



Дело «Мюжеманганго (Mugemangango) против Бельгии»¹

(Жалоба № 310/15)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ²

г. Страсбург, 10 июля 2020 г.

По делу «Мюжеманганго против Бельгии» Европейский Суд по правам человека, заседая Большой Палатой в составе:

Линос-Александра Сицилианоса, *Председателя Палаты Суда*,

Роберта Спано,
Йона Фридрика Кьельбро,
Ксении Туркович,
Ангелики Нуссбергер,
Пауля Лемменса,
Анны Юдковской,
Юлии Лаффранк,
Хелен Келлер,
Кшиштофа Войтычека,
Валерия Грицко,
Армена Арутюняна,
Стефани Муру-Викстрём,
Йована Илиевского,
Иваны Йелич,
Арнфинна Бордсена,
Раффаэло Сабато, *судей*,

а также при участии Йохана Каллеварта, *заместителя Секретаря Большой Палаты Суда*,
рассмотрев дело в закрытых заседаниях 4 декабря 2019 г. и 14 мая 2020 г.,

вынес в последнюю указанную дату следующее Постановление:

ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящее дело касается возникшего после выборов спора, в частности, в отношении процедуры рассмотрения жалобы заявителя, который требовал пересчета ряда избирательных бюллетеней в связи с предполагаемыми недостатками, допу-

щенными в ходе избирательного процесса. Он также жаловался на отсутствие гарантий от произвола и на отсутствие средства правовой защиты в независимом и беспристрастном органе. Заявитель ссылаясь на статью 3 Протокола № 1 к Конвенции и на статью 13 Конвенции.

ПРОЦЕДУРА

2. Дело было инициировано жалобой № 310/15, поданной против Королевства Бельгия в Европейский Суд по правам человека (далее – Европейский Суд) в соответствии со статьей 34 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) поданным Бельгии Жерменом Мюжеманганго (*Germain Mugemangango*) (далее – заявитель) 22 декабря 2014 г.

3. В Европейском Суде заявитель был представлен адвокатом М. Петре (*M. Pétre*), практикующей в г. Ла-Лувьер (*La Louvière*), а также адвокатами О. Штайном (*O. Stein*) и И. Флаше (*I. Flachet*), практикующими в г. Брюсселе. Власти Бельгии (далее также – власти государства-ответчика) были представлены Уполномоченным Бельгии при Европейском Суде И. Нидлиспахером (*I. Niedlispacher*), сотрудником Федерального министерства юстиции.

4. Жалоба была распределена во Вторую Секцию Европейского Суда (пункт 1 правила 52 Регламента Европейского Суда). 27 ноября 2017 г. жалоба была коммуницирована властям Бельгии. 11 июня 2019 г. Палата Второй Секции Европейского Суда в следующем составе: Роберта Спано, Председателя, Пауля Лемменса, Юлии Лаффранк, Валерия Грицко, Стефани Муру-Викстрём, Иваны Йелич и Арнфинна Бордсена, судей, а также при участии Стенли Найсмита, Секретаря Секции Суда, – уступила юрисдикцию в пользу Большой Палаты Европейского Суда. Ни одна из сторон не возражала против этого (статья 30 Конвенции и правило 72 Регламента Европейского Суда).

5. Состав Большой Палаты Европейского Суда был определен в соответствии с положениями пунктов 4 и 5 статьи 26 Конвенции и правила 24 Регламента Европейского Суда.

6. Заявители и власти Бельгии представили свои замечания по вопросу о приемлемости и по существу дела. Председатель Большой Палаты Европейского Суда предложил Европейской комиссии за демократию через право (далее – Венецианская комиссия) представить письменные замечания, так же как и властям Дании (пункт 2 статьи 36 Конвенции и пункт 3 статьи 44 Регламента Европейского Суда).

7. Открытое слушание по делу состоялось во Дворце прав человека в г. Страсбурге 4 декабря 2019 г. (правило 71 и пункт 3 правила 59 Регламента Европейского Суда).

¹ Перевод с английского языка А.С. Новиковой.

² Настоящее Постановление вступило в силу 10 июля 2020 г. в соответствии с пунктом 1 статьи 44 Конвенции (*примеч. редактора*).

В заседании Большой Палаты Европейского Суда приняли участие:

(а) со стороны властей Бельгии:

И. Нидлиспахер, сотрудник Федерального министерства юстиции, Уполномоченный Бельгии при Европейском Суде,

И. Леклер (*I. Leclercq*), сотрудница аппарата Уполномоченного Бельгии при Европейском Суде,

Ж.-К. Маркур (*J.-C. Marcourt*), председатель Парламента Валлонии,

Ф. Янссенс (*F. Janssens*), секретарь Парламента Валлонии,

Г. Ламбизон (*G. Lambison*), пресс-секретарь Парламента Валлонии,

С. Сальмон (*S. Salmon*), эксперт Парламента Валлонии, советники;

(b) со стороны заявителя:

Ж. Мюжеманганго, заявитель,

М. Петре, адвокат,

О. Штайн, адвокат, консультанты,

И. Флаше, адвокат,

Ж. Лоран (*J. Laurent*), адвокат,

К. Ван ден Бранде (*K. Van den Brande*), советники.

Европейский Суд заслушал выступления И. Нидлиспахер, И. Леклер, М. Петре и О. Штайна, а также их ответы на вопросы судей. После этого Председатель Большой Палаты Европейского Суда разрешил заявителю Ж. Мюжеманганго сделать краткое заявление по делу.

ФАКТЫ

I. ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ДЕЛА

8. Заявитель родился в 1973 году и проживает в г. Шарлеруа (*Charleroi*).

9. В момент подачи жалобы он был председателем отделения Рабочей партии Бельгии (*Parti du travail de Belgique*, далее – РТБ) в провинции Эно (*Hainaut*). Заявитель участвовал в выборах в Парламент Валлонского (*Wallonie*) региона (далее – Парламент Валлонии) 25 мая 2014 г. в качестве главного кандидата от партии РТБ-GO! в округе Шарлеруа провинции Эно.

10. Партия РТБ-GO! набрала 16 554 голоса, тем самым преодолев порог в 5% голосов, поданных в округе Шарлеруа. Заявитель объяснил, что с целью участия в системе «связанных списков», в рамках которой за список могут быть отданы все голоса, которые не были использованы «связанными списками» в других округах той же провинции, список должен был набрать 16 567,83 голосов в округе Шарлеруа. Таким образом, списку РТБ-GO! не хватило 14 голосов для того, чтобы получить место в Парламенте Валлонии в рамках системы «связанных списков». В таком случае данное место должно было бы принадлежать заявителю как главному кандидату из списка.

11. Кроме того, в округе Шарлеруа 21 385 избирательных бюллетеней были признаны незаполненными, испорченными или спорными.

12. На следующий день после выборов заявитель связался с главной избирательной комиссией округа Шарлеруа и провинции Эно с целью добиться пересчета избирательных бюллетеней, признанных незаполненными, испорченными или спорными в округе Шарлеруа. Избирательная комиссия отказала в пересчете вследствие отсутствия полномочий и направила заявителя в Парламент Валлонии.

13. 6 июня 2014 г. заявитель подал жалобу в Парламент Валлонии на основании статьи 31 Особого закона от 8 августа 1980 г. об институциональной реформе (далее – Особый закон), в которой требовал пересмотра 21 385 избирательных бюллетеней, признанных незаполненными, испорченными или спорными в округе Шарлеруа, и пересчета всех действительных голосов, поданных в бюллетенях, ошибочно признанных недействительными. В качестве обоснования своих требований он утверждал, что в ходе подсчета голосов в данном округе были выявлены многочисленные нарушения. Он объяснил, что эти нарушения могли повлиять на распределение мест среди различных избирательных списков и привести к закреплению за партией РТБ-GO! одного или двух мест ввиду того, что партии не хватило очень небольшого количества голосов. В частности, заявитель жаловался на следующее: наблюдатели, присутствовавшие на избирательных участках во время голосования, отметили усталость в качестве возможной причины ошибок при подсчете голосов, который иногда продолжался 12 часов без перерыва; материальные условия, в которых проходил подсчет голосов, были очень плохими; некоторые ошибки возникли в связи с тем, что избирательные участки были созданы поспешно в день выборов, и лица, которые обеспечивали процесс голосования и подсчета голосов, были недостаточно подготовлены; некоторые избирательные бюллетени были обнаружены спустя несколько дней после выборов, и невозможно было установить, были ли они подсчитаны или нет; ряд нарушений был установлен в связи с тем, что избирательные бюллетени были слишком большими по размеру по сравнению с маленькими избирательными урнами, в которые их надо было опускать, и в связи с тем, что красные карандаши, выданные избирателям, не оставляли отчетливого следа на розовых бюллетенях, если на них не нажимали достаточно сильно. Кроме того, несколько наблюдателей отметили, что в нарушение действующего законодательства избирательные бюллетени, на которых были отметки или символы, не позволявшие идентифицировать избирателя, были признаны испорченными, хотя эти голоса были действительными. Заявитель представил ряд свидетельских показаний и статей из прессы в подтверждение своих доводов.

14. Жалоба заявителя была рассмотрена комитетом Парламента Валлонии по проверке полномочий (далее – комитет по полномочиям), члены которого были избраны путем жеребьевки, в соответствии с правилом 7 регламента Парламента Валлонии (см. ниже § 29) 10–12 июня 2014 г.

15. 10 июня 2014 г. заявитель и его адвокат были заслушаны комитетом по полномочиям в ходе открытого заседания. Затем комитет провел тайное совещание. Согласно протоколу заседания комитета по полномочиям решение по жалобе заявителя было принято четырьмя из семи членов комитета, состав которого был определен в соответствии с пунктом 1 правила 7 регламента Парламента Валлонии. Один из членов комитета по полномочиям не присутствовал на заседаниях 11 и 12 июня и поэтому не мог принимать участия во всех обсуждениях принимаемого решения. Что касается двух других членов комитета по полномочиям, которые не участвовали в обсуждении решения по жалобе заявителя, в протоколе не содержится сведений относительно причин отсутствия их голосов. Власти Бельгии отметили в своих замечаниях по настоящему делу, что эти два члена комитета по полномочиям участвовали в выборах в качестве кандидатов в том же округе, что и заявитель, и по собственной инициативе решили не голосовать по жалобе заявителя. Согласно протоколу они, тем не менее, присутствовали в ходе обсуждений и голосования по жалобе заявителя.

16. После обсуждения состоялось голосование по первоначальному предложению объявить жалобу приемлемой для рассмотрения по существу, но необоснованной. Были поданы два голоса «за» и два – «против», и предложение было отклонено. После нового обсуждения, которое продолжалось более двух дней, комитет по полномочиям постановил тремя голосами «за» при одном – «против», что жалоба заявителя была приемлемой для рассмотрения по существу и обоснованной. Комитет по полномочиям предложил, чтобы незаполненные и испорченные бюллетени были проверены Федеральной государственной службой внутренних дел в свете соответствующего законодательства и циркуляров, и чтобы после этого голоса, поданные в округе Шарлеруа, были пересчитаны Федеральной государственной службой внутренних дел. Следовательно, комитет по полномочиям предложил не утверждать полномочия кандидатов, избранных в провинции Эно.

17. Шесть членов комитета по полномочиям, которые присутствовали на заседаниях, четырьмя голосами «за» при двух – «против» приняли доклад по всем поданным в комитет жалобам, который должен был быть представлен на пленарном заседании.

18. К заключению комитета по полномочиям по жалобе заявителя была приложена записка, в кото-

рой анализировалось, мог ли пересчет голосов повлиять на распределение мест. В ходе анализа были рассмотрены несколько возможных сценариев и был сделан вывод о том, что было очевидно, что как при наиболее чрезвычайном, так и при умеренном сценарии распределение мест в округе Шарлеруа могло измениться, если бы 21 385 незаполненных и испорченных бюллетеней были пересчитаны и впоследствии признаны действительными. Данное изменение также могло сказаться на распределении мест в других округах в провинции Эно в результате применения системы «связанных списков».

19. 13 июня 2014 г. комитет по полномочиям представил свои заключения на учредительном заседании Парламента Валлонии. Состоялось обсуждение заключений комитета. Они были отклонены 43 голосами «за» при 32 – «против». Все члены Парламента Валлонии, в том числе избранные в округе, в котором баллотировался заявитель, принимали участие в голосовании.

20. В тот же день все члены Парламента Валлонии проголосовали по вопросу об утверждении полномочий всех избранных парламентариев. Решение об утверждении полномочий было принято 43 голосами «за» при 28 – «против» и четырех воздержавшихся.

21. По итогам голосования по жалобе заявителя решение Парламента Валлонии было зафиксировано в документе, в котором были изложены основания для его принятия. Ссылаясь на заключения комитета по полномочиям, Парламент Валлонии отметил, прежде всего, что в записке, приложенной к докладу комитета, было указано, что распределение мест могло измениться, если бы 21 385 избирательных бюллетеней, признанных незаполненными, испорченными или спорными, были объявлены действительными, и что это изменение также могло затронуть распределение мест в других округах провинции Эно в результате системы «связанных списков». Однако количество голосов, недостающих партии заявителя, различалось в зависимости от возможного сценария и могло составлять от 15 до 1 582. При этом, по мнению Парламента Валлонии, большинство жалоб заявителя были связаны с неотъемлемыми особенностями избирательной системы в целом, а в задачу парламента не входило в рамках процедуры утверждения полномочий парламентариев ставить под сомнение юридическую действительность соответствующих норм. Некоторые жалобы, хотя и достойные сожаления, могли иметь место в ходе любых выборов и в большинстве избирательных округов. Кроме того, статьи из прессы, представленные заявителем, не являлись допустимыми доказательствами в контексте спора, касающегося выборов, а на свидетельские показания нужно было ссылаться в замечаниях к протоколам соответствующих избирательных участков, а не представлять их уже после всех событий. Парламент Валлонии далее указал, что количество избиратель-

ных бюллетеней, признанных незаполненными, испорченными или спорными, было ниже, чем на предыдущих выборах в июне 2009 года и потому само по себе не могло вызывать подозрений. В отличие от того, что утверждал заявитель, в теории и на практике выборов было установлено, что любой письменный знак, помимо выражающего голос избирателя, являлся незаконной отметкой по смыслу статьи 157 Избирательного кодекса и приводил к порче избирательного бюллетеня. Тем не менее часть членов Парламента Валлонии была обеспокоена тем, что избирательные бюллетени, заполненные не красным карандашом, были признаны испорченными в некоторых, но не во всех избирательных округах, и был принят во внимание тот факт, что, по мнению ряда свидетелей, некоторые избирательные бюллетени были объявлены испорченными ошибочно. В любом случае в жалобе заявителя не было указано на то, что эти потенциальные нарушения были зафиксированы в каком-либо официальном протоколе.

22. Мотивированное решение Парламента Валлонии было направлено заявителю заказным письмом 24 июня 2014 г.

СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

I. СООТВЕТСТВУЮЩЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО БЕЛЬГИИ

A. ЮРИСДИКЦИЯ В ОТНОШЕНИИ СПОРОВ, ВОЗНИКАЮЩИХ ПОСЛЕ ВЫБОРОВ

23. Статья 48 Конституции Бельгии гласит:

«Каждая палата проверяет полномочия своих членов и разрешает споры, возникающие по этому поводу».

24. Статья 31 Особого закона от 8 августа 1980 г. об институциональной реформе в соответствующих частях предусматривает следующее:

«(1) Каждый парламент [субъекта федерации] определяет действительность избирательных процедур в отношении своих членов и их заместителей.

Если выборы объявлены недействительными, все формальности должны быть выполнены снова, в том числе назначение кандидатов.

(2) Любые жалобы, касающиеся выборов, чтобы быть действительными, должны быть письменными, подписанными одним из кандидатов, и содержать данные о личности подателя жалобы и указание его места жительства.

Жалобы должны быть поданы в соответствующий парламент в течение десяти дней после публикации результатов выборов и в любом случае до утверждения полномочий; в момент получения жалобы соответствующий сотрудник аппарата

парламента выдает документ, подтверждающий ее получение.

(3) Каждый парламент утверждает полномочия своих членов и разрешает любые споры, возникающие в этой связи.

(4) Сотрудники аппаратов Парламента Валлонии и Парламента Фламандии для целей утверждения полномочий членов соответствующих ассамблей могут потребовать от административных властей направить им без взимания какой-либо платы любые документы, которые они считают необходимыми...».

25. Что касается выборов в Европейский парламент, связанные с ними споры регулируются в основном законодательством каждого государства – члена Европейского союза (статьи 8 и 12 Закона об избрании членов Европейского парламента путем прямого всеобщего голосования, приложенного к Решению Совета от 20 сентября 1976 г. № 76/787/ECSC, EEC, Euratom, с изменениями, внесенными Решением от 25 июня и 23 сентября 2002 г. № 2002/772/EC, Euratom), и Палата представителей Бельгии определяет действительность избирательных процедур, которые имели место в Бельгии, и любых жалоб, поданных в этом отношении (статья 43 Закона от 23 марта 1989 г. о выборах в Европейский парламент).

26. В соответствии с указанными выше положениями суды Бельгии систематически заявляют об отсутствии у них юрисдикции для рассмотрения связанных с выборами вопросов, будь то Конституционный суд (Постановления от 19 февраля 1987 г. № 34, от 23 февраля 2000 г. № 20/2020, от 21 июня 2000 г. № 81/2000 и от 13 октября 2009 г. № 152/2009), Кассационный суд (Cass., 18 октября 1995 г., Pasicrisie belge (Pas.), 1995, I, № 925, и Cass., 11 июня 2004 г., Chroniques de droit public (CDPK), 2004, № 553) или Государственный совет (CE № 13.893 от 13 января 1970 г., CE № 15.876 от 15 мая 1973 г., CE № 17.303 от 25 ноября 1975 г., CE № 22.250 от 12 мая 1982 г., CE № 24.614 от 12 сентября 1984 г., CE № 27.619 от 4 марта 1987 г., CE № 49.237 от 23 сентября 1994 г., CE № 53.170, 53.171 и 53.172 от 8 мая 1995 г., CE № 53.793 от 16 июня 1995 г., CE № 54.395 от 6 июля 1995 г., CE № 55.271 от 22 сентября 1995 г., CE № 118.570 от 24 апреля 2003 г., CE № 171.527 от 24 мая 2007 г., CE № 203.980 от 18 мая 2010 г., CE № 227.344 от 12 мая 2014 г. и CE № 227.788 от 20 июня 2014 г.).

27. Конституционный суд Бельгии постановил, что правило, согласно которому избранные законодательные органы пользуются наибольшей независимостью при выполнении своих обязанностей, следует из основных принципов демократической структуры государства. Такая независимость выражается, *inter alia*, в автономном осуществлении ими надзора в отношении собственных членов, как действительности их мандата, так и того, каким образом был получен данный мандат в ходе

выборов (см. Постановление от 23 февраля 2000 г. № 20/2020, пункт В.3). Соответственно, отсутствие судебного контроля призвано гарантировать независимость законодательных собраний по отношению к другим ветвям власти и потому не является явно необоснованным (см. *ibid.*, пункт В.6).

28. Что касается муниципальных выборов в Валлонском регионе и Брюссельском столичном регионе, жалоба может быть подана в Государственный совет (статья L4146–15 Кодекса местной демократии и децентрализации для Валлонского региона и статья 76bis Закона о муниципальных выборах для Брюссельского столичного региона соответственно). В отношении провинциальных выборов юрисдикцией наделен провинциальный совет (статья L4146–18 Кодекса местной демократии и децентрализации для Валлонского региона). Во Фламандском регионе жалобы, касающиеся муниципальных и провинциальных выборов, могут быть поданы в Совет по избирательным спорам (статья 203 Декрета от 8 июля 2011 г. об организации местных и провинциальных выборов и внесении изменений в муниципальный Декрет от 15 июля 2005 г., провинциальный Декрет от 9 декабря 2005 г. и Декрет от 19 декабря 2008 г. об организации государственных центров социального обеспечения). На решения Совета по избирательным спорам в Государственный совет могут быть поданы административные жалобы по вопросам права (статья 215 упомянутого выше Декрета от 8 июля 2001 г.).

В. ПРОЦЕДУРА ПРОВЕРКИ ПОЛНОМОЧИЙ В ПАРЛАМЕНТЕ ВАЛЛОНИИ

29. Правило 7 регламента Парламента Валлонии, касающееся проверки полномочий и закрепления мест, в редакции, действовавшей в период, относившийся к обстоятельствам дела, гласило:

«1. На первом пленарном заседании после обновления Парламента Валлонии создается комитет по проверке полномочий, семь членов которого назначаются путем жеребьевки.

Комитет назначает одного или нескольких из своих членов для доклада парламенту.

2. Документы, связанные с выборами, и любые жалобы, связанные с ними, рассматриваются комитетом.

3. Парламент Валлонии выносит решение по докладу комитета, и председатель объявляет избранными в Парламент Валлонии лиц, чьи полномочия были объявлены действительными...

6. Члены Парламента Валлонии, которые были объявлены избранными, но еще не принесли присягу, не могут участвовать в обсуждении или голосовании, за исключением вопросов, связанных с действительностью выборов...».

30. 28 июля 2017 г. в регламент Парламента Валлонии были внесены изменения. В настоящее

время он предусматривает, что при обновлении состава парламента создаются три комитета по полномочиям путем жеребьевки из числа членов, которые не представляют соответствующий округ. Только члены комитетов, назначенные подобным образом, могут присутствовать на заседаниях данных комитетов.

31. В соответствии с пунктом 3 правила 7 регламента Парламента Валлонии 25 апреля 2018 г. была утверждена процедура рассмотрения жалоб по вопросам выборов в Парламент Валлонии комитетом по полномочиям и этим парламентом, которая включает, в частности, следующие элементы: жалобы подлежат рассмотрению комитетом в публичном заседании, комитет может получать помощь экспертов, и сотрудник аппарата парламента должен присутствовать в ходе обсуждения и совещания (статья 6); податель жалобы должен быть заслушан (статья 5), и он может пользоваться помощью адвоката при даче объяснений (статья 8); члены комитета могут задавать вопросы, запрашивать документы, допрашивать свидетелей и принимать решение о пересчете избирательных бюллетеней до утверждения предлагаемого к принятию решения (статья 9); предлагаемое решение должно быть мотивированным и может быть дополнено запиской о перераспределении голосов между списками (статья 10). Затем пленарное заседание принимает решение по заключению комитета путем отдельного голосования по каждой жалобе (пункты 1 и 2 статьи 12). Если на пленарном заседании не будет набрано большинство голосов, доклады комитетов по полномочиям направляются обратно для утверждения нового предлагаемого решения после предоставления подателям жалоб возможности дать последующие объяснения (пункты 3 и 4 статьи 12). Решение, принятое на пленарном заседании, направляется подателю жалобы заказным письмом (статья 13).

II. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

А. ДОКУМЕНТЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО (ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ)

1. Кодекс лучших практик по вопросам выборов

32. В ходе 51-й и 52-й сессий 5–6 июля и 18–19 октября 2002 г. Венецианская комиссия утвердила Руководящие принципы относительно выборов и пояснительный доклад к ним (CDL-AD(2002)023). Данные два документа вместе составляют Кодекс лучших практик по вопросам выборов, который был одобрен Парламентской Ассамблеей и Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы в 2003 году. В соответствующих частях эти Руководящие принципы устанавливают:

«...3.3. Эффективная система обжалования

а. Обжалование по всем избирательным вопросам производится либо в избирательной комиссии, либо в суде. Обжалование в связи с выборами в парламент производится прежде всего непосредственно в парламенте. В любом случае должно допускаться окончательное обжалование в суде.

б. Процедура должна быть простой и не слишком сложной в формальном отношении, в частности, в отношении приемлемости.

с. Процедура обжалования, особенно полномочия и обязанности различных органов, должна быть четко прописана в законе с тем, чтобы избежать коллизии юрисдикций (как позитивной, так и негативной). Ни сторона, требующая обжалования, ни власти не должны иметь возможность выбирать орган по рассмотрению заявлений об обжаловании.

д. Орган по рассмотрению заявлений об обжаловании должен быть уполномочен рассматривать, в частности, такие вопросы, как право избирать, включая списки избирателей, и быть избранным, соответствие кандидатур установленным требованиям, должное соблюдение правил, регулирующих проведение избирательных кампаний, и результаты выборов.

е. Орган по рассмотрению заявлений об обжаловании должен быть уполномочен аннулировать выборы в тех случаях, когда существует опасность, что допущенные нарушения могли повлиять на их результаты. Он должен также иметь возможность аннулировать все результаты выборов или только результаты по отдельным избирательным округам или избирательным участкам. В случае аннулирования результатов голосования в соответствующем районе должны быть организованы новые выборы.

ф. Все кандидаты и избиратели, зарегистрированные по соответствующему избирательному округу, должны иметь право на обжалование. В отношении поступающих от избирателей заявлений об обжаловании результатов выборов могут устанавливаться разумные требования в отношении минимального числа избирателей.

г. Срок подачи и рассмотрения заявлений об обжаловании должен быть коротким (в первой инстанции от трех до пяти дней).

h. Необходимо гарантировать обжалующей стороне такой порядок разбирательства, при котором будут заслушаны обе стороны.

i. В тех случаях, когда в роли органа по рассмотрению заявлений об обжаловании выступает вышестоящая избирательная комиссия, она должна иметь возможность *ex officio* исправлять или аннулировать решения нижестоящих избирательных комиссий».

33. В соответствующих частях Пояснительного доклада предусматривается следующее:

«...3.3. Эффективная система обжалования

92. Если мы не хотим, чтобы положения закона о выборах были просто словами на бумаге, следует предусмотреть возможность свободного обжалования фактов несоблюдения закона о выборах

в органе по рассмотрению заявлений об обжаловании. Это относится, в частности, к результатам выборов: отдельные граждане могут оспорить их на основании нарушения процедур голосования. Это также относится к решениям, принятым накануне выборов, особенно в связи с правом участвовать в голосовании, списками избирателей и участием в выборах, удостоверением кандидатов, соблюдением норм, регулирующих избирательные кампании, и доступом к СМИ и финансированию партий.

93. Существуют два возможных решения:

– заявления об обжаловании могут направляться в обычные суды, в специальный суд или в конституционный суд;

– заявления об обжаловании могут направляться в избирательную комиссию. Этот вариант имеет целый ряд неоспоримых преимуществ, поскольку в состав комиссий входят высококвалифицированные специалисты, тогда как суды обладают меньшим опытом в вопросах, касающихся выборов. Однако в качестве меры предосторожности целесообразно установить в той или иной форме судебный надзор, сделав первой инстанцией для подачи заявлений об обжаловании комиссию более высокого уровня, а второй – компетентный суд.

94. Иногда предусматривается возможность подачи жалобы в парламент как в орган, который в состоянии вынести решение в связи со своими собственными выборами, однако это может привести к принятию политических решений. Такой порядок можно считать приемлемым в первую очередь там, где он уже существует в течение длительного времени, но в этом случае следует предусмотреть возможность обжалования в суде.

95. Процедура обжалования должна быть максимально короткой, особенно в связи с решениями, принимаемыми накануне выборов. При этом следует избегать двух ловушек: во-первых, процедура обжалования не должна тормозить выборный процесс, а во-вторых, поскольку решения по заявлениям об обжаловании не могут служить основанием для переноса даты выборов, они должны приниматься не после, а до выборов. Решения по результатам выборов также должны приниматься достаточно оперативно, особенно в условиях напряженной политической ситуации. Это означает, что сроки подачи заявлений об обжаловании должны быть очень короткими и что орган по рассмотрению заявлений об обжаловании должен принимать свое решение как можно более оперативно. Вместе с тем сроки подачи заявлений об обжаловании должны быть достаточно длительными, чтобы можно было подать заявление, гарантировать осуществление права на защиту и принять взвешенное решение. Сроки в три – пять дней для первой инстанции (в общей сложности для подачи заявлений об обжаловании и принятия решений) представляются вполне обоснованными для решений, принимаемых до выборов. Можно, однако, предусмотреть несколько больше времени для вынесения решений Верховным или Конституционным судом.

96. Кроме того, процедура должна быть простой, а избиратели должны иметь возможность воспользоваться специальным формуляром для пода-

чи заявления об обжаловании. Следует бороться с формализмом и избегать решений о неприемлемости обжалования, особенно в щекотливой политической ситуации.

97. Крайне важно также, чтобы процедура обжалования, особенно полномочия и функции различных участвующих в ней органов, была четко прописана в законе с тем, чтобы избежать любой позитивной или негативной коллизии юрисдикций. Ни обжалующая сторона, ни власти не должны иметь возможности выбирать орган по рассмотрению заявлений об обжаловании. Опасность того, что несколько органов по рассмотрению заявлений об обжаловании последовательно откажутся принимать решение, существенно возрастает в тех случаях, когда существует теоретическая возможность обращения с обжалованием либо в суды, либо в избирательную комиссию, или в тех случаях, когда полномочия различных судов, например, обычных судов и конституционного суда, разграничены недостаточно четко...

99. Круг лиц, имеющих право на подачу заявления об обжаловании, должен быть максимально широким. Любой избиратель данного округа и любой участвующий в выборах кандидат должен иметь право на подачу заявления об обжаловании. При этом представляется целесообразным установить требования в отношении минимального числа избирателей для обжалования результатов выборов.

100. Процедура обжалования должна носить судебный характер в том смысле, что необходимо гарантировать обжалующей стороне такой порядок разбирательства, при котором будут заслушаны обе стороны.

101. Важное значение имеют полномочия органов по рассмотрению заявлений об обжаловании. Они должны быть уполномочены аннулировать выборы, если нарушения могли повлиять на их результаты, то есть на распределение мест. Это общий принцип, однако следует оставлять возможность для его корректировки, то есть необязательно аннулировать результаты по всей стране или округу: вполне возможно аннулировать результаты лишь на каком-то одном избирательном участке. Это позволяет избежать двух крайностей: аннулирования выборов в целом в ситуации, когда нарушения повлияли лишь на небольшую территорию, и отказа от аннулирования под предлогом, что территория, на которой сказались нарушения, была слишком небольшой. На территориях, где результаты были аннулированы, выборы должны быть проведены повторно.

102. В тех случаях, когда в качестве органов по рассмотрению заявлений об обжаловании выступают комиссии более высокого уровня, они должны иметь возможность *ex officio* исправлять или аннулировать решения нижестоящих избирательных комиссий...».

2. Доклад об избирательном праве и управлении избирательными процессами в Европе

34. Доклад об избирательном праве и управлении избирательными процессами в Европе

(«Обобщенное исследование текущих трудностей и проблемных вопросов») был принят Советом по демократическим выборам на его 17-м заседании (г. Венеция, 8–9 июня 2006 г.) и Венецианской комиссией на ее 67-м пленарном заседании (г. Венеция, 9–10 июня 2006 г.). В соответствующих частях доклада говорится следующее:

«XII. Жалобы по вопросам выборов и ответственность за допущенные в ходе выборов нарушения»

...167. Процедуры обжалования и апелляции должны быть предусмотрены как минимум для каждого избирателя, кандидата и партии. При этом представляется целесообразным установить требования в отношении минимального числа избирателей для обжалования результатов выборов (CDL-AD(2002)023rev, § 99). Для того, чтобы соответствовать международным стандартам, процедуры обжалования и апелляции должны ясно предусматривать для избирателей, кандидатов и партий следующие права: право подавать жалобу, представлять доказательства в подтверждение жалобы, право на проведение публичного и справедливого слушания по поводу жалобы, на беспристрастное и транспарентное производство по жалобе, на эффективное и скорое средство правовой защиты, а также на обращение в апелляционный суд в случае, если в средстве правовой защиты отказано (см., например, CDL-AD(2004)027, § 111). На практике, однако, данные права не всегда соблюдаются. Иногда даже правдоподобные жалобы не могут привести к устранению неравенства.

168. По причине различия правовых и политических традиций для разрешения избирательных споров используются различные процедуры. Во многих устоявшихся демократиях Западной Европы (таких, как Франция, Германия, Италия или Соединенное Королевство) жалобы по вопросам выборов рассматриваются обычными административными или судебными органами, действующими в рамках особых процедур. И, напротив, во многих новых и развивающихся демократиях Центральной и Восточной Европы (и в других регионах мира) ответственность за разрешение жалоб по вопросам выборов делят между собой независимые избирательные комиссии и обычные суды...».

В. ДОКЛАДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ОРГАНИЗАЦИИ ПО БЕЗОПАСНОСТИ И СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЕВРОПЕ (ДАЛЕЕ – ОБСЕ)

35. В своем докладе от октября 2003 года, озаглавленном «Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах – участниках ОБСЕ», Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (далее – БДИПЧ) указало следующее:

«10.3 Участники выборов должны иметь возможность подавать жалобы, касающиеся всех аспектов проведения выборов, добиваться выслушивания их жалоб компетентными административными

или судебными органами и подавать апелляцию в судебную инстанцию соответствующего уровня. Избиратели должны иметь возможность подавать жалобы и апелляции, касающиеся нарушения их избирательных прав, включая право быть зарегистрированным в качестве избирателя».

36. В своем докладе от 19 октября 2007 г. по итогам наблюдения за федеральными парламентскими выборами 10 июня 2007 г. в Бельгии БДИПЧ указало следующее:

«Независимо от любых соображений, которые могут быть выражены по поводу существа [дел, переданных на рассмотрение комитетов по полномочиям обеих палат парламента,] и порядка их рассмотрения комитетами, принцип, согласно которому партии, выигравшие выборы, играют роль судей последней инстанции в избирательных спорах, является необычным и потенциально проблематичным. Определенно, такая система ставит под сомнение беспристрастность принимающего решение органа и эффективность средства правовой защиты, которое находится в распоряжении обжалующей стороны. В этом отношении некоторые из собеседников предложили наделить полномочиями по пересмотру решений [палат] парламента Конституционный суд.

Перечень обязательств и других принципов демократических выборов ОБСЕ требует, чтобы у обжалующих сторон была возможность подать жалобу по всем аспектам избирательного процесса в соответствующий суд...

Несмотря на устоявшиеся правовые основания для существующей процедуры обжалования, новый парламент должен рассмотреть возможность принятия мер для обеспечения беспристрастного разрешения избирательных споров, в том числе возможность обращения в суд».

37. В докладе миссии БДИПЧ по оценке потребностей от 8 апреля 2014 г. по поводу федеральных парламентских выборов в Бельгии 25 мая 2014 г. указывалось следующее:

«Решения и действия [главных окружных избирательных комиссий] в сфере проведения голосования, в том числе использования аббревиатур партий, а также решения, которыми кандидаты объявляются избранными до дня голосования, тоже могут быть обжалованы в Кассационный суд. Другие решения избирательных комиссий не могут быть обжалованы в суд, в частности, те, которые касаются результатов выборов, распределения мест и жалоб, поданных в день голосования. Данная практика не соответствует обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ. Вместо этого вновь избранная палата представителей имеет право рассматривать споры в последней инстанции при утверждении результатов выборов, и ее решение не может быть обжаловано. Единственное исключение касается решений о лишении вновь избранного парламентария его мандата в связи с нарушением правил финансирования избирательной кампании, которые могут быть обжалованы в Конституционный суд. Полномочия палаты представителей по утверждению избрания своих собственных членов без возможности обжалования в суд противоречат обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ,

и рекомендованной на международном уровне практике. ОБСЕ/БДИПЧ ранее рекомендовал властям рассмотреть возможность принятия мер для обеспечения беспристрастного рассмотрения избирательных споров, в том числе возможность обращения в суд».

С. ЗАМЕЧАНИЯ КОМИТЕТА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ООН

38. Статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах гарантирует право и возможность каждого гражданина принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей, голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей, допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

39. В своем Замечании общего порядка № 25 (57) от 27 августа 1996 г., принятом в соответствии с пунктом 4 статьи 40 Международного пакта о гражданских и политических правах (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7), Комитет по правам человека ООН указал следующее:

«20. Следует создать независимый орган для контроля за ходом выборов и для обеспечения их справедливости, беспристрастности и соответствия законам, отвечающим положениям Пакта. Государствам следует принять меры, гарантирующие выполнение требования о тайном голосовании в ходе выборов, включая заочное голосование, если такая система существует. Это означает, что избиратели должны быть защищены от какого бы то ни было давления или принуждения с целью разглашения их намерений при голосовании, а также от любого незаконного или произвольного вмешательства в процессы выборов. Отступление от этих прав несовместимо со статьей 25 Пакта. Необходимо гарантировать неприкосновенность урн для голосования и обеспечить подсчет голосов в присутствии кандидатов или их представителей. Требуется организовать независимую проверку правильности голосования или подсчета избирательных бюллетеней и обеспечить доступ к судебной или аналогичной процедуре проверки с тем, чтобы у избирателей не возникало сомнений в неприкосновенности бюллетеней и правильности подсчета голосов. В ходе голосования следует обеспечить независимый характер процедуры оказания помощи инвалидам, слепым или неграмотным лицам. Избиратели должны быть в полной мере проинформированы о вышеупомянутых гарантиях».

III. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫЕ МАТЕРИАЛЫ

40. Материалы, которыми располагает Европейский Суд относительно законодательства государств – членов Совета Европы, в частности, обзор

законодательства 38 государств-членов и информация, предоставленная Венецианской комиссией в отношении двух других государств-членов, свидетельствуют о следующем.

41. В пяти государствах (в Дании, Исландии, Люксембурге, Нидерландах и Норвегии), как и в Бельгии, жалобы на предполагаемую недействительность выборов рассматриваются самим парламентом, и обжалование решения последнего в судебном органе не предусмотрено.

42. В одном государстве (в Италии) предусмотрены две стадии процедуры. Результаты выборов пересматриваются, и решения по жалобам кандидатов и партий принимаются коллегиями, сформированными в рамках апелляционных судов, которые осуществляют контроль административного характера. Они принимают решение по поводу голосов и вычета оспариваемых голосов и передают результаты в Кассационный суд. Последний рассматривает жалобы, поданные на решения местных избирательных комиссий и по результатам внутреннего обжалования (*revisione in autotutela*). Он также объявляет результаты выборов, распределяет полученные места в парламенте и уведомляет об этом соответствующую палату. После того, как парламентарии были объявлены избранными Кассационным судом, соответствующие комитеты палат парламента рассматривают любые жалобы, обеспечивая соблюдение определенных гарантий (см. ниже § 47). Однако окончательное решение принимается каждой палатой на пленарном заседании.

43. В одном государстве (в Швеции) единственный орган по рассмотрению жалоб является коллегияльным, который отвечает перед парламентом. При этом возможность обращения в какой-либо судебный орган не предусмотрена. Члены данного органа избираются парламентом, его председатель должен быть постоянно действующим судьей.

44. В остальных 33 государствах предусмотрено судебное средство правовой защиты, в 14 государствах оно является прямым, то есть жалобы подаются напрямую в соответствующий суд, в 19 – судебный орган рассматривает дело во второй инстанции, обычно после того, как жалоба была рассмотрена центральной избирательной комиссией (в подавляющем большинстве государств Центральной и Восточной Европы), и иногда после вынесения решения парламента (в Германии) или органа исполнительной власти (в Швейцарии).

45. Суд, к юрисдикции которого относится рассмотрение споров, возникающих после выборов, могут отличаться в разных государствах. Это могут быть суд высшей инстанции (например, Конституционный суд, Верховный суд, Верховный административный суд или Высокий суд), особый суд по вопросам выборов или обычные административные суды.

46. Что касается процессуальных гарантий, то, когда спор рассматривается судом, законодатель-

ство страны обычно предусматривает тот же перечень процессуальных прав, которые имеют стороны в обычном судопроизводстве (соблюдение принципа состязательности, право представлять письменные и устные замечания, право на доступ к материалам дела, право на мотивированное и публичное решение и на получение юридической помощи). Публичное слушание предусмотрено не во всех государствах.

47. В государствах, где парламент является единственным органом, уполномоченным разрешать споры, касающиеся результатов выборов или распределения мест, подателям жалоб не предоставляются процессуальные гарантии в Дании, Исландии, Нидерландах и Норвегии. В Дании доклад, составленный парламентским комитетом, ответственным за рассмотрение жалобы, тем не менее, публикуется. В Италии обсуждения жалоб в соответствующих комитетах обеих палат парламента являются состязательными, и предусмотрен ряд процессуальных гарантий: проводится публичное слушание, податели жалоб могут представлять замечания и документы, быть представленными адвокатом, отвечать на анализ докладчика комитета и лично представлять итоговые устные замечания. Решение комитета затем направляется в соответствующую палату парламента для рассмотрения в пленарном заседании.

ПРАВО

I. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 3 ПРОТОКОЛА № 1 К КОНВЕНЦИИ

48. Заявитель жаловался на то, что отказ Парламента Валлонии пересчитать избирательные бюллетени, объявленные незаполненными, испорченными или спорными в округе Шарлеруа, после того, как данный орган выступил в качестве стороны и судьи по делу о рассмотрении жалобы заявителя, нарушил его право на участие в свободных выборах в качестве кандидата, гарантированное статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции, которая гласит:

«Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти».

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ЖАЛОБЫ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ ПО СУЩЕСТВУ

49. Европейский Суд считает, что эта жалоба не является явно необоснованной по смыслу подпункта «а» пункта 3 статьи 35 Конвенции. Он далее отмечает, что она не является неприемлемой по каким-либо иным основаниям. Следовательно, она должна быть объявлена приемлемой для рассмотрения по существу.

В. СУЩЕСТВО ЖАЛОБЫ

1. Доводы сторон

(а) Заявитель

50. Заявитель утверждал, что в соответствии со статьей 1 Протокола № 3 к Конвенции на власти Бельгии была возложена позитивная обязанность по проведению свободных выборов. Право на участие в выборах в качестве кандидата может быть подлинным и эффективным, если только соответствующие органы власти обеспечивают, что оно соблюдается в течение всего избирательного процесса и, в частности, если любые жалобы рассматриваются уполномоченным органом, способным провести эффективное рассмотрение жалоб. Однако в настоящем деле этого не произошло, поскольку Парламент Валлонии не был беспристрастен при принятии решения.

51. Заявитель отметил, что при наличии еще 14 голосов его партия выиграла бы, по крайней мере, одно дополнительное место, а он сам был бы избран. Недостаток голосов в действительности был вызван нарушениями, допущенными в ходе избирательного процесса. Тот факт, что избирательные бюллетени не были пересчитаны, создал неопределенность относительно воли избирателей. Комитет по полномочиям согласился с мнением заявителя, признав, что нарушения, на которые жаловался последний, были серьезными, должны были привести к пересчету голосов и могли изменить результаты выборов. Парламент Валлонии также подтвердил, что пересчет мог иметь последствия для (не)избрания заявителя.

52. Заявитель мог подать жалобу лишь в комитет по полномочиям, который один был уполномочен дать заключение по данному вопросу. Парламент Валлонии был единственным принимающим решение органом, и обращение в суд было невозможно. Заявитель ссылаясь на рекомендации Венецианской комиссии Совета Европы, замечания Комитета по правам человека ООН и выводы, сделанные Европейским Судом в Постановлении по делу «Гросару против Румынии» ((Grosaru v. Romania) от 2 марта 2010 г., жалоба № 78039/01). На этом основании заявитель утверждал, что по делу было допущено нарушение статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции.

53. Он указал, что, когда комитету по полномочиям было предложено дать заключение Парламенту Валлонии, комитет по полномочиям счел его жалобу обоснованной, но Парламент Валлонии не разделил данного мнения. Правом принятия решения в настоящем деле был наделен только Парламент Валлонии, то есть его члены, чье избрание могло быть поставлено под сомнение, если бы жалоба заявителя была признана обоснованной, и чьи интересы были прямо проти-

воположны интересам заявителя, поскольку они принадлежали к разным политическим партиям. Таким образом, у членов Парламента Валлонии была непосредственная и личная заинтересованность в исходе дела. Следовательно, по мнению заявителя, единственное доступное ему средство правовой защиты предоставлялось органом, который был как судьей, так и стороной по делу и не обеспечивал каких-либо гарантий беспристрастности.

54. Заявитель также утверждал, что отсутствовали какие-либо процессуальные гарантии в ходе рассмотрения его жалобы принимающим решение органом: дискреционные полномочия, которыми был наделен Парламент Валлонии, не были определены с достаточной четкостью в законодательстве страны, не было соблюдено ни право на справедливое и публичное рассмотрение его жалобы, ни право на прозрачное и беспристрастное решение. Кроме того, Парламент Валлонии принял решение, не заслушав заявителя и не обеспечив соблюдения его права на состязательность производства, и не предоставил ему возможность ознакомиться с доказательствами, на которых было основано его решение, и в случае необходимости ответить на них. Вместе с тем в предшествующей прецедентной практике Европейского Суда была установлена необходимость осуществления судебного контроля за применением избирательных норм.

55. Заявитель отметил следующее: именно тот факт, что в Бельгии существовала давняя демократическая традиция, требовал адаптации ее системы с целью обеспечения полного соответствия всех выборов этой традиции. Разделение властей не могло служить основанием для бельгийской системы рассмотрения споров, касающихся выборов, поскольку данный принцип должен рассматриваться как требующий создания подлинно демократического и плюралистического парламента и тем самым рассмотрения таких споров в судебном порядке. Заявитель ссылаясь на теорию права и на то обстоятельство, что ведущие авторы полагали, что существующая в Бельгии система проверки полномочий была устаревшей, не соответствующей современным потребностям и несовместимой с необходимостью сохранения независимости парламента и обеспечения основных прав и демократии.

(b) Власти Бельгии

56. Власти Бельгии утверждали, что ошибки, на которые ссылаясь заявитель, не подорвали достоверность результатов выборов и не помешали свободному волеизъявлению избирателей по вопросу избрания законодательного органа. Они отметили, что простая ошибка или нарушение сами по себе не означают, что выборы были неспра-

ведливыми, если были соблюдены общие принципы равенства, транспарентности, беспристрастности и независимости проведения выборов, как это было в настоящем деле. Действительно, выборы подробно регулировались законодательством, процессы подсчета голосов и определения результатов были прозрачными и открытыми, а Избирательный кодекс предусматривал различные меры для обеспечения нейтральности избирательных участков в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии. Власти Бельгии подчеркнули, что предполагаемые ошибки не были упомянуты в протоколах, составленных на избирательных участках, а также какими-либо политическими партиями, кроме РТБ.

57. Кроме того, Парламент Валлонии вынес решение по жалобе заявителя на основании допустимой и соразмерной оценки соответствующих фактов. Отметив основания оспариваемого решения, власти Бельгии пришли к выводу, что предполагаемые ошибки не могли считаться исключительно распространенными или серьезными. Кроме того, что касается последствий предполагаемых ошибок для результатов выборов, они ссылались на вывод Парламента Валлонии о том, что в одном из возможных сценариев партии заявителя не хватало бы 1 582 голоса. Тот факт, что избрание заявителя зависело от небольшого количества голосов, не являлся достаточным основанием для пересчета некоторых избирательных бюллетеней. Если бы так было сделано, это привело бы к дискриминации в отношении кандидатов из других округов.

58. Власти Бельгии считали, что преимуществом бельгийской системы проверки полномочий было ее структурирование вокруг одного недвусмысленного средства правовой защиты, что служило укреплению правовой определенности. Кроме того, данная система является частью конституционного наследия Бельгии, и она основана на конституционном принципе разделения властей. Данная система – один из механизмов, нацеленных на обеспечение парламентской независимости. Тот факт, что члены парламента могут рассматриваться «как судьи, так и стороны» по делу, был недостатком, компенсированным независимостью законодательного органа от исполнительной и судебной властей. Следовательно, нормы, регулирующие споры, возникающие после выборов, проистекали не из незначительного выбора, а из применения одного из основных принципов демократической доктрины.

59. Далее власти Бельгии утверждали, что дискреционные полномочия, которыми пользовались различные парламенты в Бельгии, не могли считаться чрезмерными: это было четко определено в статье 48 Конституции и в статье 31 Особого закона от 8 августа 1980 г. об институциональной реформе. Отметив, что ни Особый закон, ни

регламент Парламента Валлонии не устанавливали достаточно четкой процедуры для оспаривания действительности выборов, и, осознавая, что данная процедура уже не соответствовала демократическим критериям, которые в настоящее время признаны в европейских государствах, Парламент Валлонии, впервые рассматривая жалобу такого рода, воспользовался в деле заявителя парламентской автономией для обеспечения того, чтобы процедура рассмотрения жалобы соответствовала современным критериям, предоставив заявителю ряд процессуальных гарантий.

60. Власти Бельгии считали, что эти процессуальные гарантии были соответствующими и достаточными для предупреждения произвола. В настоящем деле члены парламента от округа, в котором баллотировался заявитель, не принимали участия в обсуждении или голосовании в комитете по полномочиям, что доказывало, что Парламент Валлонии, осуществляя дискреционные полномочия, обеспечивал предоставление комитетом наивысших гарантий беспристрастности. Кроме того, комитет по полномочиям рассмотрел жалобу заявителя в публичном заседании, и заявитель мог представить свои доводы и пользоваться помощью адвоката. Эти гарантии позволяли помешать созданию у заявителя впечатления, что соответствующие члены парламента оказывали чрезмерное влияние на процесс принятия решений, и избежать каких-либо обвинений в злоупотреблениях со стороны большинства. Наконец, власти Бельгии отметили, что предоставленные заявителю процессуальные гарантии не были закреплены в новом регламенте Парламента Валлонии.

2. Доводы третьих сторон

(а) Венецианская комиссия

61. Венецианская комиссия отметила, что система утверждения полномочий самими парламентами брала начало в XVI и XVIII веках, когда были приняты английский Билль о правах 1689 года и Конституция Соединенных Штатов Америки 1787 года. Впоследствии эта система была принята в европейских странах, поскольку в XIX веке последние перешли к парламентским системам. Данная система, прочно укоренившаяся в конституционной истории различных стран, была основана на особом подходе к разделению властей и на представлении о парламенте как о суверенном органе с особыми правами, на которые не могла посягать судебная власть. Тем не менее случаи злоупотреблений, которые имели место в ряде стран, свидетельствовали о необходимости передачи полномочий по рассмотрению избирательных споров независимым и беспристрастным органам и привели в некоторых странах к лишению парламентов

права надзора за избранием их членов. В конституциях, принятых в европейских странах в XX веке, как правило, право парламентов быть судьей на выборах, по крайней мере, в последней инстанции, было отменено, и большинство европейских государств теперь наделяли данным правом судебные органы, хотя средства правовой защиты, доступные в разных странах, по-прежнему значительно отличаются.

62. Венецианская комиссия утверждала, что в ходе свободных выборов избрание представителей должно соответствовать четким нормам, применение которых должно быть проверяемым и не оставлять места для неопределенности или произвола. Принцип верховенства права включает в себя принцип законности, который предполагает верховенство закона и соблюдение закона. Одним из других принципов верховенства права является то, что закон должен быть одинаков для всех: любые сомнения в этой связи способствуют недоверию и потому сомнению в полномочиях любого, кто допустил злоупотребление или подозревается в этом. Независимо от того, какой орган наделен полномочием рассматривать споры, касающиеся выборов, Венецианская комиссия утверждала, что данные принципы не могут соблюдаться без обеспечения процессуальных прав, таких как наличие эффективного средства правовой защиты и способа рассмотрения жалоб, основанного на принципах справедливого судебного разбирательства.

63. Соответственно, ссылаясь на Кодекс лучших практик по вопросам выборов (см. выше § 32), Венецианская комиссия подчеркивала, что данный кодекс не запрещает рассмотрение парламентами жалоб по поводу избрания их членов, однако окончательное рассмотрение жалобы должно осуществляться судом. Когда жалобы, связанные с выборами, не касаются политических вопросов, защита права на свободные выборы предполагает наличие судебного средства правовой защиты. То, какой суд рассмотрит жалобу, не имеет большого значения, важно, чтобы решение принималось органом, созданным на основании закона, независимым от законодательной и исполнительной властей или в особых случаях действующим абсолютно независимо и беспристрастно при разрешении юридических вопросов в ходе производства, которое является судебным по своему характеру, и потому обеспечивающим достаточные институциональные и процессуальные гарантии против произвола и политических решений.

64. Тем не менее, даже если предусмотрена возможность обращения с жалобой в парламент в первой инстанции, состав соответствующего органа и правила голосования должны оставлять как можно меньше места для ангажированных решений. Таким образом, прямые оппоненты должны во всех случаях быть исключены, а нор-

мы, касающиеся большинства голосов, которое требуется для принятия решений, должны обеспечивать справедливое представительство. Кроме того, Венецианская комиссия рекомендовала устанавливать процедуру, которая является простой, лишенной формализма и состязательной. Сроки для подачи жалоб и принятия решений должны быть короткими. Слушание должно быть публичным, а решения – мотивированными и объявляемыми публично.

(b) Власти Дании

65. Власти Дании отметили, что Конституция Дании 1849 года предусматривает систему проверки полномочий членов парламента, аналогичную бельгийской, рассматриваемой в настоящем деле. Созданная с целью обеспечения независимости парламента и его защиты от вмешательств со стороны монарха, данная система является неотъемлемой частью конституционной структуры, системы разделения властей, а также давно сложившихся и прочно укоренившихся демократических традиций Дании.

66. Власти Дании утверждали, что ни статья 3 Протокола № 1 к Конвенции, ни статья 13 Конвенции не требуют от государств упразднить издавна сложившиеся избирательные системы, в рамках которых парламента утверждали полномочия своих членов. По их мнению, когда Европейский Суд проверяет, предоставляла ли избирательная система достаточные гарантии против произвола, он должен проводить комплексную оценку всех имеющих значение факторов, в том числе, конкретного контекста и демократических традиций соответствующего государства. Когда затрагивается вопрос о свободных выборах, пределы допустимого для государства усмотрения являются широкими. Доступ к судебным средствам правовой защиты является только одним из многих факторов, которые надлежит принимать во внимание при определении соответствия системы проверки полномочий требованиям Конвенции. Европейский Суд должен придавать значительный вес дискреционным полномочиям парламента: если ясные и доступные правила и процедуры регулируют проведение выборов и тем самым ограничивают сферу дискреционных полномочий парламента, это значительно минимизирует риск произвола и принятия политически мотивированных решений и, следовательно, свидетельствует о том, что система обеспечивает справедливость и эффективность, как того требует Конвенция. Таким образом, отсутствие доступа к судебному средству правовой защиты в отношении решения парламента об утверждении полномочий его членов само по себе не нарушает статью 3 Протокола № 1 к Конвенции или эту же статью во взаимосвязи со статьей 13 Конвенции.

3. Мнение Большой Палаты Европейского Суда

(а) Принципы, установленные в прецедентной практике Европейского Суда по статье 3 Протокола № 1 к Конвенции

67. Демократия является фундаментальным элементом «европейского публичного порядка». Права, гарантированные статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции, являются ключевыми для создания и сохранения основ эффективной и подлинной демократии, в которой действует верховенство права, и потому крайне важными в конвенционной системе (см. среди многих прочих примеров Постановление Европейского Суда по делу «Матьё-Моэн и Клерфэй против Бельгии» (Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium) от 2 марта 1987 г., жалоба № 9267/81, § 47, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Жданок против Латвии» (Ždanoka v. Latvia) от 16 марта 2006 г., жалоба № 58278/00, §§ 98 и 103, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Ситаропулос и Якумопулос против Греции» (Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece) от 15 марта 2012 г., жалоба № 42202/07, § 63, и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Карачонь и другие против Венгрии» (Karácsóny and Others v. Hungary) от 17 мая 2016 г., жалоба №№ 42461/13 и 44357/13¹, § 141).

68. Статья 3 Протокола № 1 к Конвенции не предусматривает обязанности воздержанности или невмешательства, как в случае большинства гражданских и политических прав, но обязывает государство как наивысшего гаранта плюрализма принимать позитивные меры для «проведения» демократических выборов органов законодательной власти (см. упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Матьё-Моэн и Клерфэй против Бельгии» (Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium), § 50). Что касается способа выбора «законодательных органов», статья 3 Протокола № 1 к Конвенции устанавливает только то, что выборы должны быть «свободными», проводиться «с разумной периодичностью», «путем тайного голосования» и «в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа». При соблюдении данных условий государство не обязано «создавать определенную систему» (см. *ibid.*, § 54).

69. Статья 3 Протокола № 1 к Конвенции предусматривает некоторые позитивные обязательства процессуального характера, в частности, требование наличия в стране системы эффективного рассмотрения индивидуальных жалоб по вопросам, затрагивающим избирательные права

(см. Постановление Европейского Суда по делу «Намат Алиев против Азербайджана» (Namat Aliyev v. Azerbaijan) от 8 апреля 2010 г., жалоба № 18705/06, § 81 и *et seq.*, и Постановление Европейского Суда по делу «Давыдов и другие против Российской Федерации» (Davydov and Others v. Russia) от 30 мая 2017 г., жалоба № 75947/11², § 274). Наличие такой системы является одной из главных гарантий свободных и справедливых выборов (см. *ibid.*) и важной гарантией против произвола в избирательном процессе (см. Постановление Европейского Суда по делу «Петков и другие против Болгарии» (Petkov and Others v. Bulgaria) от 11 июня 2009 г., жалоба № 77568/01 и две другие жалобы, § 63). Данная система обеспечивает эффективное осуществление права голосовать и выдвигать свою кандидатуру на выборах, поддерживает общее доверие к государственному управлению избирательным процессом и является для государства важным средством выполнения его позитивного обязательства согласно статье 3 Протокола № 1 к Конвенции по проведению демократических выборов. Обязательство государства, предусмотренное статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции, и гарантированные ею права были бы иллюзорными, если бы в ходе всего избирательного процесса конкретные случаи, указывающие на то, что не обеспечивается проведение демократических выборов, не могли обжаловаться частными лицами в уполномоченный орган страны, способный эффективно рассмотреть дело (см. упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Намат Алиев против Азербайджана» (Namat Aliyev v. Azerbaijan), § 81, и упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Давыдов и другие против Российской Федерации» (Davydov and Others v. Russia), § 274).

70. Для того, чтобы рассмотрение жалоб было эффективным, процесс принятия решений по жалобам на результаты выборов должен сопровождаться адекватными и достаточными гарантиями, исключающими, в частности, любой произвол. Соответствующие решения должны приниматься органом, который представляет достаточные гарантии беспристрастности. Аналогичным образом дискреционные полномочия соответствующего органа не должны быть чрезмерными и должны быть определены достаточно четко в положениях внутригосударственного законодательства. Наконец, процедура должна гарантировать принятие справедливого, объективного и достаточно мотивированного решения (см. среди прочих примеров Постановление Европейского Суда по делу «Подкользина против Латвии» (Podkolzina v. Latvia) от 9 апреля 2002 г., жалоба № 46726/99, § 35, Постановление Европейского Суда по делу

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2016. № 12 (примеч. редактора).

² См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2018. № 2 (примеч. редактора).

«Ковач против Украины» (Kovach v. Ukraine) от 7 февраля 2008 г., жалоба № 39424/02, §§ 54–55, Постановление Европейского Суда по делу «Керимова против Азербайджана» (Kerimova v. Azerbaijan) от 30 сентября 2010 г., жалоба № 20799/06, §§ 44–45, и Постановление Европейского Суда по делу «Риза и другие против Болгарии» (Riza and Others v. Bulgaria) от 13 октября 2015 г., жалобы №№ 48555/10 и 48377/10, § 143).

71. В соответствии с принципом субсидиарности Европейский Суд не призван подменять собой внутригосударственные власти при толковании законодательства государства-ответчика или при оценке обстоятельств дела. В конкретном контексте споров, касающихся выборов, от Европейского Суда не требуется определять, нарушали ли указанные сторонами недостатки в избирательном процессе законодательство страны (см. упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Намат Алиев против Азербайджана» (Namat Aliyev v. Azerbaijan), § 77). Европейский Суд также не в состоянии устанавливать факты, пытаясь определить, имели ли предполагаемые недостатки место и могли ли они повлиять на результаты выборов. В связи с субсидиарным характером своей миссии Европейский Суд должен избегать того, чтобы выполнять роль суда первой инстанции в отношении вопросов факта, когда это не является неизбежным при обстоятельствах конкретного дела (см. упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Давыдов и другие против Российской Федерации» (Davydov and Others v. Russia), § 276). Вместе с тем Европейскому Суду следует определить, были ли соблюдены требования статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции, и убедиться, с более общей точки зрения, в том, что власти государства-ответчика выполнили свою обязанность по проведению выборов в свободных и справедливых условиях и обеспечили эффективное осуществление индивидуальных избирательных прав (см. Решение Комиссии по правам человека по делу «I.Z. против Греции» (I.Z. v. Greece) от 28 февраля 1994 г., жалоба № 18997/91, Решение Европейского Суда по делу «Бабенко против Украины» (Babenko v. Ukraine) от 4 мая 1999 г., жалоба № 43476/98, Постановление Европейского Суда по делу «Гахраманлы и другие против Азербайджана» (Gahramanli and Others v. Azerbaijan) от 8 октября 2015 г., жалоба № 36503/11¹, § 72, и упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Давыдов и другие против Российской Федерации» (Davydov and Others v. Russia), § 276).

72. Простая ошибка или недостаток избирательного процесса не могут *per se* означать, что выборы были несправедливыми, если общие

принципы равенства, транспарентности, беспристрастности и независимости при их организации и управления ими были соблюдены (см. упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Давыдов и другие против Российской Федерации» (Davydov and Others v. Russia), § 287). Понятие свободных выборов находится под угрозой, только если существуют доказательства процессуальных нарушений, которые могут исказить свободное волеизъявление народа и если эти жалобы не были эффективным образом рассмотрены на внутригосударственном уровне (см. *ibid.*, §§ 283–288).

73. Пределы усмотрения государств в данной сфере являются широкими (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хёрст против Соединенного Королевства (№ 2)» (Hirst v. United Kingdom) (№ 2) от 6 октября 2005 г., жалоба № 74025/01, § 61). Существуют многочисленные способы организации и управления избирательными системами и не менее многочисленные различия, помимо прочего, в историческом развитии, культурном разнообразии и политической мысли в Европе (см. *ibid.*, § 61, а также упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Жданок против Латвии» (Ždanoka v. Latvia), § 103, и упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Ситаропулос и Якумопулос против Греции» (Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece), § 66). Таким образом, Европейский Суд отмечал, что любое избирательное законодательство должно рассматриваться в свете политической эволюции соответствующей страны, и особенно, которые будут считаться недопустимыми в рамках одной системы, могут быть оправданы в рамках другой. Однако Европейский Суд подчеркивал, что пределы усмотрения государств в этой сфере ограничены обязанностью соблюдения фундаментального принципа, закрепленного статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции, а именно «свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти» (см. упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Матьё-Моэн и Клерфэй против Бельгии» (Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium), § 54, упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Подкользина против Латвии» (Podkolzina v. Latvia), § 33, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Тэнасе против Республики Молдова» (Tănase v. Moldova) от 27 апреля 2010 г., жалоба № 7/08², § 157, и Постановление Европейского Суда по делу «Чернеа против Румынии» (Cernea v. Romania) от 27 февраля 2018 г., жалоба № 43609/10, § 40).

¹ См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2015. № 12 (примеч. редактора).

² См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2020. № 1 (примеч. редактора).

(b) Принципы, установленные в прецедентной практике Европейского Суда в отношении парламентской автономии

74. Принципы, касающиеся парламентской автономии, были выработаны Европейским Судом в упомянутом выше Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Карачонь и другие против Венгрии» (Karácsony and Others v. Hungary), §§ 138–147, деле, которое касалось дисциплинарного производства, рассмотренного с точки зрения статьи 10 Конвенции. Они могут быть изложены нижеследующим образом. Парламент является уникальным форумом для дискуссий в демократическом обществе, который имеет фундаментально важное значение (§ 138). Существует тесная связь между демократическим характером политического режима и функционированием парламента (§ 141). Нормы, касающиеся внутреннего функционирования парламента, демонстрируют хорошо устоявшийся принцип парламентской автономии. В соответствии с данным принципом парламент может за исключением других полномочий и в пределах конституционных рамок регулировать свои собственные внутренние дела, например, состав своих органов. Это является частью «юрисдикционной автономии парламента» (§ 142). В принципе нормы, касающиеся внутреннего функционирования парламента стран как аспект парламентской автономии, относятся к сфере допустимых для Договаривающихся Государств пределов усмотрения (§ 143). Тем не менее пределы усмотрения в этой сфере зависят от ряда факторов (§ 144). Что касается статьи 10 Конвенции, Европейский Суд отметил, что дискреционные полномочия властей страны не являются неограниченными, но должны быть совместимыми с понятиями «эффективная политическая демократия» и «верховенство права», которые упомянуты в Преамбуле к Конвенции (§ 147).

(c) Применение вышеизложенных принципов в настоящем деле

75. Настоящее дело касается того, каким образом жалоба заявителя была рассмотрена соответствующими внутригосударственными органами власти. Заявитель указывал на недостатки избирательного процесса в округе Шарлеруа и требовал пересчета ряда избирательных бюллетеней в этом округе. Он утверждал, что, если бы этих недостатков не было, он был бы избран и получил бы место в Парламенте Валлонии.

76. Европейский Суд придерживается мнения, согласно которому распределение мест в парламенте имеет ключевое значение, имеющее прямые последствия для результатов выборов, фактор, которому Европейский Суд придает важное значение (см. упомянутое выше Решение Комиссии по правам

человека по делу «I.Z. против Греции» (I.Z. v. Greece), упомянутое выше Решение Европейского Суда по делу «Бабенко против Украины» (Babenko v. Ukraine) и упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Гросару против Румынии» (Grosaru v. Romania), § 46). Пределы усмотрения государств остаются широкими в данной сфере, но не могут исключать рассмотрения Европейским Судом вопроса о том, было ли то или иное решение произвольным или нет (см. упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Ковач против Украины» (Kovach v. Ukraine), § 55).

77. Необходимо также отметить, что заявитель требовал пересмотра избирательных бюллетеней, которые были объявлены незаполненными, испорченными или спорными, и пересчета действительных голосов, поданных в округе Шарлеруа. Он не требовал признания выборов недействительными и проведения новых выборов. В этой связи Европейский Суд придерживается мнения о том, что, когда недостатки подсчета голосов или избирательных документов могут повлиять на результаты выборов, справедливая процедура пересчета голосов является важной гарантией справедливости и успешности всего избирательного процесса (см. упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Керимова против Азербайджана» (Kerimova v. Azerbaijan), § 49).

78. Европейский Суд напоминает, однако, что понятие «свободные выборы» ставится под угрозу, только если существуют доказательства процессуальных нарушений, которые могут исказить свободное волеизъявление народа, и когда жалобы на такие нарушения не были эффективным образом рассмотрены на внутригосударственном уровне (см. выше § 72).

79. Таким образом, Европейский Суд должен проверить, во-первых, были ли утверждения заявителя достаточно серьезными и доказуемыми (i), и, во-вторых, были ли они эффективным образом рассмотрены (ii).

(i) Были ли утверждения заявителя достаточно серьезными и доказуемыми

80. В обоснование своей жалобы заявитель утверждал, что в ходе подсчета голосов был допущен ряд недостатков и ошибок, которые, по его мнению, ставили под сомнение результаты выборов в округе Шарлеруа. Власти Бельгии утверждали, что отмеченные указанные ошибки не подорвали достоверность результатов выборов.

81. Как было отмечено выше (см. выше § 71), в задачу Европейского Суда не входит установление фактов при попытке выяснить, имели ли предполагаемые недостатки место и могли ли они повлиять на результаты выборов. Вместе с тем Европейский Суд должен убедиться в том, что утверждения заявителя были достаточно серьез-

ными и доказуемыми (см. упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Давыдов и другие против Российской Федерации» (Davydov and Others v. Russia), § 289).

82. Европейский Суд отмечает, что в отличие от дел, в которых соответствующие внутригосударственные органы власти установили, что предполагаемые недостатки не повлияли на результаты выборов (см. упомянутое выше Решение Комиссии по правам человека по делу «I.Z. против Греции» (I.Z. v. Greece) и упомянутое выше Решение Европейского Суда по делу «Бабенко против Украины» (Babenko v. Ukraine)), в настоящем деле комитет по полномочиям установил, что при некоторых вариантах развития событий распределение голосов в округе Шарлеруа могло измениться, если бы незаполненные, испорченные и спорные избирательные бюллетени были в итоге признаны действительными. Это изменение также могло отразиться на распределении мест в других округах провинции Эно (см. выше § 18). Это было подтверждено пленумом Парламента Валлонии, хотя в его решении также были указаны сценарии, при которых списку партии заявителя не хватило бы не 14, а 1 582 голосов для того, чтобы пройти в рамках системы «связанных списков» (см. выше § 21).

83. Таким образом, в любом случае нельзя было исключать того, что заявитель мог бы быть избран в результате пересчета, которого он добивался. Следовательно, в отличие от того, что утверждали власти Бельгии, нельзя считать, что предполагаемые ошибки не подорвали достоверность результатов.

84. Кроме того, тот факт, что комитет по полномочиям решил, что жалоба заявителя была приемлемой для рассмотрения по существу и обоснованной, свидетельствует о том, что его утверждения не были явно лишены каких-либо оснований.

85. Вышеизложенные соображения являются достаточными для того, чтобы Европейский Суд пришел к выводу, что заявитель представил достаточно серьезные и доказуемые утверждения, которые могли привести к изменению распределения мест в парламенте.

86. Однако это необязательно означает, что Валлонский парламент должен был согласиться с требованием о пересчете. Несмотря на то, что пересчет голосов является важной гарантией справедливости избирательного процесса (см. выше § 77), Европейскому Суду не следует четко определять, какие меры должны были быть приняты властями Бельгии по жалобе заявителя. Вместе с тем в задачу Европейского Суда входит проверка эффективности права заявителя выдвигать свою кандидатуру на выборах. Это предполагает, что его утверждения, которые были достаточно серьезными и доказуемыми, должны были быть рассмотрены эффективным образом в соответствии с требованиями, изложенными ниже.

(ii) Было ли рассмотрение жалобы заявителя эффективным

87. Для того, что определить, была ли жалоба заявителя рассмотрена эффективным образом, Европейский Суд должен проверить, предоставляла ли соответствующая процедура, предусмотренная внутригосударственным законодательством, адекватные и достаточные гарантии, обеспечивающие, в частности, исключение любого произвола (см. выше § 70). Данные гарантии служат цели обеспечения соблюдения верховенства права в ходе процедуры рассмотрения избирательных споров и тем самым неприкосновенности выборов, таким образом гарантируется легитимность парламента, и последний может функционировать без риска какой-либо критики в отношении его состава. На карту поставлено сохранение доверия избирателей по отношению к парламенту (см., *mutatis mutandis*, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Венгерская партия двуххвостой собаки против Венгрии» (Magyar Kétfarkú Kutya Párt v. Hungary) от 20 января 2020 г., жалоба № 201/17¹, § 99). В этой связи данные гарантии обеспечивают надлежащее функционирование эффективной политической демократии и тем самым представляют собой предварительный шаг на пути к парламентской автономии.

88. Можно признать, что нормы, касающиеся внутреннего функционирования парламента, в том числе состава его органов, как аспект парламентской автономии, как правило, относятся в сфере усмотрения Договаривающихся Государств (см. выше § 74). Дискреционные полномочия внутригосударственных властей должны, тем не менее, быть совместимы с понятиями «эффективная политическая демократия» и «верховенство права», которые упомянуты в Преамбуле к Конвенции (см. *ibid.*). Следовательно, парламентская автономия может подлинным образом осуществляться только в соответствии с верховенством права.

89. Настоящее дело затрагивает спор, возникший после выборов и связанный с их результатами, то есть касающийся законности и легитимности состава вновь избранного парламента. В данном контексте цель заключается в том, чтобы обеспечить уважение «волеизъявления народа при выборе органов законодательной власти», в буквальном смысле статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции.

90. В связи с этим настоящее дело отличается от споров, которые могут возникнуть после действительных выборов кандидата, то есть в отношении парламентария в момент, когда состав законодательного органа уже был утвержден в соответствии с процедурой, действующей в соответствующей стране (см., например, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Карт про-

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2020. № 2 (примеч. редактора).

тив Турции» (Kart v. Turkey) от 3 декабря 2009 г., жалоба № 8917/05, которое касалось требований о лишении парламентского иммунитета, упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Подкользина против Латвии» (Podkolzina v. Latvia) и Решение Большой Палаты Европейского Суда по делу «Берлускони против Италии» (Berlusconi v. Italy) (исключение из списка подлежащих рассмотрению дел) от 27 ноября 2018 г., жалоба № 58428/13¹, связанные с лишением полномочий парламентариев; Постановление Европейского Суда по делу «G.K. против Бельгии» (G.K. v. Belgium) от 21 мая 2019 г., жалоба № 58302/10, которое касалось оспариваемой отставки сенатора, упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Карачонь и другие против Венгрии» (Karácsony and Others v. Hungary) в отношении назначения парламентариям штрафов за их поведение в здании парламента).

91. В настоящем деле, однако, в то время, когда жалоба заявителя рассматривалась и по ней было принято решение, и комитет по полномочиям, и Парламент Валлонии состояли из членов парламента, избранных на выборах, действительность которых и оспаривалась заявителем. Кроме того, в тот момент, когда Парламент Валлонии решил оставить жалобу заявителя без удовлетворения, полномочия его членов еще не были утверждены, и они еще не принесли присягу в соответствии с пунктами 1 и 6 правила 7 регламента Парламента Валлонии (см. выше § 29). Таким образом, парламент еще должен был быть учрежден.

92. Данный фактор необходимо принимать во внимание при определении значения, придаваемого Европейским Судом парламентской автономии, в ходе рассмотрения вопроса о соблюдении прав, гарантированных статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции.

93. В соответствии с прецедентной практикой Европейского Суда (см. выше § 70) его анализ будет касаться, в частности, (α) гарантий беспристрастности, предоставленных органам, принимающим решение, (β) пределов их дискреционных полномочий и тем, как они закреплены в законодательстве, и (γ) тому, обеспечивала ли действовавшая процедура принятие справедливого, объективного и достаточно мотивированного решения.

(α) Гарантии беспристрастности, предоставленные органам, принимающим решение

94. Прежде всего органы, ответственные за рассмотрение жалобы заявителя, должны были обеспечивать достаточные гарантии их беспристрастности (см. упомянутое выше Постановление

Европейского Суда по делу «Подкользина против Латвии» (Podkolzina v. Latvia), § 35, упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Ковач против Украины» (Kovach v. Ukraine), § 54, и упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Риза и другие против Болгарии» (Riza and Others v. Bulgaria), § 143).

95. В делах, рассмотренных с точки зрения пункта 1 статьи 6 Конвенции, в которых оспаривалась беспристрастность органов судебной власти, Европейский Суд приходил к выводу, что любой судья, в отношении которого существуют законные основания опасаться небеспристрастности, должен брать самоотвод (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Микаллеф против Мальты» (Micallef v. Malta) от 15 октября 2009 г., жалоба № 17056/06², § 98, и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Рамос Нуньес де Карвальо э Са против Португалии» (Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal) от 25 сентября 2018 г., жалоба № 55391/13 и две другие жалобы³, § 149). Он отметил, что даже видимость может иметь определенную важность в этом отношении (см. *ibid.*, а также Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Денисов против Украины» (Denisov v. Ukraine) от 25 сентября 2018 г., жалоба № 76639/11⁴, § 63).

96. Европейский Суд напоминает, что, как он постоянно указывает, споры, касающиеся выборов, не попадают в сферу действия статьи 6 Конвенции, поскольку они не затрагивают «гражданские права и обязанности» или «уголовное обвинение» (см. Постановление Европейского Суда по делу «Пьер-Блок против Франции» (Pierre-Bloch v. France) от 21 октября 1997 г., жалоба № 24194/94, §§ 51 и 53–59, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-VI, Решение Европейского Суда по делу «Шеминад против Франции» (Cheminade v. France) от 26 января 1999 г., жалоба № 31599/96, и упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Риза и другие против Болгарии» (Riza and Others v. Bulgaria), § 184). Тем не менее с учетом того факта, что статья 3 Протокола № 1 к Конвенции стремится укрепить доверие граждан к парламенту путем обеспечения его демократической легитимности (см. выше § 87), Европейский Суд полагает, что из данной статьи также следуют некоторые требования к органу, разрешающему споры, касающиеся выборов, и важность, которую может иметь видимость в этой связи.

97. В контексте права на свободные выборы, гарантированного статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции, необходимые гарантии беспристрастности направлены на обеспечение того, что решение принимается только по фактическим и юридическим,

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2019. № 1 (примеч. редактора).

² См.: там же. 2020. № 1 (примеч. редактора).

³ См.: там же. 2019. № 4 (примеч. редактора).

⁴ См.: там же. 2018. № 11 (примеч. редактора).

а не по политическим причинам. Рассмотрение жалобы на результаты выборов не должно представлять форум для политической борьбы между различными партиями (см., *mutatis mutandis*, «Рабочая партия Грузии против Грузии» (Georgian Labour Party v. Georgia) от 8 июля 2008 г., жалоба № 9103/04, § 108).

98. В этой связи Европейский Суд указывал, что парламентарии не могут быть «политически нейтральными» по определению (см. упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Жданок против Латвии» (*Ždanoka v. Latvia*), § 117). Следовательно, в рамках системы, подобной бельгийской, в которой парламент является единственным судьей по вопросу избрания своих членов, особое внимание должно уделяться гарантиям беспристрастности, предусмотренным во внутригосударственном законодательстве в отношении процедуры рассмотрения жалоб на результаты выборов.

99. В своей оценке Европейский Суд принимает во внимание в случае необходимости стандарты и рекомендации европейских и международных организаций, при этом, тем не менее, не рассматривая их как решающие (см., *mutatis mutandis*, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Муршич против Хорватии» (*Muršić v. Croatia*) от 20 октября 2016 г., жалоба № 7334/13¹, § 111). Так, в своем Кодексе лучших практик по вопросам выборов Венецианская комиссия отметила, что жалобы, направленные в парламент, который является единственным судьей в отношении его собственных выборов, могут привести к политическим решениям и что подобные жалобы допустимы в первой инстанции, но в таких случаях должна быть возможность обратиться в суд как в последнюю инстанцию (см. выше § 32). Она подчеркнула, что должны существовать адекватные институциональные и процессуальные гарантии против принятия политических и пристрастных решений (см. выше § 63).

100. Бюро по демократическим выборам и правам человека (БДИПЧ) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) выразило ту же озабоченность, что и Венецианская комиссия (см. выше §§ 35 и 36). Несколько раз в его докладах о Бельгии указывалось на то, что система, которая в настоящее время предусмотрена в законодательстве этой страны, не соответствует обязательствам по проведению демократических выборов, принятым на себя государствами – членами ОБСЕ (см. выше § 37).

101. Комитет по правам человека ООН также указывал, что по вопросам выборов должно проводиться независимое рассмотрение процесса голосования и подсчета голосов и должен обеспечиваться доступ к судебному пересмотру или иному

эквивалентному процессу, чтобы избиратели были уверены в достоверности процессов голосования и подсчета голосов (см. выше § 39).

102. С учетом вышеизложенного возникает вопрос о том, предоставляла ли система, предусмотренная законодательством Бельгии, в том виде, в каком она была применена при обстоятельствах настоящего дела, достаточные гарантии беспристрастности.

103. В этой связи Европейский Суд отмечает, что жалоба заявителя была изначально рассмотрена комитетом по полномочиям. В его состав входили семь членов, назначенные путем жеребьевки из тех лиц, кто был избран в Парламент Валлонии (см. выше § 29). Его членами являлись исключительно парламентарии, и от них не требовалось, чтобы они представляли различные политические группы, избранные в парламент.

104. Власти Бельгии утверждали, что два парламентария, которые входили в состав комитета по полномочиям и были избраны в том же округе, в котором баллотировался заявитель, не принимали участия в обсуждении или голосовании в рамках комитета, и заявитель не оспаривал этого. Однако Европейский Суд отмечает, что в момент событий настоящего дела в регламенте Парламента Валлонии или ином документе не было закреплено положения о самоотводе соответствующих парламентариев и что они воздержались от участия добровольно. Кроме того, заключения комитета по полномочиям указывали на то, что данные парламентарии, тем не менее, присутствовали при обсуждении жалобы заявителя и принимали участие в голосовании по окончательному докладу, который должен был быть представлен на пленарном заседании парламента и который содержал выводы по существу жалобы заявителя (см. выше § 16).

105. В любом случае заключение комитета по полномочиям было затем представлено на пленарном заседании Парламента Валлонии, который не согласился с выводами комитета. Как справедливо указал заявитель, в соответствии с законодательством Бельгии Парламент Валлонии был единственным органом, уполномоченным принимать решение по его жалобе (см. выше §§ 24 и 29). В ходе рассмотрения полномочий все вновь избранные члены Парламента Валлонии, полномочия которых должны были быть утверждены, принимали участие в голосовании по жалобе заявителя, в том числе те, кто был избран в округе, где баллотировался заявитель.

106. Таким образом, в нарушение рекомендаций Венецианской комиссии (см. выше §§ 32, 33 и 63) парламентарии, избранные в округе заявителя, которые являлись его прямыми оппонентами, не были отстранены от голосования на пленарном заседании Парламента Валлонии. Таким образом, решение было принято органом, в состав которого входили парламентарии, избрание которых могло

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2017. № 5 (примеч. редактора).

быть поставлено под сомнение, если бы жалоба заявителя была объявлена обоснованной, и интересы которых прямо противоречили интересам заявителя. Однако Европейский Суд ранее отмечал, что лицо, которое не было выбрано в парламент, имеет законные основания опасаться того, что большинство членов органа, который пересматривает законность выборов и в котором данные члены представляют другие политические партии, могут иметь интересы, противоположные его собственным (см. упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Гросару против Румынии» (Grosaru v. Romania), § 54).

107. Европейский Суд также напоминает, что он должен особо тщательно рассматривать любые меры, которые, как представляется, действуют исключительно или главным образом в ущерб оппозиции, особенно когда характер такой меры влияет на сами шансы оппозиционных партий прийти к власти в тот или иной момент в будущем (см. упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Тэнасе против Республики Молдова» (Tănase v. Moldova), § 179). В настоящем деле риски принятия политических решений, связанные с изложенными выше соображениями (см. выше §§ 103–106), не были исключены в результате применения соответствующих правил голосования. Решение по жалобе заявителя было принято простым большинством голосов. Подобное правило позволяло будущему большинству навязать свою точку зрения, несмотря на наличие значительного меньшинства. Таким образом, в нарушение рекомендаций Венецианской комиссии (см. выше § 64) правило голосования простым большинством голосов, которое было применено без какой-либо адаптации в настоящем деле, было неспособно защитить заявителя, кандидата от политической партии, которая не была представлена в Парламенте Валлонии до выборов 25 мая 2014 г., от принятия небеспристрастного решения.

108. Следовательно, жалоба заявителя была рассмотрена органом, который не обеспечивал достаточных гарантий беспристрастности.

(β) Дискреционные полномочия органа, принимающего решение

109. Европейский Суд установил, что дискреционные полномочия органа, принимающего решения по избирательным вопросам, не могут быть чрезмерными, они должны быть определены с достаточной точностью во внутригосударственном законодательстве (см. выше § 70). Соответствующие нормы должны быть достаточно ясными и определенными (см. упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Жданок против Латвии» (Ždanoka v. Latvia), § 108). Несмотря на то, что статья 3 Протокола № 1 к Конвенции не содержит явной

ссылки на «законность» мер, принятых государством, верховенство права, один из фундаментальных принципов демократического общества, неотъемлемо от всех статей Конвенции (см. Постановление Европейского Суда по делу «Амююр против Франции» (Amuur v. France) от 25 июня 1996 г., жалоба № 19776/92, § 50) и упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «G.K. против Бельгии» (G.K. v. Belgium), § 57). Из данного принципа вытекает обязательство государства создать регуляторные рамки для обеспечения его обязательств, предусмотренных в Конвенции в целом и в статье 3 Протокола № 1 к Конвенции в частности (см. Постановление Европейского Суда по делу «Паунович и Миливоевич против Сербии» (Paunović and Milivojević v. Serbia) от 24 мая 2016 г., жалоба № 41683/06, § 61).

110. В настоящем деле ни законодательство, ни регламент Парламента Валлонии в соответствующее время не предусматривали процедуры рассмотрения жалоб, поданных на основании статьи 31 Особого закона об институциональной реформе и правила 7 регламента Парламента Валлонии.

111. Два данных нормативных положения предоставляют Парламенту Валлонии исключительные полномочия по разрешению вопросов относительно действительности избирательных процессов и любых споров, возникающих относительно полномочий его членов. Они определяют состав комитета по полномочиям и предусматривают, что любые жалобы, касающиеся выборов, чтобы быть действительными, должны быть письменными, подписанными одним из кандидатов, содержать указание на личность подателя жалобы и адрес его места жительства, быть поданными в соответствующий парламент в течение 10 дней после публикации результатов выборов и в любом случае до утверждения полномочий. В этих положениях уточнялось, что комитету по полномочиям надлежало получать любые жалобы и документы, касающиеся выборов, и представлять доклад пленарному заседанию парламента, на котором принималось окончательное решение по докладу комитета.

112. Однако критерии, которые могли применяться Парламентом Валлонии при принятии решений по жалобам, подобным той, которая была подана заявителем, не были достаточно ясно определены в соответствующих положениях законодательства Бельгии (см., *mutatis mutandis*, упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Риза и другие против Болгарии» (Riza and Others v. Bulgaria), § 176). В данных положениях также не указывались последствия решений об удовлетворении жалобы, в данном конкретном случае – обстоятельства, при которых должен был быть проведен пересчет голосов или при которых выборы должны были быть признаны недействительными.

113. В этой связи Европейский Суд отмечает, что в своих замечаниях власти Бельгии отмети-

ли, что настоящее дело было первым, в котором Парламент Валлонии получил жалобу на основании статьи 31 Особого закона (см. выше § 59). Они также признали, что после получения жалобы заявителя Парламент Валлонии вынужден был отметить, что ни Особый закон, ни его собственный регламент не предусматривали достаточно четкой процедуры для обжалования действительности выборов (см. *ibid.*). По этой причине в настоящем деле была создана процедура с целью предоставления заявителю процессуальных гарантий.

114. При данных обстоятельствах Европейский Суд полагает, что дискреционные полномочия Парламента Валлонии не были определены с достаточной четкостью во внутригосударственном законодательстве.

(у) Гарантии принятия справедливого, объективного и мотивированного решения

115. Европейский Суд также приходил к выводу, что процедура рассмотрения споров, касающихся выборов, должна гарантировать принятие справедливого, объективного и достаточно мотивированного решения (см. упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Подкользина против Латвии» (*Podkolzina v. Latvia*), § 35, и упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Давыдов и другие против Российской Федерации» (*Davydov and Others v. Russia*), § 275).

116. В частности, податели жалоб должны иметь возможность изложить свою точку зрения и представить любые доводы, которые они полагают уместными, для защиты своих интересов в рамках письменной процедуры или в случае необходимости публичного слушания, таким образом обеспечивается их право на состязательность процесса. Кроме того, из публичного заявления соответствующего органа о мотивах решения должно быть ясно, что доводы подателя жалобы были должным образом рассмотрены и что на них был дан надлежащий ответ (см. упомянутое выше Решение Европейского Суда по делу «Бабенко против Украины» (*Babenko v. Ukraine*), упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Давыдов и другие против Российской Федерации» (*Davydov and Others v. Russia*), § 333–334, и упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «G.K. против Бельгии» (*G.K. v. Belgium*), §§ 60–61).

117. В настоящем деле ни Конституция Бельгии, ни законодательство, ни регламент Парламента Валлонии в редакции, которая действовала в период, относившийся к обстоятельствам дела, не предусматривали обязанности обеспечить гарантии такого рода в ходе процедуры утверждения полномочий (см. выше §§ 23–29).

118. Вместе с тем на практике заявителю были предоставлены некоторые процессуальные гарантии в ходе рассмотрения его жалобы комитетом по

полномочиям (см. выше § 15). И он, и его адвокат присутствовали на публичном заседании, а комитет по полномочиям мотивировал свое решение. Кроме того, решение Парламента Валлонии также было мотивированным и было вручено заявителю.

119. Однако Европейский Суд полагает, что гарантии, предоставленные заявителю в ходе данной процедуры, не были достаточными. При отсутствии предусмотренной соответствующими нормативными актами процедуры данные гарантии были результатом дискреционных решений *ad hoc*, принятых комитетом по полномочиям и пленарным заседанием Парламента Валлонии. Они не были ни доступными, ни предсказуемыми в своем применении (см. среди прочих примеров в отношении требований о качестве закона, которые являются общими для всей Конвенции, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Де Томмазо против Италии» (*De Tommaso v. Italy*) от 23 февраля 2017 г., жалоба № 43395/09¹, §§ 106–109). Европейский Суд повторяет, что требования статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции и других положений Конвенции являются гарантиями, а не простыми заявлениями о намерениях или практическими механизмами (см., *mutatis mutandis*, Постановление Европейского Суда по делу «Чонка против Бельгии» (*Čonka v. Belgium*) от 5 февраля 2002 г., жалоба № 51564/99, § 83). Это одно из последствий верховенства закона.

120. Кроме того, большинство гарантий были предоставлены заявителю только при рассмотрении его жалобы комитетом по полномочиям (см. выше § 118), у которого не было каких-либо прав принимать решение и с заключениями которого не согласился Парламент Валлонии. Бесспорно, Парламент Валлонии указал мотивы своего решения (см. *ibid.*). Однако он не объяснил, почему решил не соглашаться с мнением комитета по полномочиям, хотя комитет, ссылаясь на те же основания, что и парламент, пришел к выводу, что жалоба заявителя была приемлемой для рассмотрения по существу и обоснованной и что все избирательные бюллетени в округе Шарлеруа должны были быть пересчитаны Федеральной государственной службой внутренних дел (см. выше § 21²).

121. В этой связи Европейский Суд отмечает, что в 2017 году, намного позже событий настоящего дела, в регламент Парламента Валлонии были внесены изменения, и теперь предусмотрено создание путем жеребьевки трех комитетов по полномочиям из числа парламентариев, которые не представляют округ, которого касается жалоба (см. выше § 30). Кроме того, 25 апреля 2018 г. были приняты нормы, регулирующие процедуру рассмотрения

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2018. № 1 (примеч. редактора).

² Так в тексте. Возможно, имеется в виду § 16 настоящего Постановления (примеч. редактора).

жалоб по поводу выборов в Парламент Валлонии. Данные нормы предусматривают ряд процессуальных гарантий: жалобы рассматриваются комитетом по полномочиям в публичном заседании, податель жалобы должен быть заслушан и может пользоваться помощью адвоката при даче объяснений, члены комитета могут задавать вопросы, запрашивать документы, допрашивать свидетелей и принимать решение о пересчете избирательных бюллетеней до утверждения предлагаемого к принятию решения, предлагаемое решение должно быть мотивированным (см. выше § 31).

(iii) Заключение

122. Следовательно, жалоба заявителя была рассмотрена органом, который не обеспечивал необходимые гарантии беспристрастности (см. выше § 108) и чьи дискреционные полномочия не были определены с достаточной четкостью во внутригосударственном законодательстве (см. выше § 114). Гарантии, предоставленные заявителю в ходе процедуры, также были недостаточными, поскольку были предоставлены на дискреционной основе (см. выше § 119). Таким образом, Европейский Суд приходит к выводу, что жалобы заявителя не были рассмотрены в рамках процедуры, которая обеспечивала адекватные и достаточные гарантии предупреждения произвола и обеспечения их эффективного рассмотрения в соответствии с требованиями статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции.

123. Соответственно, по делу было допущено нарушение статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции.

II. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 13 КОНВЕНЦИИ ВО ВЗАИМОСВЯЗИ СО СТАТЬЕЙ 3 ПРОТОКОЛА № 1 К КОНВЕНЦИИ

124. Заявитель также жаловался на то, что его жалоба в Парламент Валлонии не являлась эффективным средством правовой защиты по смыслу статьи 13 Конвенции, которая гласит:

«Каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве».

125. В делах, касающихся споров, возникающих после выборов, Европейский Суд проводил различие в зависимости от того, был ли спор рассмотрен судебным органом на внутригосударственном уровне (см. среди прочих примеров упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Риза и другие против Болгарии» (*Riza and Others v. Bulgaria*), § 94, и упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Паунович и Миливоевич против Сербии» (*Paunović and Milivojević v. Serbia*), § 68, с дальнейшими ссылками). Если внутригосударственное законодательство доверяет рассмотрение споров, возникающих после выборов, судебному органу, Европейский Суд рассматривает дело только с точки зрения статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции, полагая, что не требуется отдельного рассмотрения вопроса с точки зрения статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции (см., например, упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Подкользина против Латвии» (*Podkolzina v. Latvia*), § 45, упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Керимова против Азербайджана» (*Kerimova v. Azerbaijan*), §§ 31–32, упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Гахраманлы и другие против Азербайджана» (*Gahramanli and Others v. Azerbaijan*), § 56, упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Давыдов и другие против Российской Федерации» (*Davydov and Others v. Russia*), § 200, и Постановление Европейского Суда по делу «Абдалов и другие против Азербайджана» (*Abdalov and Others v. Azerbaijan*) от 11 июля 2019 г., жалобы №№ 28508/11 и 33773/18, § 108) или что на основании данной статьи не возникает отдельных вопросов (см. упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Риза и другие против Болгарии» (*Riza and Others v. Bulgaria*), § 95).

126. Вместе с тем, когда спор, возникший после выборов, не был рассмотрен судебным органом на внутригосударственном уровне, Европейский Суд проводит отдельное рассмотрение жалобы на предполагаемое нарушение статьи 13 Конвенции (см. упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Гросару против Румынии» (*Grosaru v. Romania*), упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Паунович и Миливоевич против Сербии» (*Paunović and Milivojević v. Serbia*). Следовательно, поскольку в настоящем деле спор не был рассмотрен судебным органом, Европейский Суд отдельно рассмотрит жалобу на предполагаемое нарушение статьи 13 Конвенции.

127. Европейский Суд далее отмечает, что данная жалоба неразрывно связана с жалобой, которая была рассмотрена выше, и, соответственно, также должна быть объявлена приемлемой для рассмотрения по существу.

А. ДОВОДЫ СТОРОН

128. Заявитель утверждал, что единственное доступное ему средство правовой защиты в настоящем деле, то есть обращение с жалобой в Парламент Валлонии, не могло считаться эффективным ввиду отсутствия беспристрастности данного органа.

129. Власти Бельгии утверждали, что средство правовой защиты, предусмотренное в законодательстве Бельгии о жалобах в Парламент Валлонии, предоставляло возможность рассмотрения любых связанных с выборами жалоб со

стороны кандидатов. Тот факт, что полномочиями по рассмотрению таких жалоб был наделен несудебный орган, сам по себе не является несовместимым со статьей 13 Конвенции, поскольку пределы усмотрения государств в данной сфере являются широкими. Таким образом, в Бельгии было общепризнано то, что процесс рассмотрения поданных в Парламент Валлонии жалоб по вопросам выборов был судебным по своему характеру. Власти государства-ответчика привели примеры из парламентской истории Бельгии, когда выборы признавались недействительными, а голоса пересчитывались с целью доказать, что система также была эффективной в своем применении. Следовательно, они утверждали, что у заявителя был доступ к эффективному средству правовой защиты в органе, который был вправе рассматривать его жалобу и чьи полномочия были определены законом, гарантируя беспристрастность его решения. Особенности институциональной системы Бельгии означали, что парламентская автономия была и оставалась наилучшим способом для того, чтобы Парламент Валлонии надлежащим образом соответствовал требованиям эффективного средства правовой защиты.

В. МНЕНИЕ БОЛЬШОЙ ПАЛАТЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА

1. Принципы, установленные в прецедентной практике Европейского Суда

130. Статья 13 Конвенции гарантирует наличие на внутригосударственном уровне средства правовой защиты в отношении гарантированных Конвенцией прав и свобод в какой бы форме они ни были закреплены в правовом порядке страны. Таким образом, статья 13 Конвенции требует наличия средства правовой защиты для рассмотрения по существу «доказуемой жалобы» на предполагаемое нарушение Конвенции и предоставления соответствующего возмещения (см., *mutatis mutandis*, Постановление Европейского Суда по делу «Чahal против Соединенного Королевства» (Chahal v. United Kingdom) от 15 ноября 1996 г., жалоба № 22414/93, § 152, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудла против Польши» (Kudła v. Poland) от 26 октября 2000 г., жалоба № 30210/96, § 157, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Общественная организация “Центр правовых ресурсов” в интересах Валентина Кэмпейну против Румынии» (Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania) от 17 июля 2014 г., жалоба № 47848/08¹, § 148, и Постановление

Большой Палаты Европейского Суда по делу «N.D. и N.T. против Испании» (N.D. and N.T. v. Spain) от 13 февраля 2020 г., жалобы №№ 8675/15 и 8697/15², § 240).

131. Пределы обязательства, предусмотренного статьей 13 Конвенции, различаются в зависимости от характера жалобы заявителя. Однако средство правовой защиты, наличия которого требует статья 13 Конвенции, должно быть «эффективным» как на практике, так и в законодательстве (см., например, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Ильхан против Турции» (İlhan v. Turkey) от 27 июня 2000 г., жалоба № 22277/93, § 97, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хлаифия и другие против Италии» (Khlaifia and Others v. Italy) от 15 декабря 2016 г., жалоба № 16483/12, § 268, и упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Де Томмазо против Италии» (De Tommaso v. Italy), § 179). «Эффективность» «средства правовой защиты» по смыслу статьи 13 Конвенции не зависит от гарантированности благоприятного для заявителя результата. Аналогичным образом «государственный орган», упомянутый в данной статье Конвенции, необязательно должен быть судебным, но, если он не является таковым, его полномочия и гарантии, которые он предоставляет, имеют значение для определения того, было ли средство правовой защиты эффективным. Кроме того, даже если одно средство правовой защиты само по себе полностью не соответствует требованиям статьи 13 Конвенции, совокупность средств, предусмотренных во внутригосударственном законодательстве, может им соответствовать (см. упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудла против Польши» (Kudła v. Poland), § 157, и упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хлаифия и другие против Италии» (Khlaifia and Others v. Italy), § 268).

2. Применение вышеизложенных принципов в настоящем деле

132. Поскольку Европейский Суд решил, что по делу было допущено нарушение статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции (см. выше § 123), можно сделать вывод о том, что жалоба заявителя была «доказуемой». Следовательно, в его распоряжении должно было быть эффективное средство правовой защиты для обращения с жалобой на нарушение его прав, гарантированных Конвенцией и Протоколом к ней, и ему должно было быть предоставлено соответствующее возмещение (см. упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2017. № 12 (примеч. редактора).

² См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2020. № 4 (примеч. редактора).

Суда по делу «Де Томмазо против Италии» (De Tommaso v. Italy), § 181).

133. Возникает вопрос о том, было ли средство правовой защиты, доступное заявителю для того, чтобы оспорить результаты выборов и добиться пересчета некоторых избирательных бюллетеней в его округе, «эффективным» в том смысле, что оно могло либо предотвратить предполагаемое нарушение, либо прекратить его, либо предоставляло заявителю надлежащее возмещение за любое нарушение, которое уже было допущено.

134. В настоящем деле заявитель имел и использовал возможность обратиться с жалобой в Парламент Валлонии на результаты выборов. В рамках ныне существующей в Бельгии системы после вынесения решения Парламентом Валлонии отсутствует возможность воспользоваться иным средством правовой защиты в судебном или ином органе. Законодательство Бельгии наделяет Парламент Валлонии исключительными полномочиями по разрешению вопросов о действительности выборов своих членов (см. выше § 24). В соответствии с данными положениями суды систематически заявляют об отсутствии у них юрисдикции для рассмотрения связанных с выборами вопросов (см. выше § 26).

135. В рамках рассмотрения жалобы заявителя на нарушение статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции Европейский Суд пришел к выводу, что процедура обращения с жалобами в Парламент Валлонии не обеспечивала адекватных и достаточных гарантий эффективного рассмотрения жалоб заявителя (см. выше § 122). Следовательно, при отсутствии таких гарантий это средство правовой защиты также не может считаться «эффективным» по смыслу статьи 13 Конвенции.

136. Данный вывод является достаточным для того, чтобы Европейский Суд пришел к заключению, что по делу было допущено нарушение статьи 13 Конвенции во взаимосвязи со статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции.

137. Европейский Суд считал, что «государственный орган», упомянутый в статье 13 Конвенции, необязательно должен быть судебным в строгом смысле слова (см. упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудла против Польши» (Kudła v. Poland), § 157, и упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Общественная организация “Центр правовых ресурсов” в интересах Валентина Кэмпану против Румынии» (Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeneanu v. Romania), § 149). В деле, касающемся возникшего после выборов спора по поводу результатов выборов и распределения мест, необходимо и достаточно, чтобы уполномоченный орган обеспечивал требуемые гарантии беспристрастности, чтобы его дискреционные полномочия были определены в должной мере четко во внутригосударственном

законодательстве и чтобы процедура обеспечивала эффективные гарантии справедливого, объективного и достаточно мотивированного решения (см. выше § 70).

138. Принимая во внимание принцип subsidiarity и разнообразие избирательных систем в Европе (см. выше §§ 40–47), в задачу Европейского Суда не входит указывать, какой тип средства правовой защиты должен быть предоставлен, чтобы соответствовать требованиям Конвенции (см., *mutatis mutandis*, упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Пауновичи Миливоевич против Сербии» (Paunović and Milivojević v. Serbia), § 60). Данный вопрос, тесно связанный с принципом разделения властей, относится к сфере широко допустимого для государств усмотрения по вопросам организации их избирательных систем (см. упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хёрст против Соединенного Королевства (№ 2)» (Hirst v. United Kingdom) (№ 2), § 61, и упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Жданок против Латвии» (Ždanoka v. Latvia), § 115, с дальнейшими ссылками).

139. При этом необходимо отметить, что судебное и квазисудебное средство правовой защиты в первой инстанции или после решения несудебного органа, как правило, соответствуют требованиям статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции.

III. ПРИМЕНЕНИЕ СТАТЬИ 41 КОНВЕНЦИИ

140. Статья 41 Конвенции гласит:

«Если Суд объявляет, что имело место нарушение Конвенции или Протоколов к ней, а внутреннее право Высокой Договаривающейся Стороны допускает возможность лишь частичного устранения последствий этого нарушения, Суд, в случае необходимости, присуждает справедливую компенсацию потерпевшей стороне».

A. УЩЕРБ

1. Материальный ущерб

141. Заявитель утверждал, что в результате утраты возможности быть избранным в Парламент Валлонии ему был причинен ущерб, который подлежит возмещению. Принимая во внимание обстоятельства дела, он оценивал утрату возможности быть избранным с вероятностью около 75%. С учетом всех выплат, которые ему полагались в случае избрания, и за вычетом вознаграждения, которое он получал за свою профессиональную деятельность, на период соответствующего срока полномочий парламентария, он оценил причиненный ему материальный ущерб в размере 108 415,16 евро.

142. Власти Бельгии утверждали, что данное требование должно было быть отклонено в связи с отсутствием доказательств того, чтобы заявитель был бы избран, если бы избирательные бюллетени были пересчитаны.

143. Европейский Суд считает, что он не может строить домыслы относительно того, какими были бы результаты избирательного процесса, если бы он сопровождался адекватными и достаточными гарантиями, обеспечивающими эффективное рассмотрение жалобы заявителя (см. упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Гросару против Румынии» (Grosaru v. Romania), § 67). Таким образом, он отклоняет требование заявителя о возмещении материального ущерба.

2. Моральный вред

144. Заявитель утверждал, что тот факт, что он не имел возможности воспользоваться эффективным средством правовой защиты в действительно беспристрастном и независимом органе по такому основополагающему для демократии вопросу, как избирательный процесс, заставил его испытать глубокое чувство несправедливости. В связи с этим он просил присудить ему компенсацию морального вреда в размере 2 000 евро.

145. Власти Бельгии утверждали, что между этим требованием и любыми нарушениями Конвенции, которые Европейский Суд может обнаружить, отсутствует причинно-следственная связь. По их мнению, возможная констатация факта нарушения сама по себе будет являться справедливой компенсацией для заявителя.

146. С учетом обстоятельств дела Европейский Суд полагает, что рассматриваемое производство, бесспорно, причинило заявителю моральный вред, в отношении которого констатация факта нарушения не является достаточной справедливой компенсацией (см. упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «G.K. против Бельгии» (G.K. v. Belgium), § 73). В связи с этим Европейский Суд присуждает заявителю требуемую им сумму, а именно 2 000 евро.

В. СУДЕБНЫЕ РАСХОДЫ И ИЗДЕРЖКИ

147. Заявитель предоставил расчет стоимости услуг и расходов адвокатов, которые его представляли. Почасовая ставка адвокатов составляла 80 евро. Предоставив счета в подтверждение своих требований, заявитель просил присудить ему 12 915,14 евро в качестве компенсации судебных расходов и издержек.

148. Власти Бельгии не представили каких-либо комментариев по данному вопросу.

149. В соответствии с прецедентной практикой Европейского Суда заявитель имеет право на возмещение расходов и издержек только в той мере,

в которой было доказано, что они были фактически и действительно понесены и являлись разумными по размеру. В настоящем деле, принимая во внимание предоставленные ему документы и упомянутые выше критерии, Европейский Суд считает разумным присудить заявителю требуемые им суммы.

С. ПРОЦЕНТНАЯ СТАВКА ПРИ ПРОСРОЧКЕ ПЛАТЕЖЕЙ

150. Европейский Суд полагает, что процентная ставка при просрочке платежей должна определяться исходя из предельной кредитной ставки Европейского центрального банка плюс три процента.

На основании изложенного Большая Палата Европейского Суда единогласно:

1) *объявила* жалобу приемлемой для рассмотрения по существу;

2) *постановила*, что по делу было допущено нарушение статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции;

3) *постановила*, что по делу было допущено нарушение статьи 13 Конвенции во взаимосвязи со статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции;

4) *постановила*, что:

(а) власти государства-ответчика обязаны в течение трех месяцев выплатить заявителю следующие суммы:

(i) 2 000 (две тысячи) евро плюс любые налоги, которые могут быть начислены на указанные суммы, в качестве компенсации морального вреда;

(ii) 12 915,14 (двенадцать тысяч девятьсот пятнадцать евро четырнадцать евроцентов) евро плюс любые налоги, которые могут быть начислены на указанные суммы, в качестве компенсации судебных расходов и издержек;

(b) по истечении указанного трехмесячного срока и до момента выплаты на указанные суммы должны начисляться простые проценты в размере предельной годовой кредитной ставки Европейского центрального банка, действующей в период невыплаты, плюс три процента;

5) *отклонила* оставшуюся часть требований заявителя о справедливой компенсации.

Совершено на английском и французском языках, оглашено в открытом судебном заседании во Дворце прав человека в г. Страсбурге 10 июля 2020 г. в соответствии с пунктами 2 и 3 правила 77 Регламента Европейского Суда.

Йохан КАЛЛЕВАРТ
Заместитель Секретаря
Большой Палаты Суда

Линос-Александр
СИЦИЛИАНОС
Председатель Большой
Палаты Суда

В соответствии с пунктом 2 статьи 45 Конвенции и пунктом 2 правила 74 Регламента Европейского Суда к настоящему Постановлению прилагаются следующие отдельные мнения:

- совместное совпадающее мнение судей Ксении Туркович и Пауля Лемменса;
- совместное совпадающее мнение судей Пауля Лемменса и Раффазло Сабато;
- совпадающее мнение судьи Кшиштофа Войтычека.

СОВМЕСТНОЕ СОВПАДАЮЩЕЕ МНЕНИЕ СУДЕЙ КСЕНИИ ТУРКОВИЧ И ПАУЛЯ ЛЕММЕНСА

1. Мы присоединяемся к выводам о том, что по делу были допущены нарушения статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции и статьи 13 Конвенции. В настоящем отдельном мнении мы хотели бы остановиться на одном из аспектов рассуждения по поводу статьи 13 Конвенции, а именно вида средства правовой защиты, которого требует данная статья для оспаривания результатов выборов.

2. В отношении статьи 13 Конвенции в настоящем Постановлении сделан вывод, что у заявителя не было «эффективного» средства правовой защиты с учетом того, что процедура обращения с жалобами в Парламент Валлонии не обеспечивала адекватных и достаточных гарантий эффективного рассмотрения жалоб заявителя (см. § 135 настоящего Постановления). Для наших коллег этого вывода достаточно для того, чтобы заключить, что по делу было допущено нарушение статьи 13 Конвенции (см. § 135 настоящего Постановления). Они не рассуждают дальше. Они полагают, что организация избирательной системы относится к пределам усмотрения государств (см. § 138 настоящего Постановления). Тем не менее они дают понять, что «судебное и квазисудебное средство правовой защиты в первой инстанции или после решения несудебного органа, как правило, соответствуют требованиям статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции» (см. § 139 настоящего Постановления).

3. С нашей стороны, хотя мы привержены принципу субсидиарности Европейского Суда, мы предпочли бы, чтобы последний ясно выразил свою позицию и постановил, что статья 13 Конвенции предусматривает обязанность создать средство правовой защиты судебного или квазисудебного характера в отношении решений, принятых парламентом по вопросам выборов. Такое толкование статьи 13 Конвенции будет полностью соответствовать изменениям, которые могут быть отмечены в конституционных правовых порядках государств – членов Совета Европы. Уже в 2010 году Европейский Суд отмечал, что «некоторые [из этих государств] сделали выбор в пользу судебного контроля, и только несколько государств еще

сохранили чисто политическую систему» (см. Постановление Европейского Суда по делу «Гросару против Румынии» (*Grosaru v. Romania*) от 2 марта 2010 г., жалоба № 78039/01, § 56). Из описания существующих систем в настоящем Постановлении следует, что в подавляющем большинстве государств-членов предусмотрено судебное средство правовой защиты (см. §§ 44–45 настоящего Постановления). Только «несколько государств», в том числе Бельгия, сохранили систему разрешения избирательных споров самим парламентом без возможности обжалования решений последнего (см. §§ 41–42 настоящего Постановления).

4. Венецианская комиссия также придерживается мнения о том, что возможность обращения только в парламент не соответствует требованиям эффективного средства правовой защиты. Если ничто «не запрещает рассмотрения парламентами жалоб по поводу избрания их членов», в таком случае требуется также наличие средства правовой защиты в суде, который должен выносить окончательное решение. «Когда жалобы по избирательным вопросам не касаются политических вопросов, защита права на свободные выборы предполагает наличие судебного средства правовой защиты» (замечания Венецианской комиссии в качестве третьей стороны по делу, см. § 63 настоящего Постановления). Возможно, не стоит заходить так далеко, чтобы требовать наличия именно судебного средства правовой защиты. Квазисудебный орган также может соответствовать требованиям статьи 13 Конвенции, если он предоставляет достаточные процессуальные гарантии (см. § 137 настоящего Постановления и упомянутые в нем постановления).

5. Какие выводы следует сделать из настоящего Постановления? Если теоретически, в соответствии с Постановлением у государств существует выбор относительно того, предусматривать ли в законодательстве возможность обращения в парламент и возможность обращения в судебный или квазисудебный орган, по крайней мере, в последней инстанции, и есть основания думать, что на практике открыт только второй путь (см. по этому же поводу совпадающее мнение нашего коллеги судьи Войтычека, пункт 9). Действительно, сложно представить, как парламент, созданный в результате выборов, результаты которых оспариваются, может считаться объективно беспристрастным, при том, что беспристрастность является одним из условий, которым должен отвечать орган, принимающий решение (см. с точки зрения статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции §§ 70 и 94–108 настоящего Постановления). Как Европейский Суд уже отмечал в прошлом, депутаты «по определению не могут быть “политически нейтральными”» (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Жданок против Латвии» (*Ždanoka v. Latvia*) от 16 марта 2006 г., жалоба № 58278/00,

§ 117, процитированное в § 98 настоящего Постановления), тем более, когда они должны принимать решение, которое может иметь последствия для их собственного избрания или для относительного влияния различных политических партий в рамках парламента.

Как же тогда обращение в парламент без возможности обжалования решения последнего может соответствовать требованиям статьи 13 Конвенции?

СОВМЕСТНОЕ СОВПАДАЮЩЕЕ МНЕНИЕ СУДЕЙ ПАУЛЯ ЛЕММЕНСА И РАФФАЭЛО САБАТО

1. Мы присоединяемся к выводам о том, что по делу были допущены нарушения статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции и статьи 13 Конвенции.

В настоящем отдельном мнении мы хотели бы остановиться на рассуждении, касающемся статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции, а именно на дискреционных полномочиях принимающего решение органа в сфере выборов.

2. В параграфе 70 настоящего Постановления Европейский Суд напоминает три условия, которым в соответствии со статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции должен отвечать процесс принятия решений по вопросам оспаривания результатов выборов, чтобы средство правовой защиты было эффективным. Вторым условием является то, что «дискреционные полномочия органа, принимающего решения по избирательным вопросам, не могут быть чрезмерными, они должны быть определены с достаточной точностью во внутригосударственном законодательстве». Данное условие воспроизведено в § 109 настоящего Постановления.

Указанное условие берет начало в Постановлении Европейского Суда по делу «Подкользина против Латвии» (*Podkolzina v. Latvia*) от 9 апреля 2002 г., жалоба № 46726/99, § 35). Это Постановление касалось решения, на основании которого заявительница была исключена из списка кандидатов в парламент на основании недостаточного знания латышского языка. Европейский Суд счел, что в сфере определения условий избираемости пределы допустимого для государств усмотрения были широкими, но решения о несоблюдении данных условий тем или иным кандидатом должны были соответствовать ряду критериев, позволяющих исключить произвол, и процесс принятия решений, таким образом, должен был соответствовать трем критериям, а именно тем, которые приведены в § 70 настоящего Постановления (см. упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Подкользина против Латвии» (*Podkolzina v. Latvia*), § 35). В этом деле Европейский Суд постановил, что второй критерий не был соблюден, поскольку «оценка лингвистических знаний заявительницы была оставлена на усмотрение одно-

го-единственного должностного лица, который пользовался в данной сфере неограниченными полномочиями» (см. *ibid.*, § 36).

Начиная с упомянутого выше Постановления Европейского Суда по делу «Подкользина против Латвии» (*Podkolzina v. Latvia*) понятие «дискреционные полномочия» всегда толковалось как касающееся оценки уполномоченным органом некоторых «условий», предусмотренных законодательством страны. Данные условия могут касаться, например, избираемости кандидатов (см., помимо упомянутого выше Постановления Европейского Суда по делу «Подкользина против Латвии» (*Podkolzina v. Latvia*), Постановление Европейского Суда по делу «Адамсонс против Латвии» (*Adamsons v. Latvia*) от 24 июня 2008 г., жалоба № 3669/03, §§ 121 и 125, и Постановление Европейского Суда по делу «Ассоциация *Ofensiva tinerilor* против Румынии» (*Ofensiva tinerilor v. Romania*) от 15 декабря 2015 г., жалоба № 16732/05, §§ 56–59), законности выборов и действительности их результатов (см. Постановление Европейского Суда по делу «Ковач против Украины» (*Kovach v. Ukraine*) от 7 февраля 2008 г., жалоба № 39424/02, §§ 54 и 57–59, и Постановление Европейского Суда по делу «Риза и другие против Болгарии» (*Riza and Others v. Bulgaria*) от 13 октября 2015 г., жалобы №№ 48555/10 и 48377/10, §§ 143 и 172–176), распределения мест на основе результатов выборов (см. Постановление Европейского Суда по делу «Гросару против Румынии» (*Grosaru v. Romania*) от 2 марта 2010 г., жалоба № 78039/01, §§ 47 и 49–52) или действительности отставки избранного лица (см. Постановление Европейского Суда по делу «G.K. против Бельгии» (*G.K. v. Belgium*) от 21 мая 2019 г., жалоба № 58302/10, §§ 57–59).

Тот факт, что в настоящем деле не было установлено ясных норм, касающихся процедуры рассмотрения жалоб комитетом по полномочиям и пленарным заседанием Парламента Валлонии, и что для целей рассмотрения жалобы заявителя были введены некоторые механизмы (см. выше §§ 110–111 и 113 настоящего Постановления), по нашему мнению, не имеет отношения к условию, связанному с пределами дискреционных полномочий парламента.

3. Процедура должна соответствовать другому, третьему условию из тех, которые были установлены в упомянутом выше Постановлении Европейского Суда по делу «Подкользина против Латвии» (*Podkolzina v. Latvia*): «процедура... должна гарантировать принятие справедливого и объективного решения, а также исключать любое злоупотребление полномочиями со стороны уполномоченного органа» (§ 35). О данном условии Европейский Суд напоминает в § 70 настоящего Постановления, в котором сказано, что «процедура должна гарантировать принятие справедливого, объективного и достаточно мотивированного

решения». Соблюдение данного условия затем проверяется в §§ 115–121 настоящего Постановления под заголовком «Гарантии принятия справедливого, объективного и мотивированного решения». Именно в рамках данной проверки (снова) упоминается об отсутствии ясных процессуальных норм (см. § 117 настоящего Постановления).

С нашей точки зрения, названное обстоятельство имеет значение именно в этом контексте. Если отсутствуют ясные, заранее установленные нормы, система рассмотрения избирательных споров не защищает от возможных злоупотреблений.

4. Мы сожалеем о том, что, как нам кажется, в мотивировке настоящего Постановления была допущена некоторая путаница между двумя упомянутыми выше условиями: условием, касающимся дискреционных полномочий принимающего решение органа, и условием, касающимся процессуальных гарантий.

СОВПАДАЮЩЕЕ МНЕНИЕ СУДЫ КШИШТОФА ВОЙТЫЧЕКА

1. Я полностью согласен с резолютивной частью настоящего Постановления, тем не менее я хотел бы сделать некоторые оговорки относительно его мотивировки. Они касаются, с одной стороны, общей методологии толкования Конвенции и, с другой стороны, некоторых специальных вопросов избирательного права.

2. В настоящем деле затронуты важные вопросы толкования международных договоров. Они связаны с тем фактом, что полномочия парламента разрешать споры, касающиеся избрания его членов, являются частью конституционных традиций ряда государств – членов Совета Европы.

3. Толкование Конвенции должно учитывать руководящие принципы, закрепленные в ее Преамбуле. Три элемента Преамбулы, как представляется, имеют особое значение. Во-первых, Преамбула напоминает, что «целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами». В случае сомнений Европейский Суд должен отдавать предпочтение толкованию, которое способствует достижению большего единства между Высокими Договаривающимися Сторонами, и избегать толкования, которое может привести к их разделению. Толкование и применение Конвенции должны быть направлены на поиск правовых решений, которые наилучшим образом примиряют различные правовые традиции и подходят разным правовым системам. Во-вторых, Преамбула содержит ссылку на «всеобщее понимание и соблюдение прав человека». В-третьих, Преамбула также говорит о «европейских государствах, движимых единым стремлением и имеющих общее наследие политических традиций, идеалов, свободы и верховенства права».

«Всеобщее понимание прав человека» и «общее наследие политических традиций, идеалов, свободы и верховенства права» устанавливают ясные пределы для европейского проекта коллективной защиты прав человека и определяют границы мандата Европейского Суда по правам человека. Динамика всей системы в целом и так называемое эволютивное толкование, в частности, не должны выходить за рамки общих идеалов и принципов и должны избегать настолько, насколько это возможно, установления юридических стандартов, которые не признаются принадлежащими к данному общему правовому наследию (см. для сравнения мое особое мнение по делу «Фёрт и другие против Соединенного Королевства» (*Firth and Others v. United Kingdom*) от 12 августа 2014 г., жалоба № 47784/09 и девять других жалоб, пункт 3, и совместное особое мнение судей Войтычека и Пейхала по делу «Орланди и другие против Италии» (*Orlandi and Others v. Italy*) от 14 декабря 2017 г., жалоба № 26431/12 и три другие жалобы, пункты 2 и 5). На этом фоне упоминания о «всеобщем понимании прав человека» и «общего наследия политических традиций, идеалов, свободы и верховенства права» также являются юридическим основанием для вывода о существовании правила, согласно которому Конвенция должна толковаться таким образом, чтобы были защищены конституционные идентичности стран. Необходимо подчеркнуть, что данные гарантии от ненадлежащего международного вмешательства распространяются не только на конституционные идентичности стран, но и охватывают другие элементы конституционного права государств, которые определяют общее конституционное наследие (см. для сравнения мое особое мнение к Постановлению Большой Палаты Европейского Суда «Бака против Венгрии» (*Baka v. Hungary*) от 23 июня 2016 г., жалоба № 20261/12¹, пункт 14).

Коллективная защита прав человека, о которой упоминает Преамбула к Конвенции, состоит в преобразовании размытых общих принципов и идеалов в более конкретные и четкие юридические нормы, определяющие стандарты защиты прав человека. Более или менее размытые общие принципы и идеалы конкретизированы и преобразованы в качестве первого шага в юридические положения Конвенции, которые, в свою очередь, могут, если это необходимо и в пределах строгих рамок, определенных соответствующими нормами о толковании международных договоров, быть конкретизированы и преобразованы в качестве второго шага прецедентной практикой в более четкие и подлежащие исполнению юридические нормы.

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2017. № 10 (примеч. редактора).

В то же время ясно, что общее правовое наследие, на котором построена Конвенция, и его толкование не могут приравниваться к простому перенесению правовых норм в законодательство всех государств-членов. Необходимо проводить различие между общим ядром основополагающих принципов, с одной стороны, и элементами правовых систем, которые имеют второстепенное значение и отражают разнообразие юридических взглядов и подходов в законодательстве разных стран, с другой стороны. Обеспечение соблюдения основополагающих общих принципов может случайно совпадать с подробными нормами правовых систем государств и в исключительных случаях может даже совпадать с некоторыми конституционно-правовыми нормами. Более конкретно, пробелы в системе гарантий верховенства права не относятся к ядру общего конституционного наследия, даже если они глубоко укоренены в конституционных традициях страны.

4. Наделение палат парламента полномочиями по рассмотрению споров, касающихся избрания их членов, изначально было мерой обеспечения автономии данных палат по отношению к монарху и, более общим образом, исполнительной власти. Данное решение было принято в рамках конституционализма XVIII и XIX веков, в течение периода, когда судебная власть еще не пользовалась таким доверием, как сегодня. А. Эсмен (A. Esmein) так объяснил логику этой системы в контексте французского конституционного режима¹:

«...«Каждая из палат является судьей по вопросам избрания своих членов и законности их избрания». 1. Конституционный закон от 16 июля 1875 г., статья 10. Это прерогатива, которая имеет особенно важное политическое значение; это прежде всего предоставленное палатам оружие защиты от исполнительной власти... Если бы у них не было данного права, в случае спора нужно было бы передавать дело в суд. Со стороны судов еще можно опасаться содействия исполнительной власти, или создания противоречащих или изменчивых прецедентных практик, или, наконец, возможно, также вынесения законных, но излишне строгих решений. Конституция превращает каждую из палат в единоличного и суверенного судью по данным вопросам, несмотря на неудобства, которые могут вытекать из такой системы и о которых пойдет речь ниже. Забота об их независимости имеет приоритет перед любыми другими соображениями» (A. Esmein. *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Librairie de la société du Recueil Sirey, Paris, 1914, 6th ed. P. 928–929).

С учетом того, что во многих странах система парламентского разрешения споров приводила к политическим злоупотреблениям, она постепенно была вытеснена судебным пересмотром.

Несмотря на то, что парламентская автономия принадлежит к ядру общего европейского консти-

туционного наследия, полномочия по разрешению споров по вопросам избрания членов парламента, определенно, не относятся к данному ядру. Кроме того, с точки зрения правовой системы государства-ответчика, полномочия парламента по рассмотрению жалоб по избирательным вопросам не представляются важным элементом конституционного режима страны и тем более не являются составляющим элементом конституционной идентичности Бельгии.

Как справедливо отмечено в мотивировке настоящего Постановления, парламентская автономия, как правило, начинается с момента, когда парламент учрежден (см. §§ 89–92 настоящего Постановления). Наделение парламента полномочиями по разрешению споров, касающихся выборов, является конституционным пережитком ранней стадии конституционализма. Оно не отражает какого-либо фундаментального аксиологического или политического выбора, не имеет отношения к фундаментальным общественным вопросам. Оно не служит каким-либо конкретным и признанным правовым целям, которые могут быть обоснованы, например, тем, что некоторые вопросы не могут рассматриваться судами, или необходимостью держать судей вдали от «политических джунглей». Не существует ни убедительных аксиологических, ни политических причин сохранять такую систему. Отказ от нее будет лучшим образом служить фундаментальным принципам верховенства права и эффективной политической демократии.

5. Общее подразумеваемое основание подхода, принятого в настоящем Постановлении – это «процедурализация» статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции, которая состоит в смещении акцента на наличие формальных гарантий справедливых выборов и попытке избежать рассмотрения материально-правовых стандартов справедливых выборов. В данном контексте я отмечаю, что не все недостатки избирательного процесса могут быть сведены к вопросу о том, что «было ли рассмотрение утверждений заявителя эффективным». Жалобы по избирательным вопросам могут быть обоснованными, но, тем не менее, остаться без удовлетворения, даже если власти государства соблюдают все процессуальные гарантии, предусмотренные статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции. В таких случаях может быть необходимо рассмотреть предполагаемые нарушения по существу с точки зрения материально-правовых стандартов справедливых выборов.

6. Что касается специальных вопросов избирательного права, я хотел бы отметить, во-первых, что в § 71 настоящего Постановления подчеркивается следующее:

«В конкретном контексте споров, касающихся выборов, от Европейского Суда не требуется определять, нарушали ли указанные сторонами недостатки в избирательном процессе законодатель-

¹ Перевод с французского языка (примеч. редактора).

ство страны (см. упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Намат Алиев против Азербайджана» (Namat Aliyev v. Azerbaijan), § 77)).

Я не убежден, что подобный подход убедителен. Во-первых, избирательное законодательство государств определяет правила политического соревнования и является основой некоторых легитимных ожиданий соревнующихся. Некоторые практики становятся серьезными нарушениями избирательного процесса только потому, что они нарушают правила игры, установленные законодательством страны. В настоящем деле нарушения в ходе подсчета голосов и распределения мест в парламенте, на которые жаловался заявитель, состояли в нарушении внутрисударственного законодательства. Заявитель не утверждал, что власти государства-ответчика при подсчете голосов и распределении мест в парламенте среди кандидатов нарушили общеевропейские стандарты свободных выборов как таковые. Во-вторых, настоящее дело доказывает, что Европейскому Суду следует определять, была ли у заявителя, по крайней мере, доказуемая жалоба на то, что требования законодательства страны были нарушены. Для этой цели необходимо рассмотреть нормы законодательства страны. В-третьих, как указано выше, по крайней мере в некоторых делах необходимо рассматривать соблюдение материально-правовых стандартов свободных выборов (см., например, Постановление Европейского Суда по делу «Коммунистическая партия Российской Федерации и другие против Российской Федерации» (Communist Party of Russia and Others v. Russia) от 19 июня 2012 г., жалоба № 29400/05¹, §§ 123–128) и, кроме того, делать это в свете внутрисударственного законодательства (см., например, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Юмак и Садак против Турции» (Yumak and Sadak v. Turkey) от 8 июля 2008 г., жалоба № 10226/03, §§ 116–148, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Ситаропулос и Якумопулос против Греции» (Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece) от 15 марта 2012 г., жалоба № 42202/07, §§ 76–81, Постановление Европейского Суда по делу «Оран против Турции» (Oran v. Turkey) от 15 апреля 2014 г., жалобы №№ 28881/07 и 37920/07, §§ 55–68, и Решение Европейского Суда по делу «Микаэла Михай Неагу против Румынии» (Mihaela Mihai Neagu v. Romania) от 6 марта 2014 г., жалоба № 66345/09, §§ 34–42).

7. Параграфы 109–114 настоящего Постановления озаглавлены «Дискреционные полномочия органа, принимающего решение». Я отмечаю, что, несмотря на формулировку подзаголовка (которая содержит ссылку на вопросы материального права), данная часть мотивировки касается не толь-

ко материально-правовых, но и процессуальных вопросов. Последние относятся, скорее, к следующему подзаголовку, «Гарантии справедливого, объективного и мотивированного решения».

В данной части настоящего Постановления сказано следующее:

«112. Однако критерии, которые могли применяться Парламентом Валлонии при принятии решений по жалобам, подобным той, которая была подана заявителем, не были достаточно ясно определены в соответствующих положениях законодательства Бельгии (см., *mutatis mutandis*, упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Риза и другие против Болгарии» (Riza and Others v. Bulgaria), § 176). В данных положениях также не указывались последствия решений об удовлетворении жалобы, в данном конкретном случае – обстоятельства, при которых должен был быть проведен пересчет голосов или при которых выборы должны были быть признаны недействительными...

114. ...дискреционные полномочия Валлонского парламента не были определены с достаточной четкостью **в законодательстве страны**» (выделено мною. – К.В.).

С моей точки зрения, данный вопрос не был надлежащим образом рассмотрен. Во-первых, правовые нормы не должны приравниваться к положениям закона. Не вдаваясь в подробные теоретические размышления, отмечу очень коротко, в частности, что в многих правовых системах существуют действующие правовые нормы, которые не имеют текстуальной основы в положениях закона. Во-вторых, мотивировка касается только конкретных положений законодательства страны, при этом не предпринимается попытка установить всю совокупность соответствующих применимых правовых норм и принципов. В частности, не рассматривается вопрос о том, является ли применимым общий принцип соразмерности и ограничивает ли он дискреционные полномочия парламента. В данном случае необходимо лишь отметить, что в прецедентной практике Европейского Суда установлены некоторые принципы, касающиеся органов, рассматривающих споры, касающиеся выборов (см., например, Постановление Европейского Суда по делу «Риза и другие против Болгарии» (Riza and Others v. Bulgaria) от 13 октября 2015 г., жалобы №№ 48555/10 и 48377/10, §§ 153–179, Постановление Европейского Суда по делу «Давыдов и другие против Российской Федерации» (Davydov and Others v. Russia) от 30 мая 2017 г., жалоба № 75947/11², §§ 335–338, и Постановление Европейского Суда по делу «Ковач против Украины» (Kovach v. Ukraine) от 7 февраля 2008 г., жалоба № 39424/02, §§ 54–62). Эти принципы ограничивают полномочия Парламента Валлонии. В-третьих, не представляется необходимым принимать слишком конкретные правовые нормы, если общие

¹ См.: Российская хроника Европейского Суда. 2013. № 3 (примеч. редактора).

² См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2018. № 2 (примеч. редактора).

правовые принципы содержат в себе достаточное руководство для принимающего решение органа. В любом случае основным руководящим принципом должно оставаться следующее соответствие: реакция органа, уполномоченного рассматривать жалобы по вопросам выборов, должна соответствовать характеру установленных нарушений, и особенно следует принимать во внимание их последствия для результатов выборов.

8. В параграфе 107 настоящего Постановления сказано следующее:

«Европейский Суд также напоминает, что он должен особо тщательно рассматривать любые меры, которые, как представляется, действуют исключительно или главным образом в ущерб оппозиции, особенно когда характер такой меры влияет на сами шансы оппозиционных партий прийти к власти в тот или иной момент в будущем (см. упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу “Тэнасе против Республики Молдова” (*Tănase v. Moldova*), § 179). В настоящем деле риски принятия политических решений, связанные с изложенными выше соображениями (см. выше §§ 103–106), не были исключены в результате применения соответствующих правил голосования. Решение по жалобе заявителя было принято простым большинством голосов. Подобное правило позволяло будущему большинству навязать свою точку зрения, несмотря на наличие значительного меньшинства. Таким образом, в нарушение рекомендаций Венецианской комиссии (см. выше § 64) правило голосования простым большинством голосов, которое было применено без какой-либо адаптации в настоящем деле, было неспособно защитить заявителя, кандидата от политической партии, которая не была представлена в Парламенте Валлонии до выборов 25 мая 2014 г., от принятия небеспристрастного решения».

Мотивировка настоящего Постановления также отсылает к замечаниям Венецианской комиссии, которая выразила следующую точку зрения по данному вопросу (см. § 32 замечаний третьей стороны по настоящему делу):

«Конечно, судьи должны быть беспристрастными не только в первой инстанции, в том числе в случае политических собраний или несудебных органов, таких как избирательные комиссии. Состав соответствующего органа и правила голосования должны оставлять как можно меньше места для ангажированных решений, обеспечивая соблюдение требования об объективной беспристрастности, которое применяется в судебном производстве [сноска пропущена]. Прямые оппоненты должны во всех случаях исключаться, а нормы, касающиеся большинства голосов, которое требуется для принятия решений, должны обеспечивать справедливое представительство. Очевидно, что именно в рамках данных норм создается наибольший риск отсутствия объективности в чисто парламентских системах. Проблема, однако, ненамного отличается от той, которая связана с ангажированными решениями избирательных комиссий (члены которых назначаются политическими партиями), которые часто выполняют роль апелляционных орга-

нов. Таким образом, представляется возможным отталкиваться от рекомендации Кодекса лучших практик по вопросам выборов, в соответствии с которым “желательно, чтобы избирательные комиссии принимали решение квалифицированным большинством голосов или путем консенсуса” [сноска пропущена]».

В процитированном выше § 107 настоящего Постановления недвусмысленно критикуется правило принятия решения простым большинством голосов и утверждается, что Парламенту Валлонии следовало применить это правило в адаптированном виде, то есть принимать решения квалифицированным большинством голосов. В данной части мотивировка настоящего Постановления, как представляется, неточно отражает рекомендации Венецианской комиссии: она не рекомендует парламентам разрешать жалобы по вопросам выборов квалифицированным большинством голосов.

Приведенный выше § 107 настоящего Постановления вызывает и более фундаментальные возражения. Замена простого большинства голосов квалифицированным не представляется удачным решением, поскольку позволяет парламентскому меньшинству блокировать принятие любого решения. Это влечет за собой риск отказа в правосудии и сильно способствует достижению политических договоренностей в рамках парламента, а не вынесению решения, основанного на правовых нормах. Таким образом, решение, рекомендованное в упомянутом выше параграфе, является дисфункциональным.

9. В параграфе 98 настоящего Постановления справедливо отмечается следующее:

«В этой связи Европейский Суд указывал, что парламентарии не могут быть “политически нейтральными” по определению (см. упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу “Жданок против Латвии” (*Ždanoka v. Latvia*), § 117)».

Европейский Суд также высказал следующую точку зрения (см. § 137):

«137. Европейский Суд считал, что “государственный орган”, упомянутый в статье 13 Конвенции, необязательно должен быть судебным в строгом смысле слова (см. упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу “Кудла против Польши” (*Kudła v. Poland*), § 157, и упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу “Общественная организация “Центр правовых ресурсов” в интересах Валентина Кэмпейну против Румынии” (*Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania*), § 149). В деле, касающемся возникшего после выборов спора по поводу результатов выборов и распределения мест, необходимо и достаточно, чтобы уполномоченный орган обеспечивал достаточные гарантии беспристрастности, чтобы его дискреционные полномочия были определены достаточно четко во внутригосударственном законодательстве и чтобы процедура обеспечивала эффективные гарантии справедливого, объективного и доста-

точно мотивированного решения (см. выше § 70)».

Единственное возможное решение заключается в том, чтобы жалобы по избирательным вопросам рассматривались как минимум в последней инстанции независимым и непарламентским органом. Только такой орган может обеспечить достаточные гарантии беспристрастности. Орган, состоящий из членов парламента, неизбежно будет страдать недостатками, отмеченным в настоящем Постановлении.

10. В настоящем Постановлении предпринята похвальная попытка учесть правовые традиции

некоторых государств – членов Совета Европы, в которых жалобы на нарушения, допущенные в ходе парламентских выборов, рассматриваются парламентами. Однако его можно критиковать по причине отсутствия структурированного подхода к европейскому конституционному наследию, а также в связи с тем, что в нем ясно не сделан единственно возможный вывод о том, что полномочия парламентов по рассмотрению жалоб по вопросам выборов не могут соответствовать стандартам, изложенным в настоящем Постановлении.