тоді дотримувалася більшість. Це справа про вияв неповаги до демократичного процесу прийняття рішень. Тому я вважаю, що заявник міг передбачити реакцію органів влади.



# СПРАВА «ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "ПАТРІЯ" ТА ІНШІ ПРОТИ РЕСПУБЛІКИ МОЛДОВА»

(Заява № 5113/15 та 14 інших)

---

## РІШЕННЯ

---

*Стаття 3 • Першого протоколу до Конвенції • Балотування на виборах • Свавільна дискваліфікація партії за три дні до парламентських виборів через стверджене використання незадекларованих іноземних коштів • Дискваліфікація на підставі необґрунтованих звинувачень • Недостатні процесуальні гарантії від свавілля • Відсутність аргументації в рішеннях національних судів*

---

**СТРАСБУРГ**

**4 серпня 2020 року**

**ОСТАТОЧНЕ**

**04.11.2020**

Це рішення набуло статусу остаточного відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції.

---



## У справі «Політична партія "Патрія" та інші проти Республіки Молдова»

Європейський суд з прав людини (Друга секція), засідаючи Палатою, до складу якої увійшли:

- Йон Фрідрік К'ЄЛБРО (Jon Fridrik KJØLBRO), Голова,
- Марко БОШНЯК (Marko BOŠNJAK),
- Валеріу ГРИЦО (Valeriu GRIȚCO),
- Івана ДЖЕЛІЧ (Ivana JELIĆ),
- Арфін БОРДСЕН (Arnfinn BÅRDTSEN),
- Дарян ПАВЛІ (Darian PAVLI),
- Петер РООСМА (Peeter ROOSMA), судді,

і Стенлі НЕЙСМІТ (Stanley NAISMITH), секретар секції,

З огляду на:

заяви (№№ 5113/15 і ще 14 інших, перелічені у таблиці, що додається) проти Республіки Молдова, подані до Суду відповідно до статті 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (надалі – Конвенція) від політичної партії "Патрія" (надалі – партія-заявниця) і 14 громадян Республіки Молдова (надалі – інші заявники), у різні дати, зазначені в таблиці, що додається;

рішення повідомити уряд Республіки Молдова (надалі – Уряд) про скаргу, що стосується статті 3 Першого протоколу;

зауваження сторін;

Після обговорення за зачиненими дверима 23 червня 2020 року,

Виносить таке рішення, яке було ухвалене того дня:

## ВСТУП

1. Заявниками є політична партія, яка брала участь у загальних виборах 2014 року, і чотирнадцять кандидатів з її виборчого списку. Заява стосується усунення партії-заявниці зі списку учасників за три дні до виборів на тій підставі, що всупереч положенням закону про вибори вона використовувала незадекларовані кошти, зокрема й кошти іноземного походження.

## ФАКТИ

2. Партія-заявник – молдовська політична партія, яка не мала представництва в парламенті на момент подій. Інші заявники були кандидатами у її виборчому списку на парламентських виборах 2014 року. Партію-заявника і пана І. Похіла (*I. Pohila*) представляє пан С. Павловський (*S. Pavlovskii*), адвокат, що практикує у Кишиневі. Решту заявників представляє пан І. Похіла, адвокат, що практикує у Кишиневі.
3. Уряд був представлений уповноваженим, паном О. Ротарі (*O. Rotari*).
4. Факти справи, надані сторонами, можуть бути узагальнені так.

### А. Передісторія справи

5. У травні 2014 року парламент ухвалив, що наступні загальні вибори відбудуться 30 листопада того самого року. Рішення було опубліковано в «Офіційному віснику» 10 червня 2014 року і набрало чинності 15 вересня 2014 року.

6. Один із заявників у справі, пан Р. Усатий (*R. Usatii*), є бізнесменом, який на момент подій вів увесь свій бізнес у Російській Федерації. Після 2012 року він повернувся до Молдови, де набув популярності як заможний бізнесмен, філантроп, шоумен, політик, організатор концертів і антиурядових мітингів. У квітні 2014 року пан Усатий став лідером неактивної політичної партії після того, як з'їзд цієї партії обрав його і змінив назву партії. Однак Міністерство юстиції відмовилося зареєструвати зміни в статуті партії, і тому вона не змогла брати участь у наступних виборах під новою назвою та з новим керівництвом. У серпні 2014 року пан Усатий створив ще одну політичну партію «П.». Однак Міністерство юстиції відмовило в реєстрації також і цієї партії.
7. 12 вересня 2014 року партія-заявниця була офіційно створена і зареєстрована Міністерством юстиції з іншим керівником і без участі пана Усатого. 13 жовтня 2014 року Центральна виборча комісія (надалі – ЦВК) офіційно зареєструвала партію-заявницю для участі у виборах, і саме тоді пан Усатий виступив у якості кандидата номер один в списку кандидатів партії-заявниці, а виборчим символом партії став квадрат, що містить ім'я та прізвище пана Усатого. Інші заявники в цій справі також були внесені до списку кандидатів партії-заявниці на виборах у листопаді 2014 року.
8. За результатами опитування, проведеного в листопаді 2014 року, партія-заявниця отримала майже 9% підтримки населення, відповідно ставши четвертою найбільш представленою політичною партією в майбутньому парламенті.

## **В. Заява ЦВК про дискваліфікацію партії-заявниці**

9. 26 листопада 2014 року, тобто за три дні до виборів, начальник Генеральної інспекції поліції надіслав листа до ЦВК про те, що партія-заявниця порушила положення Кодексу про незначні правопорушення (*Codul contradict contravenional*) і висунув вимогу скасувати її реєстрацію на майбутніх виборах. Згідно з листом у період із 30 травня до 29 вересня 2014 року перший кандидат у списку кандидатів партії-заявниці, пан Усатий, офіційно ввіз у Молдову іноземну валюту готівкою на суму 14 872 128 молдовських леїв (еквівалент приблизно 800 000 євро). У той самий період часу пан Усатий використав 6 713 622 леї у двох транзакціях, тоді як решту суми, 8 158 506 леїв, було використано для потреб кампанії партії-заявниці так:
  - партія-заявниця використовувала близько сімдесяти мобільних телефонних номерів приватної компанії, що належить матері одного з кандидатів від партії-заявниці, на які ця компанія витратила 112 000 леїв (еквівалент 6 000 євро) в період із серпня до жовтня 2014 року;
  - партія-заявниця заправила свої автомобілі приблизно 1200 літрами пального на суму 21 450 леїв (еквівалент 1 200 євро) на заправній станції, яка належить синові одного з її членів, що не було відображено у фінансових звітах партії-заявниці;
  - партія-заявниця використовувала для своєї кампанії одинадцять автомобілів, які були куплені двома кандидатами з її виборчого списку, у яких згідно з їхніми податковими деклараціями за попередні роки не було коштів для їх придбання; вартість автомобілів становила 5 342 003 леї (еквівалент 286 000 євро).

Далі у листі йшлося, що 25 листопада 2014 року щодо партії-заявниці й пана Усатого у зв'язку з усіма вищенаведеними фактами було відкрито провадження у справі про можливе порушення статті 48 Кодексу про незначні правопорушення. Однак, оскільки Виборчий кодекс не передбачав накладання адміністративних чи кримінальних санкцій на кандидатів на виборах, Генеральна інспекція поліції попросила дозволу на застосування санкцій. Також вона вимагала скасувати реєстрацію партії-заявниці на майбутніх виборах на підставі використання іноземних або незадекларованих коштів.

Не схоже, щоб до листа додавалися будь-які документи або інші докази, що підтверджують викладені в ньому факти.

10. Того самого дня ЦВК провела засідання, на якому, *inter alia*, прийняла рішення подати заяву до Апеляційного суду Кишинєва з вимогою скасувати реєстрацію партії-заявниці на виборах на підставі фактів, викладених у листі Генеральної інспекції поліції. Заяву до Апеляційного суду Кишинєва було подано того самого дня.

## **С. Розгляд у національних судах**

11. 27 листопада 2014 року партія-заявниця оскаржила вищезазначене рішення (див. пункт 10 вище) в Апеляційному суді, стверджуючи, *inter alia*, що про засідання ЦВК було оголошено лише за п'ятнадцять хвилин до його початку в порушення статті 37 регламенту ЦВК (див. пункт 22 нижче), яка встановлює мінімальний термін дванадцять годин для оголошення про проведення засідань. Засідання не лише почалося за відсутності представника партії-заявниці, він також не отримав

матеріалів, розглянутих ЦВК. Лише після прийняття рішення ЦВК представнику партії-заявниці було надано копію листа Генеральної інспекції поліції. Отже, не було дотримано права партії-заявниці на захист під час засідання ЦВК.

12. Що стосується суті висунутих проти неї звинувачень, партія-заявниця стверджувала, що звинувачення були необґрунтованими і заснованими на припущеннях. Відкриті проти неї провадження ще тривали і відповідно до Кодексу про дрібні правопорушення обвинувачена особа вважається невинною, доки її провина не буде доведена остаточною судовим рішенням. Партія-заявниця також повідомила, що вона відкрила спеціальний банківський рахунок, на який надійшли добровільні пожертви її членів на суму 10 842 000 леїв. У ході кампанії партія-заявниця витратила з цього рахунку 10 746 405 леїв, з яких 975 000 леїв пішли на пальне і 200 000 леїв на мобільний зв'язок. Ніякі кошти, що належать пану Усатому, не використовувалися для потреб кампанії.
13. Партія-заявниця надала до Апеляційного суду копії договорів оренди на 161 автомобіль, які вона використовувала під час кампанії, відповідно до яких автомобілі було передано в оренду партії-заявниці безплатно її членами на час кампанії, тобто в період із 13 жовтня до 30 листопада 2014 року. Партія-заявниця також представила копії квитанцій про купівлю пального для цих автомобілів.
14. Пан Усатий заявив у ході судового розгляду, що він надав кошти на придбання одинадцяти автомобілів двом особам, які працювали на нього і які пізніше стали членами партії. Однак це придбання відбулося в травні 2014 року, тобто до початку виборчого періоду. Той факт, що ці члени не задекларували автомобілі в податкових органах, не міг бути використаний проти партії. Пан Усатий також заявив, що кошти, привезені ним до Молдови в період із 30 травня до 29 вересня 2014 року, було передано на благодійність.
15. Представник партії-заявниці також повідомив, що відповідно до статті 69 Виборчого кодексу (див. пункт 20 нижче) сума незадекларованих коштів, використаних на потреби кампанії, повинна була сягати щонайменше 2 750 000 леїв, щоб ЦВК могла відсторонити політичну партію від участі у виборах на підставі використання незадекларованих коштів. Сума у 8 158 506 леїв, яку ЦВК вважає витраченою паном Усатим на кампанію, становила лише різницю між сумою грошей, привезених ним до Молдови, і сумою, використаною ним у двох транзакціях. Жодних доказів того, що він використовував ці гроші для передвиборчої кампанії партії, наведено не було.
16. Партія-заявниця також стверджувала, що вона була єдиною з усіх партій, що беруть участь у кампанії, чий коштів було перевірено органами влади, і стверджувала, що процес проти неї був політично вмотивованим.
17. 27 листопада 2014 року Апеляційний суд Кишинєва прийняв заяву ЦВК про відсторонення партії-заявниці від виборів і відхилив заперечення партії-заявниці. На підтримку свого рішення Апеляційний суд підтвердив доводи з листа Генеральної інспекції поліції і постановив конфіскувати кошти в сумі 8 158 506 леїв, що є коштами іноземного походження, використаними першим заявником.
18. Партія-заявниця оскаржила вищезазначене рішення, подавши касаційну скаргу до Верховного суду. Вона заявила, *inter alia*, що не було жодних доказів на підтримку висунутих проти неї звинувачень. Навіть більше, вона стверджувала, що одинадцять автомобілів, які були придбані за кошти пана Усатого, насправді були куплені до 30 травня 2014 року, а саме на початку періоду, протягом якого оспорювані 8 158 506 леїв були ввезені до Молдови.
19. 29 листопада 2014 року Верховний суд відхилив скаргу партії-заявниці.

## ВІДПОВІДНА НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА

20. Відповідні положення Виборчого кодексу Республіки Молдова, чинні на той момент, передбачають таке:

### **Стаття 36. Заборона на іноземне фінансування**

*«(1) заборонено пряме та/або непряме фінансування та будь-яка матеріальна підтримка ініціативних груп, виборчих кампаній, які проводять кандидати, а також конкурентів на виборах, що надаються іншими країнами, іноземними, міжнародними або спільними підприємствами, установами, організаціями, а також особами, які не є громадянами Республіки Молдова. Такі кошти підлягають вилученню та перераховуються до державного бюджету. Жодне з перерахованих вище положень не повинно тлумачитися і застосовуватися для обмеження фінансування, що виділяється відкрито та прозоро з метою підтримки зусиль із просування демократичних цінностей та міжнародних стандартів для вільних, демократичних і справедливих виборів.*

(2) якщо конкурент на виборах свідомо використовував кошти іноземного походження, Центральна виборча комісія подає до Апеляційного суду Кишинева клопотання про скасування його реєстрації».

#### **Стаття 69. Правова відповідальність**

«(4) реєстрація скасовується на вимогу Центральної виборчої комісії [...] за остаточним рішенням суду, яке встановлює:

а) свідоме використання конкурентом на виборах незадекларованих коштів або вихід за верхню межу коштів виборчого фонду в будь-якому разі на значні суми (понад 5% від ліміту) [2014 року ліміт становив 55 мільйонів лейв];

б) свідоме використання конкурентом на виборах коштів іноземного походження...»

21. Відповідні положення Кодексу про дрібні правопорушення виглядають так:

#### **Стаття 48. Використання іноземних або незадекларованих коштів на виборах і референдумах**

«Використання іноземних або незадекларованих коштів на виборах і референдумах карається штрафом у розмірі 600-800 лейв для фізичних осіб і 6 000-10 000 лейв для посадових осіб».

22. Відповідно до статті 37 регламенту ЦВК порядок денний чергових засідань доводиться до відома її членів і оприлюднюється не менше ніж за двадцять чотири години, а порядок денний позачергових засідань – не менше ніж за дванадцять годин.

## **ПРАВО**

### **I. ОБ'ЄДНАННЯ ЗАЯВ**

23. Беручи до уваги схожість предмета заяв, Суд вважає за доцільне розглянути їх спільно в одному рішенні.

## **II. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 3 ПЕРШОГО ПРОТОКОЛУ ДО КОНВЕНЦІЇ**

24. Заявники стверджували, що скасування реєстрації партії-заявниці як учасниці виборів порушувало її право брати участь у вільних виборах і займати місця в парламенті в разі обрання, що забезпечує вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу. Вони спиралися на статтю 3 Першого протоколу, яка передбачає:

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

### **A. Подання сторін**

25. Уряд насамперед заявив, що скарги, подані іншими заявниками, були неприйнятними з причин невичерпання внутрішніх засобів правового захисту. Зокрема, вони стверджували, що лише партія-заявниця оскаржила рішення ЦВК про відсторонення її від участі у виборах, тоді як інші заявники цього не зробили.

26. По суті справи Уряд стверджував, що національні суди встановили, що партія-заявниця використовувала у своїй кампанії незадекларовані іноземні кошти на суму 8 158 506 лейв. Втручання у право партії-заявниці брати участь у виборах мало юридичні підстави відповідно до національного законодавства, а саме статей 36 і 69 Виборчого кодексу. Відсторонення партії-заявниці від участі у виборах мало законну мету дотримання принципу верховенства права і захисту належного функціонування демократії для забезпечення рівних і справедливих умов для всіх кандидатів у ході виборчої кампанії та захисту вільного вираження думки народу на виборах. Втручання було зіставним із визначеною метою й позбавлене свавілля.

27. Заявники стверджували, що інші заявники не повинні були вичерпувати будь-які внутрішні засоби правового захисту після того, як національні суди остаточно вирішили спір між ЦВК і партією-заяв-

ницею. Було б надмірним вимагати від усіх них порушення аналогічних справ проти ЦВК після того, як Верховний суд уже виніс остаточний вердикт у цій справі.

28. Що стосується суті справи, заявники стверджували, що відсторонення політичної партії "Патрія" від виборів не мало жодних правових підстав і не мало законної мети. Єдиною реальною метою, яку мала влада, було усунення конкурента з високою підтримкою населення. Рішення про усунення партії-заявниці було свавільним і порушувало положення статті 3 Першого протоколу. Заявники стверджували, *inter alia*, що представники партії-заявниці не мали можливості організувати свій захист просто через відсутність доступу до доказів, на які спиралася Генеральна інспекція поліції і які слугували підставою для звинувачень проти партії. Крім того, вони не мали достатнього часу для підготування до розгляду. Суди спиралися не на докази того, що партія-заявниця використовувала гроші, ввезені в Молдову паном Усатим, а лише на припущення. У будь-якому випадку, навіть якщо припустити, що гроші пана Усатого були використані партією-заявником на потреби кампанії, відповідно до статті 36 Виборчого кодексу фінансування заборонене лише особам, які не є громадянами Молдови. Оскільки пан Усатий був громадянином Молдови, ці положення на нього не поширювалися.

## **В. Прийнятність**

29. Що стосується заперечень Уряду на підставі невичерпання засобів правового захисту, Суд зазначає, що заявник не може вважатися таким, що не вичерпав національні засоби правового захисту, якщо він чи вона може довести, навівши відповідну національну судову практику або надавши будь-які інші відповідні докази, що доступний засіб правового захисту, який він або вона не використовували, не дає шансів на успіх. Наприклад, заявники, які не скористалися засобом, що вже виявився малоефективними для інших заявників в аналогічному становищі, можуть буди звільнені від такої необхідності (див. справи «Давидов та інші проти Росії» (*Davydov and Others v. Russia*), № 75947/11, пункт 233, 30 травня 2017 року, «Клейн та інші проти Нідерландів» [ВП] (*Kleyn and Others v. the Netherlands*) [GC], №№ 39343/98 і три інші, пункт 156, ЄСПЛ 2003-VI).
30. У цьому випадку Суд уважає, що іншим заявникам було розумно вважати, що в світлі остаточних рішень Апеляційного суду Кишинева і Верховного суду від 27 і 29 листопада 2014 року аналогічна скарга, подана проти ЦВК партією-заявницею, не мала б шансів на успіх. Відповідно інші заявники не можуть розглядатися як такі, що не вичерпали внутрішніх засобів правового захисту, і заперечення Уряду має бути відхилене.
31. Суд далі зазначає, що скарга не є ані явно необґрунтованою, ані неприйнятною з будь-яких інших підстав, перелічених у статті 35 Конвенції. Тому скарга повинна бути оголошена прийнятною.

## **С. Суть**

32. Загальні принципи, що стосуються статті 3 Першого протоколу до Конвенції, зокрема й принципи, що стосуються умов права балотуватися на виборах, було викладено, серед іншого, в рішеннях у справах Давидова та інших, цитована вище, пункти 271-277, «Паксас проти Литви» [ВП] (*Paksas v. Lithuania*) [GC], № 34932/04, пункт 96, ЄСПЛ 2011 (витяги), «Оруджов проти Азербайджану» (*Orujov v. Azerbaijan*), №4508/06, пункти 40-42, 26 липня 2011 року, «Жданока проти Латвії» [ВП] (*Ždanoka v. Latvia*) [GC], № 58278/00, пункт 115, ЄСПЛ 2006-IV, і «Тенасе проти Молдови» [ВП] (*Tănase v. Moldova*) [GC], № 7/08, пункти 154-161, ЄСПЛ 2010. Зокрема, Суд повторно наголошує, що, хоча держави-учасниці користуються широкою свободою розсуду при встановленні умов щодо права голосувати та балотуватися на виборах, саме суд повинен визначати в останній інстанції, чи були дотримані вимоги статті 3 Протоколу №1 до Конвенції; він повинен упевнитися в тому, що умови не обмежували таких прав до тієї міри, щоб змінювати суть цих прав та позбавити їх дієвості; що вони задовольняють вимогу законності; що вони мали законну мету і що використані засоби не є непропорційними або свавільними (див. справу Давидова та інших, цитовану вище, пункт 272; див. також справу Паксаса, цитовану вище, пункти 96-97; справу Тенасе, цитовану вище, пункти 161-162; і справу «Діджле і Садак проти Туреччини» (*Dicle and Sadak v. Turkey*), № 48621/07, пункт 83, 16 червня 2015 року).
33. Суд зазначає, що анулювання реєстрації партії – це втручання як у права партії, так і окремих заявників відповідно до статті 3 Першого протоколу (див. «Російська об'єднана демократична партія "Яблуко" та інші проти Росії» (*Yabloko Russian United Democratic Party and Others v. Russia*), № 18860/07, пункт 74, 8 листопада 2016 року). Втручання засновувалося на статтях 36 і 69 Виборчого кодексу, які передбачали можливість дискваліфікації тих учасників виборчих перегонів, що використовували у своїй кампанії іноземні та/або незадекларовані кошти в значних сумах (див. пункт 20 вище). Відповідно Суд задоволений тим, що оспорюване законодавство відповідало вимогам передбачуваності. Хоча, як видається, існує певна невизначеність у застосовності положень щодо використання іно-

земних коштів щодо грошей, які належать громадянам Молдови, з урахуванням наведених нижче висновків Суд не вважає за потрібне вирішувати очевидну неоднозначність.

34. Враховуючи, що стаття 3 Першого протоколу не містить переліку «законних цілей», які можуть виправдати обмеження щодо реалізації прав, які вона гарантує, і не стосується цілей, перерахованих у статтях 8-11 Конвенції, держави-учасниці можуть мати цілі, не згадані в цих статтях, за умови, що вони сумісні з принципом верховенства права і загальними цілями Конвенції (див., наприклад, справу Жданоки, цитовану вище, пункт 115). Суд приймає аргумент Уряду про те, що умови, викладені у вищезазначених положеннях Виборчого кодексу, мають законну мету дотримання принципу верховенства права та захисту належного функціонування демократії, що передбачає забезпечення рівних і справедливих умов для всіх кандидатів у виборчій кампанії та захист вільного вираження думки народу на виборах. Залишається визначити, чи було у рішеннях влади свавілля або відсутність пропорційності.
35. Рішення про дискваліфікацію партії-заявниці було засноване насамперед на твердженні, що вона використовувала понад вісім мільйонів леїв іноземного походження, що належать пану Усатому, у своїй виборчій кампанії. Як повідомила поліція, в період із 30 травня до 29 вересня 2014 року пан Усатий задекларував понад чотирнадцять мільйонів леїв на молдовській митниці під час в'їзду до Молдови. Оскільки пізніше він витратив близько шести мільйонів леїв у двох транзакціях, стверджувалося, що решта вісім мільйонів були використані для фінансування кампанії партії-заявниці. Поліція не надала жодних доказів використання будь-яких грошових коштів, що належать пану Усатому, для потреб партії-заявниці, ЦВК і національні суди також не запитували жодних доказів. Дійсно, Суд отримав повну копію внутрішнього дос'є у справі, та, як з'ясувалося, це дос'є не містить нічого подібного. Уряд також не вказав на існування таких доказів. Проте національні суди прийняли без жодних заперечень, і вочевидь, без жодних доказів гіпотезу про те, що залишок у вісім мільйонів леїв, які належать панові Усатому, були використані для кампанії партії-заявниці.
36. Ще одним аргументом для дискваліфікації партії-заявниці, прийнятим ЦВК і національними судами, було те, що партія-заявниця витратила понад п'ять мільйонів леїв незадекларованих грошей на придбання одинадцяти автомобілів у травні 2014 року. Партія-заявниця також, імовірно, витратила понад сто тридцять тисяч леїв незадекларованих грошей на пальне і мобільний зв'язок. Як і у випадку з вісьмома мільйонами леїв, імовірно, витраченими на кампанію, Генеральна інспекція поліції не надала жодних доказів на підтримку вищевказаних тверджень, а ЦВК і суди не запитували їх. Дійсно, пан Усатий визнав у ході розгляду, що він профінансував купівлю одинадцяти автомобілів, але ця купівля була здійснена до того, як указані вісім мільйонів леїв були ввезені до Молдови, і до початку виборчої кампанії, не кажучи вже про те, що це сталося до створення партії-заявниці.
37. Окрім необґрунтованості обвинувачень проти партії-заявниці, Суд зазначає, що останній не було надано достатніх процесуальних гарантій проти свавілля. Зокрема, Суд зазначає, що ЦВК проінформувала партію-заявницю про слухання лише 26 листопада 2014 року за 15 хвилин до нього, замість мінімуму дванадцяти годин, передбачених регламентом ЦВК (див. пункт 22 вище), у зв'язку із чим партія-заявниця була заскочена зненацька і виявилася не підготовленою до слухання. Навіть більше, суди зовсім не відреагували і залишили без відповіді такі доречні аргументи партії-заявниці, як, наприклад, відсутність у матеріалах справи доказів на підтримку твердження, що вісім мільйонів леїв, які належали пану Усатому, були використані в кампанії, а також той факт, що одинадцять автомобілів були придбані до ввезення спірних восьми мільйонів леїв паном Усатим до Молдови, і до початку виборчої кампанії, не кажучи вже про те, що це було до створення партії-заявниці, або про те, що все пальне і мобільний зв'язок були оплачені з банківського рахунку партії-заявниці. Суди не доклали зусиль, щоб перевірити, які витрати здійснювалися з банківського рахунку партії-заявниці і чи збігалися вони з витратами на пальне або мобільний зв'язок, згадані в листі Генеральної інспекції поліції від 26 листопада 2014 року. Суди проігнорували всі доречні аргументи, наведені партією-заявницею, і без вагань прийняли необґрунтовані звинувачення проти неї.
38. Вищевикладених міркувань достатньо, щоб Суд міг зробити висновок про те, що втручання у виборчі права заявників не відповідає нормам, передбаченим статтею 3 Першого протоколу. Зокрема, відсторонення партії-заявниці від участі у виборах не було засноване на достатніх і належних доказах, процедури виборчої комісії та національних судів не забезпечили партії-заявниці достатніх гарантій від свавілля, а рішення національних органів державної влади не були обґрунтованими і, отже, були свавільними.
39. Відповідно було порушення статті 3 Першого протоколу до Конвенції.

### III. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 14 КОНВЕНЦІЇ

40. У зв'язку з вищевказаною скаргою заявники скаржилися на те, що дискваліфікація партії-заявниці була дискримінаційним заходом, що ґрунтувався на прихованих політичних мотивах. Вони посилалися на статтю 14 Конвенції, яка передбачає таке:

*«Користування правами і свободами, викладеними в [цій] Конвенції, забезпечується без дискримінації за будь-якою ознакою, такою як стать, раса, колір шкіри, мова, релігія, політичні чи інші переконання, національне або соціальне походження, приналежність до національної меншини, майновий стан, народження або інше становище».*

41. Беручи до уваги обставини справи, доводи сторін і свої висновки відповідно до статті 3 Першого протоколу до Конвенції, Суд вважає, що немає необхідності розглядати по суті скаргу за статтею 14, а також її прийнятність (див. справу «Каос ГЛ проти Туреччини» (*Kaos GL v. Turkey*), № 4982/07, пункт 65, 22 листопада 2016 року; «Гюльфер Предеску проти Румунії» (*Ghiulfer Predescu v. Romania*), № 29751/09, пункт 67, 27 червня 2017 року).

### IV. ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 41 КОНВЕНЦІЇ

42. Стаття 41 Конвенції передбачає:

*«Якщо Суд встановить, що було порушення Конвенції або протоколів до неї, і якщо внутрішнє право відповідної Високої Договірної Сторони дозволяє лише часткове відшкодування збитків, Суд, у разі необхідності, надає потерпілій стороні справедливу сатисфакцію».*

#### A. Матеріальні збитки

43. Партія-заявник вимагала 11 833 587,83 лея в якості компенсації матеріальних збитків. Вказана сума є сумою коштів, витрачених під час виборчої кампанії. Більшість інших заявників вимагали суми від 95 000 до 1 700 000 лейв у якості сум їхніх внесків у виборчу кампанію партії-заявниці.

44. Уряд просив Суд відхилити вимоги заявників щодо матеріальних збитків.

45. Суд зазначає, що ця заява стосувалася права заявників балотуватися на виборах. Не можна припустити, що, якби права заявників не були порушені, партія-заявниця обов'язково пододала б виборчий поріг і увійшла до парламенту. Отже, не можна вважати, що витрати на виборчу кампанію були матеріальним збитком унаслідок виявленого порушення (див. справу Оруджова, цитовану вище, пункт 67). Оскільки причинно-наслідковий зв'язок між передбачуваним матеріальним збитком і виявленим порушенням не встановлено, Суд відхиляє вимоги заявників за цим пунктом.

#### B. Моральна шкода

46. Партія-заявниця вимагала 50 000 євро в якості компенсації моральної шкоди. Інші заявники вимагали по 3 000 євро кожен.

47. Уряд уважав ці суми надмірними.

48. У світлі всіх обставин Суд присуджує партії-заявниці 7 500 євро компенсації моральної шкоди. Що стосується інших заявників, то Суд вважає, що встановлення факту порушення саме собою є достатньою справедливою компенсацією за будь-яку можливу заподіяну моральну шкоду.

#### C. Судові та інші витрати

49. Два заявники, представлені паном С. Павловським, зажадали 4 650 євро для відшкодування судових витрат і 2 743 леї для відшкодування поштових витрат, яких зазнали в судовому розгляді. Решта заявників, представлених паном І. Похіла, зажадали 14 850 євро для відшкодування судових витрат і 11 005 лейв для відшкодування поштових витрат, яких зазнали в судовому розгляді.

50. Уряд не погодився з сумами, вказаними заявниками, і попросив Суд відхилити їх.

51. Відповідно до практики Суду заявник має право на відшкодування витрат лише тією мірою, в якій було доведено, що їх зазнали фактично і неминуче, і вони кількісно обґрунтовані. У цій справі, враховуючи наявні в розпорядженні Суду документи і вищевказані критерії, Суд вважає за доцільне присудити відшкодування суми в розмірі 3 500 євро заявникам, представленим паном С. Павловським і 4 500 євро заявникам, яких представляє пан І. Похіла.

## **D. Пеня**

52. Суд вважає за належне призначити пеню на підставі граничної позичкової ставки Європейського центрального банку, до якої варто додати три відсоткових пункти.



# НА ЦИХ ПІДСТАВАХ СУД ОДНОСТАЙНО

1. **Постановляє об'єднати заяви;**
2. **Оголошує скаргу прийнятною відповідно до статті 3 Першого протоколу;**
3. **Постановляє, що було порушення статті 3 Першого протоколу до Конвенції;**
4. **Постановляє, що немає необхідності розглядати прийнятність або суть скарги згідно зі статтею 14 Конвенції;**
5. **Постановляє, що встановлення факту порушення саме собою є достатньо справедливою компенсацією за будь-яку моральну шкоду, заподіяну заявниками, які не є партією-заявницею;**
6. **Постановляє**
  - (a) що держава-відповідач повинна виплатити заявникам протягом трьох місяців від дати набрання рішенням законної сили відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції такі суми, що підлягають конвертації у валюту держави-відповідача за курсом, що діє на дату розрахунку:
    - (i) 7 500 євро (сім тисяч п'ятсот євро) разом з усіма можливими податками у якості відшкодування моральної шкоди партії-заявниці;
    - (ii) 3 500 євро (три тисячі п'ятсот євро), плюс будь-які податки, що можуть стягуватися із заявників, у якості відшкодування витрат, яких зазнали заявники, яких представляє пан С. Павловський, для всіх них спільно;
    - (iii) 4 500 євро (чотири тисячі п'ятсот євро) плюс будь-який податок, який може стягуватися із заявників, у якості відшкодування витрат, яких зазнали заявники, представлені паном І. Похіла, для всіх них спільно;
  - (b) що після закінчення вищевказаного терміну трьох місяців до погашення будуть нараховуватися прості відсотки на вищевказані суми за ставкою, що дорівнює граничній позичковій ставці Європейського центрального банку протягом періоду прострочення плюс три відсоткових пункти;
7. **Відхиляє іншу частину вимог заявників про справедливу сатисфакцію.**

Учинено англійською мовою та повідомлено у письмовій формі 4 серпня 2020 року відповідно до пунктів 2 та 3 Правила 77 Регламенту Суду.

Стенлі НЕЙСМІТ  
(Stanley NAISMITH)  
Секретар

Йон Фрідрік К'ЄЛБРО  
(Jon Fridrik KJØLBRO)  
Голова

# Додаток

## Перелік справ

№	Заява №	Назва справи	Подано
1	5113/15	«Політична партія "Патрія" проти Республіки Молдова» ( <i>Political Party Patria v. the Republic of Moldova</i> )	19.01.2015
2	14963/15	«Похіла проти Республіки Молдова» ( <i>Pohilă v. the Republic of Moldova</i> )	23.03.2015
3	15910/15	«Пануш проти Республіки Молдова» ( <i>Panuș v. the Republic of Moldova</i> )	25.03.2015
4	16490/15	«Шеремет проти Республіки Молдова» ( <i>Șeremet v. the Republic of Moldova</i> )	27.03.2015
5	16809/15	«Грицко проти Республіки Молдова» ( <i>Grițco v. the Republic of Moldova</i> )	02.04.2015
6	16954/15	«Осояну проти Республіки Молдова» ( <i>Osoianu v. the Republic of Moldova</i> )	07.04.2015
7	17891/15	«Візант проти Республіки Молдова» ( <i>Vizant v. the Republic of Moldova</i> )	09.04.2015
8	19030/15	«Усатий проти Республіки Молдова» ( <i>Usatii v. the Republic of Moldova</i> )	15.04.2015
9	21002/15	«Серетеу проти Республіки Молдова» ( <i>Cereteu v. the Republic of Moldova</i> )	27.04.2015
10	21003/15	«Кашу проти Республіки Молдова» ( <i>Cașu v. the Republic of Moldova</i> )	28.04.2015
11	23146/15	«Цопа проти Республіки Молдова» ( <i>Țopa v. the Republic of Moldova</i> )	04.05.2015
12	24296/15	«Федіко проти Республіки Молдова» ( <i>Fedico v. the Republic of Moldova</i> )	11.05.2015
13	24759/15	«Петрачі проти Республіки Молдова» ( <i>Petrachi v. the Republic of Moldova</i> )	12.05.2015
14	25502/15	«Ребея проти Республіки Молдова» ( <i>Rebeja v. the Republic of Moldova</i> )	22.05.2015
15	26284/15	«Недосейчин проти Республіки Молдова» ( <i>Nedoseichin v. the Republic of Moldova</i> )	27.05.2015



UKR

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Рада Європи є провідною організацією із захисту прав людини на континенті. Вона нараховує 46 держав-членів, включно з усіма державами-членами Європейського Союзу. Усі держави-члени Ради Європи приєдналися до Європейської конвенції з прав людини – договору, спрямованому на захист прав людини, демократії та верховенства права. Нагляд за виконанням Конвенції у державах-членах здійснює Європейський суд з прав людини.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE