

RATIO DECIDENDI – ЄДНІСТЬ ТА СТАЛІСТЬ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ*

Практика Європейського суду з прав людини

ВИТЯГ ІЗ РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ВІД 16 БЕРЕЗНЯ 2006 РОКУ У СПРАВІ “ЖДАНОКА ПРОТИ ЛАТВІЇ”**

Основні факти

Заявниця – Тетяна Жданока, громадянка Латвії, 1950 р. народження, проживає у м. Рига. Вона була першою у списку кандидатів від виборчого об'єднання, відомого як альянс “За права людини в об'єднаній Латвії” (*Par cilvēka tiesibat vienota Latvija*) (далі – ПЛОЛ) на європейських виборах у червні 2004 р. Її заява стосувалася рішення, яким її кандидатуру визнано такою, що не відповідає необхідним критеріям, які дозволяють виступати на виборах кандидатом від Латвії, з огляду на її колишнє членство в політичній партії, яку оголошено неконституційною, та з огляду на її діяльність у ній.

Пані Жданока стала членом Комуністичної партії Латвії (далі – КПЛ) у 1971 р.; це був регіональний осередок Комуністичної партії Радянського Союзу (далі – КПРС). У 1990 р. її було обрано депутатом Верховної Ради Радянської Соціалістичної Республіки Латвія (строк її повноважень закінчився у 1993 р.). Після відновлення незалежності Латвії КПЛ, яка, за твердженнями Уряду, брала участь у двох спробах здійснити державний переворот, було оголошено неконституційною, і 10 вересня 1991 р. Верховна Рада оголосила про її розпуск.

У 1993 р. заявниця стає головою “Руху за соціальну справедливість та рівні права в Латвії”, який згодом перетворився у політичну партію під назвою “Рівні права” У 1997 р. її обрано до Ризької міської ради, і вона спробувала балотуватись як кандидат на парламентських виборах 1998 р. Однак Центральна виборча комісія (далі – ЦВК) постановила, що її кандидатура несумісна з виборчим законодавством, згідно з яким особи, які “брали активну участь” у діяльності КПЛ після 13 січня 1991 р., права балотуватися не мають. Не бажаючи піддавати увесь список кандидатур ризику відмови в реєстрації, заявниця відкликала свою кандидатуру.

www.pravoua.com.ua

* Рубрика функціонує під егідою Юридичного порталу RATIO DECIDENDI.

** Витяг із рішення Європейського суду з прав людини від 16 березня 2006 р. у справі “Жданока проти Латвії”, сформований О. Посикалюком.

На підставі заяви Генеральної прокуратури Ризький обласний суд ухвалив рішення, яким визнав, що заявниця брала участь у діяльності КПЛ після зазначеної дати. 15 грудня 1999 р. палата у цивільних справах Верховного суду, розглядаючи справу в апеляційному провадженні, залишила це рішення без змін. Оскільки рішення підлягало безпосередньому виконанню в примусовому порядку, заявниця втратила право на виборчу посаду, а отже, і свій депутатський мандат у місцевій раді. Після цього вона звернулася з апеляцією з питань права до касаційної палати Верховного суду, але апеляцію було оголошено неприйнятною.

У 2002 р. заявниця намагалася балотуватися на виборах до парламенту; її партія утворила з двома іншими партіями виборчий блок під назвою ПЛОЛ. Однак, посилаючись на рішення палати у цивільних справах від 1999 р., ЦВК вилучила її ім'я зі списку кандидатів.

Оцінка Європейського суду з прав людини (далі – Суд)

Загальні принципи, встановлені прецедентною практикою органів Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція)

а) Демократія та її захист у системі Конвенції

98. Демократія є головною складовою “європейського публічного порядку”. Це очевидно, по-перше, з преамбули Конвенції, в якій встановлений дуже чіткий зв'язок між Конвенцією і демократією шляхом ствердження, що захист і здійснення прав людини та основоположних свобод найкраще забезпечуються, з одного боку, дієвим демократичним політичним режимом, а з другого – загальним розумінням і дотриманням прав людини. У преамбулі також стверджується, що європейські держави мають спільну спадщину політичних традицій, ідеалів свободи і верховенства права. Ця спільна спадщина полягає в основних цінностях Конвенції; також Суд неодноразово вказував, що Конвенція покликана захищати та просувати ідеали і цінності демократичного суспільства. Інакше кажучи, демократія є єдиною політичною моделлю, яку розглядає Конвенція, а отже, єдиною сумісною з нею (див., серед інших прецедентів, рішення Суду у справі “Єдина Комуністична партія Туреччини та інші проти Туреччини”, § 45, рр. 21–22; рішення Великої палати Суду у справі “Рефах партісі (Партія добробуту) та інші проти Туреччини” (*Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*), скарги № 41340/98, № 41342/98, № 41343/98 і № 41344/98, § 86, *ECHR* 2003-II; та рішення Великої палати Суду у справі “Горжелік та інші проти Польщі” (*Gorzelik and others v. Poland*), скарга № 44158/98, § 89, *ECHR* 2004-II).

99. Не можна виключати, що особа або група осіб посилаються на права, закріплені в Конвенції або протоколах до неї, для отримання права займатися діяльністю, спрямованою на скасування прав і свобод,

визнаних Конвенцією; будь-яке таке скасування поклало б край демократії. Саме ця стурбованість змусила авторів Конвенції прийняти ст. 17, відповідно до якої ‘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’ (див. Збірник підготовчих робіт: звіти Консультативної асамблеї (*Recueil des Travaux Preparatoires: Comptes Rendus de l'Assemblée Consultative*), 1949 р., рр. 1235–1239). З огляду на цей висновок, Суд визнав, що нікому не повинно бути дозволено посилатися на положення Конвенції для того, щоб применшити або знищити ідеали та цінності демократії (див. згадане вище рішення Великої палати Суду у справі “Рефах партісі (Партія добробуту) і інші проти Туреччини”, § 99).

100. Отже, щоб забезпечити стабільність та ефективність демократичного ладу, держава може вживати конкретні заходи для його захисту. Отже, у рішенні у справі “Фогт проти Німеччини” про вимогу політичної лояльності державних службовців Суд визнав правомірність поняття “демократія здатна захищатися”. Він також встановив, що плюралізм і демократія ґрунтуються на компромісі, що вимагає деяких поступок з боку осіб, які інколи повинні сприймати обмеження деяких свобод для того, щоб забезпечити більшу стабільність країни загалом (див. згадане вище рішення Великої палати Суду у справі “Рефах партісі (Партія добробуту) та інші проти Туреччини”, § 99). Потім виникає проблема досягнення компромісу між вимогами відстоювати демократичне суспільство, з одного боку, та захищати права людини – з другого (див. згадане вище рішення Суду у справі “Єдина комуністична партія Туреччини та інші проти Туреччини”, § 32, р. 18). Кожен раз, коли держава вважає за потрібне посилатися на принцип “демократія здатна захищатися”, для того, щоб виправдати втручання в права людини, вона повинна ретельно зважувати межі та наслідки передбачених заходів для того, щоб забезпечити досягнення зазначеного балансу.

101. Нарешті, що стосується застосування заходів з метою захисту цінностей демократії, Суд у справі “Рефах партісі (Партія добробуту) та інші проти Туреччини” заявив (§ 102):

‘<...> Суд вважає, що від держави не можна вимагати того, щоб вона чекала, перш ніж втрутитися, доти, доки політична партія не захопить владу і не вчинить конкретних кроків щодо застосування політики, яка несумісна зі стандартами Конвенції і демократією, навіть якщо загроза цієї політики достатньо встановлена і неминуча. Суд погодився з тим,

що якщо наявність подібної небезпеки встановлено національними судами за результатами детального вивчення, що піддається суворому європейському нагляду, держава може “розумно запобігти здійсненню подібної політики, яка несумісна з положеннями Конвенції, перш ніж буде зроблена спроба здійснити її за допомогою конкретних кроків, які можуть зашкодити громадянському миру і демократичному режиму країни” <...>’.

b) Критерії, які використовує Суд щодо ст. 3 Першого протоколу до Конвенції

102. Стаття 3 Першого протоколу до Конвенції відрізняється від інших положень Конвенції та протоколів до неї, оскільки сформульована у вигляді зобов’язання Високої Договірної Сторони проводити вибори, які забезпечують вільне волевиявлення народу, а не у вигляді права або свободи. Водночас, беручи до уваги підготовчу роботу до ст. 3 Першого протоколу до Конвенції і тлумачення, яке дається цьому положенню у межах Конвенції загалом, Суд встановив, що воно також передбачає суб’єктивні права, включаючи право обирати й бути обраними на виборах (див. рішення у справі “Матьє-Моєн і Клерфейт проти Бельгії” (*Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*) від 2 березня 1987 р., *Series A*, № 113, § 46–51, pp. 22–23).

103. Права, що гарантуються ст. 3 Першого протоколу до Конвенції, мають вирішальне значення для встановлення і підтримки основ дійсного демократичного ладу за допомогою верховенства права. Утім, ці права не є абсолютними. Стаття 3 Першого протоколу до Конвенції визнає, що “припускаються обмеження”, і Високі Договірні Сторони повинні володіти межами розсуду у цій галузі. Суд ще раз підтверджує, що межі розсуду у цій галузі широкі (див. згадане вище рішення Суду у справі “Матьє-Моєн і Клерфейт проти Бельгії”, § 52, і, серед недавніх прецедентів, рішення Великої палати Суду у справі “Метьюз проти Сполученого Королівства” (*Matthews v. United Kingdom*), скарга № 24833/94, § 63, *ECHR* 1999-I; рішення Великої палати Суду у справі “Лабіта проти Італії” (*Labita v. Italy*), скарга № 26772/95, § 201, *ECHR* 2000-IV; та рішення Суду у справі “Подколзина проти Латвії” (*Podkolzina v. Latvia*), скарга № 46726/99, § 33, *ECHR* 2002-II). Існує багато способів організації та управління виборчими системами і безліч відмінностей, серед іншого, в історичному розвитку, культурному різноманітті та політичній думці в межах Європи, кожна Договірна Держава має формувати своє власне бачення демократії (див. рішення Великої палати Суду у справі “Херст проти Сполученого Королівства (№ 2)” (*Hirst v. United Kingdom (№ 2)*), скарга № 74025/01, § 61, *ECHR* 2005).

104. Однак Суд повинен остаточно визначити, чи були дотримані вимоги ст. 3 Першого протоколу до Конвенції; він має упевнитися в тому, що умови, встановлені для права обирати й бути обраними, не обмежують вказані права до такої міри, щоб порушувати саму їхню суть і позбавляють їх ефективності, що вони мають законну мету і використані засоби є пропорційними (див. згадане вище рішення Суду у справі “Матьє-Моєн і Клерфейт проти Бельгії”). Зокрема, жодна з таких умов не повинна перешкоджати здійсненню свободи волевиявлення народу при виборах законодавчої влади. Інакше кажучи, вони повинні відображати або не протидіяти цілісності та ефективності виборчої процедури, спрямованої на волевиявлення народу шляхом загального виборчого права (див. згадане вище рішення Великої палати Суду у справі “Херст проти Сполученого Королівства (№ 2)”, § 62).

3. Застосування цих принципів у зазначеній справі

121. Оскаржене обмеження, передбачене латвійським законодавством у ч. 6 ст. 5 Закону 1995 р., яке перешкоджає особам, які “активно брали участь” у діяльності КПЛ із 13 січня 1991 р. і до припинення діяльності партії у вересні 1991 р., балотуватися до парламенту, має оцінюватися з урахуванням дуже особливого політико-історичного контексту й широких меж розсуду, яким володіє держава у зв’язку з цим.

122. Сторони не дійшли згоди в питанні про те, чи є оскаржене обмеження превентивним або каральним заходом. На думку Суду, головною метою оскаржуваного законодавства було не застосування санкцій до осіб, які брали активну участь у діяльності КПЛ. Імовірніше за все метою було захистити недоторканність демократичного процесу, виключивши участь у роботі демократичного законодавчого органу тих, хто відіграв активну й керівну роль у партії, яка прямо причетна до спроби насильницького повалення нововстановленого демократичного ладу. Безумовно, в законодавстві не вказано, що цей захід застосовується безстроково, однак не видається, що він є тимчасовим. Незважаючи на таку неоднозначність, наміри законодавчої влади були спрямовані радше на попередження, аніж санкцію. Висновки Конституційного Суду від 30 серпня 2000 р. і подальший періодичний перегляд законодавства на національному рівні підтверджують цей висновок.

123. У справі “Рефах партісі (Партія добробуту) та інші проти Туреччини” Суд встановив, що дії керівників партії можуть бути приписані самій партії, якщо вона не дистанціюється від них. Висновок може бути однаково істинним за таких обставин, як обставини справи, а саме в тому, що вчинки партії можуть бути приписані її членам, особливо тим, хто є провідними фігурами в ній, якщо тільки ці члени не віддаляються від

цих дій. Звичайно, поведінка політика складається не тільки з дій або виступів, а й із його бездіяльності або мовчання, які можуть являти собою дії, що вказують на позицію політика. Зважаючи на вирішальні події для збереження демократії в Латвії, які відбулися після 13 січня 1991 р., законодавчий орган міг розумно припускати, що основні лідери КПЛ займають антидемократичну позицію, крім тих випадків, коли зацікавлені особи своїми діями спростували таке припущення, наприклад, певним чином відмежувалися від КПЛ під час розглянутих подій. Заявниця ж не зробила будь-якої заяви про відсторонення від КПРС або КПЛ у розглянутий період чи в будь-який час після цього.

4. Висновки Суду

132. Позиція латвійської влади про те, що навіть сьогодні колишнє становище заявниці в КПЛ у поєднанні з її поведінкою під час подій 1991 р., досі підтверджує виключення її кандидатури в національний парламент, може вважатися такою, що відповідає вимогам ст. 3 Першого протоколу до Конвенції. Оскаржене обмеження, встановлене законодавством щодо заявниці, не вважається свавільним або непропорційним. Нинішня чи нещодавня поведінка заявниці не є предметом для розгляду, враховуючи, що законодавче обмеження стосується лише її політичної позиції під час вирішального періоду боротьби Латвії за “демократію і незалежність” у 1991 р.

133. Хоча такий захід навряд чи можна вважати прийнятним у контексті однієї політичної системи, наприклад, у країні, яка має сформовану структуру демократичних інститутів і налічує багато десятиліть чи століть, однак він може вважатися прийнятним у Латвії з урахуванням історико-політичного контексту, який призвів до його прийняття, та спричинив загрозу новому демократичному ладу, викликаному відродженням ідей, які, якщо дати їм можливість набути популярності, можуть виявитися здатними відновити колишній режим.

134. Таким чином, Суд визнає у цій справі, що національні органи Латвії, як законодавчі, так і судові, мають більше можливостей для оцінки труднощів, які виникають при встановленні та збереженні демократичного ладу. Тому цим органам влади слід надати достатньо широкі можливості при визначенні потреб суспільства у формуванні довіри до нових демократичних інститутів, зокрема, до національного парламенту, і при з’ясуванні того, чи є необхідним для цих цілей оскаржуваний захід за умови, що Суд не знайшов нічого свавільного або непропорційного в цьому визначенні. У зв’язку з цим Суд також надав значення тому факту, що Парламент Латвії регулярно переглядає ч. 6 ст. 5 Закону 1995 р., останній раз у 2004 р. Ще важливіше, що Конституційний Суд

Латвії у своєму рішенні від 30 серпня 2000 р. ретельно розглянув історичні та політичні обставини, які спричинили прийняття закону в Латвії, визнавши, що обмеження не було ні свавільним, ні непропорційним на той момент, тобто через дев'ять років після розглянутих подій.

135. Слід зазначити, що Конституційний Суд Латвії у своєму рішенні від 30 серпня 2000 р. вказав, що Парламент Латвії має встановити граничний строк обмеження. Беручи до уваги це застереження, і навіть якщо в цей час не можна вважати, що Латвія перевищила межі розсуду з точки зору ст. 3 Першого протоколу до Конвенції, Парламент Латвії, щонайменше, повинен забезпечити постійний контроль за встановленим законодавством обмеженням із метою припинення його застосування у найкоротші терміни. Цей висновок видається ще більш виправданим з огляду на стабільність, яка зараз панує в Латвії, зокрема, через повну європейську інтеграцію. Отже, невчинення латвійським парламентом активних дій у цьому контексті може призвести до іншого висновку Суду (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі “Шеффілд і Хоршем проти Сполученого Королівства” (*Sheffield and Horsham v. United Kingdom*) від 30 липня 1998 р., *Reports* 1998-V, § 60; та постанова Великої палати Європейського суду у справі “Крістін Гудвін проти Сполученого Королівства” (*Christine Goodwin v. United Kingdom*), скарга № 28957/95, § 71–93, *ECHR* 2002-VI).

136. Суд дійшов висновку, що не було порушення ст. 3 Першого протоколу до Конвенції.