

Справа «Ковач проти України»

(“Kovach v. Ukraine”)

У рішенні, ухваленому 7 лютого 2008 року у справі «Ковач проти України», Суд постановив, що

- мало місце порушення ст. 3 Першого протоколу Конвенції.

Відповідно до ст.41 Конвенції Суд призначив сплатити заявнику 8 000 євро як компенсацію моральної шкоди.

Суд відхилив вимоги заявника про відшкодування втраченої внаслідок порушення виборчих прав заробітної плати народного депутата України, оскільки така заробітна плата мала бути відокремлена від інших доходів, які він міг би отримувати чи, навпаки, від яких він змушений був би відмовитися, у разі обрання народним депутатом України (див. щодо цього рішення Суду у справі “*Lukourezos v. Greece*”). Тому заявник повинен би був надати розрахунок не тільки заробітної плати народного депутата, а й питомої ваги втрат у всіх своїх доходах.

Обставини справи.

Заявник був кандидатом у депутати на парламентських виборах 31 березня 2002 року в одномандатному виборчому окрузі № 72 у Закарпатській області.

Серед кандидатів у депутати по цьому виборчому окрузі був і п. Г, який на даний час обіймає посаду голови Берегівської державної адміністрації Закарпатської області.

13 та 28 березня місцеві угорсько-мовні газети “Bereginfo” та “Karpati Igaz Szo” опублікували звернення до виборців наступного змісту: «Ми твердо переконані, що кожен, хто надасть підтримку на виборах у неділю п. Г, може це зробити з чистою совістю та вірою у те, що він забезпечить найкраще можливе майбутнє для нашої країни. Він – єдиний кандидат, який поважає інтереси всіх та здатний представляти та захищати ці інтереси на найвищому рівні. Він – дієва людина, яка ніколи не зловживатиме вашою

довірою і яка зробить усе можливе, аби зберегти підтримку виборців у майбутньому».

Це звернення було підписане багатьма людьми, зокрема, секретарем Окружної виборчої комісії № 72 (далі – ОВК) пані Д та головою цієї ж комісії п. О.

31 березня 2002 року відбулися вибори до парламенту. Під час виборів спостерігачка від п. Г на виборчій дільниці № 14 склала акт, у якому стверджувалось, що невідома особа вкинула до скриньки для голосування сім виборчих бюлетенів. Акт було підписано двома виборцями. Спостерігачі від п. Г на виборчих дільницях № 45 та № 58 також склали аналогічні акти про порушення виборчого права, стверджуючи відповідно про п'ять та про десять бюлетенів, незаконно вкинутих до скриньки для голосування.

Згідно з попередніми результатами голосування, отриманими після комп'ютерної обробки бюлетенів, заявник набрав 33 567 голосів, а його головний конкурент п. Г дістав 33 524 голосів виборців. По виборчій дільниці № 14 заявник одержав 537 голосів, а п. Г – 291 голосів виборців з 1 570 голосів виборців на цій дільниці. По виборчій дільниці № 45 з 1 244 виборців 711 проголосувало за заявника і 372 віддали голоси за його головного конкурента. По виборчій дільниці № 58 з 830 виборців за заявника проголосувало 475, а за п.Г. – 219 виборців. По виборчій дільниці № 67 з 1 480 виборців 765 віддали свої голоси за заявника, а 387 – за його головного конкурента. Загалом же по усіх зазначених виборчих дільницях заявник одержав 2 488 голосів виборців, тоді як п. Г. – 1 269 голосів.

У своєму рішенні № 36 від 2 квітня 2002 року ОВК, на підставі актів спостерігачів від п. Г., оголосила результати парламентських виборів по виборчих дільницях № 14, 45 та 58 недійсними на підставі виявлених там серйозних порушень виборчого права. Також було встановлено, що в ніч на 1 квітня 2002 року після закриття виборчих дільниць та завершення підрахунку голосів члени дільничної виборчої комісії (далі – ДВК) № 67 незаконно відкрили опломбовану виборчу дільницю та виправили оригінали

протоколів з результатами голосування, а також деякі недійсні бюлетені. Наступного дня голова цієї ДВК приніс ці протоколи та виборчі бюлетені до ОВК. Тому з огляду на такі незаконні дії, результати виборів по виборчій дільниці № 67 були визнані ОВК недійсними. У той же день заявник оскаржив це рішення до Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК).

У рішенні № 37 ОВК оголосила остаточні результати голосування, відповідно до яких заявник одержав 31 079 голосів виборців, порівняно з 32 255 голосами, відданими за п. Г. Ці результати відповідали тим, що були зафіксовані у першому протоколі голосування, про який йшлося вище, після відрахування голосів по виборчих дільницях № 14, 45, 58 та 67. Таким чином, п.Г. було оголошено обраним до парламенту по даному виборчому округу.

3 квітня 2002 року голови та члени ДВК № 14, 45, 58 та 67 надіслали до голови ЦВК повідомлення про те, що ніхто з офіційних спостерігачів не звернув їхню увагу на жодне порушення під час голосування чи підрахунку голосів і що документи, подані спостерігачами, в яких вони скаржилися на порушення, були подані вже після підрахунку голосів, «результати якого не задовольняли одного з кандидатів».

У рішенні № 750 від 5 квітня ЦВК у відповідь на скаргу заявника від 2 квітня залишила без розгляду рішення № 36 та зобов'язувала ОВК надати обґрунтування свого рішення щодо результатів голосування на чотирьох виборчих дільницях, результати виборів по яких оспорювалися. Посилаючись на ч. 1 ст. 70 Закону України «Про вибори народних депутатів» від 18 жовтня 2001 року (далі – ЗУ), ЦВК встановила, що спірне рішення не було належно аргументованим і що не було переконливих доказів згадуваних порушень, а також твердження про те, що кількість бюлетенів, незаконно вкинутих до скриньок для голосування, перевищила десять відсотків голосів виборців по кожній виборчій дільниці.

На своєму засіданні 6 квітня ОВК більшістю у дев'ять голосів її членів (двоє проголосували проти, а троє утрималися від голосування) прийняла

рішення № 40 та № 41, у яких результати голосування по виборчих дільницях № 14, 45, 58 та 67 було визнано недійсними з тих самих причин, які були встановлені й у попередніх її рішеннях. У рішеннях № 40 і № 41 ОВК, зокрема, зазначила, що у ч. 12 ст. 72 ЗУ дозволялося проголошувати результати недійсними з огляду на «інші обставини, які не дозволяли встановити результати справжнього волевиявлення виборців», на додаток до тих, що перелічені у ст. 70 ЗУ. Далі ОВК зазначила, що оскільки у ст. 72 ЗУ немає переліку «інших обставин», то їх встановлення входить до виключної компетенції ОВК. Зрештою, ОВК дійшла висновку про те, що встановлені та зафіксовані спостерігачами порушення виборчого права можна розглядати як «інші обставини», які не дозволяють встановити справжнє волевиявлення виборців.

9 квітня заявник подав скаргу до ЦВК, оспорюючи рішення ОВК № 40 та № 41 від 6 квітня. Він стверджував, що ОВК не дотрималася вказівок ЦВК, наданих у рішенні від 5 квітня 2002 року, і не надала достатнього обґрунтування своїм рішенням.

У своєму рішенні № 858 від 12 квітня 2002 року ЦВК відхилила скаргу заявника від 9 квітня на тій підставі, що відповідно до ст. 72 ЗУ завдання встановити наявність «інших обставин», які спричиняють недійсність виборів, покладається на ОВК.

Заявник оскаржив це рішення ЦВК до Верховного Суду України, який у своєму рішенні від 24 квітня 2002 року підтримав позицію ЦВК і у частині визнання виключним повноваженням ОВК встановлення наявності чи відсутності «інших обставин», передбачених у ст. 72 ЗУ.

3 квітня 2002 року п. В. (спостерігач від заявника), спостерігачі від інших кандидатів у народні депутати, голова та два члени ОВК, склали акт, у якому стверджували про порушення виборчого права. Відповідно до нього, умови у приміщенні дільничної виборчої комісії, розташованої у підвальному приміщенні будівлі державної адміністрації у м. Берегово, не були належними, аби забезпечити там збереження виборчих бюлетенів.

Зокрема, стверджувалося, що двері та реєстраційні кабінети не були опломбовані, а одні з дверей навіть не мали замка.

5 квітня 2002 року заявник подав до ЦВК скаргу на рішення №37 від 2 квітня 2002 року, в якому п.Г. був оголошений переможцем виборів по виборчому округу.

7 квітня після рішення ЦВК № 750, було проведено перерахунок голосів по виборчим дільницям № 14, 45, 58 та 67. Після цього перерахунку ОВК склала детальний протокол голосування, датований 7 квітнем 2002 року, в якому встановлювалися результати голосування по виборчому округу, які повторювали ті ж результати, що були зафіксовані у рішенні № 37 ОВК.

У той самий день член ОВК разом із двома спостерігачами від двох неуспішних кандидатів підготували адресований ЦВК меморандум, в якому стверджували про те, що пакети, в яких містилися бюлетені для голосування, не були опломбовані ДВК № 67, деякі бюлетені були ушкоджені і з огляду на ці обставини доступ до бюлетенів з боку сторонніх осіб перед перерахунком голосів виключити не можна.

14 квітня 2002 року ОВК склала виправлений протокол про результати голосування.

Того ж дня голова та три члени ДВК № 67 склали меморандум, адресований ЦВК, у якому вони стверджували, що голова та секретар ОВК, на порушення закону, у супроводі чотирьох чиновників з міської ради та державної адміністрації як спостерігачів від п. Г. прийшли до авторів меморандуму додому з проханням підписати виправлений протокол голосування. Проте підписанти меморандуму висловили сумніви щодо правильності цифр, поданих у протоколі від 14 квітня 2002 року.

15 квітня виправлений протокол голосування було надіслано до ЦВК.

16 квітня 2002 року заявник подав скаргу до ЦВК, вимагаючи проголошення недійсним протоколу від 14 квітня 2002 року. Посилаючись на звернення до виборців, опубліковані 13 і 28 березня 2002 року у газетах “Bereginfo” та “Karpati Igaz Szo”, піддав критиці те, що голова й секретар

виборчої комісії долучилися до виборчої кампанії його опонента. Він також зазначав, що умови, в яких зберігалися виборчі бюлетені та новий протокол голосування, кидають сумніви на точність визначення результатів голосування, отриманих після перерахунку голосів 7 квітня.

У листі від 18 квітня ОВК поінформувала ЦВК про те, що відповідно до вказівок ГУ МВС України в Закарпатській області приміщення цієї ОВК надійно охоронялося і жодного незаконного вторгнення у це приміщення не відбулося.

У своєму рішенні від 18 квітня 2002 року ЦВК дослідила та відхилила скарги заявника від 5 та 16 квітня. У цьому рішенні зазначалося, що протокол голосування, складений після перерахунку голосів 7 квітня 2002 року, не містив певних даних, зокрема кількості недійсних бюлетенів, і що доповнений протокол від 14 квітня 2002 року виправив цю помилку. Далі ЦВК зазначила, що рішення № 37 від 2 квітня 2002 року було законним та чинним, встановлюючи, що відповідно до виправленого протоколу голосування, п. Г. одержав найбільшу кількість голосів. Більше того, не було виявлено ознак того, що спосіб, у який був організований перерахунок голосів вплинув на точність результатів голосування. З огляду на це ЦВК послалася на лист ОВК від 18 квітня 2002 року про охорону приміщення ОВК. Зрештою, ЦВК встановила, що заявник не зміг навести жодних підстав для усунення з посади голови та секретаря ОВК, які б були передбачені у ЗУ.

Заявник оскаржив це рішення до Верховного Суду України, який у своєму рішенні від 22 квітня 2002 року відхилив скаргу заявника. Він постановив, що рішення ЦВК від 18 квітня 2002 року було прийняте в межах її компетенції та у спосіб, передбачений національним законодавством.

Розглядаючи національне законодавство, яке стосується даної справи, Суд звертався до ст. 76 Конституції України, ст. 18, 29, 70, 72, 90 і 92 ЗУ.

Зміст рішення Суду.

Заявник скаржився на те, що умови, в яких проводилися вибори у виборчому окрузі № 72, не забезпечували виборцям вільного вираження їх думки щодо вибору представників законодавчої гілки влади. Зокрема він оскаржував скасування голосів, поданих за нього на виборчих дільницях № 14, 45, 58, 67, та стверджував про нечесність наступного перерахунку голосів. Заявник стверджував, що він отримав голосів більше, ніж його суперник, проте його позбавили можливості стати парламентарем через несправедливий перерахунок голосів виборців на основі необмеженого розсуду ОВК.

Він також скаржився на те, що голова та секретар ОВК звернулися до виборців через упереджені місцеві газети. Він покликався на ст.3 Першого протоколу до Конвенції.

Даючи свою оцінку фактам у даній справі, Суд вказав, що, на перший погляд, право, закріплене у ст. 3 Першого протоколу до Конвенції, відрізняється від інших прав, передбачених у Конвенції та протоколах до неї, оскільки воно сформульовано не як окреме право чи свобода, а у вигляді зобов'язання Високої договірної сторони провести такі вибори, які б забезпечили вільне волевиявлення людей. Проте з огляду на підготовчі матеріали до тексту ст. 3 Першого протоколу до Конвенції та на тлумачення її змісту в контексті Конвенції в цілому, Суд встановив, що вона гарантує особисті права, включаючи право голосу та право висунування себе кандидатом на виборах (див., серед багатьох інших, рішення Суду у справах *“Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium”*, *“Hirst v. the United Kingdom”*, *“Zdanoka v. Latvia”*). Більше того, ця стаття, на думку Суду, гарантує право людини, яка висунула себе кандидатом на виборах, будучи обраною, стати парламентарем (див. рішення Суду у справі *“Lukourezos v. Greece”*).

Права, що гарантуються у ст. 3 Першого протоколу, є визначальними для встановлення та захисту основ ефективної та значущої демократії, яка

керується принципом верховенства права. Тим не менше, такі права не є абсолютними. Існує простір і для «національних обмежень»; і державам-учасникам Конвенції мають бути надані межі розсуду у цій сфері. Стосовно цього права держави-учасниці Конвенції мають широкі межі розсуду, які дозволяють забезпечити однакове ставлення держави до усіх її громадян. Звідси, однак, не випливає, що всі голоси виборців повинні мати однакову вагу з огляду на результати виборів чи що всі кандидати мають мати рівні шанси на перемогу. Отож, жодна виборча система не може виключати «втрачені голоси» (див. рішення Суду у справі “*Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*”).

Саме Суд повинен встановити в останній інстанції, чи вимоги ст. 3 Першого протоколу до Конвенції було дотримано; він повинен дати відповідь на питання, чи обставини даної справи не обмежують права, про які йде мова, аж до порушення їх сутності та позбавлення їх ефективності; що ці обмеження відповідають законній меті і що засоби, які для цього використані, є пропорційними (див. рішення Суду у справі “*Labita v. Italy*”). Будь-який відхід від принципу загального виборчого права містить ризик підриву демократичної законності, легітимності законодавчого органу, обраного у такий спосіб, та законів, які останній ухвалюватиме. Винятки для певних груп чи категорій громадян повинні бути відповідно сумісними з основними цілями ст.3 Першого протоколу до Конвенції (див. рішення Суду у справі “*Sukhovetsky v. Ukraine*”).

У даній справі скарги заявника були сконцентровані саме на способі підрахунку голосів виборців у виборчому окрузі, в якому він був зареєстрований як кандидат у народні депутати. Зокрема, він доводив, що рішення про проголошення результатів голосування по виборчим дільницям № 14, 45, 58 та 67 недійсними було несправедливим і необґрунтованим.

Уряд, посилаючись на неможливість уникнення «втрачених голосів», стверджував, що оспорювані рішення ОВК мали за мету усунути

шкідливий вплив порушень виборчого права на вільний вибір виборців. Суд мав сумніви щодо того, чи практика перерахування всіх голосів по виборчій дільниці, на якій мали місце порушення, незважаючи на обсяг таких порушень та їх вплив на результат виборів по виборчому округу, може в цілому розглядатися як така, що переслідує законну мету відповідно до цілей ст. 3 Першого протоколу до Конвенції. Проте Суд не повинен розставляти всі крапки над «і» у цьому питанні з огляду на таке.

Предмет та мета Конвенції, яка є засобом захисту прав людини, вимагає, щоб її положення тлумачилися й застосовувалися у такий спосіб, аби вони були не теоретичними та ілюзорними, а практичними й ефективними (див., наприклад, рішення Суду у справах *“United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey”* та *“Chassagnou and Others v. France”*).

У рішенні у справі *“Podkolzina v. Latvia”* Суд вкотре наголосив, що право висувати себе на виборах, яке гарантується ст. 3 Першого протоколу до Конвенції і вкорінене у поняття справді демократичного режиму, стане ілюзорним, якщо хтось буде свавільно позбавлений такого права. Відповідно, оскільки держави мають широку сферу розсуду, встановлюючи умови позбавлення такого права в загальному, принцип ефективності прав вимагає ухвалення рішення про те, що той чи інший кандидат не відповідає цим умовам (критеріям), які встановлені задля попередження свавільних рішень. Зокрема, таке рішення повинно бути досягнуте таким органом, який здатен забезпечити мінімальні гарантії своєї неупередженості. Крім того, той розсуд, яким володіє цей орган, не повинен бути надмірно широким; він повинен бути з достатньою точністю обмеженим положеннями національного законодавства. Зрештою, процедура проголошення кандидата не обраним повинна бути такою, яка здатна забезпечити справедливе та об’єктивне рішення й попередити будь-яке зловживання владою у частині відповідних повноважень (див. рішення Суду у справі *“Podkolzina v. Latvia”*).

У даній справі розглядаються не умови, за яких особа вважається обраною, а спосіб, у який результати голосування переглядалися відповідальними державними органами. Межі для свободи дій держави залишаються широкими у цій сфері, але це не може виключити розгляд Судом питання про те, чи певне її рішення не було свавільним.

Звертаючись до прикладів, Суд вказав на попередні справи “*I.Z. v. Greece*” та “*Babenko v. Ukraine*”, в яких конвенційні органи дослідили скарги необраних кандидатів про несправедливість виборчого процесу. Ці скарги були відхилені через відсутність справжньої упередженості результатів відповідних виборів, оскільки ситуація, в якій потерпіли заявники, не становила втручання у вільне волевиявлення виборців. Проте цей підхід не може бути застосований до даної справи, оскільки, як визнав Уряд, визнання недійсними голосів по чотирьох виборчих дільницях прямо призвела до проголошення переможцем на виборах п. Г, а не заявника.

ЗУ передбачав, що голосування на виборчій дільниці могло бути визнане недійсним на основі підстав, встановлених у ст. 70 ЗУ, чи на основі «інших обставин», які зробили неможливим встановлення справжнього волевиявлення виборців, що передбачено у ст. 72 ЗУ.

У ст. 70 ЗУ, яка стосується ситуації складного (комплексного) голосування однією особою, стверджує, що голосування на виборчій дільниці може бути визнане недійсним, лише якщо кількість зіпсованих бюлетенів становитиме не менше 10 % від загальної кількості поданих голосів виборців. Стосовно ст. 72 ЗУ слід зазначити, що не існувало жодного законодавчого положення чи національної практики, які б дозволили пояснити, які ж фактори можуть розглядатися як «інші обставини». Зокрема, не було зрозумілим, чи «інші обставини» були обставинами, які не передбачені у ст. 70 ЗУ, чи вони відкривали можливість для виборчих комісій та судів в порядку апеляції обійти буквальне формулювання ст. 70 через тлумачення «інших обставин» як таких, що включають й обставини, які охоплюються положенням ст. 70.

Більше того, тоді як ст. 70 ЗУ містить перелік ситуацій, через які результати виборів можна визнати недійсними, то ст. 72 спрямована на регулювання процедури обробки протоколів голосування, а не стосується безпосередньо самого процесу голосування.

Така неясність змісту ст. 72 ЗУ та потенційний ризик для реалізації виборчих прав, зумовлений тією чи іншою її інтерпретацією національними органами, вимагає надзвичайної обережності з їхнього боку. Проте ОВК у своїх рішеннях № 40 та № 41 визначила, що встановлені та зафіксовані спостерігачами порушення якраз і становили ті «інші обставини», які зробили неможливим встановлення волі електорату. У попередньому рішенні № 36, на яке посилалася ОВК, стверджувалося, що, як засвідчили спостерігачі від п. Г, вкидання декількох недійсних бюлетенів на виборчих дільницях № 14, 45 та 58 та той факт, що члени ДВК № 67 відкрили опломбовану виборчу дільницю й виправили протоколи голосування та деякі недійсні бюлетені, були достатніми для того, аби визнати усі голоси по виборчій дільниці недійсними.

У жодному з цих рішень ОВК, як й у рішеннях ЦВК та Верховного Суду, не обговорювалася колізія між ст. 70 та ст. 72 ЗУ; так само не обговорювалася й довіра до учасників виборів. На додаток до цього, жодне з цих рішень не містило пояснення того, чому (зокрема, у світлі ст. 70 ЗУ) усвідомлені порушення «затмарювали» результати голосування по виборчих дільницях № 14, 45, 58 та 67 до такої міри, що було неможливо встановити справжні результати волевиявлення виборців.

З огляду на зазначені міркування Суд дійшов висновку про те, що рішення про скасування результатів виборів на чотирьох виборчих дільницях повинні розглядатися як свавільні та непропорційні до законної мети, яка наводилася Урядом. Звідси випливає, що у справі заявника мало місце порушення ст. 3 Першого протоколу до Конвенції.

На думку Суду, не потрібно ухвалювати рішення стосовно скарг заявника на те, що члени ОВК не були неупередженими, коли вони

опублікували звернення до виборців, а також про те, що результати перерахунку голосів 7 квітня 2002 року були спотворені порушеннями національного виборчого права та щодо порушення схоронності скриньок для голосування. Також не потрібно досліджувати аргументи Уряду про невикористання заявником усіх національних засобів захисту з огляду на скарги заявника на упередженість деяких членів ОВК.