

**МАТЬЕ-МОЭН (MATHIEU-MOHIN)
И КЛЕРФЕЙТ (CLERFAYT)
против БЕЛЬГИИ**

Судебное решение от 2 марта 1987 года

**КРАТКОЕ НЕОФИЦИАЛЬНОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ
ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ДЕЛА**

А. Основные факты

Заявители — г-жа Люсьен Матье-Моэн (Lucienne Mathieu-Mohin) и г-н Жорж Клерфейт (Georges Clerfayt) проживали в коммунах административного округа Аль-Вильворд, который входил в двуязычный брюссельский регион и избирательный округ Брюсселя. На прямых парламентских выборах в конце 70-х гг. они были избраны в нем, соответственно в Палату представителей (г-жа Матье-Моэн) и Сенат (г-н Клерфейт).

В рассматриваемый период времени Бельгия была разделена на лингвистической основе на несколько регионов, делами которых ведали региональные советы, в состав которых входили члены обеих палат парламента, избранные в соответствующих округах (в двуязычном брюссельском регионе было создано два Совета). В административном округе, где были избраны заявители большинство составляло фламандское население и он относился к ведению Фламандского совета. Однако заявители не смогли войти в него, так как принесли парламентскую присягу на французском языке и соответственно входят во франкоязычные, а не фламандские фракции палат.

В. Рассмотрение дела в Комиссии по правам человека

В жалобе, поданной 12 июля 1983 в Комиссию, заявители утверждали, что они явились жертвами дискриминации, причем двояким образом и как избиратели, и как избранные парламентарии по сравнению с проживающими в тех же коммунах избирателями и избранными представителями, говорящими на фламандском языке. Жалоба признана частично приемлемой 5 февраля 1981 г. В докладе от 15 марта 1985 г. Комиссия пришла к выводу, что:

- i) имеет место нарушение статьи 3 Протокола № 1 в отношении прав заявителей как избирателей (десятью голосами против одного);
- ii) нет необходимости рассматривать дело с точки зрения статьи 14 Конвенции или выяснять, имело ли место нарушение прав заявителей как избранных представителей.

11 июля 1985 г. Комиссия передала дело в Суд.

ИЗВЛЕЧЕНИЕ ИЗ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ

ВОПРОСЫ ПРАВА

I. О предполагаемом нарушении статьи 3 Протокола № 1, взятой отдельно

44. Заявители обжаловали статью 29 п. 1 Специального Закона от 1980 г., на основании которой определяется состав Фламандского совета, по двум основаниям. Прежде всего они утверждали, что эта статья лишает практической возможности франкоязычных избирателей административного округа Аль-Вильворд — он входит в состав территории фламандского региона, но образует при этом единый избирательный округ с двуязычным административным округом Брюсселя — иметь представителей во Фламандский совет, в то время как избиратели, говорящие на фламандском языке, таковы имеют. Далее статья лишает возможности работать во Фламандском совете парламентариям, избранных в данном избирательном округе и проживающих в одной из коммун административного округа Аль-Вильворд, но принадлежащим к франкоязычной фракции Палаты или Сената. При этом депутаты, входящие в состав фламандскоязычной фракции и проживающие в одной из коммун вышеупомянутого округа, не сталкиваются с подобной проблемой.

По мнению г-жи Матье-Мозн и г-на Клерфейта, подобная ситуация является нарушением статьи 3 Протокола № 1, на основании которой:

“Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечат свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти”.

45. Комиссия в целом согласна с аргументами заявителей. Правительство же их оспаривает. Оно подчеркивает, что франкоязычный депутат от избирательного округа Брюсселя, проживающий в административном округе Аль-Вильворд, может стать членом Фламандского совета и представлять в нем своих избирателей, если он принесет присягу на фламандском языке. Помимо этого, Правительство настаивает на переходном характере той ситуации, которая явилась предметом иска (п. 14, 21, 24, 28).

A. Толкование статьи 3 Протокола № 1

46. Поскольку Суду впервые приходится выносить решение по жалобе, относящейся к статье 3 Протокола № 1, он считает необходимым уточнить в рамках данного спора тот смысл, который он придает данной статье.

47. В преамбуле Конвенции говорится, что соблюдение основных свобод обеспечивается “главным образом... от подлинно демократической системы”. Поскольку в статье 3 Протокола № 1 закрепляется принцип, характеризующий такую систему, то в структуре Конвенции статья приобретает основополагающее значение.

48. Почти во всех других нормативных статьях Конвенции и Протоколов № 1, 4, 6 и 7 используются выражения “каждый имеет право” или “никто не может”, в статье 3 говорится: “Высокие Договаривающиеся Стороны

обязуются”. Иногда из этого делался вывод, что статья не порождает прав и свобод, “непосредственно признаваемых за каждым”, кто находится под юрисдикцией этих Сторон (решение по делу *Ирландии против Соединенного Королевства* от 18 января 1978 г., Серия А, т. 25, с. 91, п. 239), а создает лишь обязательства между государствами.

В подобном случае г-жа Матье-Моэн и г-н Клерфейт не имели бы права обратиться в Комиссию: на основании статьи 25 Конвенции жалобу может направить лишь то лицо, которое утверждает, что явилось жертвой нарушения каких-либо своих прав и свобод.

49. Столь ограничительное толкование не выдерживает критики. Из Преамбулы Протокола № 1 следует, что в нем обеспечивается коллективное осуществление некоторых иных прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Раздел 1 Конвенции; более того, в статье 5 Протокола уточняется, что “Высокие Договаривающиеся Стороны рассматривают положения статей 1, 2, 3 и 4... как дополнительные статьи к Конвенции”, “все положения которой”, включая статью 25, “применяются соответственно”. Кроме того, преамбула Протокола № 4 говоря, о “правах человека и основных свободах”, упоминает статьи 1—3 первого Протокола к Конвенции.

В ходе подготовки Протокола № 4 никто не предлагал отказаться от права на индивидуальную жалобу в сфере действия статьи 3 Протокола № 1; хотя в то же время долго обсуждалась идея (в конечном счете от нее отказались) об исключении данного круга вопросов из-под контроля Суда. Кроме того, часто приводятся слова: „политическая свобода“, „политические права“, „права человека и основные политические свободы“, „право на проведение свободных выборов“ и „право голоса“.

50. Следовательно — и стороны единодушны в этом вопросе — “межгосударственный оттенок” текста статьи 3 не придает ей существенного отличия от всех других нормативных статей Конвенции и Протоколов. Похоже, что этот оттенок скорее объясняется желанием придать большую торжественность взятому на себя обязательству, а также тем, что в рассматриваемой области на первый план выходит не обязательство воздерживаться или не вмешиваться, как это имеет место в отношении большинства гражданских и политических прав, а обязательство государства принимать позитивные меры для “организации” демократических выборов.

51. Что же касается природы прав, закрепленных таким образом в статье 3, то подход Комиссии несколько изменился, и от понятия “институционное” право на проведение свободных выборов (решение от 18 сентября 1961 г. о приемлемости жалобы № 1028/61, дело *X против Бельгии* т. 4, с. 338. Комиссия перешла к понятию “всеобщего избирательного права” (см., в частности, решение от 6 октября 1967 г. о приемлемости заявления № 2728/66, дело *X против Федеративной Республики Германии*, там же, т. 10, с. 338), а далее, постепенно, — к понятию субъективных прав участия: “права голоса” и “права выдвигать свою кандидатуру при выборах органа законодательной власти” (см., в частности, решение от 30 мая 1975 г. о приемлемости жалоб № 6745 и 6746/76, дело *W, X, Y и Z против Бельгии*, там же, т. 18, с. 244). Суд согласен с этой последней концепцией.

52. Данные права не носят абсолютного характера. Поскольку в статье 3 они признаются, но не названы и тем более не определяются, то существует возможность для имплицитных ограничений (см., *mutatis mutandis*, решение по делу Голдера от 21 февраля 1975 г., Серия А, № 18, с. 18—19, п. 38).

В правовых системах государств-участников право голоса и избираемость обуславливаются рядом моментов, которые в принципе не противоречат статье. В данной области у этих государств значительны пределы усмещения, но окончательное решение о соблюдении требований Протокола № 1 принимает Суд; он должен удостовериться, что эти ограничения не ограничивают данные права до такой степени, что они теряют реальное содержание; что эти ограничения преследуют правомерную цель и что используемые средства являются соразмеримыми (см., в частности, *mutatis mutandis*, решение по делу *Лицгоу и другие* от 8 июля 1986 г. Серия А, № 102, с. 71, п. 194). Главное — они не должны препятствовать “свободному волеизъявлению народа при выборе законодательной власти”.

53. Действие статьи 3 распространяется лишь на выборы “законодательной власти” или по крайней мере одной из ее палат, если их две или более. Тем не менее, под термином “законодательная власть” не обязательно подразумевается только парламент страны. Его следует толковать, исходя из конституционного устройства конкретного государства.

Суд отмечает, что в результате реформы 1970 г. Фламандский совет был наделен достаточно широкими компетенцией и полномочиями, чтобы придать ему, а также Совету франкоговорящего сообщества и Валлонскому региональному совету статус компонента “законодательной власти” Бельгии, наряду с Палатой представителей и Сенатом; стороны с этим согласны.

54. В отношении способа формирования “законодательного корпуса” в статье 3 говорится лишь о необходимости организации “свободных” выборов, проводимых “с разумной периодичностью”, “путем тайного голосования” и “в таких условиях, которые обеспечат свободное волеизъявление народа”. Кроме этого условия, в статье не предусматривается никакой обязанности ввести какую-либо определенную систему; например, пропорциональную или мажоритарную в один или два тура.

И здесь, Суд признает за государствами-участниками значительные пределы усмотрения, учитывая, что их законодательство по этим вопросам различно и время от времени изменяется.

Перед избирательными системами стоят порой почти несовместимые задачи: с одной стороны — более или менее точно отражать мнение народа, с другой — объединять различные идейные движения и содействовать формированию достаточно логичной и ясной политической воли. Следовательно, под словами “в таких условиях, которые обеспечат свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти” подразумевается главным образом, наряду с уже закрепленной в статье 10 Конвенции свободой выражения своего мнения, принцип равенства всех граждан при осуществлении ими права голоса и права выставять свою кандидатуру на выборах.

Однако из этого не следует, что все избирательные бюллетени имеют равный вес с точки зрения окончательного результата и что у всех кандидатов равные шансы на победу. При любой избирательной системе невозможно избежать феномена “потерянных голосов”.

В целях применения статьи 3 Протокола № 1 любая избирательная система должна оцениваться в свете политического развития страны, и поэтому определенные ее детали, недопустимые в рамках одной системы, могут быть оправданы в другой, по крайней мере при том условии, что действующая система обеспечивает “свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти”.

В. Применение статьи 3 протокола № 1 в данном деле

55. Суд должен рассмотреть жалобы заявителей в свете приведенного толкования статьи 3.

56. Правительство подчеркивало, что ничто не препятствует франкоязычным избирателям округа Аль-Вильворд сознательно отдать свои голоса какому-либо кандидату, говорящему на французском языке, но который согласен принести парламентскую присягу на фламандском языке, и тогда на законном основании сможет работать во Фламандском совете и представлять в нем своих избирателей.

Этот аргумент не имеет решающего значения. Кончено, поведение избирателей определяется не только языком и культурой; на их голосование влияют соображения политического, экономического, социального, религиозного или философского характера. Тем не менее языковые предпочтения оказывают основополагающее влияние на выбор, который делают граждане такой страны, как Бельгия, и в первую очередь жители такой “чувствительной” зоны, как коммуны на окраинах Брюсселя. Принеся присягу на фламандском языке, депутат не может стать членом франкоязычных фракций Палаты представителей или Сената, которые, как и фламандскоязычные фракции, играют важную роль при решении тех вопросов, согласно которым по Конституции требуется “сверхквалифицированное” большинство (п. 17 выше).

57. Специальный закон 1980 года действует в рамках общей институциональной системы бельгийского государства, которая основывается на территориальном принципе. Этот принцип определяет административные и политические институты, и распределение между ними компетенции и полномочий. Проводимая, но еще незавершенная реформа направлена на установление равновесия между всеми различными культурными сообществами и регионами Королевства, для чего используется сложный механизм сдержек и противовесов; цель реформы в том, чтобы смягчить языковые различия путем создания стабильных и децентрализованных структур. Это легитимное само по себе намерение со всей очевидностью вытекает из дебатов в демократическом национальном парламенте, о чем также свидетельствует очень большое количество голосов, которые были поданы за данный Закон, включая его статью 29.

Рассматривая данную избирательную систему, нельзя забывать об общей обстановке, в которой она функционирует. Система оказывается вполне разумной, учитывая условия, которые она отражает. Свобода государства-ответчика в определении парламентской структуры Бельгии весьма значительна, поскольку речь идет о незавершенной и переходной системе, при которой языковые меньшинства вынуждены отдавать свои голоса тем кандидатам, которые могут и готовы говорить на языке их региона. Эта ситуация известна и ряду других государств. Как показывает опыт, при такой ситуации не обязательно существует угроза интересам этих языковых меньшинств, особенно там, где действует система, которая в целом основывается на территориальном принципе, а политический строй и правопорядок в стране предоставляют такие гарантии, как требование квалифицированного большинства, чтобы воспрепятствовать принятию произвольных или несвоевременных изменений (см. выше п.17).

Франкоязычные избиратели округа Аль-Вильворд пользуются правом голоса и правом быть избранными на тех же законных условиях, что и

избиратели, говорящие на фламандском языке. Они ни в коей мере не теряют этих прав лишь на том основании, что им нужно голосовать либо за кандидатов, которые, принеся парламентскую присягу на французском языке, станут членами франкоязычной фракции Палаты или Сената и будут работать в Совете франкоговорящего сообщества, либо за кандидатов, которые, присягая на фламандском языке, станут членами фламандскоязычной фракции Палаты или Сената и Фламандского совета. Это не слишком большое ограничение, и оно не препятствует “свободному волеизъявлению народа при выборе законодательной власти” (см. выше пп. 51, 52 и 53 *in fine* выше).

На основании вышеизложенного Суд приходит к выводу, что нарушение статьи 3 протокола № 1, взятой отдельно, не имело места.

II. О предполагаемом нарушении статьи 14 Конвенции в сочетании со статьей 3 Протокола № 1

58. Г-жа Матье-Мозн и г-н Клерфейт утверждают также, что они являются жертвами неравенства в обращении по сравнению с депутатами, говорящими на фламандском языке и проживающими, как и они, в административном округе Аль-Вильворд. Поскольку это неравенство является следствием “политики ассимиляции” и стремления к “фламандской реконкисте”, его следует рассматривать как дискриминацию на основе языка и принадлежности к национальному меньшинству; заявители считают, что оно нарушает статью 14 Конвенции в сочетании со статьей 3 Протокола № 1.

59. Аргументы, на которых строятся вышеприведенные заявления, аналогичны тем, на которые ссылаются заявители, говоря о статье 3 Протокола № 1, взятой отдельно. В связи с этим Суд ограничивается отсылкой к тем доводам, по которым он уже отверг данные аргументы (см. п. 57 выше); и пришел к выводу об отсутствии какого бы то ни было “различия”, наносящего ущерб заявителям.

Таким образом, нет нарушения статьи 14 Конвенции.

ПО ЭТИМ ОСНОВАНИЯМ СУД

1. *Постановил* тринадцатью голосами против пяти, что нарушение статьи 3 Протокола № 1, взятой отдельно, места не имело;

2. *Постановил* четырнадцатью голосами против четырех, что нарушение статьи 14 Конвенции в сочетании со статьей 3 Протокола № 1 места не имело.

Совершено на французском и английском языках и оглашено на открытом заседании во Дворце прав человека. Страсбург, 2 марта 1987 года.

Марк-Андре
Грефье

Эйсен Рольф Риссдал
Председатель

В соответствии с п. 2 статьи 51 Конвенции и п. 2 статьи 52 Регламента к настоящему решению прилагаются отдельные мнения судей:

**СОВМЕСТНОЕ ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЕЙ
КРЕМОНА, БИНДШЕДЛЕР-РОБЕРТ, БЕРНХАРДТА,
ШПИЛЬМАНА И ВАЛТИКОСА**

Мы сожалеем, что не можем разделить мнение большинства членов Суда, поскольку нам представляется, что с точки зрения права положение, в котором оказались франкоязычные избиратели и депутаты административного округа Аль-Вильворд, несовместимо с обязательствами, взятыми на себя Бельгией на основании статьи 3 дополнительного Протокола № 1 к Конвенции как взятой отдельно, так и в сочетании со статьей 14 Конвенции.

Действующая в данном округе система (как административный округ он расположен во фламандском регионе, а по всем связанным с выборами вопросам он — с различными ограничениями — относится к избирательному округу Брюсселя) в соответствии со специальным законом от 8 августа 1980 г. (статья 29 § 1) приводит к тому, что депутаты и сенаторы, избранные от этого округа, не могут работать во Фламандском совете (орган, который безусловно имеет законодательные полномочия), если в Парламенте Бельгии они приносят присягу на французском языке; таким образом они не могут защищать интересы своего региона в ряде важных областей (таких, как обустройство территории, окружающая среда, жилье, экономическая политика, энергетика, занятость), в то время как депутаты, которые присягают на фламандском языке, автоматически становятся членами этого Совета. Франкоязычное население Аль-Вильворда составляет более 100 000 человек (при общей численности населения округа более 500 000 человек), при этом для избрания депутата в среднем необходимо от 22 000 до 25 000 голосов.

Конкретные последствия: если франкоязычные избиратели этого округа не проголосуют за кандидатов, говорящих на фламандском языке, то они не будут представлены в данном региональном Совете.

Подобное положение делает невозможным (как это и происходит на практике) представительство на региональном уровне франкоязычных избирателей Аль-Вильворда и, следовательно, не обеспечивает, по нашему мнению, “свободного волеизъявления народа при выборе законодательной власти”, как это требуется на основании статьи 3 Протокола № 1, и создает различие, основанное на языке, что противоречит статье 14 Конвенции.

Ни один из доводов, приведенных для оправдания данной несовместимости, не кажется нам убедительным.

Франкоязычные депутаты от Аль-Вильворда действительно могли бы работать в региональном (фламандском) Совете, если бы они согласились принести присягу на фламандском языке. Тем не менее в этом случае они потеряли бы в Парламенте свой статус франкоязычных депутатов, что помимо психологического и морального аспекта проблемы привело бы к важным политическим последствиям, учитывая ту роль, которую играют в Парламенте фракции, созданные по языковому принципу.

Аргумент, основанный на том, что по Конституции Бельгии депутаты — это представители всей нации, не является обоснованным в отношении региональных советов, которым на основании самой Конституции поручено следить за соблюдением интересов своих регионов, почему именно депутаты, избранные от этих регионов, получают право в них работать.

Равным образом нельзя сравнивать ограничения, о которых идет речь, с теми, которые часто наблюдаются в различных избирательных системах (например, ограничения, присущие мажоритарным системам и различным системам пропорционального представительства, или же установление определению числа избирателей, принявших участие в выборах, для того что они были признаны состоявшимися). Такие ограничения носят общий характер и применяются в равной степени ко всем избирателям, в то время как действующая в Аль-Вильворде система ограничивает право только франкоязычных избирателей и депутатов этого региона, основываясь исключительно на языковом критерии.

Наконец, нельзя утверждать, что ситуация, которую рассматривал Суд, имеет лишь одно-единственное решение: даже то, что она считается переходной, показывает, что рассматриваются или по крайней мере не исключаются и другие приемлемые решения. Например — (но мы ни в коем случае не считаем, что делаем конкретные предложения; это и не входит в нашу компетенцию) — можно было бы рассмотреть возможность предоставить различным франкоязычным депутатам округа Аль-Вильворд возможность участвовать в работе Фламандского совета, хотя они и присягали в Парламенте на французском языке, что не исключает того, что во Фламандском совете они будут говорить на фламандском языке, или же возможность проведения отдельных выборов на региональном и национальном уровнях при условии, что депутаты, избранные на региональном уровне, смогут участвовать в работе соответствующего регионального Совета. Но, естественно, само Правительство должно найти лучшие способы решения этой проблемы.

Использование свободы усмотрения не решает в данном случае проблему, поскольку эта свобода ограничивается реальным соблюдением гарантируемых прав.

ЗАЯВЛЕНИЕ СУДЬИ БЕРНХАРДТА

В коллективном особом мнении группы судей изложены доводы, по которым я счел нужным проголосовать за решение о наличии нарушения статьи 3 Протокола № 1. Вместе с тем я проголосовал за отсутствие нарушения статьи 14 Конвенции (в сочетании со статьей 3 Протокола), так как я считаю, что в этой связи не возникает никаких отдельных вопросов. Решающим является исключение ряда представителей из регионального Совета, а не какая-либо дискриминация.

СОВПАДАЮЩЕЕ МНЕНИЕ СУДЬИ ПИНЕЙРУ ФАРИНЬИ

1. Я голосовал за принятое решение, но при всем уважении к моим выдающимся коллегам я должен сказать, что меня крайне смущает п. 53.

2. Проблема законодательного корпуса, состоящего из двух или более палат, выходит за рамки нашего дела и не ставилась перед Судом. По

моему мнению, следовало бы ограничиться принципом *sub judice* и отложить рассмотрение вопроса о наличии двух палат до того времени (если оно наступит), когда этот вопрос возникнет в одном из дел, переданных в Суд.

3. В любом случае формулировка “или по крайней мере одной из ее палат, если их две или более” несовершенна и опасна.

В том виде, в котором она принята, эта формулировка может привести к созданию системы, противоречащей “волеизъявлению народа при выборе законодательной власти” или даже к возникновению корпоративной, элитарной или классовой системы, которая будет нарушать нормы демократии.

По моему мнению, следовало бы сказать: “Или по крайней мере одной из ее палат, если их две или более, но при двух условиях: большинство всех членов законодательной власти должны избираться, а палата (или палаты), чьи члены не избираются, не пользуются правами, которыми обладает палата, сформированная свободными выборами при тайном голосовании”.