

## **ГИТОНАС (GITONAS) и другие против ГРЕЦИИ**

*Судебное решение от 1 июля 1997 г.*

### **КРАТКОЕ НЕОФИЦИАЛЬНОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ДЕЛА**

#### ***А. Основные факты***

Первый заявитель, г-н Гитонас, служащий Инвестиционного банка, временно, несколько месяцев — до 24 мая 1989 г. занимал пост заместителя руководителя секретариата премьер-министра.

Второй заявитель, г-н Палеотодорос 10 ноября 1987 г. был назначен на должность генерального директора второго телевизионного канала Греции, которую он занимал до 23 ноября 1988 г.

Третий заявитель, г-н Сифунакис был назначен генеральным директором Греческой радиовещательной компании 25 февраля 1987 г., а затем 10 ноября 1987 г. — генеральным директором первого телевизионного канала Греции. Эту должность он занимал до 8 июля 1988 г.

На всеобщих парламентских выборах 8 апреля 1990 г. все заявители были избраны депутатами: первый заявитель — от 2-го избирательного округа Афин, второй — от Занте и третий — от Лесбоса.

В период с 25 апреля по 2 мая 1990 г. четыре избирателя из вышеуказанных округов и один кандидат в депутаты, являвшийся соперником третьего заявителя на выборах, обратились в Высший специальный суд с требованием аннулировать результаты выборов в отношении заявителей на основании статьи 56 п. 3 Конституции, содержащей перечень государственных, муниципальных и иных должностей, которые лишают права лиц, их занимающих, быть выдвинутыми в кандидаты и тем более избираться депутатами.

Высший специальный суд тремя решениями от 23 января 1991 г. и 29 мая 1991 г. отменил результаты выборов в отношении заявителей на том основании, что они занимали упомянутые посты в течение более трех месяцев на протяжении трех лет, предшествующих выборам, и в силу этого попадали под правило неизбираемости, установленное статьей 56 п. 3 Конституции.

Еще один заявитель г-н Каварацис в период с 23 мая 1990 г. по 13 сентября 1993 г. занимал пост первого заместителя директора Фонда социального обеспечения. Он баллотировался кандидатом в депутаты на всеобщих выборах 10 октября 1993 г. и был избран по избирательному округу Эвроса. 2 ноября 1993 г. другой кандидат от этого избирательного округа

обратился в Высший специальный суд, требуя признать избрание г-на Каварациса недействительным на основании статьи 56 п. 3 Конституции.

Наконец, последний заявитель г-н Гиакуматоса в период с 11 сентября 1991 г. по 13 сентября 1993 г. заявитель занимал должность второго заместителя директора Фонда социального обеспечения. Он являлся кандидатом на всеобщих выборах 10 октября 1993 г. и был избран от 2-го избирательного округа Афин. 2 ноября 1993 г. другой кандидат от этого избирательного округа обратился в тот же суд с просьбой аннулировать избрание г-на Гиакуматоса на основании положений статьи 56 п. 3 Конституции.

Решениями, вынесенными в один и тот же день — 22 марта 1995 г., Высший специальный суд аннулировал результаты выборов в отношении обоих заявителей на том основании, что они занимали вышеупомянутые должности в течение более трех месяцев на протяжении трех лет, предшествующих выборам.

### ***В. Разбирательство дела в Комиссии по правам человека***

Жалоба г-на Гитонаса была передана в Комиссию 12 июня 1991 г. Жалобы г-на Палеотодороса и г-на Сифунакиса — 22 ноября 1991 г. 10 октября 1994 г. Комиссия решила объединить жалобы, в которых утверждалось, что была нарушена статья 3 Протокола № 1 “Право на свободные выборы”. Жалобы были признаны приемлемыми. Не добившись мирового соглашения, Комиссия 7 марта 1996 г. подготовила доклад, в котором установила факты и пришла к выводу о нарушении статьи 3 Протокола № 1 (девятью голосами против восьми).

Жалобы г-на Каварациса и г-на Гиакуматоса по тем же основаниям, поданные в Комиссию 16 мая и 28 мая 1995 г., были признаны приемлемыми соответственно 24 июня и 14 мая 1996 г. Комиссия подготовила два доклада от 27 ноября 1996 г. и 21 января 1997 г., в которых установила факты и пришла к выводу о нарушениях статьи 3 Протокола № 1 (шестнадцатью голосами против двенадцати по делу г-на Каварациса и четырнадцатью голосами против двенадцати по делу г-на Гиакуматоса).

Дела (*Гитонас и другие против Греции, Каварацис против Греции и Гиакуматос против Греции*) были направлены Комиссией в Суд как три отдельных дела 28 мая 1996 г., 22 января 1997 г. и 27 января 1997 г. соответственно. Дела были объединены 19 марта 1997 г.

## **ИЗВЛЕЧЕНИЕ ИЗ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ**

### **ВОПРОСЫ ПРАВА**

#### **I. О предполагаемом нарушении статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции**

36. Заявители утверждают, что аннулирование Высшим специальным судом результатов выборов на основании статьи 56 п. 3 Конституции является нарушением права избирателей свободно выбирать своих представителей, а также права заявителей быть избранными. При этом заявители ссылаются на статью 3 Протокола № 1, которая гласит:

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

Заявители утверждают, что текст статьи 56 п. 3 Конституции неясен и непоследователен. Однако основное содержание их жалобы касается решений названного суда, который вопреки своей собственной практике прибег к расширительному толкованию этой статьи, создав таким образом новые, не предусмотренные этой статьей случаи неизбираемости. Это было сделано, невзирая на то, что в Конституции дан исчерпывающий перечень случаев неизбираемости и что если этот перечень и может быть истолкован, то лишь ограничительно.

37. Правительство придерживается той точки зрения, что установленные статьей 56 п. 3 Конституции ограничения избираемости государственных служащих, коими являются и заявители, не произвольны и не препятствуют волеизъявлению народа при избрании законодательного корпуса. Эти ограничения были заранее известны потенциальным кандидатам, что давало им возможность сделать для себя соответствующие выводы. Ограничения преследуют цель гарантировать подлинное волеизъявление народа путем обеспечения одинаковых возможностей для всех кандидатов, равно как и осуществление в полном объеме права, гарантированного статьей 3 Протокола № 1. Более того, эти ограничения введены с учетом реалий политической жизни Греции и имеют целью обеспечить политическую нейтральность государственной службы, независимость членов Парламента, соблюдение принципа разделения властей. И наконец, требуя, чтобы государственные служащие, желающие выдвинуть свои кандидатуры на выборах, оставили свои посты за тридцать три месяца до начала выборов, конституционный законодатель не превысил пределов усмотрения, предоставленных государствам — участникам Конвенции в свете статьи 3 Протокола № 1.

38. По мнению Комиссии, система аннулирования результатов выборов в соответствии со статьей 56 п. 3 Конституции является непоследовательной. Во-первых, ряд постов и должностей государственной службы, гораздо более значительных, чем те, которые занимали заявители (например, министры, мэры и некоторые другие высокопоставленные служащие), и предоставляющих значительно большие возможности для влияния на электорат, не подпадают под указанные ограничения. Во-вторых, в течение трех лет перед выборами отсутствовал точный учет периода (который, кстати, был весьма невелик), в течение которого заявители занимали должности, лишаящие их права выдвигать свои кандидатуры на выборах. В-третьих, неопровержимая презумпция неизбираемости, имплицитно присущая этой статье, лишала суды возможности проанализировать характер занимаемой должности, реальный период работы и уровень ответственности на данном посту. И наконец, не было доказано, что заявители могли извлечь выгоду из своего служебного положения, получив благодаря ему некие преимущества перед другими кандидатами. С учетом того, что отмена результатов выборов в отношении заявителей не оправдывалась необходимостью защиты интересов греческих избирателей, Комиссия сделала вывод о нарушении статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции.

39. Суд обращает внимание на то, что статья 3 Протокола № 1 говорит о праве лица голосовать и выдвигать свою кандидатуру на выборах. Несмотря на важность этих прав, они тем не менее не носят абсолютного характе-

ра. Поскольку статья 3 признает эти права, однако не конкретизирует их и тем более не дает им юридического определения, появляются возможности для введения “подразумеваемых ограничений” (см. решение по делу *Матье-Мозэн и Клерфейт против Бельгии* от 2 марта 1987 г. Серия А, т. 113, с. 23, п. 52). Национальный правовой порядок государств-участников сопровождают избирательное право гражданам своих стран и правила избираемости такими условиями, которые в принципе не противоречат статье 3 Протокола № 1. Государства-участники располагают широкими пределами усмотрения в этой области, однако только Европейский Суд в последней инстанции определяет, соблюдены ли при этом требования Протокола № 1 к Конвенции. Суд обязан убедиться в том, что эти условия, установленные национальным законом, не ограничивают права граждан до такой степени, что выхолащивается сама суть этих прав и они становятся неэффективными, а также в том, что власти преследуют правомерные цели и что используемые ими при этом средства являются соразмерными (там же).

По существу, государства достаточно свободны в рамках своего конституционного строя устанавливать статус парламентариев, включая критерии избираемости. Хотя в основе этих критериев общая забота о том, чтобы обеспечить независимость членов Парламента, а также свободное волеизъявление избирателей, эти критерии различаются в зависимости от исторических и политических особенностей каждого государства. Множество ситуаций, предусмотренных конституциями и избирательным законодательством государств — членов Совета Европы, свидетельствует о разнообразии выбора критериев. Однако ни один из них не должен считаться более значимым, чем любой другой, если только он гарантирует волеизъявление народа путем свободных, справедливых и периодических выборов.

Суд обращает внимание на то, что статья 56 п. 3 Конституции, примененная к заявителям, устанавливает основания неизбираемости, которые являются одновременно относительными и окончательными. Статья содержит запрет определенным категориям государственных служащих, военно-служащим, служащим юридических лиц публичного права, государственных и муниципальных предприятий и учреждений выдвигать свои кандидатуры на парламентских выборах и быть избранными в любом избирательном округе страны, где они выполняли свои служебные обязанности более трех месяцев на протяжении трех лет, предшествующих выборам. Более того, эти лица лишаются таких прав даже в случае их ухода в отставку перед выборами, что не предусмотрено по отношению к некоторым другим категориям государственных служащих, подпадающих под действие статьи 56 п. 1 Конституции (см. п. 29 выше).

Институт неизбираемости известен многим государствам — членам Совета Европы; он преследует двоякую цель — способствовать надлежащему функционированию и укреплению демократического строя, чтобы, с одной стороны, кандидаты различных ориентаций обладали равными возможностями влияния на избирателей, поскольку лица, занимающие государственные должности, могут в ряде случаев иметь преимущества перед другими кандидатами, и чтобы, с другой стороны, избирательный корпус был защищен от давления, оказываемого теми должностными лицами, которые в силу своего положения призваны принимать многие, в том числе важные, решения и в связи с этим пользуются значительным авторитетом у рядовых граждан, выбор которых в таких условиях может оказаться необъективным.

41. Суд признает, что система, введенная статьей 56, представляет некоторую сложность. Однако Суд не находит в ней каких-либо элементов неопределенности, отмеченных Комиссией. Еще в меньшей степени Суд считает, что она носит произвольный характер.

Что касается так называемого особого отношения к некоторым категориям государственных служащих и политических деятелей (п. 1 статьи 56), которые в силу своего положения располагают большими возможностями влияния на избирателей, то в данном вопросе Суд согласен с позицией Правительства.

В отличие от лиц, упомянутых в п. 3 статьи 56, которые занимают чисто административные должности, общим признаком государственных служащих, перечисленных в п. 1 этой статьи, является политический характер их деятельности и связанной с ней ответственности. Мэры и главы муниципалитетов, равно как и члены Парламента, обязаны своим положением непосредственно избирателям. Губернаторы, руководители государственных учреждений и ведомств и другие высокопоставленные государственные служащие, назначаемые Правительством, разрабатывают и осуществляют правительственную политику в своей сфере деятельности, но, как и министры, подотчетны Парламенту.

Что касается объективных критериев, по которым согласно статье 56 п. 3 определяется неизбираемость и которые не дают возможности Высшему специальному суду принимать во внимание какие бы то ни было особенности конкретного дела, Суд не находит такую ситуацию неразумной; практически очень трудно доказать, что нахождение на государственной службе было использовано в избирательных целях.

42. Заявители, по существу, преследовали цель привлечь внимание к тому факту, что их служебное положение не подпадало под действие статьи 56 п. 3 Конституции и что в судебной практике Высшего специального суда не содержалось ничего такого, что могло бы объяснить решения в отношении заявителей. По существу, временное назначение г-на Гитонаса (переводом из банка) не могло изменить его статуса служащего Инвестиционного банка и не отвечало процедуре назначения лица на государственную должность, тем более что учреждение должности заместителя руководителя секретариата премьер-министра оказалось неправомерным из-за отсутствия для этого законных оснований. Должности г-на Палеотодороса и г-на Сифунакиса (генеральные директора первого и второго национальных телевизионных каналов) нельзя приравнивать к должности председателя Греческой радиовещательной компании или сотрудника государственного ведомства с полномочиями, осуществляемыми на территории всей страны. Наконец, г-н Каварацис и г-н Гиакуматос, первый и второй заместители директора Фонда социального обеспечения, не могли считаться штатными сотрудниками государственного ведомства, осуществляющего деятельность в общенациональном масштабе, поскольку характер их работы был ближе к деятельности управляющего Фондом социального обеспечения, который, согласно ранее принятым решениям Высшего специального суда, был признан не подпадающим под действие статьи 56 п. 3.

43. Правительство согласилось с соображениями Высшего специального суда, содержащимися в его решениях по делам заявителей. Оно подчеркнуло, что, претендуя на оценку законодательства страны, Европейский Суд выступает как юрисдикционная инстанция, дополняющая судебную систему государства-участника.

44. Суд отмечает, что вопросами применения и толкования внутреннего законодательства должны заниматься прежде всего национальные органы и, в частности, суды первой инстанции и апелляционные суды, которые специально предназначены для выполнения такого рода функций.

Суд обращает внимание на то, что должности заявителей не указаны как таковые среди должностей, перечисленных в статье 56 п. 3 Конституции. Однако это не гарантирует заявителям право быть избранными. В соответствии со статьей 58 Конституции (см. п. 29 выше) только Высший специальный суд компетентен решать споры, связанные с неизбираемостью. При этом, как и в любой юридической системе, где существует этот институт, лицо, избранное в нарушение его норм, не может оставаться членом Парламента.

В настоящем деле Высший специальный суд после анализа должностных обязанностей заявителей и соответствующего законодательства вынес решение о том, что должности заявителей аналогичны должностям, перечисленным в статье 56 п. 3 Конституции. Он констатировал, что обстоятельства, относящиеся к периоду работы заявителей на соответствующих постах, продолжительность их работы и круг должностных обязанностей давали основание для применения к каждому из них правила неизбираемости. Этот суд по обоснованным соображениям счел необходимым аннулировать результаты выборов в отношении заявителей (см. п. 10, 14, 18, 22 и 27 выше).

Суд не может прийти к иному выводу. В решениях Высшего специального суда не содержится ничего, что позволяет считать, что отмена результатов выборов противоречит греческому законодательству, является произвольной или несоразмерной, препятствует “свободному волеизъявлению народа при выборе законодательной власти” (см. *mutatis mutandis* вышеупомянутое решение по делу Матье-Мозна и Клерфейта, с. 25, п. 57).

Следовательно, Суд не усматривает нарушения статьи 3 Протокола № 1.

## **ПО ЭТИМ ОСНОВАНИЯМ СУД ЕДИНОГЛАСНО**

*Постановил:* нарушения статьи 3 Протокола № 1 не было.

Совершено на английском и французском языках и оглашено во Дворце прав человека в Страсбурге 1 июля 1997 г.

Герберт Петцольд  
Грефье

Рольф Риссдал  
Председатель