

Жданок против Латвии

[Ždanoka – Latvia] (№ 58278/00)

Постановление от 16 марта 2006 г. [вынесено Большой Палатой]

Обстоятельства дела

Заявительница, родившаяся в 1950 году в настоящее время являющаяся депутатом Европейского парламента, в 1971 вступила в Коммунистическую партию Латвии (далее – КПЛ) – региональную организацию ныне не существующей Коммунистической партии Советского Союза. Заявительница сохраняла свое членство в КПЛ даже после появления в апреле 1990 года отколовшейся от КПЛ фракции, объявившей о своей поддержке идеи независимости Латвии и создания многопартийной политической системы. В мае 1990 года парламент Латвии, депутатом которого в тот период была заявительница, проголосовал за восстановление независимости Латвии от СССР; парламентская фракция, в которую входила заявительница, в этом голосовании не участвовала.

13 января 1991 г. в Латвии имела место попытка государственного переворота; КПЛ была сопричастна к нему. 3 марта 1991 г. результаты проведенного в Латвии общенационального опроса, характер и важность которого является предметом спора между сторонами по делу, подтвердили поддержку населением Латвии идеи национальной независимости. Латвия провозгласила свою полную независимость 21 августа 1991 г.; два дня спустя КПЛ была объявлена незаконной организацией, а в следующем месяце была официально распущена. Заявительница, однако, продолжала оставаться депутатом парламента до выборов, состоявшихся в июне 1993 года.

В марте 1997 года заявительница была избрана в Рижскую городскую думу от организации «Движение за социальную справедливость и равные права в Латвии». В июле 1998 года она выставила свою кандидатуру на выборах в парламент, но отказалась баллотироваться после того, как Центральная избирательная комиссия приняла решение о том, что кандидатура заявительницы не соответствовала требованиям закона.

В январе 1999 года Генеральная прокуратура Латвии обратилась в Рижский окружной суд с заявлением об установлении факта членства заявительницы в КПЛ после попытки государственного переворота в Латвии 13 января 1991 г. По результатам рассмотрения дела на состязательной основе Рижский окружной суд удовлетворил заявление Генеральной прокуратуры своим решением от 15 февраля 1999 года. Решением от 15 декабря 1999 года коллегия по гражданским делам Верховного суда отклонила жалобу заявительницы на это решение Рижского окружного суда. После этой даты заявительница была лишена права занимать выборный пост и потеряла свое место депутата Рижской городской думы. Заявительница обратилась в Сенат Верховного суда с ходатайством об отмене решения коллегии по гражданским делам, но ходатайство было отклонено.

Заявительница сделала попытку баллотироваться на парламентских выборах 2002 года в качестве независимого кандидата, но ей было отказано в регистрации в качестве кандидата.

1 мая 2004 г. Латвия стала членом Европейского Союза. Заявительнице было разрешено баллотироваться на выборах в Европейский парламент, состоявшихся 12 июня 2004 года, и она была избрана депутатом Европейского парламента.

Вопросы права

По поводу утраты заявительницей статуса жертвы нарушения Конвенции. В том, что касается ссылок государства-ответчика на то обстоятельство, что заявительница имела право баллотироваться на выборах депутатов Европейского парламента, Европейский Суд признаёт, что статья 3 Протокола № 1 к Конвенции в этом отношении применима по настоящему делу. Однако, то обстоятельство, что заявительница имеет право баллотироваться на выборах депутатов Европейского парламента, не может быть достаточным для освобождения государства от его обязательства уважать права человека, гарантируемые в статье 3 Протокола № 1 к Конвенции, что касается выборов в национальный парламент. Предварительные возражения государства-ответчика поэтому отклонены.

По существу жалобы, что касается вопроса о соблюдении требований статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции. Применимые по данному вопросу принципы следующие:

(а) Статья 3 протокола № 1 к Конвенции схожа с другими положениями Конвенции, защищающими различные формы гражданских и политических прав, такими, как, например, статья 10 Конвенции, охраняющая право на свободное выражение мнения, или статья 11 Конвенции, гарантирующая право на свободу объединения, включая право лица на объединение с другими путем членства в партии. Несомненно, между всеми этими положениями существует связь, а именно – необходимость гарантировать уважение к плюрализму мнений в демократическом обществе через осуществление гражданских и политических свобод. К тому же Конвенцию и протоколы к ней следует рассматривать как единое целое. Однако когда предметом рассмотрения в Суде становится акт вмешательства в осуществление прав, предусмотренных статьей 3 протокола № 1 к Конвенции, Суд не должен автоматически придерживаться тех же критериев, что применяются в отношении вмешательства, допускаемого в соответствии со вторыми пунктами статей 8 – 11 Конвенции, и он не должен в обязательном порядке обосновывать свои выводы принципами, вытекающими из применения статей 8 – 11 Конвенции. В силу значимости статьи 3 протокола № 1 к Конвенции для установленного в государстве правопорядка, это положение Конвенции сформулировано в выражениях, сильно отличающихся от формулировок статей 8 – 11 Конвенции. Статья 3 протокола № 1 к Конвенции сформулирована в коллективистских и общих выражениях, хотя она была истолкована Судом как подразумевающая также конкретные личные права. Критерии, подлежащие применению при установлении соответствия действий государства требованиям статьи 3 протокола № 1 к Конвенции, должны быть поэтому менее строгими, нежели применяемые в контексте статей 8 – 11 Конвенции.

(b) Понятие «подразумеваемых ограничений» в контексте статьи 3 протокола № 1 к Конвенции является наиболее важным для определения значимости целей, преследуемых ограничениями прав, гарантированных данным положением Конвенции. Учитывая, что статья 3 Конвенции не ограничена конкретным перечнем «правомерных целей», подобных перечисленным в статьях 8 – 11 Конвенции, государства-участники Конвенции таким образом вольны полагаться на какую-либо цель, не содержащуюся в данном перечне, чтобы оправдать то или иное ограничение прав, при условии, что

соответствие данной цели принципу верховенства права и общим целям Конвенции доказано в конкретных обстоятельствах того или иного дела.

(с) Понятие «подразумеваемых ограничений» по статье 3 протокола № 1 к Конвенции также означает, что Европейский Суд не применяет традиционные критерии проверок «необходимости» или «настоятельной общественной потребности», используемые в контексте статей 8 – 11. Определяя соответствие действий государства статье 3 протокола № 1 к Конвенции, Суд остановился преимущественно на двух критериях: не имел ли место произвол или отсутствие пропорциональности предпринимаемых мер, и не противоречило ли ограничение праву людей на свободное выражение мнения. В этой связи всегда подчеркивалась широкая свобода усмотрения, которой наделены государства-участники Конвенции. Кроме того, Суд особо выделил необходимость оценивать любое избирательное законодательство в свете политической эволюции соответствующей страны, поскольку результат, представляющийся неприемлемым в контексте одной системы может быть оправдан в контексте другой.

(d) Необходимость индивидуализации той или иной законодательной меры, расцениваемой лицом как нарушение Конвенции, и степень такой индивидуализации, где этого требует Конвенция, зависят от обстоятельств каждого конкретного дела, а именно от характера, вида, продолжительности и последствий оспариваемого ограничения, установленного законом. Для того чтобы ограничительная мера считалась соответствующей требованиям статьи 3 протокола № 1 к Конвенции, может оказаться достаточной меньшая степень индивидуализации, в противоположность ситуациям, касающимся предполагаемого нарушения требований статей 8 – 11 Конвенции.

(е) Что касается права лица баллотироваться на выборах, то есть так называемого «пассивного» аспекта прав, гарантированных статьей 3 протокола № 1 к Конвенции, то Суд был даже более осторожен в своей оценке ограничений в данном контексте, нежели, когда ему надлежало рассмотреть ограничения права голоса, то есть так называемого «активного» элемента прав, предусмотренных статьей 3 протокола № 1 к Конвенции. На право баллотироваться на выборах в парламент могут быть наложены более строгие требования, нежели на право голоса. Фактически, в то время как критерий проверки правомерности ограничений в контексте «активного» аспекта статьи 3 протокола № 1 к Конвенции всегда содержал более широкую оценку пропорциональности установленных законом норм, лишаящих какое-либо лицо или определенную группу лиц права голоса, критерий, применяемый Судом в контексте «пассивного» аспекта статьи 3 протокола № 1 к Конвенции, в значительной степени ограничен проверкой наличия или отсутствия произвола в государственных процедурах, ведущих к лишению лица права выдвигать свою кандидатуру на выборах.

Применяя эти принципы, Европейский Суд в первую очередь отмечает, что критерий политической лояльности, который может применяться в отношении государственных служащих, имеет мало отношения (если вообще имеет какое-либо отношение) к обстоятельствам настоящего дела, которое касается совершенно другого предмета – права лиц баллотироваться в качестве кандидатов на выборах в парламент. Критерий «политической нейтральности» не может применяться в отношении депутатов парламента таким же образом, как он применяется в отношении других должностных лиц государства, при условии, что первые не могут быть «политически нейтральными» по определению. Суд далее считает, что оспариваемое ограничение преследует цели, соответствующие принципу верховенства права и общим целям Конвенции, а именно защите независимости государства, демократического строя и национальной безопасности.

Что касается вопроса о пропорциональности предпринятых государством мер, заявительница указывает в своих доводах, изложенных Европейскому Суду, что политическая программа КПЛ показывает: эта организация, начиная с 1990 года, встала на путь демократизации; однако, о намерениях партии прежде всего судят по действиям ее руководителей и членов, нежели по официальным лозунгам. Заявительница никогда не дистанцировалась от попытки государственного переворота 13 января 1991 г.

В отношении заявительницы не возбуждались уголовные дела. Если такое случилось бы, то при возможном производстве по этим делам на страже ее интересов были бы такие гарантии, как презумпция невиновности и разрешение всех сомнений в ее пользу. Лишение права баллотироваться на выборах, примененное против нее, представляет собой особую публично-правовую меру, регулирующую доступ к политическому процессу на высшем уровне. В контексте такой процедуры сомнения могут толковаться против лица, желающего выдвинуть свою кандидатуру, и бремя доказывания может быть перемещено на это лицо, а сугубо внешние проявления могут быть признаны существенным фактором. Власти Латвии были вправе – в пределах отведенной им свободы усмотрения – презюмировать, что какое-либо лицо в положении заявительницы придерживается взглядов, несовместимых с необходимостью обеспечить чистоту и целостность демократического процесса, и объявлять такое лицо лишенным права баллотироваться на выборах. Заявительница не опровергла обоснованность данных предположений ни в судах страны, ни в контексте настоящих слушаний.

Конвенция не исключает ситуации, при которой объем и условия применения ограничительной меры могут быть детально определены законодателем, оставляя судам общей юрисдикции лишь задачу проверки, принадлежит ли конкретное лицо к категории или группе, на которую распространяет действие рассматриваемая мера, установленная законом. Особенно это касается вопросов, относящихся к применению статьи 3 протокола № 1 к Конвенции. Задача Европейского Суда, по сути, состоит в оценке, является ли мера, определенная парламентом страны, пропорциональной с точки зрения требований статьи 3 протокола № 1 к Конвенции, а не в порицании меры лишь по причине того, что суды страны не были уполномочены «полностью индивидуализировать» применение этой меры в свете особых обстоятельств и положения лица.

У лиц в положении заявительницы имелся эффективный доступ в суд для установления факта их принадлежности к категории граждан, определенной законодателем; процедуры, которым следовали власти по делу заявительницы, не могут быть расценены как произвол. Обжалуемый по делу закон был ясным и четким, что касается определения категории лиц, на которых распространялось его действие, и он также был в достаточной мере гибким, чтобы позволить судам страны проверить, относилось ли конкретное лицо к данной категории. Не представляется существенным тот факт, что она никогда не привлекалась к уголовной ответственности за совершение какого-либо преступления и не была лишена своего депутатского мандата после событий в январе 1991 года. Европейский Суд считает не относящимся к делу вопрос, можно ли рассматривать КПЛ законной или незаконной организацией в период после 13 января 1991 года, учитывая, что подрывная сущность ее деятельности была очевидна, по крайней мере, с этой даты и что заявительница просто сделала свой выбор в поддержку этой антидемократической позиции.

Наконец, тот факт, что оспариваемая мера, установленная законом, была предложена национальным парламентом только в 1995 году, не представляется значимым в настоящем деле; неудивительно, что какой-либо вновь созданной

демократической законодательной власти требуется время для самоанализа в период политической неразберихи, чтобы дать ей возможность решить, какие меры необходимы для защиты ее достижений. Все это тем более относится к Латвии, на территории которой войска иностранного государства, России, находились вплоть до 1994 года.

Мнение латвийских властей, что даже сегодня бывшее положение заявительницы в КПЛ вкупе с ее политической позицией во время событий 1991 года до сих пор служат основанием для лишения ее права баллотироваться на выборах в национальный парламент, может считаться соответствующим требованиям статьи 3 протокола № 1 к Конвенции. Оспариваемое ограничение, установленное законом, как оно было применено в отношении заявительницы, не было признано произвольной или непропорциональной мерой государства. Нынешнее или прежнее поведение заявительницы не является существенным критерием, учитывая, что рассматриваемое ограничение относится только к ее политической позиции во время решающего периода борьбы Латвии за «демократию через независимость» в 1991 году. Хотя такая мера едва ли может быть расценена приемлемой в контексте другой политической системы, например, в стране с демократическими институтами, установленными многие десятилетия или века назад, тем не менее, в Латвии такая мера является приемлемой ввиду историко-политического контекста, приведшего к ее принятию, и учитывая угрозу новому демократическому порядку, исходящую от возрождения идей, способных восстановить прежний режим, если им позволить укорениться.

Европейский Суд также придает большое значение тому обстоятельству, что парламент Латвии периодически подвергает проверке законодательство, о котором идет речь по настоящему делу. В последний раз это было сделано в 2004 году. Даже более важным является тот факт, что Конституционный суд Латвии в своем постановлении от 30 августа 2000 года тщательно исследовал исторические и политические обстоятельства, послужившие причиной принятия данного закона в Латвии, постановив, что ограничение не являлось ни произвольной, ни непропорциональной мерой государства на тот момент, то есть через девять лет после рассматриваемых событий; при этом Конституционный суд указал на то, что парламент должен будет подвергать данную меру постоянной проверке с тем, чтобы как можно скорее отменить ее.

Постановление

Европейский Суд пришел к выводу, что в данном вопросе по делу требования статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции нарушены не были.

Постановление

Европейский Суд пришел к выводу, что по делу не возникает отдельных вопросов в контексте статей 10 и 11 Конвенции.