



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

ОТ ИМЕНИ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 23 сентября 2002 года

Дело № 2002-08-01

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Айварс Эндзиньш, судьи Анита Ушацка, Романс Апситис, Илма Чепане, Юрис Елагинс, Андрейс Лепсе и Илзе Скултане, на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пункта 1 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17, статей 19² и 28¹ Закона о Конституционном суде,

по конституционным жалобам Илмарса Анчанса, Линардса Стрелевицса и Андриса Рубинса в письменном процессе рассмотрел дело

«О соответствии второго предложения части первой статьи 38 Закона о выборах Сазймы статьям 6, 8, 91 и 116 Конституции».

Констатирующая часть

9 июня 1922 года Учредительное собрание Латвийской Республики приняло «Закон о выборах Сазймы». Данный закон не предусматривал процентный барьер, который списки кандидатов в депутаты должны преодолеть для получения мест в Сазйме.

20 октября 1992 года Верховный Совет Латвийской Республики принял закон «О выборах 5-й Сазймы», предусмотрев применить к выборам 5-й Сазймы «Закон о выборах Сазймы» Латвийской Республики от 9 июня 1922 года в новой редакции. Была дополнена также статья 51 закона, с изложением первого предложения ее части второй в следующей редакции: «В распределении депутатских мест не участвуют списки кандидатов одного наименования, которые всего по всей Латвии получили меньше четырех процентов от общего числа поданных голосов, независимо от того, был ли список одного наименования выдвинут по одному или нескольким округам.»

Выборы 5-й Сазймы прошли 5 и 6 июня 1993 года. На выборы было подано 23 списка кандидатов; из них мандаты депутатов Сазймы получили восемь списков. Остальные получили менее 4 процентов от общего числа поданных избирателями голосов.

25 мая 1995 года был принят новый закон о выборах Сазьмы, который вступил в силу 7 июня 1995 года. Второе предложение части первой статьи 38 закона предусматривает: «В распределении депутатских мест не участвуют списки кандидатов одного наименования, которые всего по всей Латвии получили менее пяти процентов от общего числа поданных голосов, независимо от того, были ли списки кандидатов данного наименования выдвинуты по одному или нескольким округам.»

30 сентября и 1 октября 1995 года прошли выборы 6-й Сазьмы. В Центральной избирательной комиссии было принято 19 списков кандидатов; из них мандаты получили девять списков. Остальные списки не преодолели пятипроцентный избирательный барьер. Выборы 7-й Сазьмы прошли 3 октября 1998 года. На выборы был зарегистрирован 21 список кандидатов. Мандаты депутатов получили шесть списков, так как остальные получили менее 5 процентов от поданного на выборах числа голосов.

Заявители конституционных жалоб (далее – заявители) – Илмарс Анчанс, Линардс Стрелевицс и Андрис Рубинс – оспаривают соответствие второго предложения части первой статьи 38 Закона о выборах Сазьмы (далее – оспариваемая норма) статьям 6, 8, 91 и 116 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция).

В конституционных жалобах Илмарса Анчанса и Андриса Рубинса указано, что статья 8 Конституции гарантирует всем полноправным гражданам Латвии, которые на день выборов достигли восемнадцатилетнего возраста, право избирать депутатов Сазьмы. В свою очередь статья 6 Конституции устанавливает, что выборы являются всеобщими, равными, прямыми, тайными и пропорциональными. Конституция не предусматривает, что избирательное право или установленные статьей 6 Конституции избирательные принципы можно ограничивать. В статье 116 Конституции, в которой предусмотрено, какие права человека можно ограничивать, избирательное право также не упомянуто. Однако, оспариваемая норма такие ограничения избирательного права устанавливает, так как при распределении депутатских мест не учитываются голоса избирателей, поданные за те списки, которые получили менее 5 процентов от общего числа голосов. Так как не принята во внимание часть голосов избирателей, выборы, по мнению заявителей, не являются всеобщими и равными. Часть избирателей не получает пропорционального поданным голосам числа своих представителей в Сазьме. Голоса данных избирателей причисляются к спискам кандидатов, за которых они не голосовали, а которые преодолели установленный пятипроцентный барьер. Таким образом дискриминируются избиратели, которые голосовали за не преодолевшие избирательный барьер списки кандидатов, и нарушается статья 91 Конституции.

Заявители считают, что не обеспечивается также свободное волеизъявление избирателей. Статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах устанавливает, что выборы должны быть всеобщими и равными, а также должны обеспечивать свободное волеизъявление избирателей. Если часть голосов избирателей не учитывается при распределении мандатов депутатов Сазьмы, избиратели вынуждены выбирать списки кандидатов, для которых прогнозируется преодоление пятипроцентного барьера.

Линардс Стрелевицс в конституционной жалобе также подчеркивает, что нарушена статья 6 Конституции. Установленный в данной статье принцип равноправия предусматривает, что все голоса взаимно равны, что достигается без установления процентного барьера. Если устанавливается такой барьер, то голос избирателя, поданный за не получивший 5 процентов от общего числа голосов список, делается неравным, во-первых, не учитывая его, «превратив его в ноль», и, во-вторых, «добавив его к другому голосу, который впоследствии получает вдвое большую стоимость».

Линардс Стрелевицс утверждает, что оспариваемая норма выборы Сазймы «превращает из пропорциональных в непропорциональные выборы.» Принцип пропорциональности выражается двояко: во-первых, число избираемых по округу депутатов предусматривается пропорциональным числу проживающих в избирательном округе имеющих право голоса граждан и, во-вторых, устанавливает для каждого списка кандидатов число полагающихся мест в Сазйме, со строгим соблюдением поданного за каждый список числа голосов.

В заявлении Линардса Стрелевицса указано, что оспариваемая норма является противоправной, так как она не соответствует предусмотренным статьей 116 Конституции особым случаям, когда права человека, в том числе избирательное право, могут быть ограничены. В заявлении выражено мнение, что оспариваемая норма «агитирует» избирателей не участвовать в выборах Сазймы, а также «удерживает» от голосования за списки, по которым количество поддерживающих меньше 5 процентов от всех избирателей.

После ознакомления с материалами дела Илмарс Анчанс и Линардс Стрелевицс в поданных письменных заключениях поддержали свою точку зрения.

Орган, издавший оспариваемый акт - Сазйма – в ответах указывает, что оспариваемая норма не противоречит статьям 6, 8, 91 и 116 Конституции.

Сазйма не согласна с утверждением заявителей, что оспариваемая норма противоречит закреплённому в статье 6 Конституции всеобщему избирательному принципу. Сазйма считает, что под понятием «всеобщие выборы» следует понимать принцип, что все лица, обладающие избирательным правом, имеют конституционное право участвовать в выборах. Данное понятие нельзя интерпретировать как право абсолютно всех голосующих лиц требовать, чтобы место в парламенте получил список, который в выборах получил хотя бы один голос. Установленное в Конституции число депутатов Сазймы – сто – косвенным образом также означает то, что в Сазйму не попадут кандидаты в депутаты из списков, получивших пропорционально очень маленькое число голосов.

В ответах утверждается, что оспариваемая норма не противоречит закреплённому статьей 6 Конституции равному избирательному принципу. Под понятием «равные выборы» понимается принцип, когда каждый избиратель обладает одним голосом и голоса избирателей равны. Оспариваемая норма данный принцип не изменяет.

Сазйма как ошибочное отклоняет утверждение Линардса Стрелевицса, что голоса оставшихся в меньшинстве избирателей причисляются к спискам, которые преодолели пятипроцентный барьер. Данное заключение не основано на нормах Закона о выборах Сазймы.

В ответах подчеркнуто, что пропорциональная избирательная система сама по себе позволяет попасть в Сазйму и небольшим партиям. Опыт первых четырех сазйм показывает, что в то время либеральный избирательный закон позволял попасть в парламент представителям очень многих списков кандидатов. Чрезмерное раздробление Сазймы затрудняло или даже делало невозможным нормальное, эффективное функционирование парламента и являлось одной из причин ликвидации парламентарной системы Латвии. При разработке Закона о выборах Сазймы данный исторический опыт был учтен при установлении того, что в распределении депутатских мест не участвуют списки кандидатов, которые в целом по Латвии получили менее 5 процентов от общего числа поданных голосов. Целью данного условия было устранение чрезмерного политического раздробления Сазймы и обеспечение того, чтобы Сазйма не только должным образом отражала мнение избирателей, но и была способна эффективно работать. Значит, данное условие оправдывается легитимной целью.

Сазйма поясняет, что так называемый избирательный барьер существует в нескольких демократических государствах, в которых существует пропорциональная избирательная система (в Швеции, Германии и др.).

Сазйма не согласна с утверждением заявителей, что избирательное право нельзя ограничивать законом. Статью 6 Конституции, которая устанавливает основные избирательные принципы, следует интерпретировать в связи со статьями 101, 116 и другими статьями Конституции. Статья 101 Конституции предусматривает право каждого гражданина Латвии в предусмотренном законом порядке участвовать в работе государства и самоуправлений. Данные права не являются абсолютными, способ их использования устанавливается законом. В юридической литературе также признано, что полномочия законодателя по регулированию могут быть положительными – право ближе установить содержание основных прав – отрицательными – ограничить основные права.

В ответах указано, что оспариваемой нормой не нарушается статья 91 Конституции, так как избиратели имеют равное право голосовать за любой список кандидатов и списки кандидатов участвуют в выборах на равных условиях.

Сазйма не представила юридического обоснования для соответствия оспариваемой нормы статье 8 Конституции.

Часть выводов

В демократических государствах мира существуют пять общепризнанных избирательных принципов. Выборы должны быть всеобщими, равными, свободными, тайными и прямыми. Эти пять основных избирательных принципов закреплены как международными документами, так и национальными правами государств.

В статье 21 Всеобщей декларации прав человека (далее – Декларация), принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года, установлено, что «воля народа должна быть основой правительственной власти: эта воля должна выражаться на периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны происходить на основе

всеобщих и равных избирательных прав, тайным голосованием или в других равноценных формах, которые обеспечивают свободное волеизъявление избирателей». Значит, демократия основана на свободном волеизъявлении людей при установлении государственной политической, экономической, социальной и культурной системы. Одной из наиболее важных форм изъяснения политической воли граждан является участие в парламентских выборах.

С 14 июля 1992 года в Латвии действует Международный пакт по гражданским и политическим правам (далее – Пакт). Его статья 25 также признает и гарантирует право гражданина голосовать и быть избранным: «Каждый гражданин без какой-либо упомянутой в статье 2 дискриминации и без необоснованных ограничений должен обладать правом и возможностью [...] голосовать и быть избранным на настоящих периодических выборах, которые происходят на основе всеобщих и равных избирательных прав путем тайного голосования и которые обеспечивают свободное волеизъявление избирателей.»

Статья 2 Пакта в свою очередь предусматривает гарантию данных прав «без какого-либо различия – независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или других убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или других обстоятельств».

Государства, которые присоединились к Пакту, должны как обеспечить принятие соответствующих законов, так и принять другие меры, чтобы гарантированные Пактом права, в том числе избирать, эффективно осуществлялись. Значит, как Декларация, так и Пакт устанавливают, что выборы должны быть всеобщими, равными, тайными и периодическими. Выборы должны обеспечивать свободное волеизъявление избирателей.

Европейская Конвенция по защите прав и основных свобод человека от 4 ноября 1950 года (далее – Конвенция) и ее протоколы 1, 2 и 4 в Латвии действуют с 27 июня 1997 года. Статья 3 протокола 1 Конвенции устанавливает: «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются через определенный период времени организовывать свободные и тайные выборы в условиях, которые способствуют свободному выражению мнения народа при выборах законодательной власти.» Несмотря на то, что формулировка данной статьи указывает на обязанность стран-участников Конвенции – высоких договаривающихся сторон – организовать свободные и тайные выборы, однако, в практике Европейского Суда по правам человека признано, что Конвенция гарантирует также субъективные избирательные права.

По делу Метью-Мохин и Клерфо (см. Judgement of March 2, 1987, Mathieu-Mohin and Clerfayt case) Европейский Суд по правам человека сделал вывод, что формулировка статьи 3 протокола 1 Конвенции не означает, что данная статья по своей сути отличается от других существенных условий Конвенции и статей протоколов. Данная формулировка скорее объясняется желанием предоставить больший вес обязательствам государств, а также фактом, что основной обязанностью в данном случае является не воздержание или невмешательство, как это по большей части бывает в случае политических и гражданских прав, а обязанность государства принимать положительные меры, то есть, организовывать демократические выборы. Государства имеют большую свободу выбора при осуществлении избирательных прав.

Значит, конституции и законы устанавливают, как осуществляются упомянутые пять основных избирательных принципов.

В Латвии избирательное право регулируется Конституцией, а также законами. Статья 6 Конституции устанавливает, что «Саэйма избирается на всеобщих, равных, прямых, тайных и пропорциональных выборах».

Понятие «всеобщие выборы» предусматривает, что каждое лицо имеет право избирать (активное избирательное право) и право быть избранным (пассивное избирательное право). Однако, данные права могут и даже необходимо их ограничить. Такие ограничения связаны с:

возрастом лица, то есть, устанавливается возраст, с которого лицо получает пассивные и активные избирательные права;

гражданством – на выборах законодателя можно избирать или могут быть избранным только граждане соответствующего государства;

другими обстоятельствами, такими как невменяемость и нахождение лица в учреждении лишения свободы, если совершено тяжкое преступление. В данном случае ограничения должны быть установлены законом, оправданы легитимной целью и пропорциональными (соразмерными).

Необоснованным является мнение заявителей Илмарса Анчанса и Андриса Рубинса о том, что избирательное право нельзя ограничивать, если оно не упомянуто в статье 116 Конституции.

Статья 8 Конституции, предусматривая активное избирательное право, одновременно его и ограничивает. Данная статья устанавливает: «Право избирать имеют полноправные граждане Латвии, которые в день выборов достигли возраста восемнадцати лет.» Значит, уже сама Конституция предусматривает ограничения активного избирательного права, которые связаны с: полноправием лица, гражданством – избирать могут только граждане Латвии – и возрастом – избирать могут достигшие возраста 18 лет лица.

Понятие полноправия уточнено в статье 2 Закона о выборах Саэймы, с определением, что «правом избирать не обладают:

- 1) лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы;
- 2) подозреваемые, осужденные или подсудимые лица, если к ним в качестве меры безопасности применен арест;
- 3) лица, которые в предусмотренном законом порядке признаны недееспособными».

В ходе обсуждения и принятия проекта Конституции Учредительному собранию были поданы предложения дополнить основной закон несколькими статьями, с перечислением ограничений избирательного права. Учредительное собрание отклонило данные предложения. 11 октября 1921 года на заседании Учредительного собрания депутат Арведс Бергс обосновал то, что ограничения избирательного права следует включить не в статью 8 Конституции, а в закон о выборах, следующим образом: «В конституционный закон следует вносить только основные принципы, основные положения. Следует избегать достаточно мелких положений, которые не приносят принципиальное значение, так как они в действительности имеют чисто техническую природу; им нет места в самом конституционном законе, так как их изменение может оказаться нужным и в том случае, когда основные принципы не хотят менять. [...] Частые изменения конституции нежелательны, так как конституция должна быть чем-то твердым и определенным, что по возможности меньше меняется»

(стенограммы Учредительного собрания Латвийской Республики, тетрадь 17, стр. 1574).

Значит, Учредительное собрание при принятии статьи 8 Конституции предусмотрело, что активные избирательные права можно ограничивать и данные ограничения устанавливаются законом.

Избирательное право не упомянуто в статье 116 Конституции, которая устанавливает случаи, когда можно ограничить права человека. Однако следует учитывать, что Конституция 1922 года только в 1998 году была дополнена главой 8 «Основные права человека». Законодатель, предусмотрев случаи статьи 116 Конституции, когда можно ограничить права человека, распространил их только на упомянутые в главе 8 основные права человека. То, что избирательное право не упомянуто в статье 116 Конституции, отнюдь не значит, что его нельзя ограничить. Статьи 6, 8 и 116 Конституции следует интерпретировать во взаимосвязи с международными документами по правам человека, к которым присоединилась Латвия.

Чтобы констатировать содержание включенных в Конституцию норм прав человека, их следует истолковывать по возможности в соответствии с интерпретацией, которая используется в практике применения международных норм прав человека. Практика Европейского Суда по правам человека обязательна в отношении интерпретации Конвенции, и данная практика используется также для истолкования соответствующих норм Конституции (см. решение Конституционного суда от 30 августа 2000 года по делу № 2000-03-01).

Статья 25 Пакта предусматривает право голосования без необоснованных ограничений. Обоснованные ограничения, напротив, допускаются. Принцип всеобщих выборов является не абсолютным, а скорее относительным принципом, который зависит от понимания понятия «демократическое участие» (см. *Manfred Nowak. UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary. Kiel am Rhein, Strasbourg, Arlington, N.P.Engel, 1993, p.445*).

Во Всеобщем комментарии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций «Право участвовать в ведении государственных дел, избирательное право и право на равную доступность государственной службы» также признается, что гарантированные статьей 25 Пакта права граждан нельзя временно ограничить или их лишить, кроме случаев, когда ограничение установлено законом и оно является объективным и разумным» (*The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25): 12/07/96, CCPR General Comment*).

Европейский Суд по правам человека при интерпретации статьи 3 протокола 1 Конвенции также сделал вывод, что избирательное право не является абсолютным, его можно ограничить. Однако, следует убедиться, не ограничивают ли условия данные права в объеме, в котором затронуто их ядро и они лишаются эффективности, выдвинуты ли данные условия для достижения легитимной цели, и не являются ли использованные средства непропорциональными. Самое главное: данные условия не должны препятствовать «свободному изъяснению мнения народа при выборах законодательной власти» [см. решение Европейского Суда по правам человека

от 2 марта 1987 года по делу Матью-Мохина и Клерфо (Mathieu-Mohin and Clerfayt case)].

В решении от 30 августа 2000 года по делу № 2000-03-01 Конституционный суд признал, что пассивные избирательные права можно ограничить, если только данные ограничения установлены законом, принятым в установленном порядке, оправданы легитимной целью и необходимы в демократическом обществе. Ограничения должны также быть соразмерными с данной целью. Конституционный суд не имеет основания считать, что такой же подход не используется в отношении активных избирательных прав.

Значит, при исторической интерпретации статьи 8 Конституции, а также системной – во взаимосвязи со статьями 6 и 116 Конституции, статьей 25 Пакта и статьей 3 протокола 1 Конвенции, Конституционный суд делает вывод, что избирательное право можно ограничить. Данные ограничения должны быть:

- 1) установленными законом;
- 2) оправданными предусмотренной статьей 116 Конституции легитимной целью: права других людей, демократический государственный строй, общественная безопасность, благополучие и нравственность;
- 3) соразмерными (пропорциональными) их цели.

Необоснованным является мнение заявителей, что установление пятипроцентного избирательного барьера является ограничением избирательного права и что в случае, если установлен такой барьер, выборы не являются всеобщими. Оспариваемая норма регулирует деятельность Центральной избирательной комиссии, устанавливая распределение депутатских мест между списками кандидатов, но не влияет на субъективные права избирателей.

Таким образом, оспариваемая норма не ограничивает активные избирательные права и не противоречит статье 8 Конституции, а также установленному статьей 6 Конституции всеобщему избирательному принципу.

Равный избирательный принцип предусматривает, что каждый избиратель обладает одним голосом или равным числом голосов, число избираемых депутатов равномерно распределено между избирательными областями и возможности всех политических партий и кандидатов на выборах равны.

В Латвии каждый избиратель обладает одним голосом. Принцип равных выборов означает также и то, что все голоса избирателей равноценны.

Однако, принцип равноправия не означает, что все списки кандидатов на получение одного места в парламенте должны получить абсолютно равное число голосов избирателей. Достаточно, если возможности списков кандидатов на выборы получить места депутатов в Сэйме равны. Возможности равны, если отношение государственных органов ко всем спискам кандидатов нейтрально. Это относится к избирательной кампании кандидатских списков, доступности им средств массовой информации, а также к публичному финансированию партий и их кампаний.

Равные возможности могут осуществляться только таким образом, что отношение ко всем партиям равно независимо от их парламентского представительства или поддержки электората, но и таким образом, что отношение к партиям зависит от достигнутых ими результатов на выборах.

Ни Декларация, ни Пакт, ни Конвенция, ни другие международные документы по правам человека не налагают на государства обязанности придерживаться конкретной избирательной системы (пропорциональной, мажоритарной или смешанной).

Так, статья 3 протокола 1 Конвенции «обеспечивает только «свободные» организованные «через определенные промежутки времени» и «тайные» выборы «в условиях, которые способствуют свободному изъяснению мнения народа». С учетом упомянутого статья все же не выдвигает требования вводить определенную систему [...], такую как пропорциональное представительство или мажоритарные выборы в один или несколько кругов» [см. *решение Европейского Суда по правам человека от 2 марта 1987 года по делу Матье-Мохина и Клерфо (Mathieu-Mohin and Clerfayt case)*].

Значит, избирательную систему – пропорциональная, мажоритарная или смешанная – в каждом государстве устанавливает конституция и законы соответствующего государства.

При мажоритарной избирательной системе побеждает кандидат или список кандидатов, который в определенном избирательном округе получил наибольшее число голосов. Учитываются только голоса, поданные за кандидатов, которые получили большинство голосов, остальные голоса не влияют на исход выборов.

Статья 6 Конституции предусматривает, что в Латвии существует пропорциональная избирательная система. В основе пропорциональной избирательной системы находится идея о необходимости пропорционального представительства политических сил. Политическая партия (список кандидатов) получает число мандатов депутатов, пропорциональное числу проголосовавших за данную партию (список) избирателей. Для избрания в парламент каждого депутата необходимо примерно равное число голосов избирателей. Пропорциональная избирательная система, в отличие от мажоритарной, гарантирует также попадание в парламент тех политических сил, которые имеют небольшую поддержку электората.

При существовании пропорциональной избирательной системы без процентного барьера в парламент попадает большое количество политических партий. Многие из этих партий представляют только несколько депутатов или даже один депутат.

«Закон о выборах Сазьмы» от 9 июня 1922 года не предусматривал избирательного барьера. На основе данного закона были избраны первые четыре сазьмы. С учетом того, что депутатских мест в сазьме только сто, в парламент попало сравнительное очень большое число политических сил: в 1-й Сазьме – 20 списков, во 2-й Сазьме – 25 списков, в 3-й Сазьме – 22 списка и в 4-й Сазьме – 20 списков (см. *Valdības Vēstnesis, №. 243, 29 октября 1925 года; № 250, 3 ноября 1928 года; № 246, 2 ноября 1931 года; Latvijas Republikas Saeimas vēlēšanu rezultāti. M.Skejenieka ievads un redakcija. Rīga, Valsts statistiskā pārvalde, 192, сmp.10*). Очевидно, что первые четыре сазьмы были раздробленными и их раздробленности способствовал слишком либеральный избирательный закон. Это угрожало политической стабильности, усложняло составление правительства и даже создавало правительственные кризисы (см. *Ādolfs Šilde. Latvijas vēsture: 1914-1940. Stokholma, Daugava, 1976, сmp. 397*). Депутат Ото Нонац оценивал ситуацию следующим образом: «Во всех наших

парламентах, во всех наших законодательных учреждениях, начиная со времен Учредительного собрания и даже еще раньше, со времен Народного Совета, самым нехорошим было – большая раздробленность, большие различия групп и их пестрый состав» (*стенограммы 2-й Сазьмы Латвийской Республики, 3-я сессия, Рига, 1926, столбец 403*).

Конституционный суд согласен с выраженным в ответах мнением, что чрезмерная раздробленность первых четырех сазьм затрудняла или даже делала невозможной нормальное, эффективное функционирование парламента и была одной из причин ликвидации парламентской системы Латвии.

В 1933 году и в начале 1934 года в Латвии вырисовался кризис парламентаризма. Правительства часто менялись, и с учетом раздробленности Сазьмы правительство было трудно создать. «В народе неудовольствие вызывали обычно затягивающиеся правительственные кризисы, так как составление нового правительства всегда натывало на трудности и заставляло поддерживающих новое правительство обещать какие-либо блага, что не каждый раз соответствовало государственным интересам» (*Адольф Шилде, стр. 581*).

Так как возникли предложения изменить Конституцию, были разработаны несколько проектов ее изменения. «Те, кто противился изменениям конституции, согласились на по меньшей мере изменение избирательного закона. Были различные предложения. [...] Фракция христианских крестьян и католиков хотела изменением избирательного закона достичь того, чтобы в Сазьме были представлены только группы и партии, которые получают не менее трех депутатов. Социал-демократы предложили минимум в 5 депутатов» (*Адольф Шилде, стр. 571*).

Видно, что уже в 1934 году искались пути, как уменьшить число представленных в Сазьме политических сил при образовании более согласованного и дееспособного парламента. Одним из предложений было установление процентного избирательного барьера. Однако, данные планы не были осуществлены, так как работу Сазьмы прекратил переворот 15 мая 1934 года.

В 1992 году при принятии решения о применении «Закона о выборах Сазьмы» от 1922 года к выборам 5-й Сазьмы Верховный Совет учел данный исторический опыт – было установлено, что при делении депутатских мест не участвуют списки кандидатов, которые в целом по Латвии получили менее 4 процентов от общего числа поданных голосов.

20 мая 1992 года на пленарном заседании Верховного Совета, когда законопроект рассматривался в первом чтении, депутат Дзинтарс Абикис сказал: «Во-первых, нам всем следовало бы познакомиться с печальным историческим опытом. К чему привел старый закон о выборах в тридцатые годы? К государственному перевороту. Поэтому каждый сидящий в зале должен думать, во-первых, о государстве и только потом о букве, написанной в законе. Так как практически все виднейшие политики, которые остались в живых после 1940 года и которые анализировали политические процессы в Латвии, в своих мемуарах критикуют закон о выборах в Сазьму, так как он был одной из предпосылок, почему к власти в 1934 году пришел Улманис и учредил авторитарный режим» (*стенограмма заседания Верховного Совета Латвийской Республики от 20 мая 1992 года*).

Обоснованным является выраженное в ответах мнение, что процентный барьер необходим для устранения чрезмерной политической раздробленности Сазймы и обеспечения того, что Сазйма не только должным образом отразит мнение избирателей, но и будет способна работать эффективно.

В конституционной юриспруденции Германии также признано, что в случае, если принцип пропорционального представительства как отражение всех политических мнений народа строго реализуется как его логическая крайность, парламент может разделиться на многие мелкие группы. В результате этого образование коалиции большинства становится затруднительным или даже невозможным (см. *Donald P.Kommers. The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany. Durham and London. DukeUniversity Press, 1997,p.187*).

Конституционный суд считает, что установление избирательного барьера оправдывается необходимостью образовать парламент, который был бы способен согласованно действовать, выполняя установленные для него в Конституции функции. Число представленных в Сазйме политических партий должно быть таким, чтобы в государстве можно было образовать способный работать и стабильный Кабинет Министров, который бы пользовался доверием большинства Сазймы.

Избранный в мажоритарных выборах парламент отражает спектр политических сил государства в гораздо меньшей мере чем парламент, который избран в пропорциональных выборах, - даже в том случае, если установлен избирательный барьер. Поэтому отступления от пропорциональной избирательной системы, в том числе установление процентного избирательного барьера, не являются нарушением избирательного равноправного принципа.

Европейский Суд по правам человека также сделал вывод, что «цели избирательной системы иногда почти несовместимы: с одной стороны, действительно отражать народное мнение и, с другой стороны, направлять тенденции взглядов таким образом, чтобы способствовать образованию достаточно ясной и согласованной политической воли. С учетом упомянутого, фраза «в условиях, которые способствуют свободному изъяслению мнения народа при выборах законодательной власти» по существу предусматривает – в дополнение к свободе высказываний (что уже защищает статья 10 Конвенции) – равенство всех граждан в осуществлении права избирать и быть избранными. Однако, это не значит, что все голоса обязательно должны быть с равным влиянием на результаты выборов или что все кандидаты должны иметь равные права победить. Следовательно, ни одна избирательная система не может устранить «потерю голосов»» [см. *решение Европейского Суда по правам человека от 2 марта 1987 года по делу Матью-Мохина и Клерфо (Mathieu-Mohin and Clerfayt case)*].

В ответах Сазймы обоснованно опровергнуто утверждение Линардса Стрелевицса, что голоса оставшихся в меньшинстве избирателей причисляются к спискам, которые преодолели пятипроцентный барьер. Данное утверждение не основано на нормах Закона о выборах в Сазйму. Оспариваемая норма устанавливает, что «в распределении депутатских мест не участвуют списки кандидатов одного наименования, которые вместе по всей Латвии получили менее пяти процентов от общего числа поданных голосов», следовательно,

число голосов, поданных за такие списки, не учитывается, а не причисляется к другим спискам.

Установление избирательного барьера является политическим вопросом, и он находится в компетенции законодателя. Из предусмотренной статьей 1 Конституции концепции демократического государства следуют несколько принципов правового государства, в том числе принцип деления власти. Законодательная власть в Латвии принадлежит народу и Сазйме. Значит, Сазйма правомочна принять решение по вопросу об установлении избирательного барьера. Избирательный барьер и его процентный размер не предусмотрены в конституциях, а устанавливаются законом. В Латвии также это установлено Законом о выборах Сазймы.

Заявители не обосновали, что именно установление пятипроцентного барьера противоречит статьям 6, 8, 91 и 116 Конституции, и не указали, противоречили ли бы они упомянутым статьям Конституции и в том случае, если бы был установлен иной в процентном отношении избирательный барьер. Однако, Конституционный суд считает, что необходимо оценить и данный вопрос, так как процентный барьер не должен быть несоразмерно высоким.

Постольку, поскольку избирательный барьер не противоречит пропорциональному избирательному принципу, компетенцией Сазймы является установление его процентного размера. Однако, при установлении процентного барьера законодатель должен учитывать, что он не должен быть слишком высоким. В результате применения процентного барьера не должна образовываться такая ситуация, что выборы больше не являются демократичными. Допускается только такой избирательный барьер, который необходим для достижения его цели.

Конституционный суд считает, что установление пятипроцентного барьера оправдано его целью: устранить раздробленность Сазймы, обеспечить ее работоспособность, одновременно способствовать также существованию стабильной исполнительной власти, демократии и благосостоянию.

Этот вывод подтверждает факт, что избирательный барьер существует во многих демократических государствах, в которых существует пропорциональная или смешанная избирательная система, и во многих странах данный барьер установлен таким же как в Латвии – 5 процентов от общего числа поданных избирателями голосов. Избирательный барьер существует в Дании, Франции, Греции, Израиле, Лихтенштейне, Нидерландах, Испании, Турции, Германии, Швеции и других странах. В некоторых странах избирательный барьер установлен или был установлен гораздо выше чем в Латвии, например, семнадцатипроцентный избирательный барьер в Греции (см. *Rein Taagepera, Matthew Soberg Shugart. Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems. New Haven&London. Yale University Press, 1998, p.134*). Во многих бывших социалистических странах – в Албании, Болгарии, Чехии, Эстонии, Литве, Польше, Румынии, Словакии, Венгрии – также установлен избирательный барьер (см. *Christian Lucky. Table of Twelve Electoral Laws. Electoral Law in Eastern Europe. East European Constitutional Review. 1994, Vol. 3, Nr. 2, pp.65-77*).

Например, избирательная система Германии строго пропорциональна, если учитывать распределение избирателей по округам. Полученное число мест партии в парламенте такое же, каким было бы в случае, если в Германии был бы

только один избирательный округ. Однако, чтобы не допустить чрезмерное представительство в парламенте «маленьких» партий, партии должны преодолеть пятипроцентный избирательный барьер в пропорциональных выборах и получить по меньшей мере три депутатских места в одномандатных округах (см. *Rein Taagepera, Matthew Soberg Shugart, p.37*).

Конституционный суды нескольких государств признали, что установление избирательного барьера не противоречит их конституциям.

Конституционный суд Чешской Республики отклонил заявление с просьбой признать недействительной норму закона о выборах, которая устанавливает, что только политические партии, получившие по меньшей мере 5 процентов от общего числа голосов избирателей, могут получить места в Палате представителей. В решении от 2 апреля 1997 года № Pl. ÚS 25/96 Конституционный суд Чехии указывает: «С учетом принципа демократии представительства допустимо включить в избирательную систему определенный интегрирующий стимул, если у него имеется серьезное обоснование, например, допущения, что в результате применения неограниченной пропорциональной системы голоса будут распределены между большим числом политических партий, количество политических партий будет чрезмерно большим и таким образом будет находиться под угрозой как способность парламентской системы действовать и принимать решения, так и континуитет. [...] Условие пяти процентов нельзя *a limine* отклонять как неконституционное ограничение равных избирательных прав [...] Если определенные отклонения от пропорциональности политического представительства, которые возникают вследствие условия 5 процентов, в целом не создают диспропорции, которая оправдывала бы сомнения в демократичности политического представительства, у Конституционного суда Чехии не было иного выбора как отклонить заявление DU [заявителя].»

Конституционный суд Словении в решении 1996 года № U-I-44/96 также признал, что требование получить по меньшей мере три депутатских мандата, чтобы список кандидатов мог участвовать в распределении «оставшихся» мандатов (распределение мест проходит в два этапа), не противоречит установленным Конституцией Словении принципам всеобщих и равных выборов.

Конституционный суд Словении считает, что избирательный барьер «устраняет чрезмерную политическую раздробленность Национальной ассамблеи, что в свою очередь может сделать невозможным осуществление ее конституционных обязанностей, в том числе образование стабильного правительства и, следовательно, нормальное функционирование политической системы. Избирательный барьер таким образом обеспечивает нормальное функционирование политической системы, и он является предпосылкой для осуществления демократии представительства.»

Избирательная система должна быть стабильной, и существенные избирательные условия нельзя часто менять, так как это может угрожать свободному волеизъявлению граждан на выборах. Установленный процентный барьер является важным условием избирательной системы, которое следует учитывать политическим силам, которые хотят участвовать в выборах.

Значит, в Латвии четырехпроцентный избирательный барьер был установлен в 1992 году, а в 1995 году он был повышен до 5 процентов. 19

февраля 1998 года Сазэйма приняла закон «Изменения в Законе о выборах Сазэймы», который предусматривал распространить пятипроцентный барьер только на представленные политическими партиями списки кандидатов, а для списков объединений политических партий установить более высокий – барьер в 7 процентов. Президент государства данные изменения закона не объявил и передал в Сазэйму для повторного просмотра. При просмотре закона Сазэйма вернулась к предыдущей редакции оспариваемой нормы, сохранив условие, что в распределении депутатских мест не участвуют списки кандидатов одного наименования, которые в целом по Латвии получили менее 5 процентов от общего числа поданных голосов, независимо от того, представила ли список кандидатов политическая партия или объединение политических партий. Для обеспечения стабильности выборов еще раз изменить установленный избирательный барьер допускается только в случае, если на то имеется важная причина.

Существенная смена избирательных правил незадолго до очередных выборов отрицательно влияет на их ход. Если у общества возникнет вопрос о смене избирательных правил, необходимо определенное время, чтобы дать обществу возможность выразить свое мнение. Если законодатель принимает решение о смене избирательных правил, в том числе о смене процентного барьера или его отмене, это следует делать в разумный период времени до очередных выборов.

Осуществление избирательного права тесно связано с правом на свободу слова, правом участвовать в деятельности государства и самоуправления и нести государственную службу, а также свободой общения. Данные права в Латвии устанавливаются статьями 100, 101 и 102 Конституции. Пропорциональная избирательная система с пятипроцентным барьером, с учетом того, что гарантируются установленные статьями 100, 101 и 102 Конституции права, обеспечивает осуществление признанных в демократических государствах избирательных принципов.

Принцип равных выборов предусматривает и то, что число избираемых депутатов должно быть равномерно распределено по избирательным округам и что возможности всех политических партий и кандидатов на выборах должны быть равными.

При распределении количества депутатских мандатов по избирательным округам следует учитывать количество избирателей, а также административные, географические и даже исторические факторы.

Распределение количества депутатов по избирательным округам и применяемый метод распределения мест кандидатов (формула) создают так называемый реальный избирательный барьер (см. *Rein Taagepera, Matthew Soberg Shugart, p. 133*). В государствах, где законом не установлен избирательный барьер, также существует реальный избирательный барьер, так как результаты выборов не могут объективно отражать выбор каждого избирателя.

В мире используются различные методы для распределения мест между списками кандидатов. В Латвии, чтобы распределить места депутатов Сазэймы между заявленными в избирательном округе списками кандидатов, которые преодолели установленный пятипроцентный избирательный барьер,

применяется метод Сенлага (Sainte-Languë), как это предусмотрено в части второй статьи 38 Закона о выборах в Сазйму:

«Для распределения мест депутатов Сазймы между прочими заявленными в избирательном округе списками кандидатов, применяется следующий порядок:

1) устанавливают число поданных за каждый список кандидатов в избирательном округе годных избирательных бюллетеней;

2) число поданных за каждый список кандидатов избирательных бюллетеней делят последовательно на 1, 3, 5, 7 и так далее, пока число частных не сравняется с числом заявленных в списке кандидатов;

3) все полученные частные по всем спискам кандидатов одного избирательного округа пронумеровывают в общем убывающем порядке;

4) места депутатов в избирательном округе последовательно получают те списки кандидатов, которым соответствует большее частное.»

Следует учитывать, что метод Сенлага, в отличие от других методов, которые способствуют попаданию в парламент «больших» партий, обеспечивает равные для «больших» и «малых» партий возможности получить места в парламенте (см. Arend Lijphart. *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty – Seven Democracies: 1945-1990.* Oxford. Oxford University Press, 1994, p.23). Отмена в Латвии установленного законом избирательного барьера с одновременным сохранением метода Сенлага при распределении депутатских мест в Сазйме могла бы породить ситуацию, когда в Сазйме будет представлено большое количество партий.

Следовательно, оспариваемая норма не нарушает установленный статьей 6 Конституции принцип равных выборов. Так как принцип равных выборов не нарушен, оспариваемая норма не противоречит статье 91 Конституции, которая предусматривает равенство в осуществлении прав человека, в том числе избирательных прав.

Выборы являются свободными, если избиратели могут свободно формировать свои взгляды и выражать свои желания, а также бороться с нарушениями избирательной процедуры.

Избиратели могут свободно формировать свои взгляды, если государственные органы соблюдают обязанность нейтралитета. Государство обязано также осуществлять положительные мероприятия для обеспечения хода тайного голосования. Нормы Конституции, Закона о выборах Сазймы и других законов обеспечивают как нейтралитет государственных органов, так и то, что выборы являются тайными, а также предусматривают возможность бороться с нарушениями установленного законом избирательного порядка.

Ход выборов 5, 6 и 7-й Сазймы и их оценка, которую дали как наблюдатели Латвии, так и международные наблюдатели, также свидетельствует, что выборы обеспечили свободное волеизъявление граждан. Так, в сообщении наблюдательной миссии Бюро демократических органов и прав человека «Выборы парламента Латвийской Республики и народное голосование» сделан вывод, что «народное голосование и выборы Сазймы, которые прошли 3 октября 1998 года, прошли открыто и профессионально» (*сообщение наблюдательной миссии Бюро демократических органов и прав человека «Выборы парламента Латвийской Республики и народное голосование», неофициальный перевод на латышский язык. www.cvk.lv).*

Таким образом, точка зрения заявителей о том, что не обеспечено свободное волеизъявление избирателей, является необоснованной.

Заключительная часть

На основании статей 30-32 Закона о Конституционном суде **Конституционный суд решил:**

Признать второе предложение части первой статьи 38 Закона о выборах Сазймы соответствующим статьям 6, 8, 91 и 116 Конституции.

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель заседания Конституционного суда

А.Эндзиньш