

**По делу «Йумак и Садак против Турции»**

Европейский Суд по правам человека<sup>1</sup>, рассматривая дело Большой Палатой в составе:

Боштяна М. Зупанчича,  
*Председателя Большой Палаты Суда,*

Пера Лоренсена,  
Франсуазы Тюлькенс,  
Жозепа Касадевалы,  
Ризы Тюрмэн,  
Корнелиу Бирсана,  
Владимира Буткевича,  
Нины Вайич,  
Анатолия Ковлера,  
Владимира Загребельского,  
Элизабет Штейнер,  
Хавьера Боррего Боррего,  
Ханлара Гаджиева,  
Ренаты Йегер,  
Яна Шикуты,  
Изабель Берро-Лёфевр,  
Пааиви Хирвелаа, *судей,*  
а также при участии  
Винсена Берже, *главного*  
*юридического советника*  
*Европейского Суда по правам человека,*

проведя совещания за закрытыми дверями 21 ноября 2007 г. и 4 июня 2008 г., вынес 4 июня 2008 г. следующее постановление:

**ПРОЦЕДУРА В ЕВРОПЕЙСКОМ СУДЕ**

**1.** Дело было возбуждено по жалобе против Турецкой Республики (№ 10226/03), поданной в Европейский Суд согласно статье 34 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (*далее* — Конвенция) двумя гражданами Турции, г-ном Мехметом Йумаком и г-ном Ресулом Садаком (*далее* — заявители), 1 марта 2003 г.

**2.** Интересы заявителей, которым были компенсированы расходы по оказанию юридической помощи, представлял в Европейском Суде г-н Т. Элчи — адвокат, практикующий в г. Диярбакыре. Власти Турции (*далее* — государство-ответчик) были представлены Представителем Турецкой Республики при Европейском Суде по правам человека.

**3.** Заявители утверждают, что введение на парламентских выборах в Турции десятипроцентного общенационального заградительного барьера представляло собой вмешательство в свободное волеизъявление народа при

**ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
БОЛЬШАЯ ПАЛАТА  
ДЕЛО «ЙУМАК И САДАК  
ПРОТИВ ТУРЦИИ»  
[YUMAK AND SADAK V. TURKEY]**

(жалоба № 10226/03)

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

г. Страсбург

8 июля 2008 г.

*Настоящее постановление является окончательным, но в его текст могут быть внесены редакционные изменения.*

выборе законодательной власти. Они ссылаются на статью 3 Протокола № 1 к Конвенции.

**4.** Жалоба была передана в производство Второй Секции Европейского суда (в порядке пункта 1 правила 52 Регламента Суда). 9 мая 2006 г. Палата этой Секции Суда в составе следующих судей: Жан-Поля Коста, Иренеу Кабрал Баррето, Ризы Тюрмэн, Миндии Угрехелидзе, Антонеллы Муларони, Элизабет Фура-Сандстрём и Драголюба Поповича, а также при участии Салли Долле, Секретаря Секции Суда, объявила жалобу в некоторых её пунктах приемлемой для дальнейшего рассмотрения по существу.

**5.** Публичное слушание по существу дела (пункт 3 правила 54 Регламента Европейского Суда) состоялось во Дворце прав человека, г. Страсбург, 5 сентября 2006 г.

**6.** В постановлении от 30 января 2007 г. (*далее* — постановление Палаты) Палата Европейского Суда пятью голосами «за» и двумя голосами «против»

пришла к выводу, что по делу не было допущено нарушения статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции. К постановлению Палаты было приложено совместное особое мнение судей Иренеу Кабрал Баррето и Антонеллы Муларони.

**7.** 21 апреля 2007 г. заявители ходатайствовали о передаче дела на рассмотрение Большой Палаты согласно статье 43 Конвенции. 9 июля 2007 г. коллегия судей Большой Палаты удовлетворила это ходатайство.

**8.** Состав Большой Палаты был определён в соответствии с положениями пунктов 2 и 3 статьи 27 Конвенции и правила 24 Регламента Европейского Суда.

**9.** И заявители, и государство-ответчик представили письменные замечания по существу дела. Кроме того, замечания по делу были получены от Международной группы по правам меньшинств [*Minority Rights Group International*] — неправительственной организации, штаб-квартира которой находится в г. Лондоне. Председатель Большой Палаты разрешил ей представить свои замечания по делу (в порядке пункта 2 статьи 36 Конвенции и правило 24 Регламента Европейского Суда).

*От редакции.* Заявители баллотировались на парламентских выборах в качестве кандидатов от политической партии. В одной из провинций они набрали 45,95 процента голосов, но в масштабе всей страны — лишь 6,22 процента голосов. В Турции партии, набравшие менее 10 процентов голосов по всей стране, не проходят в парламент, поэтому заявители не получили депутатских мандатов. Два из трёх мест в парламенте для кандидатов от провинций заняли кандидаты от партии, набравшей 14,05 процента голосов, а одно — независимый кандидат, набравший 9,69 процента голосов. Из 18 партий, участвовавших в выборах, десятипроцентный барьер преодолели лишь две. Европейский Суд отметил, что в общем десятипроцентный барьер является чрезмерно высоким и что в среднем по Европе он составляет 5 процентов. Тем не менее, учитывая специфику турецкой избирательной системы, Суд 13 голосами «за» и 4 голосами «против» постановил, что статья 3 Протокола № 1 к Конвенции нарушена не была.

<sup>1</sup> Далее — Европейский Суд или Суд (*примечание редакции*).

**10.** Публичное слушание по делу состоялось во Дворце прав человека, г. Страсбург, 21 ноября 2007 г. (пункт 3 правила 59 Регламента Европейского Суда).

В заседании Европейского Суда приняли участие:

(a) со стороны государства-ответчика:

г-н М. Йозмэн, *помощник Представителя Турецкой Республики при Европейском Суде по правам человека*,  
г-н Х. Хюнлер, *адвокаты*,  
г-жа А. Йоздемир,  
г-жа В. Сырмэн,  
г-жа Й. Рэнда,  
г-жа Й. Газиалэм, *советники*;

(b) со стороны заявителей:

г-н Т. Элчи, *представитель*,  
г-н Т. Фишер,  
г-жа Е. Франк, *советники*,  
г-н Р. Садак, *заявитель*.

Европейский Суд заслушал выступления г-на Т. Элчи и г-на М. Йозмэна и ответы г-на Т. Фишера и г-на М. Йозмэна на вопросы нескольких судей.

## ФАКТЫ

### I. ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ДЕЛА

**11.** Заявители, 1962 и 1959 года рождения соответственно, проживают в г. Ширнак. Они баллотировались на парламентских выборах 3 ноября 2002 г. в качестве кандидатов Народно-демократической партии Турции (НДП) от провинции Ширнак, но ни один из них не был избран к парламент.

### A. Парламентские выборы 3 ноября 2002 г.

**12.** После землетрясений 1999 года в Турции в ноябре 2000 г. и в феврале 2001 г. произошло два серьёзных экономических кризиса. Затем разразился политический кризис, вызванный, во-первых, состоянием здоровья тогдашнего премьер-министра, а во-вторых, многочисленными внутренними разногласиями внутри правящей коалиции — объединения трёх политических партий.

**13.** В этих условиях 31 июля 2002 г. Великое национальное собрание Турции (*далее* — Национальное собрание) решило провести очередные парламентские выборы досрочно, 3 ноября 2002 г.

**14.** В начале сентября 2002 г. три левые политические партии Турции — Партия народной демократии (ПНД), Партия труда (ПТ) и Партия социалистической демократии (ПСД) — решили сформировать «Блок труда, мира и демократии» и создать новую политическую партию, НДП. Заявители начали свою предвыборную кампанию во главе списка кандидатов новой партии от провинции Ширнак.

**15.** Подобные предвыборные альянсы уже создавались в Турции в 1991 году, когда Националистическая партия трудящихся (НацПТ) — правопреемница и предшественница ПНД — и Реформистская демократическая партия (РДП) обеспечили избрание своих кандидатов по списку Партии благосостояния (ПБ), а Народная партия труда (НПТ) — предшественница НДП — получила 18 мест в парламенте, включив своих кандидатов в список Народ-

ной социал-демократической партии (НСДП). Таким образом некоторым партиям, которые, вероятно, не набрали бы 10 процентов голосов по всей стране, иногда удавалось добиться избрания в парламент своих кандидатов по списку какой-нибудь более крупной партии. Будучи избранными, их кандидаты выходили из состава этих партий и либо становились независимыми депутатами, либо вступали в какую-то другую партию.

**16.** По результатам выборов 3 ноября 2002 г. в провинции Ширнак за список НДП отдали свои голоса 47 тысяч 449 человек из 103 тысяч 111 избирателей, то есть около 45,95 процента. Тем не менее НДП не удалось преодолеть десятипроцентный барьер в масштабе всей страны, и поэтому заявители не были избраны в парламент. Три места, выделенные провинции Ширнак, были распределены следующим образом: два места получила ПСР (Партия справедливости и развития [*Adalet ve Kalkinma*] — правая консервативная партия), набравшая 14 тысяч 460 голосов (14,05 процента), а одно место досталось г-ну Татару — независимому кандидату, набравшему 9 тысяч 914 голосов (9,69 процента).

**17.** Из восемнадцати партий, принявших участие в выборах, преодолеть десятипроцентный барьер смогли только ПСР и НРП (левая Народно-республиканская партия [*Cumhuriyet Halk Partisi*]). Набрав 34,26 процента голосов, ПСР обеспечила себе 363 места в Национальном собрании (66 процентов). НРП, набрав 19,4 процента голосов, получила 178 мест, или 33 процента от общего количества мест в Национальном собрании. Кроме того, в парламент было избрано девять независимых кандидатов.

**18.** Однако в парламенте не была представлена не только НДП, набравшая 6,22 процента голосов, но и многие другие политические партии, такие, как правоцентристская партия верного пути (ПВП), националистическая партия национального действия (ПНД), центристская Молодёжная партия (МП) и правоцентристская партия Отечества (ПО), набравшие 9,54 процента, 8,36 процента, 7,25 процента и 5,13 процента голосов соответственно.

**19.** Результаты этих выборов в общем были восприняты как радикальный политический переворот. Мало того, что доля электората, не представленного в парламенте, достигла в Турции рекордного уровня (около 45 процентов), но и число воздержавшихся при голосовании (22 процента зарегистрированных избирателей) первый раз с 1980 года превысило 20 процентов. В итоге Национальное собрание, сформированное в результате выборов, оказалось наименее представительным с 1946 года, когда впервые была апробирована многопартийная система. Более того, впервые с 1954 года в парламенте оказались представлены только две партии.

**20.** Некоторые комментаторы объясняли непредставительность состава Национального собрания совокупным действием множества факторов, дополняющих высокий общенациональный заградительный барьер. Например, из-за протестного голосования, связанного с экономическим и политическим кризисом, пять партий, представители которых были избраны в парламент на выборах 1999 года, в том числе и три партии, входившие в 1999–2002 гг. в правящую коалицию, не смогли преодолеть десятипроцентный барьер в 2002 году и, соответственно, не получили мест в парламенте. Аналогичным образом раздробленность партий повлияла на результаты выборов в том смысле, что многочисленные попытки сформировать предвыборные коалиции ни к чему не привели.

**21.** После этих выборов ПСР, получившая в парламенте абсолютное большинство, сформировала правительство.

**В. Парламентские выборы 22 июля 2007 г.**  
(состоявшиеся после того, как Палата Европейского Суда вынесла постановление по настоящему делу)

**22.** В начале мая 2007 г. Национальное собрание Турции решило провести парламентские выборы досрочно, 22 июля 2007 г. Этому решению предшествовал политический кризис, разразившийся из-за того, что парламент не смог избрать нового Президента Республики вместо Ахмета Некдета Сезера до истечения его однократного семилетнего срока полномочий 16 мая 2007 г. Если бы не было принято решения провести эти выборы досрочно, они должны были бы состояться 4 ноября 2007 г.

**23.** У этих выборов, в которых приняли участие четырнадцать партий, были две характерные особенности. Во-первых, после президентского кризиса была отмечена масштабная мобилизация избирателей, поскольку явка на выборы выросла до 84 процентов. Во-вторых, для преодоления десятипроцентного барьера политические партии использовали две предвыборные технологии. Демократическая левая партия (ДЛП) участвовала в выборах под прикрытием конкурирующей партии, НРП, и тем самым обеспечила себе 13 мест в парламенте. Прокурдская левая партия «За демократическое общество» (ЗДО) представила своих кандидатов в качестве независимых, называя их кандидатами «тысячи надежд»; кроме того, она поддержала некоторых турецких кандидатов левого толка. Её примеру последовали другие небольшие объединения левого фланга, такие как ПТ, ПСД и ПСвД (социалистическая Партия свободы и демократии). Примерно от сорока избирательных округов в провинциях на выборах баллотировалось более шестидесяти независимых кандидатов.

**24.** На выборах ПСР, НРП и ПНД удалось преодолеть десятипроцентный барьер. Набрав 46,58 процента голосов, ПСР обеспечила себе 341 место — 62 процента от общего числа мест в парламенте. НРП, набрав 20,88 процента голосов, получила 112 мест — 20,36 процента от общего числа мест в парламенте, однако впоследствии 13 депутатов, упомянутых выше, в пункте 23, вышли из состава НРП и вновь стали членами ДЛП, в которой они состояли изначально. ПНД, набрав 14,27 процента голосов, получила 71 место — 12,9 процента от общего числа мест в парламенте.

**25.** Одной из главных особенностей выборов 22 июля 2007 г. стали большие успехи независимых кандидатов. Независимые депутаты исчезли из состава Национального собрания Турции в 1980 году, но в 1999 году в парламенте вновь появилось три независимых депутата. В 2002 году из 260 баллотировавшихся по всей стране независимых кандидатов в парламент прошли девять. На выборах 22 июля 2007 г. в парламент было избрано 27 независимых депутатов. Так, места в парламенте получили более двадцати кандидатов «тысячи надежд», которые набрали около 2,23 процента голосов и, став депутатами, вступили в ПДО. Таким образом, ПДО, у которой было 20 депутатов, — минимальное количество, позволявшее ей сформировать парламентскую коалицию, — получила возможность это сделать. Кроме того, из числа независимых кандидатов в парламент прошёл один социалист (бывший лидер ПСвД), один националист (бывший лидер националистической Партии великого союза — ПВС) и один центрист (бывший лидер ПО).

**26.** Правительство было сформировано ПСР, которая вновь получила в парламенте абсолютное большинство.

**II. ИМЕЮЩИЕ ОТНОШЕНИЕ К ДЕЛУ НОРМЫ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И ПРАКТИКА ИХ ПРИМЕНЕНИЯ**

**А. Конституционные положения и соответствующие законодательные акты**

*1. Конституция Турецкой Республики*

**27.** Статья 67 Конституции Турции в редакции от 23 июля 1995 г. предусматривает следующее:

«В соответствии с условиями, определёнными в законе, граждане имеют право избирать, быть избранными, заниматься политической деятельностью как непосредственно, так и в качестве членов политических партий, а также принимать участие в референдуме.

Выборы и референдум проводятся под руководством и контролем судебных органов, в соответствии с принципами свободного, равного, тайного и прямого всеобщего избирательного права и публичного подсчёта голосов. Однако условия, в соответствии с которыми турецкие граждане, находящиеся за границей, могут получить возможность осуществить своё право избирать, регулируются законом.

Все турецкие граждане, достигшие 18 лет, имеют право участвовать в выборах и принимать участие в референдуме.

Осуществление этих прав регулируется законом.

Не имеют права голосовать рядовые и капралы, служащие в Вооружённых Силах, слушатели в высших военных школах, а также преступники, содержащиеся в местах лишения свободы. Высший избирательный совет устанавливает меры, которые гарантируют безопасность подсчёта голосов при осуществлении избирательного права лицами, содержащимися в местах лишения свободы; такое голосование осуществляется под руководством и надзором уполномоченного судьи.

Избирательное законодательство составляется таким образом, чтобы принцип справедливого представительства сочетался с принципом стабильности власти.

Изменения, внесённые в избирательное законодательство, не действуют в отношении выборов, которые состоятся в течение одного года после их вступления в силу».

**28.** Статья 80 Конституции Турции гласит:

«Члены Великого Национального Собрания Турции представляют не регионы и не лиц, которые их избрали, а нацию в целом».

**29.** Согласно статье 95 Конституции Турции и статье 22 Закона № 2820 «О политических партиях», сформировать парламентскую коалицию может только партия, в состав которой входит не менее двадцати депутатов.

*2. Избирательная система Турции*

**30.** Закон № 2839 «О выборах депутатов Национального собрания», опубликованный в Официальной газете 13 июня 1983 г., устанавливает порядок проведения парламентских выборов.

**31.** Великое национальное собрание Турции — это однопалатный парламент, в котором в настоящее время насчитывается 550 депутатов, избираемых сроком на пять лет. Выборы проводятся в избирательных округах, созданных в 81 провинции, в один тур голосования. Они проводятся на всей территории страны в один и тот же



день на основе свободного, равного, всеобщего и тайного избирательного права. Подсчёт голосов и составление протоколов об итогах голосования осуществляется публично. Каждая провинция представлена в парламенте как минимум одним депутатом. Остальные места распределяются пропорционально количеству местных жителей. Провинции, имеющие от одного до 18 депутатов, образуют один избирательный округ; провинции, имеющие от 19 до 35 депутатов, разделены на два избирательных округа; город Стамбул, которому предоставляется более 35 мест, разделён на три избирательных округа.

**32.** Статья 16 Закона № 2839 предусматривает следующее:

«<...> [П]олитические партии не могут представлять объединённые списки <...>»

**33.** Статья 33 Закона № 2839 (в редакции от 23 мая 1987 г.) предусматривает следующее:

«На всеобщих выборах партии не могут получить места, если они не набрали более 10 процентов должным образом поданных голосов по всей стране <...> Независимый кандидат, баллотирующийся на выборах по списку политической партии, может быть избран только в том случае, если список соответствующей партии набрал достаточное количество голосов для преодоления общенационального десятипроцентного барьера <...>».

**34.** При распределении мест применяется система пропорционального представительства Д'Ондта. Этот метод, когда голоса, поданные за каждый список, сначала делятся на ряд целых чисел (1, 2, 3, 4, 5 и т.д.), а потом места распределяются в пользу тех списков, у которых получилось наибольшее частное, выгоден для партии, за которую проголосовала бóльшая часть избирателей.

**35.** Часть 2 статьи 21 и часть 1 статьи 41 Закона № 2839 предусматривают следующее:

#### Часть 2 статьи 21

«Лица, желающие баллотироваться в качестве независимых кандидатов, вносят в компетентные финансовые органы избирательный залог в размере, соответствующем общей месячной заработной плате государственного служащего высшей категории, и представляют квитанцию о внесении этого залога в числе прочих документов при выдвижении своей кандидатуры на парламентских выборах».

#### Часть 1 статьи 41

«<...> если на парламентских выборах независимый кандидат не наберёт количества голосов, достаточного для избрания в парламент, то внесённый им избирательный залог переходит в собственность государства».

**36.** Статья 36 Закона № 2820 «О политических партиях» (опубликованного в Официальной газете 24 апреля 1983 г.) предусматривает следующее:

«Для того чтобы иметь возможность принять участие в выборах, политическая партия должна функционировать хотя бы в половине провинций и провести общий съезд партии по крайней мере за шесть месяцев до дня голосования или иметь фракцию в Великом национальном собрании».

**37.** Статья 81 Закона № 2820 предусматривает следующее:

«Политические партии не имеют права утверждать, что на территории Турецкой Республики существуют расовые, религиозные, сектовые, культурные или языковые меньшинства».

**38.** По закону имена независимых кандидатов не вносятся в избирательные бюллетени, выдающиеся в приграничных участках для голосования. Это означает, что турецкие избиратели, проживающие за рубежом, могут голосовать только за политические партии с использованием урн для голосования, размещённых на пунктах пересечения границы или в крупных аэропортах. Аналогичным образом, в то время как политическим партиям выделяется эфирное время на телевидении и радио для ведения предвыборной кампании, независимые кандидаты не имеют этого преимущества.

#### 3. Решения Конституционного суда Турции

**39.** Практика Конституционного суда Турции по вопросу о том, соответствуют ли заградительные барьеры принципам демократического государства, противоречива.

**40.** Прежде всего, в решении от 6 мая 1968 г. (Е. 1968/15, К. 1968/13) Конституционный суд Турции пришёл к выводу, что «простой заградительный барьер», введённый парламентом для нейтрализации негативных последствий пропорциональной избирательной системы, противоречит принципам демократического государства. Суд имел в виду барьер, величина которого меняется в зависимости от количества мест в парламенте, выделенных каждому избирательному округу. Применительно к конкретному избирательному округу величина этого барьера вычисляется путём деления числа проголосовавших жителей округа на количество выделенных этому округу мест, и места в парламенте достаются тем кандидатам, которые его преодолели. Конституционный суд Турции, в частности, пришёл к выводу, что такой барьер, который, возможно, позволит сформировать правительство представителям меньшинства избирателей, может помешать избранию в парламент сторонников всех идей, имеющих хождение в обществе.

**41.** Позднее, после принятия Конституции Турции 1982 года, Конституционный суд Турции изложил свою позицию по поводу избирательных систем в решении от 1 мая 1984 г. (Е. 1984/1, 1984/2) следующим образом:

«Часть 1 статьи 67 Конституции предусматривает, что граждане имеют право избирать и баллотироваться на выборах в установленном законом порядке. Тем не менее она не предоставляет законодательной власти неограниченную свободу усмотрения. Согласно статье 67 выборы проводятся под руководством и под контролем судебной власти в соответствии с принципами свободного, равного, тайного и всеобщего голосования, в один тур, а подсчёт голосов и составление протоколов об итогах голосования осуществляются публично. При соблюдении этих правил органы законодательной власти могут, таким образом, ввести любую избирательную систему, которую они сочтут наиболее подходящей. Если бы Учредительное собрание хотело закрепить какую-то конкретную систему, оно приняло бы юридически обязательную норму. Поскольку оно этого не сделало, органы законодательной власти могут беспрепятственно ввести систему, которая, по их мнению,

больше всего соответствует ситуации в политической и социальной сфере <...>

Если они не примут мер, ограничивающих свободное волеизъявление народа, ведущих к доминированию в политической жизни страны какой-то одной партии или разрушающих многопартийную систему, парламент может ввести в действие одну из уже существующих избирательных систем».

**42.** В решении от 18 ноября 1995 г. (Е. 1995/54, К. 1995/59) Конституционный суд Турции высказался по вопросу о конституционности статьи 34/А Закона № 2839. Эта статья, ссылаясь на статью 33 Закона, также ввела десятипроцентный заградительный барьер при распределении мест между депутатами Национального собрания, избранными от «общенационального избирательного округа». Конституционный суд объявил положения, вводящие понятие общенационального избирательного округа, недействительными, но пришёл к выводу, что общенациональный десятипроцентный барьер можно считать соответствующим требованиям статьи 67 Конституции.

В части, имеющей отношение к настоящему делу, в решении Конституционного суда сказано следующее:

«<...> По Конституции Турция является республикой <...> Конституционная структура государства, основанная на национальном суверенитете, производна от воли нации, которая выражается посредством свободных выборов. Этот выбор, подчеркнутый в различных статьях Конституции, чётко и ясно выражен в статье 67, которая называется “Право избирать, быть избранным и заниматься политической деятельностью”. Часть 6 статьи 67 (с изменениями и дополнениями) предусматривает, что избирательное законодательство составляется таким образом, чтобы обеспечить равновесие между принципами справедливого представительства и стабильности власти. Задача заключается в том, чтобы добиться наиболее полного отражения воли избирателей [в] органе законодательной власти. <...> [Для того чтобы] выбрать систему, методы которой более всего способствуют коллективному волеизъявлению и принятию коллективных решений в парламенте, <...> введению в действие соответствующих законодательных актов с учётом сложившейся в стране ситуации и соблюдению требований Конституции, необходимо отдать предпочтение [системе], которая в наибольшей степени отвечает требованиям Конституции, либо отказаться от системы, которая им противоречит.

Воздействие представительной демократии заметно в различных областях. Несправедливые системы, принятые с целью обеспечить стабильность, тормозят развитие общества. <...> Когда речь идёт о представительности, важность, которая придаётся справедливости, является основным условием стабильности власти. Справедливость — это гарантия стабильности. Однако в отсутствие справедливости идея стабильности приводит к нестабильности. Принцип справедливого представительства, соблюдать который требует Конституция, предполагает [выборы] на основе свободного, равного, тайного и всеобщего избирательного права, в один тур, с публичным подсчётом голосов и составлением протоколов об итогах голосования. В результате количество представителей становится пропорционально числу поданных голосов. Принцип стабильности власти воспринимается как отсылка к методам, которые должны отражать голоса [внутри] парламента с целью гарантировать устойчивость исполнительной власти

посредством введения барьера (который воспринимается как препятствие). Так же как и принцип справедливого представительства <...>, он находится под защитой Конституции. На выборах <...> значение должно придаваться сочетанию этих двух принципов, которые в некоторых ситуациях кажутся несовместимыми друг с другом, таким образом, чтобы они уравновешивали и дополняли друг друга <...>

Для достижения цели стабильности власти, провозглашённой в Конституции, был введён общенациональный [заградительный барьер] <...>

Ясно, что десятипроцентный общенациональный [барьер], предусмотренный статьёй 33 Закона № 2839, <...> начал действовать с одобрения парламента. Избирательные системы должны соответствовать конституционным принципам <...>, и в некоторых из этих систем неизбежно должны содержаться строгие правила. Барьеры, обусловленные самим характером этих систем и [выражаемые] в процентах, [которые] в масштабе всей страны ограничивают право избирать и быть избранным, применимы [и] допустимы <...> при условии, что они не превышают обычных пределов <...> Десятипроцентный [барьер] соответствует принципам стабильности власти и справедливого представительства <...>».

Три судьи Конституционного суда Турции из одиннадцати не согласились с доводами большинства судей, придя к выводу, что десятипроцентный общенациональный заградительный барьер противоречит статье 67 Конституции.

**43.** Тем не менее в этом же решении Конституционный суд Турции признал недействительным двадцати пятипроцентный заградительный барьер, использовавшийся при распределении мест в провинциях (провинциальный барьер). Признавая его противоречащим принципу справедливого представительства, суд отметил:

«Несмотря на то, что общенациональный заградительный барьер был установлен на парламентских выборах в соответствии с принципом стабильности власти, введение в дополнение к нему заградительного барьера для каждого избирательного округа в отдельности противоречит принципу справедливого представительства».

#### 4. Краткое описание прошлых парламентских выборов

**44.** Выборы 1950, 1954 и 1957 годов, в ходе которых применялась мажоритарная система представительства, оказались неспособны обеспечить институциональное равновесие между большинством в парламенте и оппозицией. Отсутствие этого равновесия стало одной из главных причин государственного переворота 1960 года. После вмешательства вооружённых сил парламент для содействия плюрализму и укрепления политической системы страны ввёл систему пропорционального представительства с использованием метода Д’Ондта. Поэтому в результате выборов 1965 и 1969 годов в Национальном собрании было сформировано стабильное большинство нескольких партий и в то же время обеспечено присутствие представителей небольших партий. Однако на выборах 1973 и 1977 годов основные политические партии не смогли сформировать стабильное правительство, несмотря на то что они пользовались широкой поддержкой со стороны избирателей. Этот период нестабильности власти был отмечен формированием одной коалиции за другой, каждая из которых ослаблялась несоразмерным влиянием небольших партий на политику правительства.

**45.** В 1980–1983 гг. в стране действовало военное положение. Затем Закон № 2839 «О выборах депутатов Национального собрания», введённый в действие 13 июня 1983 г., восстановил систему пропорционального представительства с двумя заградительными барьерами. К десятипроцентному общенациональному барьеру добавился заградительный барьер, применяющийся при распределении мест в провинциях. Он рассчитывался путём деления числа проголосовавших жителей избирательного округа на количество выделенных этому округу мест. В 1995 году Конституционный суд Турции отменил заградительный барьер, который использовался при распределении мест в провинциях. На парламентских выборах 1983 года абсолютное большинство в парламенте получила партия Отечества (ПО).

**46.** На парламентских выборах 29 ноября 1987 г. ПО, набрав 36,31 процента голосов, также смогла обеспечить себе устойчивое парламентское большинство. Кроме неё, в парламент прошли ещё две партии. На выборах 20 октября 1991 г. места в парламенте получили пять партий. Этот результат был достигнут, в частности, благодаря тому, что три небольшие политические партии (НацПТ, РДП и НПТ) приняли участие в выборах под прикрытием других политических партий с целью обойти статью 16 Закона № 2839, которая запрещала формировать объединённые списки до выборов. Правительство было сформировано на основе коалиции двух партий. На этих выборах восемнадцать кандидатов от НПТ (прокурдской Народной партии трудящихся) были избраны в парламент по списку социал-демократической партии СДНП; впоследствии они вышли из состава СДНП и вступили в ряды своей собственной партии, НПТ.

**47.** По результатам всеобщих выборов 24 декабря 1995 г. места в парламенте достались пяти партиям. Однако ни одна из них не получила парламентского большинства, и поэтому была создана коалиция.

**48.** В результате парламентских выборов 1999 года ни у одной из партий вновь не оказалось большинства мест в парламенте. В Национальное собрание были избраны пять партий. Правительство было сформировано коалицией из трёх партий.

**49.** До выборов 3 ноября 2002 г. партиям, которые в конце концов не прошли в парламент, наибольшее количество голосов (19,4 процента) было отдано в 1987 году. В 1991 году благодаря участию в выборах двух коалиций (в одну из них входили ПБ, НацПТ и РДП, а в другую — СДНП и НПТ) этот показатель снизился до 0,5 процента, а после выборов 22 июля 2007 г. он составил 13,1 процента.

**50.** Как указано выше (см. пункты 12–21 настоящего постановления), выборы 2 ноября 2002 г. позволили ПСР сформировать устойчивое правительство, проработавшее до 22 июля 2007 г., хотя из порядка 14,5 миллионов человек, принявших участие в выборах, 45,3 процента избирателей отдали свои голоса за партии и кандидатов, которые в конечном итоге не были избраны в парламент.

## **В. Документы Совета Европы, имеющие отношение к настоящему делу**

**51.** Совет Европы не устанавливал юридически обязательных норм по вопросу о заградительных барьерах.

### *1. Документы Парламентской ассамблеи Совета Европы*

**52.** В части, имеющей отношение к настоящему делу, Резолюция 1547 (2007) «О состоянии прав человека и демократии в Европе», принятая Парламентской ассам-

блей Совета Европы 18 апреля 2007 г., предусматривает следующее:

«58. В странах с устоявшимися демократическими традициями при проведении парламентских выборов барьеры не должны устанавливаться на уровне выше 3 процентов голосов. При этом следует обеспечивать возможность выражения максимально большого числа мнений. Лишение многочисленных групп людей их права быть представленными пагубно отражается на демократической системе. В странах с устоявшимися демократическими традициями следует найти равновесие между справедливым представлением мнений в обществе и эффективностью парламента и правительства».

**53.** В Рекомендации 1791 (2007) «О состоянии прав человека и демократии в Европе», принятой 18 апреля 2007 г., Парламентская ассамблея рекомендовала Комитету министров Совета Европы принять меры для устранения недостатков, отмеченных в вышеупомянутой Резолюции. Применительно к заградительным барьерам она рекомендовала Комитету министров призвать государства-члены:

«17.10. рассмотреть возможность снижения при проведении парламентских выборов барьеров, превышающих 3 процентов, и <...> рассмотреть баланс между справедливым представительством и эффективностью в парламенте и в правительстве».

### *2. Документы Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии)*

**54.** «Кодекс добросовестной практики в вопросах выборов», принятый Венецианской комиссией в 2002 году, твёрдо устанавливает: «В основе электорального наследия Европы лежат пять принципов: всеобщее, равное, свободное, тайное и прямое голосование». «При соблюдении» этих принципов «может быть отдано предпочтение любой избирательной системе».

**55.** В части, имеющей отношение к настоящему делу, доклад Венецианской комиссии «Об избирательном праве и управлении выборами в Европе» от 12 июня 2006 г. предусматривает следующее:

«Последствия одной конкретной избирательной системы в разных странах могут быть различными, [и] надо понимать, что избирательные системы могут преследовать различные, иногда даже противоположные, политические цели. Одна избирательная система может уделять большее внимание справедливому представительству партий в парламенте, в то время как другая, возможно, стремится избежать фрагментированности партийной системы и способствовать формированию в парламенте правящего большинства какой-то одной партии. Одна избирательная система способствует тесному взаимодействию избирателей и их представителей в избирательных округах, в то время как другая система позволяет партиям без труда добиваться избрания в парламент женщин, представителей меньшинств или специалистов путём составления закрытых партийных списков. В одних странах вводятся комплексные избирательные системы, преследующие сразу несколько политических целей. В других же странах предпочтение отдаётся простым избирательным системам, которые могут быть легко восприняты и использованы электоратом и руководством страны. Подходит избирательная



система или нет, определяется с учётом того, будет ли она справедлива, принимая при этом во внимание местные условия и проблемы. В частности, должны быть предусмотрены гарантии того, что процесс составления списков является прозрачным. Таким образом, избирательную систему и предложения о её реформировании следует оценивать индивидуально в каждом конкретном случае».

**56.** В докладе «Об избирательном законодательстве и активных мерах по обеспечению участия национальных меньшинств в процессе принятия решений в европейских странах» от 15 марта 2005 г. Венецианская комиссия, проанализировав практику некоторых государств — членов Совета Европы, рекомендовала пять конкретных мер, направленных на увеличение числа представителей меньшинств. Две из этих мер касались вопроса о заградительных барьерах:

«<...>

d. Заградительные барьеры не должны затрагивать возможности национальных меньшинств иметь своих представителей.

e. Определение параметров избирательных округов (их количества, размера, формы и значимости) может производиться с целью повысить роль меньшинств в процессе принятия решений».

3. *Документы, непосредственно касающиеся выборов в Турции*

**(а) Доклад Специального комитета Парламентской ассамблеи Совета Европы**

**57.** Государство-ответчик ссылается на доклад Специального комитета по наблюдению за парламентскими выборами в Турции (3 ноября 2002 г.), представленный 20 декабря 2002 г. В части, имеющей отношение к настоящему делу, в этом докладе сказано:

«Как сообщалось во многих средствах массовой информации, лишь две партии из 18 — ПСР (Партия справедливости и развития) и НРП (Народно-республиканская партия) — сумели попасть в новое ВНСТ; все остальные партии, которые до сих пор имели в парламенте своих представителей, оказались исключены из его состава, так как им не удалось преодолеть десятипроцентный барьер. Партия, которая до выборов находилась у власти, набрала лишь 1 процент голосов избирателей. Проблемы в экономике и коррупция сыграли на выборах решающую роль.

Явное и подавляющее большинство в парламенте получила ПСР, которой досталось 362 места. 179 мест получила оппозиция и 9 мест — независимые депутаты. (Эти независимые депутаты избраны от небольших городов, где у них хорошая репутация). Напомним, что по результатам прошлых выборов, которые прошли в 1999 году, ПСР получила 59 мест, а НРП — три места.

Возможно, эта ситуация приведёт к усилению стабильности в стране, позволив избежать сложных и неустойчивых коалиций. В понедельник, 4 ноября 2002 г., акции на турецкой бирже поднялись в цене на 6,1 процента.

Однако это также означает, что около 44 процентов избирателей не имеют в парламенте своих представителей.

Таким образом, эти результаты надо считать явным протестным голосованием против всех правящих кру-

гов Турции в целом, поскольку ни одна из трёх партий, входивших в прежнюю правящую коалицию, не набрала даже столько голосов, чтобы получить хотя бы одно место!»

**(b) Резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы 1380 (2004)**

**58.** Пункт 6 и пункт 23 Резолюции 1380 (2004) «О выполнении Турцией своих обязательств», принятой Парламентской ассамблеей Совета Европы 22 июня 2004 г., сформулированы следующим образом:

«6. В отношении плюралистической демократии Ассамблея признает, что Турция является страной функционирующей демократии с многопартийной системой, свободными выборами и разделением властей. Однако частота роспуска политических партий является источником реальной озабоченности, и Ассамблея выражает надежду на то, что поправки к Конституции, принятые в октябре 2001 г., а также законодательные меры, касающиеся политических партий, которые были введены в марте 2002 г., приведут к ограничению использования такой крайней меры, как роспуск. Кроме того, Ассамблея полагает, что десятипроцентный барьер, необходимый для прохождения партий в парламент по итогам общенациональных выборов, является чрезмерным и что условия для голосования турецких граждан, проживающих за рубежом, должны быть изменены.

<...>

23. Вследствие этого Ассамблея предлагает, чтобы Турция в рамках процесса реформ, осуществляемых её властями:

<...>

ii. внесла изменения в Избирательный кодекс с целью снижения десятипроцентного барьера и дала турецким гражданам, проживающим за рубежом, возможность принимать участие в голосовании без обязательной личной явки на границе;

<...>».

**(с) Доклад «Наблюдения за парламентскими выборами в Турции» (22 июля 2007 г.)**

**59.** В части, имеющей отношение к настоящему делу, в докладе «Наблюдения за парламентскими выборами в Турции», представленном Специальным комитетом Парламентской ассамблеи Совета Европы, сказано следующее:

«XII. Выводы и рекомендации

55. Парламентские выборы в Турции 22 июля 2007 г. в целом соответствовали обязательствам Турции как члена Совета Европы и европейским стандартам свободных выборов.

56. В подавляющем большинстве случаев голосование было организовано достаточно профессионально и проходило без происшествий, что свидетельствует об установившейся в Турции традиции демократических выборов.

57. Высокая явка на выборы показывает, что в Турции существует вера в демократические процессы.

58. Организаторы выборов на всех уровнях выполняли свои обязанности эффективно и добросовестно.

59. Тем не менее Докладчик считает, что Турция могла бы организовать выборы и лучше, что гарантировало бы истинную представительность состава Парламен-

та. Десятипроцентный барьер мог бы быть снижен в соответствии с резолюциями Ассамблеи 1380 (2004) и 1547 (2007). То, что состав нового Парламента, избранного 22 июля 2007 г., является намного более представительным, чем состав уходящего Парламента, и отражает интересы около 90 процентов избирателей, является следствием того, что в нём представлены не две, а три партии и что оппозиционные партии поддержали независимых кандидатов; это никак не связано с мерами, принятыми властями Турции.

60. Возможно, власти Турции захотят, чтобы Венецианская комиссия занялась этим вопросом, равно как и вопросом об упрощении законодательства о выборах».

**60.** Кроме того, Президент Турецкой Республики в ответ на вопрос депутата, заданный после его выступления в Парламентской ассамблее 3 октября 2007 г., сказал, что десятипроцентный барьер отвечает реальной потребности, но в своё время можно будет обойтись и без него (см. протокол заседания, состоявшегося 3 октября 2007 г.). В части, имеющей отношение к настоящему делу, его ответ гласил (перевод конспекта ответа, взятого из протокола заседания 3 октября 2007 г., с французского на английский язык, выполненный Секретариатом Европейского Суда):

«Г-н Гюль пояснил, что десятипроцентный барьер был введён для устранения нестабильности прошлых лет, когда создавалось одно коалиционное правительство за другим. Этот барьер не препятствовал независимым кандидатам участвовать в выборах. На последних парламентских выборах, которые прошли в июле 2007 года, явка на выборы составила 85 процентов, что свидетельствует о представительности состава парламента. Сейчас, когда политическая стабильность восстановлена, вопрос о десятипроцентном барьере можно было бы пересмотреть».

### С. Результаты сравнительно-правовых исследований

**61.** Несмотря на то, что единой классификации видов голосования и избирательных систем не существует, обычно выделяют три основных их вида — мажоритарные, пропорциональные и смешанные. При мажоритарной избирательной системе победившим является кандидат или список кандидатов, который набрал большинство голосов в решающем туре голосования. Этот вид голосования позволяет проводить выборы в государствах, где есть явное парламентское большинство, однако в то же время он препятствует прохождению в парламент политических партий, за которые отдало свои голоса меньшинство избирателей. Так, например, в Соединённом Королевстве на протяжении многих десятилетий используется мажоритарная система, при которой голосование проводится в один тур и победившими считаются кандидат или партия, набравшие наибольшее количество голосов. В условиях существования двух доминирующих политических партий это привело к тому, что остальные партии получили лишь незначительное количество мест в парламенте по сравнению с количеством поданных за них голосов. Аналогичная ситуация сложилась, например, во Франции, где действует мажоритарная система с двумя турами голосования. Другой крайностью можно считать пропорциональную избирательную систему, которая задаётся целью обеспечить, чтобы поданные голоса отражались в пропорционально выделенном количестве мест. Пропорциональная избирательная система обычно считается самой справедли-

вой, так как она точнее всего отражает конфигурацию различных политических сил. Однако её недостатком является то, что она может привести к фрагментированности тех, кто ищет поддержки избирателей, а значит, в рамках этой системы сложнее сформировать устойчивое парламентское большинство.

**62.** В настоящее время наиболее распространённой в Европе является пропорциональная избирательная система. Так, например, в той или иной форме она используется в Болгарии, Дании, Ирландии, Испании, Люксембурге, на Мальте, в Молдавии, Норвегии, Польше, Португалии, России, Румынии, Турции, Чехии, Швеции и Эстонии. Существуют и смешанные системы, сочетающие в себе в различном соотношении оба вида избирательных систем (например, в Германии, Италии и Литве).

**63.** В некоторых пропорциональных избирательных системах для устранения негативных последствий пропорционального голосования, в частности, для обеспечения большей стабильности состава парламента закон устанавливает заградительные барьеры. Обычно они выражаются в процентах от числа поданных на выборах голосов и представляют собой «фиксированные или плавающие ограничения, которые определяются по результатам голосования. От них зависит, сколько мест получит тот или иной список или кандидат». Тем не менее роль заградительных барьеров меняется в зависимости от их величины и партийной системы в каждой стране. Низкие барьеры не допускают в парламент только очень небольшие объединения, и тогда становится сложнее сформировать стабильное большинство, а в случаях, когда партийная система сильно фрагментирована, высокий барьер лишает возможности иметь своих представителей в парламенте многих избирателей.

**64.** Анализ заградительных барьеров, установленных в тех государствах — членах Совета Европы, где применяется пропорциональная избирательная система, показывает, что высокие барьеры действуют лишь в четырёх государствах. В Турции он самый высокий и составляет 10 процентов, в Лихтенштейне — 8 процентов, а в Российской Федерации и в Грузии — 7 процентов. Треть государств — членов Совета Европы ввела пятипроцентный барьер, а 13 стран предпочли установить барьеры, не превышающие 5 процентов. В остальных семи государствах — членах Совета Европы вообще нет заградительных барьеров, а ещё в нескольких странах они используются только при распределении ограниченного числа мест в парламенте (например, в Исландии и в Норвегии). Барьеры, действующие в отношении партий, могут отличаться от барьеров, действующих в отношении коалиций. В Чехии, например, заградительный барьер для отдельно взятой партии составляет 5 процентов, а если речь идёт о коалиции, к нему добавляется ещё по 5 процентов за каждую входящую в эту коалицию партию. В Польше заградительный барьер для коалиции составляет 8 процентов независимо от того, сколько партий в неё входит. Аналогичным образом различаются барьеры для независимых кандидатов: так, в Молдавии этот барьер составляет 3 процента.

### ВОПРОСЫ ПРАВА

#### 1. КРУГ ВОПРОСОВ, ВХОДЯЩИХ В КОМПЕТЕНЦИЮ БОЛЬШОЙ ПАЛАТЫ

**65.** Европейский Суд отмечает, что в постановлении Палаты Суда (пункт 40) жалоба заявителей сформулирована следующим образом:



«Заявители утверждают, что введение десятипроцентного заградительного барьера на парламентских выборах представляет собой вмешательство в свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти».

**66.** Во время рассмотрения дела в Палате Европейского Суда заявители, ссылаясь главным образом на результаты выборов 3 ноября 2002 г., жаловались на введение десятипроцентного барьера. С этой целью они тщательно проанализировали все выборы, проводившиеся в Турции с 1946 года, когда в республике была введена многопартийная система. Впоследствии в ходатайстве, поданном 20 апреля 2007 г., заявители, критикуя, в частности, анализ избирательной системы Турции, который дала Палата Суда в своём постановлении по настоящему делу, утверждали, что этим постановлением Договаривающейся Стороне была предоставлена чрезвычайно широкая сфера усмотрения в вопросах введения и функционирования избирательной системы.

**67.** После 9 июля 2007 г., когда коллегия в составе пяти судей удовлетворила ходатайство заявителей о передаче дела на рассмотрение в Большую Палату, в Турции прошли досрочные парламентские выборы.

**68.** В замечаниях, представленных в Большую Палату 7 сентября 2007 г., заявители несколько пространно комментировали выборы 22 июля 2007 г. Тем не менее на слушаниях дела 21 ноября 2007 г. их представители ясно дали понять, что жалоба была подана с целью добиться признания нарушения Конвенции не на выборах 22 июля 2007 г., а на выборах 3 ноября 2002 г.

**69.** Государство-ответчик на слушаниях дела заявляло, что в той части, в которой жалоба заявителей касается конституционной структуры Турции, она должна рассматриваться как *actio popularis*<sup>1</sup>, и утверждало, что общие результаты выборов 22 июля 2007 г. подтверждают выводы Палаты, изложенные в её постановлении по настоящему делу от 30 января 2007 г.

**70.** Поэтому Европейский Суд должен определить круг вопросов, подлежащих рассмотрению в рамках настоящего дела, и, в частности, решить, следует ли ему ограничиться анализом результатов выборов 3 ноября 2002 г., не принимая во внимание события, произошедшие после того, как было вынесено постановление Палаты Суда.

**71.** Европейский Суд напоминает, что, согласно его устоявшейся прецедентной практике, дело, которое передаётся на рассмотрение в Большую Палату, неизбежно охватывает все аспекты жалобы, ранее рассмотренные Палатой Суда в постановлении по этому делу; не существует оснований для частичной передачи дела на рассмотрение Большой Палаты (см. постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кумпана и Мазаре против Румынии» [*Cumpăna and Mazăre v. Romania*] (жалоба № 33348/96), § 66, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2004-XI, а также постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «К. и Т. против Финляндии» [*K. and T. v. Finland*] (жалоба № 25702/94), § 140 и 141, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2001-VII).

**72.** «Дело», переданное на рассмотрение Большой Палаты, представляет собой жалобу заявителя в той части, в которой она была объявлена приемлемой для дальнейшего рассмотрения по существу. Это, однако, не означает, что Большая Палата не может в случае необходимости

рассматривать вопросы, имеющие отношение к приемлемости жалобы, точно так же, как это может иметь место в процессе обычного рассмотрения дела в Палате Суда. Например, это может происходить в соответствии со статьёй 35 Конвенции (в конце статьи), позволяющей Суду «отклонять любую переданную ему жалобу <...> на любой стадии разбирательства», а также когда такого рода вопросы обсуждаются в ходе рассмотрения дела по существу или по каким-либо другим причинам приобретают существенное значение на стадии рассмотрения дела по существу (см. упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «К. и Т. против Финляндии», § 141).

**73.** Прежде всего Европейский Суд отмечает, что он не вправе рассматривать избирательное законодательство государства-ответчика абстрактно и что его толкование и применение должно осуществляться в первую очередь национальными властями, в особенности судами, которые обладают особой квалификацией для выполнения этих задач (см., например, постановление Европейского Суда от 1 июля 1997 г. по делу «Гитонас и другие заявители против Греции» [*Gitonas and Others v. Greece*], Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*Reports of Judgments and Decisions*] 1997-IV, § 44, а также решение Европейского Суда от 29 июня 2000 г. по вопросу о приемлемости для рассмотрения по существу жалобы № 47135/99. поданной Сандрой Бритье [*Sandra Briķe*] против Латвии). Однако в настоящем деле в случае с заявителями нельзя говорить об *actio popularis*. На выборах 3 ноября 2002 г. обжалуемый ими заградительный барьер прямо и непосредственно затронул их интересы (см., *mutatis mutandis*<sup>2</sup>, решение Европейской комиссии по правам человека от 12 июля 1983 г. по делу «Серж Муро и другие заявители против Бельгии» [*Serge Moureaux and Others v. Belgium*] (жалоба № 9267/81, Сборник решений и докладов Комиссии по правам человека [*Decisions and Reports (DR)*], № 33, с. 127). Поскольку постановление Палаты Суда было вынесено до выборов 22 июля 2007 г., Суд в нём принял во внимание главным образом результаты выборов 3 ноября 2002 г. и ситуацию, сложившуюся в Турции на тот момент. Теперь же Суд рассмотрит дело с учётом результатов парламентских выборов 3 ноября 2002 г., не забывая при этом и о выборах 22 июля 2007 г., хотя заявители и не участвовали в них в качестве кандидатов, так как эти выборы имеют некоторое отношение к оценке последствий обжалуемого заявителями заградительного барьера.

## II. ПО ВОПРОСУ О ПРЕДПОЛАГАЕМОМ НАРУШЕНИИ СТАТЬИ 3 ПРОТОКОЛА № 1 К КОНВЕНЦИИ

**74.** Заявители утверждают, что введение десятипроцентного заградительного барьера на парламентских выборах является вмешательством в свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти. Они ссылаются на статью 3 Протокола № 1 к Конвенции, которая предусматривает следующее:

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

<sup>1</sup> *Actio popularis* (лат.) — народный иск (буквально), здесь — требования, предъявляемые в общественных интересах частными лицами или организациями, которые сами не являются жертвами нарушений (*примечание редакции*).

<sup>2</sup> *Mutatis mutandis* (лат.) — с соответствующими изменениями (*примечание редакции*).

## А. Постановление Палаты Европейского Суда по настоящему делу

**75.** Палата Европейского Суда установила, что целью введения десятипроцентного заградительного барьера являлось укрепление стабильности власти посредством предотвращения чрезмерной и ослабляющей страну фрагментированности состава парламента. Кроме того, по мнению Палаты, его введение можно считать необходимым для достижения этой цели и соразмерным. Соответственно, Палата Суда пришла к выводу, что «Турция не вышла за рамки широкой свободы усмотрения, которую ей предоставляет статья 3 Протокола № 1 к Конвенции, хотя обжалуемый барьер является достаточно высоким» (см. пункты 66–79 постановления Палаты Суда по настоящему делу).

## В. Доводы сторон, изложенные в их представлениях Европейскому Суду

### 1. Доводы, представленные Европейскому Суду заявителями

**76.** Заявители оспаривают выводы Палаты Европейского Суда, утверждая, что она ограничительно и поверхностно истолковала право на свободные выборы.

**77.** В первую очередь, заявители считают, что десятипроцентный барьер, о котором идёт речь в деле, помешал большей части населения страны выразить своё мнение относительно выбора своих представителей в парламенте и поэтому вполне очевидно, что его введение является серьёзным вмешательством в осуществление права на участие в выборах и не преследует никаких правомерных целей с точки зрения статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции.

**78.** В связи с этим заявители оспаривают довод о том, что обжалуемый барьер был направлен на повышение стабильности состава парламента. Они утверждают, что военные, пришедшие к власти в результате государственного переворота 1980 года, несут полную ответственность за социальные и политические потрясения, произошедшие в Турции в 1970–1980 гг., и за нестабильность власти, к которой они привели, а также за действовавшую в то время избирательную систему. По их мнению, едва ли можно усмотреть причинно-следственную связь между заградительным барьером и политической ситуацией в Турции в 1970-х годах, как это сделала Палата Суда в своём постановлении по настоящему делу.

**79.** Заявители подчёркивают, что по результатам двух из четырёх выборов, в ходе которых использовалась система пропорционального представительства без заградительных барьеров (в 1965 и в 1969 годах), правительство формировалось из членов только одной партии; по результатам двух других выборов (в 1973 и в 1977 годах) было сформировано коалиционное правительство.

**80.** Кроме того, хотя и не исключено, что снижение общенационального заградительного барьера или его отмена приведут к формированию коалиционного правительства, это не обязательно означает нестабильность власти. Коалиционное правительство порой более устойчиво, чем однопартийное.

**81.** По мнению заявителей, трудно утверждать, что столь исключительная мера привела к укреплению представительной демократии. Совет Европы создавался для содействия распространению демократии и демократических ценностей. Разумеется, Договаривающиеся Государства пользуются в этой сфере широкой свобо-

дой усмотрения, но они не могут на это ссылаться до бесконечности или несоразмерно часто, не принимая во внимание право на справедливое представительство, то есть исключая из политической жизни страны какую-то отдельно взятую часть населения.

**82.** Столь высокий общенациональный заградительный барьер приводит к тому, что интересы избирателей представлены очень несправедливо, и ведёт к кризису легитимности власти, так как парламент должен быть свободной трибуной любой демократии. Ясно, что парламент, состав которого отражает лишь около 55 процентов голосов поданных голосов, не может быть легитимным с точки зрения представленности в нём интересов избирателей, на чём основывается любая демократия. В связи с этим заявители обращают внимание на то, что на парламентских выборах 1987, 1991, 1995 и 1999 годов партии, не представленные в парламенте, получили около 4,5 миллионов голосов (19,4 процента), около 140 тысяч голосов (0,5 процента), около 4 миллионов голосов (14 процентов) и около 6 миллионов голосов (18,3 процента) соответственно. Результаты выборов 2002 года привели к «кризису представительности», так как около 14,5 миллионов голосов, то есть 45,3 процента, не были приняты во внимание и никак не повлияли на состав парламента.

**83.** Заявители утверждают, что Европейский Суд должен принять во внимание следующие факторы: ключевую роль плюрализма как опоры демократии и, как следствие, важную роль политических партий, особенно тех, которые обеспечивают, чтобы в парламенте мог быть услышан голос каждого отдельно взятого региона страны; во-вторых, то, что в Турции установлен самый высокий заградительный барьер по сравнению со всеми государствами — членами Совета Европы и, в отсутствие каких-либо мер, нейтрализующих его негативные последствия, то, что он воспрепятствовал волеизъявлению некоторых групп населения; наконец, в-третьих, особую ситуацию, сложившуюся в Турции, и практические последствия указанного барьера, в частности, отсутствие возможности быть избранной в Национальное собрание у партии, функционирующей только в каком-то одном регионе. Если игнорировать эти факторы, то право на свободные выборы будет произвольно толковаться отдельными государствами, которые смогут использовать этот факт для того, чтобы оправдать введение заградительных барьеров свыше 10 процентов.

**84.** Кроме того, заявители утверждают, что десятипроцентный барьер не соответствует общеевропейским стандартам. Общенациональный барьер, принятый в Турции, является самым высоким в Европе, а может быть, и во всем мире. Если бы такой барьер использовался в других странах, множество авторитетных партий не смогло бы принять участие в формировании правительства; это относится, например, к свободным демократам в Германии, центристским и христианским партиям в Скандинавии, партии «зелёных» в Нидерландах и к левоцентристским и правым партиям в Италии. В большей части стран, которые используют заградительный барьер, он составляет 5 процентов (в 2001 году в странах Центральной и Восточной Европы он составлял в среднем 4,25 процента). Даже в странах, где существуют серьёзные проблемы с интеграцией и есть необходимость стабилизировать представленность партий ввиду существования независимых или очень небольших партий, власти не сочли целесообразным устанавливать вдвое большие заградительные барьеры. Так, заявители указывают на то, что на выборах 2002 года пятипроцентный заградительный барьер дал возможность получить места в парламенте

Турции не двум главным политическим партиям, действующим по всей стране, а восьми партиям из 18, которые выставили на выборах своих кандидатов, в том числе и НДП.

**85.** Один из основных доводов государства-ответчика, на котором, помимо прочего, основывалось постановление Палаты Европейского Суда по настоящему делу, заключался в том, что заявители или их товарищи по партии могли бы участвовать в выборах в качестве независимых кандидатов. Однако заявители утверждают, что он не учитывает роли партий в контексте политической системы. Ни независимые кандидаты, ни коалиции не могут заменить независимые политические партии, так как последние играют важнейшую роль, являясь базовым элементом демократии. Очевидно, что кандидаты, которые баллотировались от своего собственного имени и могут рассчитывать только на свои собственные отнюдь не безграничные личные и финансовые ресурсы, не могут составить конкуренцию партиям, располагающим значительными материально-техническими и финансовыми ресурсами.

**86.** Кроме того, в Турции в отношении независимых кандидатов действует ряд неблагоприятных для них ограничений и условий. Так, имена независимых кандидатов не вносятся в избирательные бюллетени, выдающиеся на приграничных участках для голосования. Поэтому лица, въезжающие на территорию Турции с конкретной целью принять участие в выборах, не могут проголосовать за независимых кандидатов, а это значительно уменьшает шансы таких кандидатов на избрание в парламент. Серьёзным затруднением является и то, что в ходе предвыборной кампании независимые кандидаты не могут выступать с теле- и радиообращениями, хотя всем политическим партиям прямо предоставляется право на эфирное время на телевидении и радио (см. выше, пункт 39 настоящего постановления). Наконец, важнейшими принципами для целей статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции являются право избирателей на свободное и равное представительство партиями, а не независимыми кандидатами, например, и право всех партий соревноваться друг с другом на равных условиях.

**87.** Что касается возможности вступить в коалицию с другими политическими партиями для того, чтобы преодолеть десятипроцентный барьер, заявители отмечают, что согласно статье 16 Закона № 2839 партии не могут представлять объединённые списки и участвовать в парламентских выборах, сформировав совершенно законные коалиции. Далее, они утверждают, что в политическом климате, который отмечен усилением позиций национализма, вступать в такие коалиции становится невозможно.

**88.** Кроме того, заявители поясняют, что согласно статье 36 Закона «О политических партиях» политическая партия не может выдвигать на выборах своих кандидатов, если она недостаточно широко представлена в стране (см. выше, пункт 36 настоящего постановления). Кроме того, этот же закон запрещает создавать партию, опирающуюся на какую-то конкретную этническую группу или регион (см. выше, пункт 37 настоящего постановления). Эта норма отражает преобладающую в Турции официальную идеологию. Абсолютное исключение региональных партий из политической жизни страны явно представляет собой серьёзное ущемление ранее сформулированного Европейским Судом принципа, согласно которому демократия не может существовать без плюрализма. Надо принимать во внимание широкий и мультикультурный характер турецкого общества. Заявители и их партия должны быть наказаны, поскольку, даже

если учесть, что они искали поддержки по всей стране и отстаивали государственную политику, в основном их поддерживала конкретная часть населения.

**89.** По словам заявителей, одна из основных целей демократии, основанной на системе избираемых партий, заключается в том, чтобы обеспечивать свободное и беспрепятственное избрание политических партий, электорат которых целиком или в основной массе проживает в конкретном регионе; при этом избиратели, которые за них голосовали, должны быть представлены на равных условиях. Если применять этот принцип, очевидно, что отсутствие у НДП возможности пройти в парламент при том, что на юго-востоке Турции она набрала около двух миллионов голосов (более 45 процентов), серьёзно искажает его представительность. Кроме того, обязанность функционировать по всей стране следует рассматривать в контексте политической культуры, которая систематически игнорирует обсуждение «курдского вопроса» и в нарушение устоявшейся практики Европейского Суда демонстративно блокирует свободное волеизъявление большого количества людей, проживающих на юго-востоке Турции. Соответственно, в данном регионе умышленно не допускается свободное волеизъявление большей части электората.

**90.** Если говорить более конкретно, заявители утверждают, что из-за использования заградительного барьера на парламентских выборах 2002 года НДП, известная своей заинтересованностью в курдской проблеме и готовностью прилагать усилия для её разрешения, не получила ни одного места в парламенте, хотя и показала очень хорошие результаты во многих избирательных округах. По их мнению, нельзя считать, что парламентские выборы 22 июля 2007 г. решили эту проблему, даже с учётом того, что ПДО, правопреемница НДП, представила независимых кандидатов. То, что политические партии, поддерживаемые курдами, выдвинули независимых кандидатов, — это само по себе препятствие.

**91.** Следовательно, по мнению заявителей, то, что они не были избраны в Национальное собрание из-за десятипроцентного общенационального заградительного барьера, хотя на парламентских выборах 3 ноября 2002 г. список НДП, в который они входили, набрал в избирательном округе Ширнак 45,95 процента голосов, нарушает статью 3 Протокола № 1 к Конвенции. Они утверждают, что чрезмерно высокий заградительный барьер противоречит объекту и цели этой статьи, которые заключаются в том, чтобы гарантировать право на свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти. Лишив целый пласт населения возможности быть когда-нибудь представленными в парламенте партией, за которую они отдали свои голоса, общенациональный заградительный барьер лишил это право его сути. Такое серьёзное и систематическое вмешательство в осуществление прав целой группы населения не имеет аналогов среди европейских избирательных систем. Оно не может быть оправдано предоставленной государству свободой усмотрения и поэтому явно является нарушением Конвенции.

*2. Доводы, представленные Европейскому Суду государством-ответчиком*

**92.** Государство-ответчик просит Большую Палату подтвердить вывод Палаты Европейского Суда о том, что по делу не было допущено нарушения статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции.

**93.** Оно утверждает, что десятипроцентный барьер был введён с целью обеспечить политическую стабильность



путём предотвращения чрезмерной фрагментированности состава парламента, укрепить демократию и усилить позиции политических партий, побуждая их предлагать политическую программу, которую в большей или меньшей степени разделяет большинство населения по всей стране. Барьер, о котором идёт речь, не ущемляет основополагающих принципов демократии, таких как плюрализм. Напротив, независимым кандидатам стало легче избираться, поскольку на них больше не распространяется десятипроцентный барьер, и это позволило плюрализму глубоко укорениться в обществе. В связи с этим государство-ответчик обращает внимание на то, что с 1961 по 1980 год, когда в Турции отсутствовали заградительные барьеры, за девятнадцать лет правительство сменилось двадцать раз, а с 1983 по 2007 год, когда действовал десятипроцентный барьер, по результатам семи выборов было сформировано три коалиционных и три однопартийных правительства. Эти цифры показывают, что введение барьера благоприятно отразилось на стабильности власти.

**94.** Как утверждает государство-ответчик, нельзя считать соответствующим унитарной структуре страны отказ предложить политическую программу, которую в большей или меньшей степени разделяло бы большинство населения по всей стране, представляя только один регион или избирательный округ и игнорируя остальную часть территории Турции. В этом отношении Турция не одинока. Постановление Европейского Суда по делу «Матьё-Моэн и Клерфайт против Бельгии» [*Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*] показывает, что даже в Бельгии, где существуют различные языковые группы, депутаты и сенаторы представляют бельгийскую нацию. Аналогичным образом, статья 80 Конституции Турции предусматривает, что депутаты представляют общество в целом.

**95.** Государство-ответчик считает введение барьера соразмерной мерой, которая, в общем и целом, не вышла за рамки его свободы усмотрения. В частности, оно утверждает, что, как подтвердили выборы 22 июля 2007 г., заявители, возможно, были бы избраны 3 ноября 2002 г., если бы они баллотировались в качестве независимых кандидатов или если бы НДП вступила в предвыборную коалицию, объединившись с одной или несколькими крупными партиями.

**96.** В связи с этим государство-ответчик утверждает, что результаты парламентских выборов 22 июля 2007 г. подтверждают выводы Палаты Европейского Суда, к которым она пришла в своём постановлении от 30 января 2007 г. Члены ПДО — партии, занявшей, по словам заявителей, место той, членами которой они являлись, — баллотировались на выборах 2007 года в качестве независимых кандидатов и без труда получил места в парламенте, так как они были независимыми кандидатами и на них не распространялся общенациональный заградительный барьер. Решив не преодолевать барьер на выборах 2007 года, ПДО призвала своих членов баллотироваться в качестве независимых кандидатов, и ей удалось получить двадцать мест в парламенте. Важно отметить, что общее число голосов, полученных независимыми кандидатами от ПДО, составляло только 2,04 процента от общего количества избирателей по всей стране, а это означало, что ПДО не смогла бы преодолеть и пятипроцентного барьера, который, по словам заявителей, является выражением «общедемократической политической традиции» в странах Европы. Если бы барьер был ниже, скажем, 2 процентов, то ПДО, набрав 2,04 процента голосов, получила бы лишь одно место, в лучшем случае два. Получив двадцать мест, или 3,6 процен-

та от общего количества мест в Великом Национальном собрании, ПДО удалось довести своё представительство в парламенте до максимально возможного уровня.

**97.** Кроме того, политические партии могли работать совместно под прикрытием какой-нибудь крупной партии, даже при том, что составление объединённых списков запрещено статьёй 16 Закона № 2839 «О выборах депутатов Национального собрания». Так, ДЛП — партия, в 1999–2002 гг. входившая в правящую коалицию, — не смогла преодолеть десятипроцентный барьер на выборах 2002 года. Поэтому до выборов 2007 года она сотрудничала с конкурирующей партией, НРП, благодаря чему ей удалось получить тринадцать мест по спискам последней. Избранные в результате этого депутаты вскоре вышли из состава НРП и вновь вступили в свою первую партию, ДЛП. На выборах 1991 года НРП, первому организационному воплощению объединения, которое в итоге стало партией заявителей, тоже удалось добиться избрания некоторых своих кандидатов по спискам другой партии.

**98.** Конкретными примерами действующих мер, нейтрализующих негативные последствия заградительного барьера, являются две технологии, апробированные на выборах 2007 года, — выдвижение себя в качестве независимого кандидата и сотрудничество с другой партией с целью избрания по её спискам. Использование этих технологий на последних выборах позволило обеспечить представленность в парламенте интересов 85 процентов всех избирателей. Государство-ответчик утверждает, что, если указанные технологии были бы применены в 2002 году, результат был бы тем же.

**99.** В своём ходатайстве о передаче дела на рассмотрение Большой Палаты заявители утверждали, что десятипроцентный барьер был введён с целью не допустить избрания в парламент их политической партии и её правопреемницы, ПДО, в 2002 и в 2007 году соответственно. Однако результаты выборов 2007 года доказали безосновательность этого утверждения. ПДО располагает парламентской фракцией, состоящей из 20 депутатов, и поэтому её участие в следующих выборах гарантировано согласно статье 36 Закона № 2820 «О политических партиях», даже если она и не будет осуществлять свою деятельность по всей стране. Статья 36 предусматривает, что политические партии, у которых есть парламентская фракция, могут принять участие в следующих выборах, даже если они функционируют только в некоторых регионах страны.

**100.** Государство-ответчик не согласно с доводом заявителей о том, что постановление, вынесенное Палатой Европейского Суда 30 января 2007 г., позволило государствам повышать порог участия в выборах по результатам голосования. Ход рассуждений Палаты Суда явно указывает на то, что она должным образом приняла во внимание существующие альтернативы заградительному барьеру и анализ, проведённый Конституционным судом Турции на основе принципов справедливого представительства и стабильности власти, которые должны дополнять друг друга. С учётом возможных альтернатив Палата Суда также пришла к выводу, что свободному волеизъявлению народа никто не препятствовал и что государство-ответчик не вышло за рамки своей свободы усмотрения. Результаты выборов 2007 года явно подтверждают выводы, содержащиеся в постановлении Палаты Суда.

**101.** Что касается результатов голосования в 2007 году, то, учитывая, что 85 процентов всех избирателей в стране ныне представлены в парламенте, государство-ответчик считает, что принцип справедливого представительства

был соблюден в достаточной мере. Кроме того, в небольших провинциях, в особенности в тех, где 22 июля 2007 г. баллотировалась большая часть независимых кандидатов от ПДО, шансы на избрание были выше, чем в более крупных провинциях или избирательных округах. Например, для того чтобы быть избранным по первому избирательному округу г. Стамбула, кандидат должен был набрать около 111 тысяч 750 голосов, а в провинции Хаккари (на юго-востоке Турции) ему для этого потребовалось бы 34 тысячи голосов. Механизм распределения мест в парламенте явно был выгоден небольшим провинциям, и благодаря этому стало возможным соблюсти принцип справедливого представительства.

**102.** В заключение государство-ответчик утверждает, что при беспрепятственном волеизъявлении народа при выборе законодательной власти регламентация избирательной системы и системы политического представительства государства — участника Конвенции не охватывается статьёй 3 Протокола № 1 к Конвенции. Десятипроцентный барьер, действующий в отношении политических партий на парламентских выборах, не препятствует свободному волеизъявлению народа при выборе его представителей в парламенте. Доказательством этому служат выборы 22 июля 2007 г. Поэтому выводы, содержащиеся в постановлении Палаты Европейского Суда от 30 января 2007 г., совершенно справедливы. Палата не отошла от норм прецедентной практики Суда и не дала статье 3 Протокола № 1 к Конвенции нового толкования.

#### С. Доводы, представленные Европейскому Суду организацией, вступившей в производство по делу в качестве третьей стороны

**103.** Неправительственная организация «Международная группа по правам меньшинств» согласна с заявителями. По её словам, десятипроцентный барьер является самым высоким общенациональным заградительным барьером в Европе. При его введении не было предпринято абсолютно никаких мер, которые могли бы решить связанные с ним проблемы. Из-за этого барьера партии, действующие в одном или нескольких регионах страны, лишились всякой возможности быть представленными в парламенте. В Турции это означало, если говорить конкретно, что в парламент не смогла пройти ни одна из курдских партий, хотя в своих собственных регионах они регулярно достигали результатов, сопоставимых с тем, которых достигли заявители в 2002 году (45 процентов голосов). Ясно, что все принятые государством-ответчиком меры, касающиеся десятипроцентного барьера, являются результатом целенаправленной политики исключения этих партий из политической жизни страны. К тому же, даже если бы эта политика и не была целенаправленной, она привела бы к тем же последствиям.

**104.** Кроме того, чрезмерно высокий барьер противоречит предмету и цели статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции, а именно обеспечению права на свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти. Лишив целый пласт населения возможности когда-нибудь быть представленными в парламенте партией, за которую они отдали свои голоса, общенациональный барьер лишил это право самой его сути. Такое серьёзное и систематическое вмешательство государства в осуществление прав целой группы населения, не имеющее аналогов среди всех европейских избирательных систем, нельзя оправдать свободой усмотрения государства, и поэтому оно явно представляет собой нарушение Конвенции.

#### D. Оценка обстоятельств дела, данная Европейским Судом

##### 1. Общие принципы, вытекающие из прецедентной практики конвенционных органов

##### (а) Критерии, которые использует Европейский Суд в отношении статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции

**105.** Прежде всего Европейский Суд подчёркивает, что статья 3 Протокола № 1 к Конвенции закрепляет характерный принцип эффективной демократии и, следовательно, имеет первоочередную важность в конвенционном механизме защиты прав человека (см. постановление Европейского Суда от 2 марта 1987 г. по делу «Матьё-Моэн и Клерфайт против Бельгии» [*Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*], серия «А», № 113, § 47). Демократия является основополагающим элементом «Европейского правопорядка», а права, которые гарантирует статья 3 Протокола № 1 к Конвенции, играют первостепенную роль в установлении и поддержании основ настоящей демократии, основанной на верховенстве права (см., из совсем недавно вынесенных постановлений и в числе многих других источников, постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Жданок против Латвии» [*Zdanoka v. Latvia*] (жалоба № 58278/00), § 98 и 103, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*ECHR*] 2006-IV).

**106.** Европейский Суд нередко указывал на то, что в конечном итоге плюрализм гарантирует именно государство, и заявлял, что, выполняя эту задачу, оно обязано принимать активные меры по «организации» демократических выборов «на условиях, которые обеспечат свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти» (см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Матьё-Моэн и Клерфайт против Бельгии», § 54; см. также, *mutatis mutandis*, постановление Европейского Суда от 24 ноября 1993 г. по делу «Информационное объединение “Лентия” и другие заявители против Австрии» [*Informationsverein Lentia and Others v. Austria*], серия «А», № 276, § 38).

**107.** Свободные выборы и свобода выражения мнения, в особенности свободное обсуждение политических вопросов, лежат в основе любой демократии (см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Матьё-Моэн и Клерфайт против Бельгии», с. 22, § 47, а также постановление Европейского Суда от 8 июля 1986 г. по делу «Лингенс против Австрии» [*Lingens v. Austria*], серия «А», № 103, § 41 и 42). К вопросу о «свободном волеизъявлении народа при выборе законодательной власти» имеет отношение и статья 11 Конвенции, которая гарантирует свободу объединений, а следовательно — косвенным образом — свободу организации и деятельности политических партий, представляющих собой одну из форм объединений, необходимых для нормального функционирования демократии. Волеизъявление народа невозможно без множественности политических партий, представляющих мнения самых разных слоёв населения страны. Отражая эти мнения не только в политических институтах, но и, благодаря средствам массовой информации, на всех уровнях жизни общества, они вносят незаменимый вклад в обсуждение политических вопросов, которое лежит в самой основе концепции демократического общества (см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Лингенс против Австрии», с. 26, § 42; постановление Европейского Суда от 23 апреля 1992 г. по делу «Кастеллс против Испании» [*Castells v. Spain*], серия «А», № 236, с. 23, § 43; а также постановление Европейского



Суда от 30 января 1998 г. по делу «Объединённая коммунистическая партия Турции и другие заявители против Турции» [*United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*], Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*Reports*] 1998-I, § 44).

**108.** Как неоднократно отмечала Европейская комиссия по правам человека, слова «свободное волеизъявление народа» означают, что выборы нельзя проводить, если при выборе одного или нескольких кандидатов на избирателей оказывается какое-то давление, и что при этом избирателей нельзя склонять к голосованию за ту или иную партию (см. решение Комиссии по правам человека от 8 октября 1976 г. по делу «X. против Соединённого Королевства» [*X. v. the United Kingdom*] (жалоба № 7140/75), Сборник решений и докладов Комиссии по правам человека [*DR*], № 7, с. 96). Соответственно, избирателей нельзя подвергать никакому принуждению при выборе кандидатов или партий. Слово «выбор» означает, что разным политическим партиям должна быть обеспечена разумная возможность выдвигать своих кандидатов на выборах (там же; см. также решение Комиссии по правам человека от 8 декабря 1981 г. по делу «X. против Исландии» [*X. v. Iceland*] (жалоба № 8941/80), Сборник решений и докладов Комиссии по правам человека [*DR*], № 27, с. 156).

**109.** По поводу общего толкования статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции Европейский Суд сформулировал в своей практике следующие основные принципы (см., в числе прочих источников по данному вопросу, упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Матьё-Мозн и Клерфайт против Бельгии», с. 22 и с. 23, § 46–51; упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Жданок против Латвии», § 115; постановление Европейского Суда по делу «Подколзина против Латвии» [*Podkolzina v. Latvia*] (жалоба № 46726/99), § 33, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*ECHR*] 2002-II; а также постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хирст против Соединённого Королевства (№ 2)» [*Hirst v. the United Kingdom (no. 2)*] (жалоба № 74025/01), § 61, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*ECHR*] 2005-IX):

(i) на первый взгляд кажется, что статья 3 Протокола № 1 Конвенции отличается от других статей Конвенции и Протоколов к ней, которые гарантируют права человека, так как она закрепляет не какое-то конкретное право или свободу, а обязательство Высоких Договаривающихся Сторон проводить выборы, обеспечивающие свободное волеизъявление народа. Тем не менее, приняв во внимание материалы по разработке статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции и особенности её толкования в контексте Конвенции в целом, Европейский Суд установил, что эта статья гарантирует и субъективные права, в том числе право избирать и право баллотироваться на выборах (см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Матьё-Мозн и Клерфайт против Бельгии»).

(ii) Права, закреплённые в статье 3 Протокола № 1 к Конвенции, не являются абсолютными. Здесь возможны «подразумеваемые ограничения», и в этой сфере Договаривающимся Государствам должна быть предоставлена широкая свобода усмотрения (см., в числе прочих источников, постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Мэтьюс против Соединённого Королевства» [*Matthews v. the United Kingdom*] (жалоба № 24833/94), § 63, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*ECHR*] 1999-I, а также постановление Большой Палаты Европейского

Суда по делу «Лабита против Италии» [*Labita v. Italy*] (жалоба № 26772/95), § 201, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*ECHR*] 2000-IV).

(iii) Понятие «подразумеваемых ограничений» в статье 3 Протокола № 1 к Конвенции играет важную роль при определении правомерности целей, которые преследуют ограничения гарантируемых этой статьёй прав. Учитывая, что статья 3 не ограничивается чётко определённым перечнем «правомерных целей», таких, как цели, перечисленные в статьях 8–11 Конвенции, Договаривающиеся Государства могут свободно ссылаться на цели, отсутствующие в этом перечне, для того чтобы оправдать ограничение прав, предусмотренных данной статьёй, при условии, что соответствие этих целей принципу верховенства права и общим целям Конвенции подкрепляется конкретными обстоятельствами дела. Кроме того, это означает, что Европейский Суд не использует традиционные критерии «необходимости» ограничений или «настоятельной социальной потребности» в них, которые применяются при рассмотрении дела с точки зрения статей 8–11 Конвенции. Отвечая на вопрос о том, была ли соблюдена в деле статья 3 Протокола № 1 к Конвенции, Суд обращает основное внимание на два критерия: имел ли место произвол или несоразмерность и являлось ли ограничение, о котором идёт речь, вмешательством в свободное волеизъявление народа.

(iv) Однако в задачи Европейского Суда не входит окончательно определять, были ли соблюдены требования статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции. Суд должен удостовериться, что ограничения предусмотренных в ней прав не затрагивают самую их суть и не лишают их эффективности; что, предусматривая ограничения, государство преследовало правомерную цель, и что использованные средства её достижения не были несоразмерными (см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Матьё-Мозн и Клерфайт против Бельгии», § 52). В частности, любые такого рода ограничения не должны препятствовать свободному волеизъявлению народа при выборе законодательной власти; другими словами, они должны отражать интерес в поддержании честности и эффективности процедуры выборов, направленной на установление воли народа посредством всеобщего голосования, или не противоречить этому интересу (см. упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хирст против Соединённого Королевства (№ 2)», § 62; решение Европейского Суда по делу «Хильбе против Лихтенштейна» [*Hilbe v. Liechtenstein*] (жалоба № 31981/96), Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*ECHR*] 1999-VI, а также постановление Европейского Суда по делу «Мельниченко против Украины» [*Melnichenko v. Ukraine*] (жалоба № 17707/02), § 56, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*ECHR*] 2004-X). Любое отклонение от принципа всеобщности голосования угрожает подорвать демократическую легитимность избранной таким образом законодательной власти и законов, которые она принимает (см. упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хирст против Соединённого Королевства (№ 2)», § 62).

(v) Что касается права баллотироваться на выборах в качестве кандидата (так называемого «пассивного») аспекта прав, гарантируемых статьёй 3 Протокола № 1 к Конвенции), Европейский Суд проявлял даже большую осторожность при оценке ограничений в данной сфере, чем тогда, когда от него требовалось рассмотреть ограничения права избирать (так называемого «активного»



аспекта прав, предусмотренных статьёй 3 Протокола № 1 к Конвенции). В упомянутом выше постановлении по делу «Мельниченко против Украины» (§ 57) Суд отметил, что к тем, кто баллотируется на выборах в парламент, могут предъявляться более строгие требования, чем к тем, кто на этих выборах голосует. По этому поводу он пришёл к выводу, что, хотя абстрактно при установлении таких требований государства действительно пользуются широкой свободой усмотрения, принцип эффективности прав требует, чтобы процедура допуска кандидата к участию в выборах содержала в себе достаточные гарантии, не допускающие принятия произвольных решений (там же, § 59; см. также, *mutatis mutandis*, упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Подколзина против Латвии», § 35).

(vi) Аналогичным образом, Европейский Суд постановил, что, когда воля людей выражена свободным и демократичным образом, никакие последующие изменения в организации избирательной системы не могут поставить под сомнение их выбор, если только нет веских оснований для демократического порядка (см. постановление Европейского Суда по делу «Ликурезос против Греции» [*Lykourazos v. Greece*] (жалоба № 33554/03), § 52, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2006-VIII).

#### (b) Избирательные системы и заградительные барьеры

**110.** Европейский Суд вновь заявляет, что при определении типа голосования, посредством которого осуществляется свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти, Договаривающиеся Государства пользуются широкой свободой усмотрения. В этом отношении статья 3 Протокола № 1 к Конвенции ограничивается тем, что предписывает проводить «свободные» выборы с «разумной периодичностью», «посредством тайного голосования» и «на условиях, которые обеспечат свободное волеизъявление народа». Если не считать этих оговорок, она не предполагает никаких «обязательств ввести у себя какую-то конкретную систему», например систему пропорционального представительства или мажоритарную систему с одним или двумя тура́ми голосования (см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Матьё-Моэн и Клерфайт против Бельгии», § 54).

**111.** Правила в этой области разнятся в зависимости от исторических и политических факторов, характерных для каждого государства; большое разнообразие ситуаций, предусмотренных в законодательстве многочисленных государств — членов Совета Европы, свидетельствует о множественности возможных вариантов решения проблемы. Для целей применения статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции любое избирательное законодательство следует оценивать с учётом политической эволюции соответствующей страны: ведь особенности, неприемлемые в рамках одной системы, могут быть оправданными в рамках другой (см. постановление Европейского Суда по делу «Пу против Франции» [*Pu v. France*] (жалоба № 66289/01, § 46, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2005-I (извлечения)), по крайней мере до тех пор, пока избранная система создаёт условия, обеспечивающие «свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти».

**112.** Кроме того, нельзя забывать, что избирательные системы задаются целями, которые порой трудно совместить друг с другом: с одной стороны, они стремятся более или менее точно отразить мнения народа, а с дру-

гой стороны — направить эти мнения в русло, способствующее формированию достаточно чёткой и непротиворечивой политической воли. Статья 3 Протокола № 1 к Конвенции не предполагает, что все избиратели обязательно должны оказывать равное воздействие на итоги голосования или что у всех кандидатов должны быть равные шансы на победу. Понятно, что ни при какой избирательной системе нельзя исключить эффект «пропавших голосов» (см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Матьё-Моэн и Клерфайт против Бельгии», § 54).

**113.** По поводу уровня, который фиксируют заградительные барьеры, надо отметить, что в деле «Сильвиус Магнаго и Южно-тирольская народная партия против Италии» [*Silvius Magnago and Südtiroler Volkspartei v. Italy*] (жалоба № 25035/94), решение Комиссии по правам человека от 15 апреля 1996 г., Сборник решений и докладов Комиссии по правам человека [DR], № 85-A, с. 116), обстоятельства которого больше всего напоминают настоящее дело, Комиссия высказала мнение, что «четырёхпроцентный барьер, применяющийся при избрании остальных 25 процентов членов Палаты депутатов», и даже «система, которая закрепляет относительно высокий барьер», не выходят за рамки широкой свободы усмотрения, которой государства пользуются в этом вопросе. Далее Комиссия заявила, что похожие барьеры существуют и в правовых системах других стран Европы (см. решение Комиссии по правам человека от 9 декабря 1987 г. по делу «Этьен Тет против Франции» [*Etienne Tête v. France*] (жалоба № 11123/84), Сборник решений и докладов Комиссии по правам человека [DR], № 54, с. 68, в котором шла речь о пятипроцентном барьере, применяющемся при распределении мест на выборах в Европейский Парламент). Наконец, Комиссия пришла к выводу, что заградительные барьеры вводятся для содействия формированию идей, которые пользуются достаточно широкой поддержкой в обществе.

**114.** В деле «Националистическая федерация «Канариа» против Испании» [*Federación nacionalista Canaria v. Spain*] (решение Европейского Суда по жалобе № 56618/00, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2001-VI) Европейский Суд рассмотрел вопрос о барьерах, являющихся частью системы пропорционального представительства, которая использовалась в автономном сообществе Канарских островов. Эти два условия были сформулированы как альтернативные: кандидаты должны были набрать или не менее 30 процентов голосов в каком-то одном избирательном округе на островах, или не менее 6 процентов голосов в автономном сообществе в целом. Суд отметил, что такая система «далека от того, чтобы создавать препятствия для кандидатов на выборах, таких, как кандидаты, выдвинутые федерацией-заявительницей, но тем не менее она даёт определённую защиту небольшим политическим объединениям».

**115.** Наконец, в совсем недавно вынесенном решении, в котором шла речь, помимо прочего, о пятипроцентном барьере на парламентских выборах (решение Европейского Суда от 29 ноября 2007 г. по делу «Партия «Новые демократы» и партия «Наша земля» против Латвии» [*Partija "Jaunie Demokrāti" and Partija "Mūsu Zeme" v. Latvia*], жалобы № 10547/07 и 34049/07), Европейский Суд пришёл к выводу, что барьер, о котором шла речь в том деле, нельзя признать не соответствующим требованиям статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции, так как он поощряет идеи, пользующиеся достаточно широкой поддержкой в обществе, и позволил избежать излишней фрагментированности состава парламента.

## 2. Применение изложенных выше принципов в настоящем деле

**116.** В настоящем деле Европейский Суд отмечает, что заявители ссылались на нарушение статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции в связи с тем, что они не были избраны в Национальное собрание Турции на парламентских выборах 3 ноября 2002 г., хотя НДП — партия, по спискам которой они баллотировались, — набрала в избирательном округе Ширнак 45,95 процента голосов. Они поясняют, что их партия, за которую проголосовало 6,22 процента избирателей по всей стране, не преодолела десятипроцентный заградительный барьер и из-за этого не получила мест в парламенте.

**117.** Европейский Суд отмечает, что общенациональный барьер, о котором идёт речь, установлен законом, а именно статьёй 33 Закона № 2839. Он определяет порядок распределения мест в парламенте по всей стране между различными списками и кандидатами и явно представляет собой вмешательство в осуществление избирательных прав заявителей, предусмотренных статьёй 3 Протокола № 1 к Конвенции. По этому поводу позиции сторон совпадают.

**118.** С учётом изложенных выше принципов Европейский Суд должен, во-первых, выяснить, преследует ли обжалуемая мера, предсказуемость которой не оспаривается ни одной из сторон, правомерную цель. Во-вторых, он должен установить, имел ли место произвол и было ли соблюдено разумное соотношение соразмерности между использованными средствами и преследуемой целью. Применяя эти два критерия, Суд будет стремиться к тому, чтобы определить, затронуло обжалуемое заявителями ограничение саму суть права на свободное волеизъявление народа по смыслу положений статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции или нет.

### (а) Преследовало ли вмешательство в осуществление избирательных прав заявителей правомерную цель

**119.** Европейский Суд отмечает, что, в отличие от других положений Конвенции, статья 3 Протокола № 1 к Конвенции не определяет цели, которые должно преследовать то или иное ограничение предусмотренных в ней прав, и не ограничивает их. Соответственно, требованиям этой статьи отвечает огромное множество целей, при условии, что в конкретных обстоятельствах того или иного дела установлено соответствие каждой отдельно взятой цели принципу верховенства права и общим целям Конвенции.

**120.** По утверждениям заявителей, барьер, о котором идёт речь в настоящем деле, не преследует правомерных целей, так как он помешал большей части населения выразить свой выбор относительно своих представителей в парламенте. Государство-ответчик не согласно с этим доводом, утверждая, что данный барьер был введён с целью избежать излишней фрагментированности состава парламента и, таким образом, укрепить стабильность власти.

**121.** Применительно к избирательным системам задача Европейского Суда заключается в том, чтобы определить, с одной стороны, помешали ли нормы избирательного законодательства каким-то конкретным лицам или группам лиц принять участие в политической жизни страны (см. постановление Европейского Суда по делу «Азиз против Кипра» [*Aziz v. Cyprus*] (жалоба № 69949/01), § 28, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2004-V), а с другой стороны — можно ли считать несоразмерности той или иной

избирательной системы произволом или оскорблением, а также ставит ли эта система какую-то одну политическую партию или кандидата в выигрышное положение, предоставляя им преимущество на выборах за счёт остальных участников (см. упомянутое выше решение Комиссии по правам человека по делу «X. против Исландии»).

**122.** Европейский Суд допускает, что высокие заградительные барьеры могут лишить какую-то часть избирателей возможности иметь в парламенте своих представителей. Однако само по себе это обстоятельство не играет решающей роли. Такие барьеры могут вносить необходимые коррективы в пропорциональную систему, которая, как всегда признавалось, допускает свободное волеизъявление народа, пусть даже эта система может функционировать в ущерб небольшим партиям, если она сопровождается высоким заградительным барьером (см., *mutatis mutandis*, решение Комиссии по правам человека от 18 декабря 1980 г. по делу «Либеральная партия, г-жа R. и г-н P. против Соединённого Королевства» [*Liberal Party, Mrs R. and Mr P. v. the United Kingdom*] (жалоба № 8765/79), Сборник решений и докладов Комиссии по правам человека [DR], № 21, с. 225).

**123.** В Турции десятипроцентный барьер является общим правилом и без всяких различий применяется ко всем кандидатам от политических партий, в каком бы избирательном округе они ни баллотировались. С 1983 года, когда был введён заградительный барьер, многие партии с очень разными политическими программами не смогли получить в парламенте ни одного места, не набрав необходимого для его преодоления количества голосов. Выборы 3 ноября 2002 г. иллюстрируют этот тезис: не только НДП, партия заявителей, но и несколько других партий, в частности ПВП, ПНД, МП и ПО, набрав 9,54 процента, 8,36 процента, 7,25 процента и 5,13 процента голосов соответственно, не получили ни одного места в парламенте (см. выше, пункт 18). В 1991 году и в 2007 году ряду кандидатов с той же политической программой, что и у НДП, удалось пройти в парламент либо по спискам какой-нибудь другой политической партии, либо баллотировавшись в качестве независимых кандидатов (см. выше, пункт 15 и пункт 25 настоящего постановления).

**124.** Кроме того, специфика избирательной системы Турции, как и избирательных систем многих других государств — членов Совета Европы, обусловлена тем, что она действует в условиях унитарного государства. В соответствии со статьёй 80 Конституции Турции депутаты представляют «нацию в целом», а не «регионы или лиц, которые их избрали» (см. выше, пункт 29 настоящего постановления), — именно потому, что Турция является унитарным государством. Каждая провинция представлена в парламенте как минимум одним депутатом. Остальные места распределяются в зависимости от числа жителей соответствующей провинции, обеспечивая, таким образом, представленность в парламенте всей территории страны (см. выше, пункт 32 настоящего постановления). Этот выбор, сделанный законодательной властью, отражает конституционную структуру страны и основан на критериях политического и институционального характера. Как таковой он не противоречит статье 3 Протокола № 1 к Конвенции: ведь в принципе эта статья не налагает на Договаривающиеся Государства обязанность использовать избирательную систему, которая гарантировала бы избрание в парламент партий, функционирующих только в одном или нескольких регионах, независимо от количества голосов, набранных ими в других частях страны. С другой стороны, если законодательство о выборах лишает такие партии возмож-



ности иметь своих представителей в парламенте, может возникнуть проблема (см. выше, пункт 121 настоящего постановления).

**125.** Наконец, обычно конвенционные органы допускают, что заградительные барьеры в основном направлены на содействие формированию идей, пользующихся достаточной широкой поддержкой в обществе (см. упомянутые выше решения Комиссии по правам человека по делу «Сильвиус Магнаго и Южно-тирольская народная партия против Италии» и по делу «Этьен Тет против Франции»; см. также, в этом же отношении, упомянутое выше решение Европейского Суда по делу «Партия “Новые демократы” и партия “Наша земля” против Латвии»). Поэтому Европейский Суд согласен с выводом Палаты, согласно которому вмешательство в осуществление избирательных прав заявителей имело правомерную цель, заключающуюся в том, чтобы избежать излишней и ослабляющей страну фрагментированности состава парламента и, следовательно, в укреплении стабильности власти.

**(b) Было ли вмешательство государства в осуществление избирательных прав заявителей соразмерным**

**126.** Сославшись на решение Конституционного суда Турции от 18 ноября 1995 г., Палата Европейского Суда пришла к выводу, что, барьер, о котором идёт речь в настоящем деле, хотя и был высоким, не выходил за рамки свободы усмотрения властей Турции в этом вопросе, поскольку как таковой он не мог воспрепятствовать появлению в обществе альтернативных политических взглядов. Заявители оспаривают вывод Палаты, а государство-ответчик просит Суд подтвердить его.

**127.** Европейский Суд отмечает, что действующий в Турции общенациональный десятипроцентный барьер является самым высоким из всех заградительных барьеров, применяющихся в Европе (см. выше, пункт 64 настоящего постановления). Следовательно, для того чтобы проверить, не является ли он несоразмерным, Суд прежде всего произведёт оценку его величины по сравнению с барьерами, действующими в других европейских странах. Затем Суд рассмотрит меры, нейтрализующие негативные последствия этого барьера, и прочие гарантии, которыми сопровождалось его введение.

*i. Сравнительно-правовой анализ*

**128.** По мнению заявителей, использовавшийся в настоящем деле барьер не соответствует «общедемократической политической традиции» европейских стран.

**129.** Европейский Суд отмечает, что европейским избирательным системам известны заградительные барьеры и что в зависимости от типа выборов и контекста, в котором они применяются, выделяют различные их виды. Анализ заградительных барьеров, применяющихся в государствах — членах Совета Европы, показывает, что, кроме Турции, высокие заградительные барьеры действуют только в трёх государствах. Лихтенштейн установил барьер на уровне 8 процентов, а Российская Федерация и Грузия — на уровне 7 процентов. Треть государств — членов Совета Европы ввела пятипроцентный барьер, а 13 из них — барьеры, не превышающие 5 процентов. Остальные государства, в которых применяется система пропорционального представительства, не используют барьеров вообще. Кроме того, величина барьеров меняется в зависимости от того, действуют ли они в отношении партии или коалиции, а некоторые

страны установили заградительные барьеры для независимых кандидатов (см. выше, пункты 60–63 настоящего постановления).

**130.** Кроме того, Европейский Суд придаёт значение позиции органов Совета Европы, которые сочли действующий в Турции общенациональный барьер чрезвычайно высоким и призвали Турцию его снизить. В Резолюции от 18 апреля 2007 г., в которой подчёркивается неразрывная связь представительности демократии и барьеров, Парламентская ассамблея Совета Европы указала, что «в странах с устоявшимися демократическими традициями при проведении парламентских выборов барьеры не должны устанавливаться на уровне выше 3 процентов голосов». Эта позиция отражена и в Рекомендации Парламентской ассамблеи 1791 (2007) (см. выше, пункт 52 и пункт 53 настоящего постановления). Кроме того, в документах, касающихся Турции, а именно в резолюциях Парламентской ассамблеи 1380 (2004) и 1547 (2007), а также в докладе «Наблюдение за парламентскими выборами в Турции (22 июля 2007 г.)», представленном Специальным комитетом Парламентской ассамблеи, органы Совета Европы призвали Турцию, помимо прочего, внести изменения в Избирательный кодекс и снизить десятипроцентный барьер (см. выше, пункт 58 и пункт 59 настоящего постановления).

**131.** Однако последствия введения заградительных барьеров в разных странах могут отличаться, а различные системы могут преследовать неодинаковые, иногда даже прямо противоположные, политические цели. Одна система может уделять большее внимание справедливой представленности партий в парламенте, в то время как другая может задаваться целью избежать фрагментированности партийной системы и способствовать тому, чтобы какая-то одна партия получила в парламенте абсолютное большинство и сформировала правительство (см. выше, пункт 55 настоящего постановления). Саму по себе ни одну из этих целей нельзя считать необоснованной. Кроме того, роль заградительных барьеров меняется в зависимости от их величины и партийной системы в каждой конкретной стране. Низкий барьер исключает из состава парламента только очень небольшие объединения и осложняет обеспечение устойчивого большинства какой-либо одной партии, в то время как в случае сильной фрагментированности партийной системы высокий барьер лишает возможности иметь в парламенте своих представителей большое число избирателей (см. выше, пункт 58 и пункт 59 настоящего постановления).

**132.** Широкий спектр различных ситуаций, предусмотренных в избирательном законодательстве государств — членов Совета Европы, показывает, насколько многообразны могут быть возможные решения. Кроме того, оно показывает, что Европейский Суд не может производить оценку какого-либо конкретного барьера, не принимая во внимание избирательную систему, в рамках которой он действует. Вместе с тем Суд может согласиться с утверждением заявителей о том, что заградительный барьер, величина которого составляет около 5 процентов, в большей степени соответствует общей практике государств — членов Совета Европы. Тем не менее, как уже было отмечено, любое избирательное законодательство следует оценивать с учётом политической эволюции соответствующей страны, потому что вещи, неприемлемые в рамках одной системы, могут быть оправданы в рамках другой, по крайней мере до тех пор, пока избранная система создаёт условия, обеспечивающие «свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти» (см., в числе прочих источников по данному вопросу, упомянутое выше пос-



тановление Европейского Суда по делу «Матьё-Моэн и Клерфайт против Бельгии», § 54). Поэтому Суд должен сейчас произвести оценку последствий мер, нейтрализующих негативные последствия заградительного барьера, и прочих гарантий, которые предусматривает обжалуемая система.

*ii. Меры, нейтрализующие негативные последствия заградительного барьера, и прочие гарантии*

**133.** Государство-ответчик утверждает, что в избирательной системе Турции есть средства, нейтрализующие негативные последствия заградительного барьера. В связи с этим оно утверждает, что, как подтвердили выборы 22 июля 2007 г., заявители могли бы быть избраны на выборах 3 ноября 2002 г., если они баллотировались бы в качестве независимых кандидатов или если их партия, НДП, вступила бы в предвыборную коалицию с одной из крупных партий.

**134.** Европейский Суд отмечает: в действительности заявители не оспаривают утверждение государства-ответчика о том, что использование вышеуказанных предвыборных технологий могло бы дать им реальный шанс на избрание в парламент. Тем не менее они подчёркивают важность политических партий при представительной демократии, утверждая, что ни независимые кандидатуры, ни коалиции не могут заменить независимых политических партий, которые играют важнейшую роль, являясь основополагающими элементами демократии.

**135.** Поэтому Европейский Суд должен определить, можно ли считать указанные государством-ответчиком альтернативы средствами, позволяющими смягчить негативные последствия барьера.

**136.** По поводу возможности баллотироваться в качестве независимого кандидата Европейский Суд, как и Палата в пункте 71 своего постановления по настоящему делу, подчёркивает незаменимый вклад, которые партии вносят в обсуждение политических вопросов. Они служат и инструментом, при помощи которого граждане могут участвовать в предвыборных дебатах, и трибуной, с которой они могут выражать свою поддержку различным политическим программам (см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Объединённая коммунистическая партия Турции и другие заявители против Турции», с. 17, § 25). Таким образом, их можно выделить из числа остальных политических сил, таких, как независимые кандидаты, деятельность которых, как правило, не выходит за пределы одного региона. Аналогичным образом, Суд отмечает, что в отношении независимых кандидатов в Турции действует множество неблагоприятных ограничений и условий, которые не распространяются на политические партии. Они должны вносить избирательный залог, их имена не вносятся в бюллетени, выдающиеся в пунктах пересечения границы и в крупных аэропортах, и они не могут в ходе предвыборной кампании выступать с теле- и радиообращениями, хотя всем политическим партиям прямо предоставляется право на эфирное время на телевидении и на радио (см. выше, пункт 36 и пункт 39 настоящего постановления).

**137.** Тем не менее Европейский Суд отмечает, что этот метод нельзя назвать неэффективным на практике. Так, на выборах 22 июля 2007 г. у небольших партий была возможность обойти барьер, выдвинув независимых кандидатов и таким образом получив места в парламенте. Так, ПДО, правопреемница НДП, получила двадцать мест в парламенте и смогла сформировать парламентскую коалицию (см. выше, пункт 25 настоящего постановления).

**138.** Конечно, этот результат был достигнут главным образом благодаря тому, что вместо выдвижения собственных кандидатов от своего имени оппозиционные партии решили использовать технологию, которую можно назвать «независимые кандидаты при поддержке партии» (см. выше, пункт 23 настоящего постановления). От независимых кандидатов не требовалось преодолевать никаких барьеров, и это серьёзно облегчило их задачу, несмотря на описанные выше ограничения (см. пункт 36 и пункт 39 настоящего постановления). Однако это была лишь полумера по сравнению с положением кандидата, официально поддерживаемого его политической партией.

**139.** Это справедливо и в отношении возможности вступить в предвыборную коалицию с другими политическими объединениями. По этому поводу Европейский Суд отмечает, что статья 16 Закона № 2839 запрещает партиям представлять объединённые списки и участвовать в парламентских выборах путём формирования совершенно законных коалиций. Как отмечает государство-ответчик, политические партии разработали предвыборные технологии, позволяющие им обойти указанный запрет. Использование этих технологий принесло ощутимые результаты, в частности, на выборах 1991 и 2007 годов. До выборов 20 октября 1991 г. под прикрытием двух крупных политических партий образовалось два объединения. Благодаря этому некоторым небольшим партиям, в том числе НПТ, предшественнице НДП, удалось получить восемнадцать мест в парламенте (см. выше, пункт 15 настоящего постановления). Эта же предвыборная технология принесла плоды и на выборах 22 июля 2007 г. (см. выше, пункт 24 настоящего постановления).

**140.** Конечно же, использование этих предвыборных технологий не позволило в корне изменить ситуацию, так как на выборах 3 ноября 2002 г. около 14,5 миллионов голосов (45,3 процента) были отданы за кандидатов, которые не прошли в парламент. Как отметила Палата Европейского Суда в пункте 73 постановления по настоящему делу, то, что такая большая часть избирателей в конечном итоге не имеет в парламенте своих представителей, едва ли соответствует важнейшей роли парламента в представительной демократии — ведь он является основным инструментом демократического контроля и политической ответственности и обязан как можно точнее отражать стремление к истинно демократическому политическому режиму.

**141.** Однако необходимо отметить, что, по мнению многих аналитиков, выборы, состоявшиеся в ноябре 2002 г., проходили в атмосфере кризиса, вызванного множеством различных причин (экономический и политический кризисы, землетрясения и т.д. — см. выше, пункт 12 и пункт 20 настоящего постановления). В связи с этим тот факт, что три партии, образовавшие правящую коалицию после выборов 1999 года, не смогли преодолеть десятипроцентный барьер и не получили мест в парламенте (см. выше, пункт 20 настоящего постановления), представляется немаловажным.

**142.** Кроме того, общий анализ парламентских выборов, проводившихся с 1983 года, показывает, что непредставительность состава парламента после выборов, которые прошли в ноябре 2002 г., может быть отчасти вызвана сложившейся в стране ситуацией в целом, а не только высоким общенациональным заградительным барьером. По этому поводу следует отметить, что, если не считать эти выборы, количество голосов, отданных за кандидатов, которые в конечном итоге не прошли в парламент, ни разу не превысило 19,4 процента (19,4 процента в 1987 году,

0,5 процента в 1991 году, 14 процента в 1995 году и 18 процента в 1999 году). На выборах 22 июля 2007 г. этот показатель даже снизился до 13,1 процента (см. выше, пункт 49 настоящего постановления).

**143.** Таким образом, Европейский Суд отмечает, что политическим партиям, на деятельности которых сказался высокий десятипроцентный барьер, на практике удалось разработать технологии, позволившие им смягчить некоторые его последствия, пусть даже эти технологии и противоречили одной из заявленных целей барьера, заключающейся в предотвращении фрагментированности состава парламента (см. выше, пункт 60 и пункт 125 настоящего постановления).

**144.** Кроме того, Европейский Суд считает важной роль Конституционного суда Турции в данном вопросе. В то время, когда действовала Конституция Турции 1961 года, Конституционный суд, основываясь на принципах демократического государства и плюрализма, отклонил идею применения «простого заградительного барьера» в каждом избирательном округе (см. выше, пункт 40 настоящего постановления). Впоследствии, после введения в действие Конституции Турции 1982 года, в решении об избирательных системах Конституционный суд пришёл к выводу, что законодательная власть в этом вопросе не обладает неограниченной свободой усмотрения и не может принимать «меры, которые могут ограничить свободное волеизъявление народа, ведут к доминированию в политической жизни страны какой-либо одной политической партии или разрушают многопартийную систему» (см. выше, пункт 41 настоящего постановления).

**145.** В постановлении от 18 ноября 1995 г. Конституционный суд Турции изменил свою практику образца 1968 года (см. выше, пункт 40 настоящего постановления), рассмотрев основания существования обжалуемого барьера в качестве меры, компенсирующей действие общего принципа соразмерности и позволяющей избежать чрезмерной и ослабляющей страну фрагментированности состава парламента. Признав, что барьеры ограничивают «право избирать и быть избранным», Конституционный суд счёл их допустимыми при условии, что они не превышают обычных пределов, и, соответственно, пришёл к выводу, что десятипроцентный барьер не противоречит конституционным принципам. С другой стороны, основываясь на принципе справедливого представительства, Конституционный суд объявил недействительным двадцатипятипроцентный заградительный барьер, использовавшийся при распределении мест в провинциях. Тем самым он подтвердил, что конституционные принципы справедливого представительства и стабильности власти обязательно должны сочетаться таким образом, чтобы они уравновешивали и дополняли друг друга (см. выше, пункт 43 настоящего постановления).

**146.** Изложенные выше соображения показывают, что Конституционный суд Турции бдительно предупреждает любые вредные последствия обжалуемого заградительного барьера и ищет точку равновесия между принципами справедливого представительства и стабильности власти, а значит, гарантирует, что этот барьер не ущемит саму суть права, закреплённого в статье 3 Протокола № 1 к Конвенции.

*iii. Вывод*

**147.** В заключение Европейский Суд полагает, что, вообще говоря, десятипроцентный заградительный барьер представляется чрезмерно высоким. В связи с

этим он солидарен с органами Совета Европы, которые подчёркивают чрезвычайно высокий уровень этого барьера и рекомендуют его снизить (см. выше, пункт 57 и пункт 130 настоящего постановления). Барьер вынуждает политические партии прибегать к уловкам и хитростям, которые отнюдь не способствуют прозрачности избирательного процесса. При введении этого барьера были приняты меры, нейтрализующие связанные с ним издержки, а также предусмотрены иные гарантии, которые на практике ограничили его вредные последствия. Кроме того, указанный барьер следует оценивать с учётом особой политической ситуации, сложившейся на выборах, о которых идёт речь в деле. Поэтому в настоящем деле Суд не убеждён, что данный барьер затронул самую суть прав, гарантируемых заявителям статьёй 3 Протокола № 1 к Конвенции.

**148.** Соответственно, по делу властями государства-ответчика не было допущено нарушения этой статьи.

**ПО ЭТИМ ОСНОВАНИЯМ ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД**

*Постановил*, что по делу не было допущено нарушения статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции (принято тринадцатью голосами «за» и четырьмя голосами «против»).

Совершено на английском языке и на французском языке и оглашено на публичном слушании дела во Дворце прав человека, г. Страсбург, 8 июля 2008 г.

**Винсен Берже,**  
главный юридический  
советник  
Европейского Суда  
по правам человека

**Боштян М. Зупанчич,**  
Председатель  
Большой Палаты  
Европейского Суда по  
правам человека

В соответствии с пунктом 2 статьи 45 Конвенции и пунктом 2 правила 74 Регламента Европейского Суда к настоящему постановлению прилагается совместное особое мнение судей Ф. Тюлькенс, Н. Вайич, Р. Йегер и Я. Шикуты.

**СОВМЕСТНОЕ ОСОБОЕ МНЕНИЕ  
СУДЕЙ Ф. ТЮЛЬКЕНС, Н. ВАЙИЧ, Р. ЙЕГЕР И Я. ШИКУТЫ  
(перевод)<sup>1</sup>**

Мы не согласны с выводом большинства судей о том, что по делу властями государства-ответчика не было допущено нарушения статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции, хотя мы берём за основу те же принципы, что и они (пункт 105 и пункт 115 постановления).

**1.** В пропорциональной системе требование о введении какого-то заградительного барьера само по себе нельзя считать не соответствующим обязательствам государства по статье 3 Протокола № 1 к Конвенции в той мере, в какой он способствует идеям, пользующимся достаточно широкой поддержкой в обществе, и позволяет избежать излишней фрагментированности состава парламента. Тем не менее не возникает сомнений в том, что действующий в Турции десятипроцентный барьер, введённый в 1980 году, — самый высокий в Европе — лишает большую часть населения возможности иметь в парламенте своих представителей.

<sup>1</sup> Имеется в виду, что мнение в оригинале было составлено не на английском языке; в данном случае оно было составлено на французском языке (примечание редакции).

Как показали парламентские выборы 1987, 1991, 1995 и 1999 годов, количество голосов, отданных партиям, не представленным в парламенте, составило порядка 4,5 миллионов (19,4 процента), 140 тысяч (0,5 процента), 4 миллиона (14 процентов) и 6 миллионов (18,3 процента) соответственно. Результаты выборов 2002 года привели к «кризису представительства», так как около 14,5 миллионов голосов (45,3 процента) не были учтены и никак не повлияли на состав парламента<sup>1</sup>. Согласно докладу ОБСЕ, десятипроцентный общенациональный заградительный барьер в избирательной системе Турции, можно сказать, лишает региональные и миноритарные партии возможности войти в состав Великого национального собрания Турции и искажает важнейшую цель пропорциональной системы<sup>2</sup>. Фактически десятипроцентный барьер сводит на нет всякую критику и дискуссии в парламенте, которые составляют суть представительной демократии. А как неоднократно отмечал Европейский Суд, без плюрализма не может быть демократии (см. постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Партия свободы и демократии (ÖZDEP) против Турции» [*Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey*] (жалоба № 23885/94), § 39 и § 41, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 1999-VIII).

**2.** Государство-ответчик утверждает, что десятипроцентный заградительный барьер служит *правомерной цели*, которая заключается в обеспечении стабильности власти. Без этого барьера пропорциональная избирательная система в Турции, по его мнению, не привела бы к формированию стабильного большинства. Европейский Суд воспринял этот довод, не проанализировав его и не подвергнув его критике. Некоторые, однако, утверждают, что изучение истории Турции вызывает сомнения в этой цели, так как возможности сформировать стабильное правительство остаются и при избирательной системе без столь высокого барьера<sup>3</sup>. Верно и обратное утверждение: такой барьер больше способствует расколу, чем стабильности.

Кроме того, на практике небольшие партии нашли способы обойти закон и сейчас имеют своих представителей в парламенте (см. ниже, пункт 4 настоящего мнения). Таким образом, целью закона уже нельзя считать исключение из состава парламента небольших партий или объединений, так как единственное оставшееся последствие действия барьера, по-видимому, заключается в том, что он ослабляет шансы на избрание в парламент всех небольших партий, не уверенных в том, что они преодолеют этот барьер. Они должны либо найти союзников, либо исчезнуть на время выборов, выдвинув своих кандидатов в качестве независимых.

**3.** Что касается *соразмерности* вмешательства, о котором идёт речь, первый довод большинства судей заключается в том, что выборы 3 ноября 2002 г. проходили в условиях напряжённости, вызванной множеством различных факторов (экономическое давление, политический кризис и землетрясение) (пункт 141 постановления). Другими словами, в такой чрезвычайной ситуации понадобилось принять чрезвычайные меры.

Однако этот довод, — который на первый взгляд кажется разумным, — становится намного менее убедительным из-за того, что высокий десятипроцентный ба-

рьер применялся не только на этих выборах в ноябре 2002 г. Во-первых, он был введён значительно *раньше*, в 1983 году, и с тех пор многочисленные политические партии с самыми разными политическими программами не могли получить мест в парламенте, так как им не удавалось преодолеть этот барьер (пункт 123 постановления). Во-вторых, этот барьер применялся и *после* выборов 2002 года, на парламентских выборах 22 июля 2007 г. Действительно, в стране обсуждалась реформа избирательной системы, но до сих пор, как нам кажется, кто-то препятствует успешному её проведению. В этих обстоятельствах мы считаем неуместным довод, которому большинство судей придало решающее значение, а именно довод о том, что на выборах 2002 года сложилась какая-то особая ситуация.

**4.** Второй довод большинства судей касается важности, которую оно придаёт так называемым «мерам, нейтрализующим негативные последствия заградительного барьера, и прочим гарантиям», способным справиться с издержками десятипроцентного заградительного барьера, которые большинство судей, вообще говоря, в любом случае считает чрезмерными (пункт 147 постановления).

Однако о чём же конкретно здесь идёт речь? Европейский Суд сам признаёт, что упомянутые гарантии представляют собой «уловки», к которым политические партии прибегают вынужденно и которые отнюдь не способствуют прозрачности избирательного процесса (*там же*). Уловка, если понимать это слово буквально, это хитрость, всё равно что «военная хитрость». Можно ли исправить демократическую систему, которая работает неправильно, какими-то «уловками» и привести её тем самым в соответствие с требованиями Конвенции?

Говоря конкретнее, турецкие политические партии разработали предвыборные технологии, позволяющие им «обойти» препятствия; в частности, они включают в себя выдвижение независимых кандидатов при поддержке партии (а будучи избранными, эти кандидаты сразу же вновь становятся членами той партии, в которую они входили изначально) и включение кандидатов от одной партии в список другой партии. Европейский Суд без колебаний пришёл к выводу, что это не более чем полумера (пункт 138 постановления). Кроме того, Суд обратил внимание на все издержки такой системы, так как в отношении этих кандидатов действует множество неблагоприятных ограничений и условий, которые не применяются к политическим партиям (см., например, пункт 36 постановления). И тем не менее Суд допускает эти «уловки» ввиду того, что они якобы принесли практические результаты. Другими словами, цель оправдывает средства.

Помимо очевидной проблемы политической морали, которую ставит такая позиция, нам она кажется едва ли допустимой с точки зрения логики, поскольку Европейский Суд сам признаёт, что эти «уловки» противоречат правомерной цели введения столь высокого барьера, которая заключается в предотвращении фрагментированности состава парламента. Кроме того, эти корректирующие меры и гарантии целиком и полностью вытекают из политических доводов и соглашений, и нельзя быть уверенным, что к ним можно будет прибегать и в будущем. Эта практика, которая в любом случае проти-

<sup>1</sup> См. статью: R. Zimbron. The Unappreciated Margin: Turkish Electoral Politics Before the European Court of Human Rights // Гарвардский журнал международного права [Harvard International Law Journal Online] (электронная версия), 2007 год, № 49, с. 10; <http://www.harvardilj.org/online/125>, стр. 18.

<sup>2</sup> См. оценочный доклад Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе «Парламентские выборы в Турецкой Республике» (2002 год).

<sup>3</sup> См. статью: R. Zimbron. The Unappreciated Margin: Turkish Electoral Politics Before the European Court of Human Rights. Указ. соч., с. 13.



воречит Конституции Турции и избирательному законодательству страны (статье 16 Закона № 2839 «О выборах депутатов Национального собрания»), со дня на день может измениться и исчезнуть. С учётом этого сложно допустить, что меры, нейтрализующие негативные последствия обжалуемого барьера, можно считать гарантиями для целей Конвенции. Наконец, Суд не рассмотрел негативное воздействие этих технологий на партийную систему как таковую, когда для преодоления десятипроцентного барьера партии вынуждены искать покровительства других партий, заручившись их поддержкой. Партии представляют и объединяют в себе самые разные идеи. Любое посягательство на независимость их участия в выборах, будь оно прямым или косвенным, препятствует свободному волеизъявлению народа. Конечно, такое посягательство имеет место, когда различные партии во время выборов вступают друг с другом в тайные союзы, обходя действующее законодательство, как его толкует Конституционный суд Турции (пункт 42 постановления). Для заключения таких союзов кандидаты от одной партии должны быть приняты и даже одобрены другой партией, а это подрывает независимость партий, особенно независимость их представителей, которые баллотируются в качестве кандидатов по спискам других партий. Другими словами, это значит играть с избирателями в прятки, расшатывая тем самым основополагающие принципы демократии.

5. В настоящем деле система голосования предусматривает самый высокий заградительный барьер в Европе, пренебрегает интересами и мнениями большей части избирателей, непосредственно ассоциирующейся с конкретным регионом, с каким-либо национальным или иным меньшинством (см. пункт 114 и пункт 115 постановления) и запрещает вступать в открытые коалиции с другими политическими партиями (см. постановление Конституционного суда Турции, пункт 42 постановления

Европейского Суда). Она явно выходит за рамки очень широкой свободы усмотрения, предоставленной государству, и противоречит объекту и цели статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции. Как пишет профессор И. Бадж, «то, что тогда можно было рассматривать как чрезвычайную меру, необходимую для защиты ещё не окрепшей демократии, едва ли можно оправдать сейчас, когда демократия в Турции считается достаточно устойчивой и зрелой, чтобы страна могла добиваться вступления в Европейский союз»<sup>1</sup>.

6. Поэтому мы не убеждены, что эти ограничения избирательных прав не затрагивают самую их суть и не лишают их эффективности (постановление Европейского Суда от 2 марта 1987 г. по делу «Матьё-Моэн и Клерфайт против Бельгии», серия «А», № 113, § 52). Допуская, что существующую систему можно считать соответствующей требованиям Конвенции лишь при условии её изменения, и допуская в то же время, что эти изменения являются следствием «уловок», большинство судей, по-видимому, само в какой-то степени допускает сходную мысль.

Свободные выборы — одна из основ справедливости и мира в Европе, они неотделимы от развития эффективной политической/плюралистической демократии, а значит, и от принципов верховенства права и соблюдения прав человека. Трудно себе представить, как можно достичь этих базовых целей, лежащих в основе не только Конвенции, но и всей системы Совета Европы, если они опираются на нормы избирательного законодательства, которые нужно обходить (пункты 133–146 постановления, в особенности пункт 139 и пункт 143) для того, чтобы не нарушать Конвенцию. Изменения в этом направлении, заключающиеся в проведении необходимых ясных и прозрачных реформ избирательной системы, были бы, на наш взгляд, единственным адекватным способом улучшить сложившуюся ситуацию в соответствии с Конвенцией.

*Перевод с английского языка.*

© Журнал «Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека»

<sup>1</sup> Замечания заявителей, полученные Секретариатом Европейского Суда 29 октября 2007 г., пункт 4.