



KAI KURIE TEISĖS Į LAISVUS RINKIMUS INTERPRETAVIMO EUROPOS ŽMOGAUS TEISIŲ TEISMO JURISPRUDENCIJOJE ASPEKTAI

Indrė Pukanasytė

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto
Konstitucinės teisės katedra

Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva
Telefonas (+370 5) 271 4546

Elektroninis paštas i.pukanasyte@lrkt.lt

Pateikta 2008 m. gruodžio 15 d., parengta spausdinti 2009 m. vasario 17 d.

Anotacija. *Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo protokolo, kurį Lietuvos Respublikos Seimas ratifikavo 1995 m. gruodžio 7 d. įstatymu, 3 straipsnyje „Teisė į laisvus rinkimus“ nustatyta: „Aukštosios Susitariančios Šalys įsipareigoja pagrįstais terminais organizuoti laisvus rinkimus, slaptai balsuojant, sudarydamos tokias sąlygas, kurios garantuotų žmonių nuomonės išraiškos laisvę renkant įstatymų leidybos institucijas“. Šis protokolas yra Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis, tačiau tik Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisdikcija apima jo aiškinimo bei taikymo klausimus. Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą yra konstatavęs, kad Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija, kaip teisės aiškinimo šaltinis, yra svarbi ir Lietuvos teisės aiškinimui bei taikymui.*

Straipsnyje analizuojama Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija, susijusi su Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio aiškinimu ir taikymu, turint tikslą atskleisti, kokius svarbiausius

principus, susijusius su šio protokolo 3 straipsnio aiškinimu, savo jurisprudencijoje yra suformulavęs Europos Žmogaus Teisių Teismas. Pirmajame straipsnio skyriuje nagrinėjama, kaip rinkimų teisės nuostatos yra įtvirtintos, kokia jų reikšmė Konvencijos sistemoje, kokios asmens teisės yra įtvirtintos minėto protokolo 3 straipsnyje – daroma išvada, kad jame yra nustatyta ne tik valstybių Konvencijos dalyvių pozityvi pareiga organizuoti demokratinius rinkimus, bet taip pat garantuotos teisė balsuoti (teisė rinkti) ir teisė iškelti savo kandidatūrą rinkimuose (teisė būti išrinktam). Antrajame straipsnio skyriuje analizuojama, kokioms rinkimų rūšims yra taikomas Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis. Trečiame ir ketvirtame skyriuose detaliau analizuojami kai kurie Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimai, susiję su aktyviaja (teisė rinkti) ir pasyviaja (teisė būti išrinktam) rinkimų teisėmis.

Reikšminiai žodžiai: konstitucinė teisė, teisė balsuoti rinkimuose (teisė rinkti), teisė iškelti savo kandidatūrą rinkimuose (teisė būti išrinktam), Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija.

Įvadas

Demokratija, žmogaus teisės ir teisės viršenybės principas laikomi trimis pagrindiniais Europos konstitucinio paveldo ramsčiais.¹ Demokratija be rinkimų neišsivaizduojama. Plėtojant mintį apie Europos konstitucinį paveldą pažymėtina, kad buvo išskirtas vienas ypatingas šio paveldo aspektas – Europos rinkimų teisės paveldas (angl. *Europe's electoral heritage*). Pripažįstama, kad Europos rinkimų teisės paveldą visų pirma sudaro tarptautiniai standartai: Jungtinių Tautų tarptautinių sutarčių, Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – Konvencija) Pirmojo protokolo 3 straipsnio nuostatos, su šiuo Konvencijos straipsniu susijusi Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT) jurisprudencija. O jei dar tiksliau, tai pasauliniu lygmeniu (angl. *at universal level*) tarptautiniai standartai, susiję su demokratinių rinkimų principais, iš esmės glūdi

1 Žr.: Tanchev, E. *International and European Legal Standards Concerning Principles of Democratic Elections*. European Standards of Electoral Law in Contemporary Constitutionalism. Science and Technique of Democracy, No. 39, Venice Commission, Council of Europe, Strasbourg, 2005, p. 9.

Jungtinių Tautų sutarčių nuostatose, įtvirtintose: 1948 m. Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos 21 straipsnyje², 1966 m. Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto 25 straipsnio b punkte³, 1952 m. Konvencijos dėl moterų politinių teisių 1 straipsnyje, 1965 m. Tarptautinės konvencijos dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo 5 straipsnio c ir d punktuose⁴, 1979 m. Konvencijos dėl visų formų diskriminacijos panaikinimo moterims 7 straipsnyje⁵; Europos lygmeniu minėti standartai glūdi Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje,

-
- 2 Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos 21 straipsnyje nustatyta: „1. Kiekvienas turi teisę dalyvauti valdant savo šalį tiesiogiai arba per laisvai išrinktus atstovus. 2. Kiekvienam lygiomis sąlygomis turi būti prieinama jo šalies valstybės tarnyba. 3. Liaudies valia yra valstybės valdžios pagrindas; ši valia išreiškiama teisinguose rinkimuose, kurie vyksta periodiškai, kai yra visuotinė ir lygi rinkimų teisė ir slaptas balsavimas arba kitos lygiavertės procedūros, garantuojančios balsavimo laisvę.“ (Žr.: Visuotinė žmogaus teisių deklaracija. *Žmogaus teisės. Jungtinių Tautų dokumentai*. Lietuvos žmogaus teisių centras, 2000, p. 13.)
 - 3 Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto 25 straipsnyje nustatyta „Kiekvienas pilietis be jokios diskriminacijos, minimos 2 straipsnyje, ir be nepagrįstų ribojimų turi teisę ir galimybę: <...> b) balsuoti ir būti išrinktas periodiškai rengiamuose teisinguose rinkimuose, remiantis visuotine ir lygia rinkimų teise, slaptu balsavimu, kurie garantuoja laisvą rinkėjų valios išreiškimą; <...>.“ (Žr.: Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas. *Žmogaus teisės. Jungtinių Tautų dokumentai*. Lietuvos žmogaus teisių centras, 2000, p. 28.)
 - 4 Tarptautinės konvencijos dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo 5 straipsnyje nustatyta „Atsižvelgdamos į šios Konvencijos 2 straipsnyje išdėstytus pagrindinius išpareigojimus, valstybės dalyvės išpareigoja uždrausti ir panaikinti visų formų rasinę diskriminaciją ir garantuoti kiekvieno žmogaus lygiateisiškumą prieš įstatymą nepriklausomai nuo rasės, odos spalvos, tautybės ar etninės kilmės, ypač realizuojant šias teises: <...> c) politines teises, ypač teisę dalyvauti rinkimuose – balsuoti ir iškelti savo kandidatūrą – remiantis visuotine ir vienoda balsavimo teise, teisę dalyvauti valdant šalį, taip pat tvarkant bet kokio lygio valstybės reikalus ir vienodą teisę dirbti valstybinėse įstaigose; d) kitas pilietines teises: i) teisę laisvai kilnotis ir gyventi savo valstybėje; ii) teisę palikti bet kurią šalį, įskaitant savo, ir sugrįžti į savo šalį; iii) teisę į pilietybę; iv) teisę tuoktis ir pasirinkti sutuoktinį; v) teisę valdyti turtą individualiai ir kartu su kitais; vi) paveldėjimo teisę; vii) teisę į minties, sąžinės ir religijos laisvę; viii) teisę į šitiktinimų ir jų reiškinio laisvę; ix) teisę į taikių susirinkimų ir asociacijos laisvę; <...>.“ (Žr.: Tarptautinė konvencija dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo. *Žmogaus teisės. Jungtinių Tautų dokumentai*. Lietuvos žmogaus teisių centras, 2000, p. 66–67.)
 - 5 Konvencijos dėl visų formų diskriminacijos panaikinimo moterims 7 straipsnyje nustatyta „Valstybės dalyvės imasi visų reikiamų priemonių, kad būtų panaikinta moterų diskriminacija šalies politiniame ir visuomeniniame gyvenime, ir užtikrina moterims lygiomis su vyrais sąlygomis teisę: a) balsuoti visuose rinkimuose ir viešuose referendumuose ir būti renkamosiomis į visus viešai renkamus organus; b) dalyvauti nustatant ir įgyvendinant vyriausybės politiką ir užimti valstybinius postus, taip pat vykdyti visas valstybines funkcijas visuose valstybinio valdymo lygmenyse; c) dalyvauti nevyriausybinių organizacijų ir asociacijų, užsiimančių visuomeninio ir politinio šalies gyvenimo problemomis, veikloje.“ (Žr.: Konvencija dėl visų formų diskriminacijos panaikinimo moterims. *Žmogaus teisės. Jungtinių Tautų dokumentai*. Lietuvos žmogaus teisių centras, 2000, p. 81.)

EŽTT jurisprudencijoje, susijusioje su Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsniu.⁶

Konvenciją bei Konvencijos Ketvirtąjį, Septintąjį ir Vienuoliktąjį protokolus Lietuvos Respublikos Seimas ratifikavo 1995 m. balandžio 27 d. įstatymu⁷, o 1995 m. gruodžio 7 d. įstatymu⁸ jis ratifikavo Konvencijos Pirmąjį protokolą. Kaip žinome, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 138 straipsnio 3 dalyje yra nustatyta, kad tarptautinės sutartys, kurias ratifikavo Lietuvos Respublikos Seimas, yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis. Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių įstatymo⁹ 11 straipsnio 2 dalyje nustatyta: „Jei įsigaliojusi ratifikuota Lietuvos Respublikos tarptautinė sutartis nustato kitokias normas negu Lietuvos Respublikos įstatymai, kiti teisės aktai, galiojantys šios sutarties sudarymo metu arba įsigalioję po šios sutarties įsigaliojimo, taikomos Lietuvos Respublikos tarptautinės sutarties nuostatos.“

Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje „Teisė į laisvus rinkimus“¹⁰ nustatyta: „Aukštosios Susitariančios Šalys išpareigoja pagrįstais terminais organizuoti laisvus rinkimus, slaptai balsuojant, sudarydamos tokias sąlygas, kurios garantuotų žmonių nuomonės išraiškos laisvę renkant įstatymų leidybos institucijas.“ Atsižvelgiant į tai pažymėtina, kad pagal Konvencijos 33 straipsnį tik EŽTT jurisdikcija apima visus Konvencijos ir jos protokolų, *inter alia* ir Pirmojo protokolo 3 straipsnio, aiškinimo bei taikymo klausimus, kurie šiam teismui pateikiami pagal Konvencijos reikalavimus. Valstybių Konvencijos dalyvių nacionaliniai teismai ar kitos institucijos tokių įgaliojimų neturi.

Turint tai omenyje šiame straipsnyje siekiama atskleisti, kokius svarbiausius principus, susijusius su Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio aiškinimu, savo jurisprudencijoje yra suformulavęs EŽTT. Tuo tikslu nagrinėjami šio teismo

6 Žr.: Paczoly, P. *The Impact of International Standards on Electoral Law*. The VIIth World Congress of IACL, Athens 11–15 June 2007. p. 2; Tanchev, E. *International and European Legal Standards Concerning Principles of Democratic Elections*. European Standards of Electoral Law in Contemporary Constitutionalism. Science and Technique of Democracy, No. 39, Venice Commission, Council of Europe, Strasbourg, 2005, p. 23–24.

7 Žr.: Lietuvos Respublikos įstatymas Dėl Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos, jos ketvirtojo, septintojo ir vienuoliktojo protokolų ratifikavimo. *Valstybės žinios*. 1995. Nr. 37-913.

8 Žr.: Lietuvos Respublikos įstatymas Dėl Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos pirmojo protokolo ratifikavimo ir Lietuvos Respublikos įstatymo Dėl Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos, jos ketvirtojo, septintojo ir vienuoliktojo protokolų ratifikavimo“ papildymo. *Valstybės žinios*. 1996. Nr. 5-112.

9 Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999. Nr. 60-1948.

10 Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. *Valstybės žinios*. 1995. Nr. 40-987; 2000. Nr. 96-3016.

sprendimai, taigi pagrindinis tyrimo metodas yra EŽTT sprendimų teisinė analizė, o straipsnio išvados grindžiamos sisteminės analizės ir analitiniu metodais.

Nagrinėjamos temos aktualumą lemia šie veiksniai: 1) visuotinai yra pripažinta, kad Europos rinkimų paveldo pagrindą visų pirma sudaro tarptautiniai standartai, *inter alia* Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis, su šiuo Konvencijos straipsniu susijusi EŽTT jurisprudencija;¹¹ 2) Konvencija, *inter alia* jos Pirmasis protokolas, kuriame yra minėtas 3 straipsnis, yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis ir svarbus teisės šaltinis žmogaus teisių apsaugos srityje; Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą yra konstatavęs, kad EŽTT jurisprudencija, kaip teisės aiškinimo šaltinis, yra svarbi ir Lietuvos teisės aiškinimui bei taikymui;¹² 3) Lietuvos teisės literatūroje pasigendama EŽTT jurisprudencijos, susijusios su Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsniu, analizės.

1. Rinkimų teisės nuostatų įtvirtinimas, jų reikšmė konvencijos sistemoje

1950 m. lapkričio 4 dieną Romoje buvo pasirašyta Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, tačiau tuo metu joje dar nebuvo įtvirtintos rinkimų teisės nuostatos. Netrukus – 1952 m. kovo 20 d. Paryžiuje buvo pasirašytas Konvencijos Pirmasis protokolas, kurio 3 straipsnis buvo skirtas būtent rinkimų teisei; Konvencijos Vienuoliktuoju protokolu Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsniui buvo suteiktas pavadinimas „Teisė į laisvus rinkimus“.

Taigi šiuo metu galiojančioje Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio „Teisė į laisvus rinkimus“ redakcijoje nustatyta: „Aukštosios Susitariančios Šalys įsipareigoja pagrįstais terminais organizuoti laisvus rinkimus, slaptai balsuojant, sudarydamos tokias sąlygas, kurios garantuotų žmonių nuomonės išraiškos laisvę renkant įstatymų leidybos institucijas.“

Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis yra giminiškas su kitomis Konvencijos nuostatomis, saugančiomis pilietines ir politines teises, pavyzdžiui, 10 straipsniu, kuriame garantuojama teisė į saviraiškos laisvę, arba 11 straipsniu, kuriame užtikrinama teisė į asociacijos laisvę. Neabejotina, kad tarp visų šių nuostatų yra ryšys, būtent poreikis, įgyvendinant pilietines ir politines teises ga-

11 Žr.: Paczolay, P. *The Impact of International Standards on Electoral Law*. The VIIIth World Congress of IACL, Athens 11–15 June 2007, p. 2; Tanchev, E. p. 23–24.

12 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gegužės 8 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2000. Nr. 39-1105; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 15 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2007. Nr. 54-2097.

rantuoti pagarbą nuomonių pliuralizmui demokratinėje visuomenėje; Konvencija ir jos protokolai turi būti matomi kaip visuma.¹³ Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje įtvirtintas išpareigojimas kartu su saviraiškos laisvės garantija, įtvirtinta Konvencijos 10 straipsnyje, ir asociacijos laisvės garantija, įtvirtinta Konvencijos 11 straipsnyje, dažnai laikomi pagrindiniais demokratinės sistemos garantais. Atsižvelgiant į visą tai taip pat pažymėtina, kad EŽTT jurisprudencijoje ne kartą buvo pabrėžta, jog dėl Konvencijos, kaip žmogaus teisėms ginti skirto dokumento, tikslo ir paskirties jos nuostatos turi būti aiškinamos ir taikomos taip, kad būtų ne iliuzinės ar teorinės, bet praktinės ir veiksmingos.

Pirmąją bylą dėl Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio pažeidimo EŽTT nagrinėjo 1987 m. EŽTT 1987 m. kovo 2 d. sprendime byloje *Mathieu-Mohin ir Clerfayt prieš Belgiją*¹⁴ atskleidė vienus pagrindinių šio protokolo 3 straipsnio turinio aspektų. Nors praėjo daugiau nei dvidešimt metų po šio sprendimo priėmimo, jame išdėstytos nuostatos, susijusios su Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio aiškinimu, tebėra aktualios ir šiandien, EŽTT ir dabar jomis remiasi nagrinėdamas bylas dėl minėto straipsnio pažeidimo.¹⁵

EŽTT 1987 m. kovo 2 d. sprendime byloje *Mathieu-Mohin ir Clerfayt prieš Belgiją*¹⁶ nurodė, kad atsižvelgiant į Konvencijos preambulę, pagrindines žmogaus teises ir laisves geriausiai apsaugo „veiksminga politinė demokratija“; kadangi Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje įtvirtintas tokiai demokratijai būdingas bruožas, Konvencijos sistemoje jo svarba itin didelė. Taip pat buvo pažymėta, kad beveik visuose kituose Konvencijos ir jos Pirmojo, Ketvirtito, Šeštojo ir Septintojo protokolų straipsniuose, įtvirtinančiuose materialinės teisės normas, vartojamos formuluotės „Kiekvienas turi teisę“ arba „Niekas negali“, tačiau Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje vartojama formuluotė „Aukštosios Susitariančios Šalys išpareigoja <...>“. Dėl to kartais būdavo daroma išvada, kad iš Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio nekyla asmens teisės ir laisvės, „tiesiogiai garantuotos kiekvienam“ esančiam tokių „Aukštųjų Susitariančių Šalių“ jurisdikcijoje, o šiame straipsnyje yra įtvirtinti tik valstybių išpareigojimai. Tuo remiantis buvo akcentuota, kad, pavyzdžiui, Konvencijos Pirmojo protokolo *travaux préparatoires* analizė neatskleidžia to, kad būtų buvusi intencija nesuteikti asmeniui teisės pateikti individualią peticiją pagal Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnį; be to, *travaux préparatoires* dažnai minimos sąvokos „poli-

13 *Ždanoka v. Latvia* [GC], No. 58278/00, ECHR 2006-II.

14 *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, No. 9267/81, ECHR 1987-II.

15 Žr.: pavyzdžiui, *Kovach v. Ukraine*, No. 39424/02, ECHR 2008-II, *Yumak and Sadak v. Turkey*, [GC], No. 10226/03, ECHR 2008-II.

16 *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*.

tinė laisvė“, „politinės teisės“, „asmens politinės teisės ir laisvės“, „teisė į laisvus rinkimus“, „rinkimų teisė“.

Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio žodinė išraiška rodo, kad jis suformuluotas kaip įtvirtinantis valstybių Konvencijos dalyvių įsipareigojimą pagrįstais terminais organizuoti laisvus rinkimus slaptai balsuojant, sudarius tokias sąlygas, kurios garantuotų žmonių nuomonės išraiškos laisvę, o ne kaip užtikrinantis konkrečią teisę ar laisvę, vis dėlto šiame straipsnyje ne tik yra nustatyta valstybių Konvencijos dalyvių pozityvi pareiga organizuoti demokratinis rinkimus, bet ir garantuota asmenims teisė balsuoti (teisė rinkti) ir teisė iškelti savo kandidatūrą rinkimuose (teisė būti išrinktam), nors šios teisės minėtame straipsnyje ir nėra eksplicitiškai nurodytos¹⁷. Pasirenkant tokią šio straipsnio formuluotę buvo siekiama suteikti daugiau svarbos valstybių Konvencijos dalyvių įsipareigojimui ir pabrėžti, kad šioje srityje jos turi imtis pozityvių priemonių, o ne paprasčiausiai susilaikyti nuo įsikišimo.¹⁸

Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje laiduojamos teisės yra esminės kuriant ir saugant veiksmingos ir prasmingos demokratijos, kurioje viešpatauja teisės viršenybė, pagrindus.¹⁹ EŽTT pažymėjo, kad teisė balsuoti (teisė rinkti) ir teisė iškelti savo kandidatūrą rinkimuose (teisė būti išrinktam) nėra absoliučios teisės, joms gali būti taikomi apribojimai.²⁰ Valstybės Konvencijos dalyvės savo vidaus teisės sistemose nustato šių teisių įgyvendinimo sąlygas, kurios pagal Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnį iš esmės yra galimos. Šioje srityje joms yra suteikta plati diskrecijos laisvė, tačiau EŽTT yra paskutinė institucija, kuri nustato, ar buvo laikytasi Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje nustatytų reikalavimų; EŽTT turi įsitikinti, kad nustatytos sąlygos 1) neapriboja šių teisių taip, kad pakenktų pačiai jų esmei ir dėl jų tos teisės taptų neveiksmingos; 2) sąlygos yra nustatytos siekiant teisėto tikslo; 3) pritaikytos priemonės yra proporcingos.²¹

Taigi valstybių Konvencijos dalyvių nustatytos teisės balsuoti (teisės rinkti) ir teisės iškelti savo kandidatūrą rinkimuose (teisės būti išrinktam) įgyvendinimo sąlygos negali apriboti šių teisių taip, kad pakenktų pačiai jų esmei ir dėl jų tos teisės taptų neveiksmingos; sąlygos turi būti nustatytos siekiant teisėto tikslo; pritaikytos priemonės turi būti proporcingos. Ypač pažymėtina, jog šios sąlygos

17 *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*.

18 *Ibid.*, taip pat žr.: *Hirst v. the United Kingdom (No. 2)*, [GC], No 74025/01, ECHR 2005-II.

19 *Ždanoka v. Latvia*, [GC], No. 58278/00, ECHR 2006-II.

20 *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, ECHR judgment of 2 March 1987; *Labita v. Italy*, ECHR judgment of 6 April 2000.

21 *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*; *Labita v. Italy*, No. 26772/95, ECHR 2000-II; *Hirst v. the United Kingdom*.

negali trukdyti žmonių nuomonės išraiškos laisvei renkant įstatymų leidybos institucijas.²² Jos turi atspindėti interesą apsaugoti rinkimų proceso, kuriuo siekiama nustatyti žmonių valią, tam pasinaudojant visuotine rinkimų teise, vientisumą ir veiksmingumą, o ne būti priešingos tam interesui.²³ Pavyzdžiui, nustatant minimalaus amžiaus reikalavimą gali būti siekiama garantuoti asmenų, dalyvaujančių rinkimų procese, brandumą arba tam tikromis aplinkybėmis rinkimų teisės turėjimas gali būti siejamas su tam tikrais kriterijais, pvz., gyvenamosios vietos, siekiant nustatyti turinčiuosius nenutrūkstamus ar glaudžius ryšius su atitinkama valstybe.²⁴ Bet koks nukrypimas nuo visuotinės rinkimų teisės principo kelia riziką, kad bus pakenkta tokiu būdu išrinktos įstatymų leidybos institucijos ir jos paskelbtų įstatymų teisėtumui.²⁵ Rinkimų teisės nesuteikimas kurioms nors gyventojų grupėms ar kategorijoms turi atitikti Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio pagrindinius tikslus.²⁶ Be to, jei jau žmonės laisvai ir demokratiškai išreiškė savo valią, joks vėlesnis rinkimų sistemos organizavimo pakeitimas negali paneigti tokio pasirinkimo, nebent yra neginčijamų duomenų, kad gali būti pažeista demokratinė tvarka (angl. *except in the presence of compelling grounds for the democratic order*).²⁷

Pažymėtina, kad jau 1987 m. kovo 2 d. sprendime byloje *Mathieu-Mohin ir Clerfayt prieš Belgiją* dėl „įstatymų leidybos institucijų“ sudarymo būdų EŽTT yra nurodęs, kad Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje yra numatyti tik „laisvi“ rinkimai, „pagrįstais terminais“, „slaptai balsuojant“ ir sudarant „tokias sąlygas, kurios garantuotų žmonių nuomonės išraiškos laisvę renkant įstatymų leidybos institucijas“; šiame Konvencijos straipsnyje nėra nustatyta pareiga įdiegti kokią nors konkrečią rinkimų sistemą, pavyzdžiui, proporcingo atstovavimo arba daugumos atstovavimo vienu ar dviem balsavimo turais.²⁸ EŽTT pripažino, kad valstybės Konvencijos dalyvės šiuo atveju taip pat turi plačią diskrecijos laisvę. Šios nuostatos buvo pakartotos ir vėlesniuose EŽTT sprendimuose, pavyzdžiui, 1999 m. vasario 18 d. sprendime byloje *Matthews prieš Jungtinę Karalystę*²⁹ (kuriame EŽTT konstatavo, kad rinkimų sistemos, kuri užtikrintų žmonių nuomonės išraiškos laisvę renkant įstatymų leidybos institucijas, pasirinkimas – ar tai būtų proporcingo atstovavimo sistema, paprastos daugumos sistema (angl. „*first-*

22 *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*.

23 *Hirst v. the United Kingdom*.

24 *Ibid.*

25 *Ibid.*

26 *Ibid.*

27 *Lykourazos v. Greece*, No. 33554/03, ECHR 2006-II.

28 *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*.

29 *Matthews v. the United Kingdom*, No. 24833/94, ECHR 1999-II.

past-the-post“ system) ar kita sistema – yra sritis, kurioje valstybės turi didelę diskrecijos laisvę), 2008 m. liepos 8 d. sprendime byloje *Yumak ir Sadak prieš Turkiją*³⁰. Rinkimų sistemomis siekiama įgyvendinti tikslus, kurie kartais sunkiai suderinami tarpusavyje: viena vertus, pakankamai tiksliai atspindėti žmonių nuomones, kita vertus, nukreipti nuomonių sroves taip, kad būtų padėta susidaryti gana aiškiai politinei jėgai; tokiomis aplinkybėmis fraze „sąlygos, kurios garantuotų žmonių nuomonės išraiškos laisvę renkant įstatymų leidybos institucijas“ iš esmės išreiškiamas principas, kad su visais piliečiais, įgyvendinančiais savo teisę balsuoti (teisę rinkti) ir teisę iškelti savo kandidatūrą rinkimuose (teisę būti išrinktam), būtų elgiamasi vienodai.³¹ Tačiau iš to neišplaukia, kad visi balsai neišvengiamai turi turėti vienodą svorį rinkimų rezultatų atžvilgiu arba kad visi kandidatai turi turėti vienodas pergalės galimybes; taigi jokia rinkimų sistema negali eliminuoti „prarastų balsų“³². Įgyvendinant Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnį kiekviena rinkimų sistema turi būti vertinama atsižvelgiant į atitinkamos valstybės politinę raidą; požymiai, ypatybės, kurios būtų nepriimtinos vienoje sistemoje, gali būti atitinkamai pateisintos kitoje, bent jau tol, kol pasirinktoji sistema sudaro sąlygas garantuoti „žmonių nuomonės išraiškos laisvę renkant įstatymų leidybos institucijas“³³.

EŽTT nuomone, ypač svarbu, kad už rinkimų organizavimą (angl. *electoral administration*) atsakinga institucija dirbtų skaidriai ir būtų nešališka bei nepriklausoma nuo politinių manipuliacijų, politinio poveikio. Savo 2008 m. liepos 8 d. sprendime byloje *Gruzijos darbo partija prieš Gruziją*³⁴ EŽTT pažymėjo, kad, išnagrinėjęs kelių valstybių Konvencijos dalyvių atitinkamus rinkimų įstatymus, EŽTT priėjo prie išvados, jog Europoje nėra vienodos rinkimų administracinių institucijų sudarymo ir veikimo sistemos; jos skiriasi, ir skirtumai priklauso nuo kiekvienai valstybei būdingų istorinių ir politinių veiksnių. EŽTT nuomone, valstybėms Konvencijos dalyvėms organizuojant savo rinkimų institucijas iš tikrųjų turėtų būti suteikta tiek diskrecijos laisvės, kiek pasirinktoje sistemoje nustatomos sąlygos, garantuojančios „žmonių nuomonės išraiškos laisvę renkant įstatymų leidybos institucijas“. Rinkimų komisijos tikslas – užtikrinti veiksmingą ir nešališką laisvų ir teisingų rinkimų administravimą (angl. *administration*), o to nebūtų galima pasiekti, jeigu tokia komisija taptų dar viena politinės rinkimų kandidatų kovos vieta.

30 *Yumak and Sadak v. Turkey* [GC], No. 10226/03, ECHR 2008-II.

31 *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*.

32 *Ibid.*, taip pat žr.: *Yumak and Sadak v. Turkey*.

33 *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*.

34 *Georgian Labour Party v. Georgia*, No. 9103/04, ECHR 2008-II.

EŽTT yra nurodęs, kad Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje iš esmės neužkertama kelio valstybėms Konvencijos dalyvėms įstatymuose įtvirtintomis priemonėmis nustatyti tokią politiką, kad tam tikra asmenų kategorija ar grupė būtų traktuojama skirtingai, palyginti su kitomis, tačiau tik jei visos įstatyme nustatytos grupės ar kategorijos teisių varžymas būtų pateisinamas Konvencijos.³⁵

Svarbu panagrinėti, ar Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje, EŽTT jurisprudencijoje yra pateiktas baigtinis sąrašas tikslų, kurių siekiant gali būti nustatyti apribojimai teisei balsuoti (teisei rinkti) ir teisei iškelti savo kandidatūrą rinkimuose (teisei būti išrinktam). EŽTT konstatavo, kad Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje, skirtingai nei kitose Konvencijos nuostatose, konkrečiai nenurodomas baigtinis sąrašas tikslų, kurių siekiant gali būti nustatomi apribojimai, taikytini šiame Konvencijos straipsnyje įtvirtintoms rinkimų teisėms; todėl platus tikslų spektras gali būti suderinamas su Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsniu.³⁶ Atsižvelgiant į tai, kad Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje nėra įtvirtintas konkretus „teisėtų tikslų“ (tokių, kokie, pavyzdžiui, išvardyti Konvencijos 8–11 straipsniuose) sąrašas, valstybės Konvencijos dalyvės gali laisvai remtis tikslu, kurio nėra „tokiame sąrašė“, kad pateisintų taikomą apribojimą, jeigu tokio tikslo atitiktį teisės viršenybės principui ir bendriesiems Konvencijos tikslams patvirtina konkrečios bylos aplinkybės.³⁷

Pažymėtina, kad nagrinėdamas bylas dėl tariamo Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio pažeidimo, EŽTT daugiausia sutelkdavo dėmesį į du vertinimo matavimus: 1) ar konkrečiu atveju stigo proporcingumo, ar būta savavališkumo; 2) ar apribojimu buvo varžoma žmonių nuomonės išraiškos laisvė; dėl to visada buvo akcentuojama valstybių Konvencijos dalyvių turima plati diskrecijos laisvė.³⁸ Be to, EŽTT pabrėžė būtinybę kiekvieną rinkimų įstatymą vertinti atsižvelgiant į atitinkamos valstybės politinę raidą, nes tam tikri dalykai, nepriimtini vienoje sistemoje, gali būti pateisinami kitoje sistemoje.

Poreikis individualizuoti įstatymuose nustatytą priemonę, kuri, asmens teigimu, pažeidžia Konvenciją, ir tokio individualizavimo laipsnis, kai to reikalaujama Konvencijoje, priklauso nuo kiekvienos konkrečios bylos aplinkybių, būtent nuo ginčijamo įstatyme nustatyto apribojimo pobūdžio, tipo, trukmės ir padarinių.³⁹

35 *Ždanoka v. Latvia.*

36 *Hirst v. the United Kingdom.*

37 *Ždanoka v. Latvia*, taip pat žr.: *Yumak and Sadak v. Turkey.*

38 *Ždanoka v. Latvia.*

39 *Ibid.*

Iš esmės EŽTT tyrimas, ar Konvencijos Pirmojo Protokolo 3 straipsnis nebuvo pažeistas dėl to, kad asmuo neturėjo teisės balsuoti rinkimuose, paprastai apimdavo platesnį įstatymo nuostatų, atimančių asmeniui ar tam tikrai asmenų grupei teisę balsuoti, proporcingumo vertinimą; tuo tarpu EŽTT tyrimas, ar minėtas Konvencijos straipsnis nebuvo pažeistas dėl to, kad asmuo negalėjo kandidatuoti, daugiausia ribodavosi tikrinimu, ar vykdant šalies vidaus procedūras būta savavališkumo (angl. *arbitrariness*), dėl kurio asmuo neteko teisės kelti savo kandidatūrą.⁴⁰

2. Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio taikymo sritis

Visų pirma svarbu išsiaiškinti, kokioms rinkimų rūšims (į kokias institucijas, pareigas renkant) yra taikomas Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis, taip pat ar jis taikomas referendumams. Bendra EŽTT jurisprudencijoje suformuluota nuostata yra ta, kad Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis taikomas tik rinkimams į „įstatymų leidybos institucijas“ arba bent jau į vienus tokios institucijos rūmus, jei ją sudaro dveji arba daugiau rūmų. Sąvoka „įstatymų leidybos institucija“ nebūtinai reiškia tik nacionalinį parlamentą – ji turi būti aiškinama atsižvelgiant į atitinkamos valstybės konstitucinę santvarką.⁴¹

Asmenys į EŽTT ne kartą kreipėsi skųsdamiesi, jog dėl to, kad jiems nebuvo suteikta teisė balsuoti referendume⁴² arba valstybės vadovo⁴³ rinkimuose, buvo pažeistas Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis. EŽTT nurodė, kad, kaip minėta, šiame straipsnyje valstybėms Konvencijos dalyvėms yra nustatyti įpareigojimai tik dėl rinkimų į įstatymų leidybos institucijas, šis Konvencijos straipsnis netaikomas referendumams, valstybės vadovo rinkimams.

EŽTT yra nagrinėjusi ir klausimą, ar vietos savivaldos institucijų rinkimai patenka į Konvencijos pirmojo protokolo 3 straipsnio taikymo sferą. EŽTT sprendė šį klausimą *inter alia* 2000 m. sausio 25 d. priimtame nutarime dėl peticijos priimtinumą.⁴⁴ Į EŽTT kreipėsi Rusijos pilietis, kuris, remdamasis Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsniu, tvirtino, kad buvo pažeistos jo aktyvi ir pasyvi rinkimų teisės rinkimuose į Vladivostoko savivaldybės tarybą ir mero pareigas.

40 Ždanoka v. Latvia.

41 Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium.

42 Žr.: Niedźwiedź v. Poland, ECHR decision of 11 March 2008; Hilbe v. Liechtenstein, ECHR decision of 7 September 1999.

43 Niedźwiedź v. Poland (dec.), No. 1345/06, ECHR 2008-II.

44 Cherepkov v. Russia (dec.), No. 51501/99, ECHR 2000-II.

EŽTT priminė savo jurisprudencijoje suformuluotą nuostatą, kad sąvoka „įstatymų leidybos institucija“ nebūtinai reiškia tik nacionalinį parlamentą, ji turi būti aiškinama atsižvelgiant į atitinkamos valstybės konstitucinę santvarką. EŽTT nurodė, kad Rusijos Federacijoje įstatymų leidžiamąją valdžią pagal Konstituciją įgyvendina parlamentas, Konstitucija suteikia tokius įgaliojimus ir Rusijos „federacinių subjektų“ parlamentams. Primorės kraštas (angl. *Maritime Territory*) yra Rusijos Federacijos subjektas. Pagal Primorės krašto statutą Primorės krašto dūma yra vienintelė įstatymų leidybos institucija Primorės krašte. EŽTT pažymėjo, kad pareiškėjas skundžiasi dėl vietos rinkimų (Vladivostoko savivaldybės tarybos ir Vladivostoko mero). Atsižvelgiant į įstatymo suteiktas funkcijas, savivaldybės taryba ir meras nevykdo įstatymų leidžiamosios valdžios, tai nenumatyta Rusijos Federacijos Konstitucijoje ir Primorės krašto statute. EŽTT pažymėjo, kad vietos savivaldos institucijoms daugelyje valstybių suteikta galia leisti nutarimus ir potvarkius turi būti atskirta nuo įstatymų leidybos galios, į kurią daro nuorodą Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis, nepaisant, kad įstatymų leidybos galia gali būti suteikta ne tik įstatymų leidybos institucijoms. EŽTT, atsižvelgdamas į minėtus motyvus, konstatavo, kad šioje byloje Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis netaikytinas.

Nagrinėjant klausimą, kokioms rinkimų rūšims yra taikomas Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis, pažymėtina, kad svarbus yra EŽTT 1999 m. vasario 18 d. sprendimas byloje *Matthews prieš Jungtinę Karalystę*.⁴⁵ Šiame sprendime EŽTT dinamiškai aiškino Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnį, išplėsdamas šio straipsnio taikymo ribas ir Europos Parlamentui. Šios bylos pagrindas buvo tai, kad Gibraltarui (nuo Jungtinės Karalystės priklausantį teritorijai) nebuvo suteikta teisė dalyvauti rinkimuose į Europos Parlamentą.

1999 m. vasario 18 d. sprendime byloje *Matthews prieš Jungtinę Karalystę* EŽTT *inter alia* vertino, ar Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis taikomas tokiai institucijai kaip Europos Parlamentas. EŽTT pažymėjo, kad jo jurisprudencijoje yra įtvirtinta pozicija, jog Konvencija yra gyvas dokumentas, kuris turi būti aiškinamas atsižvelgiant į nūdienos realijas. Vien tai, kad tam tikra institucija Konvencijos projekto rengėjų nebuvo numatyta ar įsivaizduojama, negali užkirsti kelio tokiai institucijai patekti į Konvencijos taikymo sritį. Tiek, kiek valstybės Konvencijos dalyvės tarptautinėmis sutartimis sudaro bendras konstitucines arba parlamentines struktūras, EŽTT, aiškindamas Konvenciją ir jos protokolus, turi atsižvelgti į tokius bendru sutarimu padarytus struktūrinius pakeitimus. EŽTT priminė savo 1987 m. kovo 2 d. sprendime byloje *Mathieu-Mohin ir Clerfayt prieš Belgiją* suformuluotą nuostatą, kad Konvencijos Pirmojo protokolo 3

45 *Matthews v. the United Kingdom*.

straipsnyje vartojama sąvoka „įstatymų leidybos institucija“ nebūtinai reiškia tik nacionalinį parlamentą, ji turi būti aiškinama atsižvelgiant į atitinkamos valstybės konstitucinę santvarką. EŽTT taip pat nurodė, kad pagal Europos Teisingumo Teismo jurisprudenciją Europos Bendrijos teisei būdingas požymis yra tas, kad ji veikia greta šalies nacionalinės teisės ir iš tikrųjų turi viršenybę jos atžvilgiu, bei pakartojo, kad Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis įtvirtina efektyviai politinei demokratijai būdingą bruožą. Taigi EŽTT manymu, pritarus vienos iš bylos šalių atstovų požiūriui, kad Europos Parlamentas nepatenka į Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio taikymo sritį, būtų rizikuojama pakenkti vienai svarbiausių priemonių, kurią naudojant gali būti palaikoma „veiksminga politinė demokratija“. EŽTT konstatavo, kad nebuvo motyvų, kuriais Europos Parlamento rinkimų nepriskyrimą rinkimams Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje nurodytiems rinkimams būtų galima pateisinti tuo, kad jis yra viršnacionalinė, o ne išimtinai vidaus atstovaujamoji institucija.

1999 m. vasario 18 d. sprendime byloje *Matthews prieš Jungtinę Karalystę* EŽTT vertino ir tai, ar tuo metu Europos Parlamentas turėjo Gibraltare įstatymų leidybos institucijai būdingus bruožus. Nagrinėdamas šį klausimą EŽTT minėto sprendimo 48–52 punktuose pažymėjo, *inter alia* tai, kad siekdamas nustatyti, ar Europos Parlamentą galima priskirti prie įstatymų leidybos institucijos arba jos dalies Gibraltare Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio tikslais, EŽTT turi turėti omenyje Europos Bendrijos *sui generis* prigimtį, kuri ne visais aspektais atitinka daugelyje šalių paplitusį daugiau arba mažiau griežtą valdžios padalijimą į vykdomąją ir įstatymų leidžiamąją. Tiksliau sakant, Europos Bendrijos įstatymų leidybos procese dalyvauja Europos Parlamentas, Taryba ir Europos Komisija. EŽTT privalo užtikrinti, kad „veiksmingos politinės demokratijos principo“ būtų laikomasi tose teritorijose, kuriose taikoma Konvencija, šiame kontekste EŽTT turi atsižvelgti ne tik į įstatymų leidybos galias, kurias turi institucija, bet ir į tokios institucijos vaidmenį visame įstatymų leidybos procese. Nuo Mastrichto sutarties įsigaliojimo Europos Parlamento galios nebėra tik „patariamasis ir priežiūros“. Tai, kad šios sąvokos nebevartojamos, reiškia, jog Europos Parlamentas nebėra tik patariamasis organas, dabar tai institucija, atliekanti sprendžiamąjį vaidmenį Europos Bendrijos įstatymų leidybos procese. Tik išnagrinėjęs faktines Europos Parlamento galias visame Europos Bendrijos įstatymų leidybos proceso kontekste, EŽTT gali nustatyti, ar Europos Parlamentas veikia kaip įstatymų leidybos institucija arba jos dalis Gibraltare. Europos Parlamento vaidmuo Europos Bendrijos įstatymų leidybos procese priklauso nuo tam tikrų veiksnių. Jeigu reglamentas arba direktyva priimta organizuojant konsultacijas (pavyzdžiui, remiantis Europos Bendrijos steigimo sutarties 99 arba 100 straipsniais), gali būti, kad, atsižvelgiant į konkrečią nuostatą, reikės konsultuotis su Europos Parlamentu.

Tokiais atvejais Europos Parlamento vaidmuo yra ribotas. Kur Europos Bendrijos steigimo sutartis reikalauja, kad būtų laikomasi 189c straipsnyje numatytos procedūros, Europos Parlamento pozicija konkrečiu klausimu gali būti nepriimta vienbalsiu Tarybos sprendimu. Tačiau kur Europos Bendrijos steigimo sutartis reikalauja, kad būtų laikomasi 189b straipsnyje numatytos procedūros, Taryba negali imtis priemonių prieš Europos Parlamento valią. Galiausiai, kur taikoma vadinamoji „pritarimo procedūra“ (angl. *assent procedure*) (kaip numatyta Europos Bendrijos steigimo sutarties 138b straipsnio pirmojoje pastraipoje), tokiais klausimais kaip naujos šalies narės priėmimas ir tam tikrų rūšių tarptautinių sutarčių sudarymui būtinas Europos Parlamento pritarimas, kad priemonė būtų priimta. Taip pat, nors Europos Parlamentas neturi formalios įstatymų leidybos iniciatyvos teisės, jis turi teisę pasiūlyti Europos Komisijai, kad ši teiktų pasiūlymus tais klausimais, kuriais Europos Parlamentas mano, kad būtinas Europos Bendrijos aktas (138b straipsnis). EŽTT nuomone, Europos Parlamentas – tai institucija, atspindinti demokratinės, politinės atskaitomybės principus Bendrijos sistemoje. EŽTT mano, kad nepaisant apribojimų, Europos Parlamentas, kurio galios įteisinamos per tiesioginius rinkimus remiantis visuotine rinkimų teise, turi būti vertinamas kaip Europos Bendrijos struktūros dalis, geriausiai atspindinti „veiksmingos politinės demokratijos“ principą, ir konstatavo, kad šiuo atveju Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis yra taikomas.

3. Teisė būti išrinktam remiantis Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsniu

Kaip jau minėta, Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje yra garantuota teisė iškelti savo kandidatūrą rinkimuose (teisė būti išrinktam).

EŽTT yra apibūdinęs valstybę kaip pagrindinį pliuralizmo principo garantą; politinėje srityje ši atsakomybė reiškia, kad valstybė turi pareigą, remdamasi Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsniu, pagrįstais terminais organizuoti laisvus rinkimus, kuriuose balsuojama slaptai, sudarydama tokias sąlygas, kurios garantuotų žmonių nuomonės išraiškos laisvę renkant įstatymų leidybos institucijas. Tai neįsivaizduojama be politinių partijų, atstovaujančių įvairioms valstybės gyventojų nuomonėms, dalyvavimo. Skleisdamos šią nuomonių įvairovę ne tik pačiose politinėse institucijose, bet taip pat ir – žiniasklaidos padedamos – visais visuomeninio gyvenimo lygiais politinės partijos įneša nepakeičiamą indėlį į politinius debatus, kurie yra demokratinės visuomenės idėjos esmė.⁴⁶

46 *Christian Democratic People's Party v. Moldova*, No. 28793/02, ECHR 2006-II.

EŽTT jurisprudencijoje vartojant sąvokas „asmens teisės“ arba „subjektinės teisės“ iškelti savo kandidatūrą rinkimuose remiantis Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsniu paprastai būdavo apsiribojama fiziniais asmenimis. Tačiau neseniai buvo pripažinta, kad kai rinkimų įstatymai arba nacionalinių institucijų pasirinktos priemonės riboja atskirų kandidatų teisę savo kandidatūrą rinkimuose kelti partijos sąraše, atitinkama partija, kaip juridinis asmuo, remdamasi Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsniu, gali teigti esanti auka (angl. *claim to be a victim*) savarankiškai nuo savo kandidatų.⁴⁷

Valstybės turi plačią veiksmų laisvę savo konstitucinėje santvarkoje nustatyti taisykles, reglamentuojančias parlamento narių statusą, tarp jų ir kriterijus (sąlygas), kada asmenys neturi teisės būti jais renkami.⁴⁸ Nors ir atsiradę dėl bendro intereso užtikrinti parlamento narių nepriklausomumą, taip pat ir rinkėjų pasirinkimo laisvę, kriterijai (sąlygos) skirias, ir tie skirtumai priklauso nuo konkrečiai valstybei būdingų istorinių ir politinių veiksnių. Daugelio valstybių Europos Tarybos narių Konstitucijose ir rinkimų įstatymuose numatyti kriterijai (sąlygos) rodo, kokie jie įvairūs. Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio taikymo tikslais bet koks rinkimų įstatymas turi būti vertinamas atsižvelgiant į atitinkamos šalies politinę raidą, todėl tai, kas būtų nepriimtina vienoje sistemoje, gali būti pateisinama kitoje. Tačiau nė vienas iš šių kriterijų (sąlygų) neturėtų būti laikomas labiau priimtiniu nei kuris nors kitas, jei jis garantuoja žmonių valios išraišką laisvuose, teisinguose ir reguliariuose rinkimuose.⁴⁹ Valstybės diskrecijos laisvę šiuo atžvilgiu riboja įsipareigojimas gerbti svarbų Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje įtvirtintą principą – „žmonių nuomonės išraiškos laisvę renkant įstatymų leidybos institucijas“⁵⁰ Be to, Konvencijos Pirmojo Protokolo 3 straipsnyje garantuojama asmens teisė iškelti savo kandidatūrą rinkimuose ir, jei jis išrenkamas, būti parlamento nariu.⁵¹

EŽTT nuomone, kiekvienos valstybės interesus užtikrinti savo institucijų sistemos tinkamą veikimą yra neginčijamai teisėtas. Tai tuo labiau pasakytina

47 Žr.: *Georgian Labour Party v. Georgia*, No. 9103/04, ECHR 2008-II; *Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia*, No. 55066/00, ECHR 2007-II.

48 *Gitonas and Others v. Greece*, ECHR judgment of 23 June 1997; *Podkolzina v. Latvia*, ECHR judgment of 9 April 2002; *Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia*, ECHR judgment of 11 January 2007; *Krasnov and Skuratov v. Russia*, ECHR judgment of 19 July 2007.

49 *Gitonas and Others v. Greece*, No. 18747/91, ECHR 1997-II.

50 *Podkolzina v. Latvia*, No. 46726/99, ECHR 2002-II.

51 *Lykourazos v. Greece*, No. 33554/03, ECHR 2006-II; *Kovach v. Ukraine*, No. 39424/02, ECHR 2008-II.

apie nacionalinį parlamentą, kuriam yra suteikta įstatymų leidybos galia ir kuris demokratinėje valstybėje atlieka pirmąją vaidmenį.⁵²

Pavyzdžiui, dėl kandidatui keliamo reikalavimo pateikti informaciją apie savo turtinę padėtį rinkėjai, turėdami šią informaciją, gali pasirinkti kandidatą, ir šis veiksnys nelaikytinas nesvarbiu nuomonės apie kandidatą formavimui. Tokio reikalavimo nustatymas nėra nepamatuotas, savavališkas arba nepagrįstas. Taip pat, be abejonės, yra teisėta kandidatų prašyti pateikti tokią tikslią informaciją, kiek jiems patiems ji yra žinoma, kad būtų išvengta rinkėjų suklaidinimo neteisingais pareiškimais. Taigi reikalavimas kandidatams rinkimuose į nacionalinį parlamentą pateikti teisingą informaciją apie savo turtinę padėtį yra teisėtas tikslas įgyvendinant Konvencijos pirmojo protokolo 3 straipsnį.⁵³

EŽTT 2002 m. balandžio 9 d. priimtame sprendime byloje *Podkolzina prieš Latvija*⁵⁴ konstatavo, kad valstybės turi teisę pačios nustatyti nacionalinio parlamento darbo kalbą, jų apsisprendimą šioje srityje lemia kiekvienai šaliai būdingos istorinės ir politinės aplinkybės. Rinkimuose į nacionalinį parlamentą nustatant kandidatui reikalavimą pakankamai mokėti valstybinę kalbą siekiama teisėto tikslo. Tačiau bet koks atitinkamas lingvistinis reikalavimas rinkimuose į parlamentą turi būti taikomas teisingumo ir proporcingumo reikalavimus atitinkančiu būdu. Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio pažeidimas šioje byloje buvo nustatytas todėl, kad procedūra, taikoma asmeniui (siekiančiam savo kandidatūrą rinkimuose iškelti partijos sąrašė) turint tikslą nustatyti jo valstybinės kalbos mokėjimą, neatitiko procedūros teisingumo ir teisinio tikrumo reikalavimų. EŽTT pažymėjo, kad teisė iškelti savo kandidatūrą rinkimuose, garantuojama Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje, nebūtų iliuzinė, jei ji bet kuriuo momentu galėtų būti iš asmens savavališkai atimta. Todėl, nors valstybės turi plačią diskrecijos laisvę nustatydamos teisės būti išrinktam sąlygas, taikant teisių veiksmingumo principą, būtina tikrai nustatyti, jog tam tikras kandidatas neatitiko nustatytų kriterijų, kad būtų užkirstas kelias savavališkiems sprendimams. Tai turi nustatyti institucija, galinti pateikti minimalias savo nešališkumo garantijas. Be to, tokios institucijos veiksmų laisvės ribos neturi būti perdėtai plačios; jos turi būti pakankamai tiksliai apibrėžtos (angl. *circumscribed*) šalies vidaus teisės nuostatose. Pagaliau sprendimo, kad kandidatas neturi teisės būti renkamas, priėmimo procedūra turi būti tokia, kad garantuotų teisingo ir objektyvaus sprendimo priėmimą ir neleistų piktnaudžiauti valdžia kuriai nors su tuo susijusiai instituci-

52 *Podkolzina v. Latvia*, No. 46726/99, ECHR 2002-II.

53 *Sarukhanyan v. Armenia*, No. 38978/03, ECHR 2008-II.

54 *Podkolzina v. Latvia*.

jai. Tai, kad kandidatas neatitinka teisės būti renkamas sąlygų, turi būti nustatyta taikant procedūrą, turinčią pakankamai apsaugos nuo savivalės priemonių.

2004 m. spalio 19 d. priimtame sprendime byloje *Melnychenko prieš Ukrainą*⁵⁵ EŽTT pripažino, kad įstatymai, nustatantys gyvenamosios vietos šalyje (angl. *domestic residence*) reikalavimus kandidatui į parlamento narius, patys savaime yra suderinami su Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsniu. Tačiau šioje byloje Ukrainos Centrinės rinkimų komisijos sprendimą neregistruoti asmens kandidatą į parlamento narius EŽTT pripažino pažeidžiančiu minėtą Konvencijos nuostatą, nes *inter alia* šalies įstatymas, reglamentuojantis duomenų apie tai, kur yra kandidato gyvenamoji vieta, pateikimą, buvo nepakankamai aiškus ir tikslus, kad asmeniui būtų garantuota pakankama apsauga nuo savavališko elgesio (angl. *arbitrary treatment*). EŽTT šioje byloje pažymėjo, kad Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje laiduojama teisė iškelti savo kandidatūrą rinkimuose būtų iliuzinė, jeigu ji galėtų bet kuriuo momentu iš asmens savavališkai atimta. Todėl nors valstybės Konvencijos dalyvės turi plačią diskrecijos laisvę nustatydamos teisės iškelti savo kandidatūrą rinkimuose (teisės būti išrinktam) sąlygas, principas, kad teisės turi būti veiksmingos, reikalauja, kad pati procedūra, per kurią nustatoma, ar asmuo turi teisę būti renkamas, turėtų pakankamai apsaugos priemonių, padedančių išvengti savavališkų (angl. *arbitrary*) sprendimų.

Bylą *Ždanoka v. Latvia*, kurioje EŽTT priėmė sprendimą 2006 m. kovo 16 d.⁵⁶, inicijavo pareiškėja – Latvijos pilietė, kuri kreipėsi į EŽTT teigdama esant Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio pažeidimą dėl to, kad jai nebuvo leista iškelti savo kandidatūrą rinkimuose į Latvijos parlamentą, kadangi ji „aktyviai dalyvavo“ Tarybų Sąjungos komunistų partijos (Latvijos komunistų partijos) veikloje po 1991 m. sausio 13 d. (pažymėtina, kad minėtos partijos veikla buvo *inter alia* nukreipta prieš Latvijos nepriklausomos demokratinės valstybės atkūrimą). 2006 m. kovo 16 d. priimtame sprendime EŽTT konstatavo, kad Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis nebuvo pažeistas. EŽTT pažymėjo, kad „politinio neutralumo“ kriterijus parlamento nariams negali būti taikomas taip pat, kaip kitiems valstybės pareigūnams, tarnautojams, atsižvelgiant į tai, kad pirmieji iš esmės negali būti „politiškai neutralūs“; EŽTT pripažino, kad šioje byloje ginčijamu apribojimu buvo siekiama teisėtų tikslų, atitinkančių teisės viršenybės principą ir Konvencijos bendruosius tikslus, būtent valstybės nepriklausomybės, demokratinės santvarkos ir nacionalinio saugumo apsaugos; nustatyto apribojimo taikymas pareiškėjos atžvilgiu buvo proporcingas siekiamiems tikslams. Taip pat svarbu paminėti, kad 2006 m. kovo 16 d. sprendime byloje *Ždanoka v. Latvia*

55 *Melnychenko v. Ukraine*, No. 17707/02, ECHR 2004-II; taip pat žr.: *Ždanoka v. Latvia*.

56 *Ždanoka v. Latvia*.

buvo pažymėta, kad nors tokia priemonė (apribojimas) vargu ar gali būti laikoma priimtina vienos politinės sistemos sąlygomis, pavyzdžiui, šalyje, kurioje demokratinė institucijų sistema įkurta, nusistovėjusi jau daug dešimtmečių ir šimtmečių, nepaisant to, ji gali būti laikoma priimtina Latvijoje, atsižvelgiant į šalies istorinį-politinį kontekstą, kuris lėmė tokios priemonės (apribojimo) nustatymą, taip pat atsižvelgiant į grėsmę, kurią naujai demokratinei santvarkai kelia atgijimas idėjų, kurios, jei būtų leista įgyti pagrindą, galėtų pasirodyti galinčios sugrąžinti ankstesnį režimą. Taip pat buvo akcentuota, kad tokio apribojimo taikymas asmenims neturi būti neribotas laiko atžvilgiu, turint omenyje, kad Latvija dabar yra daug stabilesnė *inter alia* dėl jos visiškos integracijos į Europą.

4. Teisė balsuoti (teisė rinkti)

Kaip jau minėta, Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje yra garantuota teisė balsuoti (teisė rinkti). EŽTT konstatavo, kad teisei balsuoti (teisei rinkti) gali būti taikomi liberalesni reikalavimai, palyginti su teise iškelti savo kandidatūrą parlamento rinkimuose.⁵⁷

Pažymėtina, kad teisė balsuoti nėra privilegija.⁵⁸ Dvidešimt pirmame amžiuje demokratinėje valstybėje turi būti sudarytos prielaidos ištraukti žmones į įstatymų leidybos institucijų sudarymą, o ne atvirkščiai. Pavyzdžiui, panagrinėjus Jungtinės Karalystės, kitų šalių parlamentų istoriją matyti, kad per šimtmečius asmenų, turinčių teisę balsuoti, sąrašas laipsniškai buvo plečiamas – iš pradžių tai buvo atrinkti asmenys, elito grupės ar gyventojų sluoksniai, kuriems tokią teisę suteikė buvusieji valdžioje. Ilgainiui visuotinė rinkimų teisė tapo pagrindiniu principu.⁵⁹

Dauguma valstybių Konvencijos dalyvių suteikia teisę balsuoti (teisę rinkti) tik savo šalies piliečiams. Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje vartojama sąvoka „žmonės“, tačiau jos turinys nėra atskleidžiamas. Pavyzdžiui, teisės literatūroje sąvokos „žmonės“ sampratą bandoma atskleisti atsižvelgiant *inter alia* į EŽTT 1987 m. kovo 2 d. sprendimo byloje *Mathieu-Mohin ir Clerfayt prieš Belgiją* 54 punkte suformuluotą tokią nuostatą: „<...> frazė „sudarydamos tokias sąlygas, kurios garantuotų žmonių nuomonės išraiškos laisvę renkant įstatymų leidybos institucijas“ iš esmės reiškia <...> principą, kad būtų vienodai elgiamasi su visais *piliečiais*, jiems įgyvendinant jų teisę balsuoti ir teisę iškelti savo kan-

57 *Melnichenko v. Ukraine.*

58 *Hirst v. the United Kingdom (No. 2).*

59 *Ibid.*

didatūrą rinkimuose.“ Atsižvelgiant į šią nuostatą, daroma išvada⁶⁰, kad, EŽTT nuomone, Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio veikimo sfera apima tai, kad turi būti vienodai elgiamasi visų *piliečių* atžvilgiu.

2005 m. sausio 15 d. sprendime byloje *Py prieš Prancūziją*⁶¹, 2007 m. vasario 6 d. nutarime dėl peticijos priimtino byloje *Doyle prieš Jungtinę Karalystę* EŽTT pažymėjo, kad normos, reglamentuojančios teisės balsuoti (teisės rinkti) suteikimą, atspindinčios poreikį garantuoti ir piliečių dalyvavimą, ir konkrečios padėties tam tikrame krašte išmanymą, skiriasi, ir skirtumai priklauso nuo istorinių ir politinių veiksnių, būdingų kiekvienai valstybei. Šiame kontekste EŽTT pažymėjo, kad daugelio valstybių Europos Tarybos narių Konstitucijose, rinkimų įstatymuose numatyti kriterijai (sąlygos) rodo, kokie jie įvairūs. Tačiau nė vienas iš šių kriterijų (sąlygų) neturėtų būti laikomas labiau priimtiniu nei kuris nors kitas su sąlyga, kad jis garantuoja žmonių valios išraišką per laisvus, teisingus ir reguliarius rinkimus. Taikant Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnį bet koks rinkimų įstatymas turi būti vertinamas atsižvelgiant į atitinkamos šalies politinę raidą, todėl tai, kas būtų nepriimtina vienoje sistemoje, gali būti pateisinama kitoje.

EŽTT yra konstatavęs, kad rinkėjai negali būti apibūdinti tik pagal jų kalbą arba kultūrą: politiniai, ekonominiai, socialiniai, religiniai ir filosofiniai sumetimai taip pat turi įtakos tam, kaip jie balsuoja.⁶²

EŽTT 2008 m. liepos 8 d. priimtame sprendime byloje *Gruzijos darbo partija prieš Gruziją*⁶³ pažymėjo, kad tinkamas rinkėjų sąrašų tvarkymas yra laisvų ir teisingų rinkimų išankstinė sąlyga, prielaida. Sudarant galimybes visiems balsavimo teisę turintiems rinkėjams būti įrašytiems į rinkėjų sąrašus yra saugomi *inter alia* visuotinės ir lygios rinkimų teisės principai (angl. *preserves the principles of universality and the equality of the vote*), palaikomas bendras pasitikėjimas rinkimų procesais valstybės administracijoje. Jei rinkėjų sąrašai netikslius, gali būti smarkiai pakenkta rinkimų teisių, numatytų Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje, veiksmingumui ir įgyvendinimui. Dėl turinčio trūkumų rinkėjų sąrašo pirmiausia būtų pakenkta rinkėjų teisėms; tačiau pastebima, kad ir teisės iškelti savo kandidatūrą rinkimuose veiksmingumas neabejotinai priklauso nuo teisingo teisės balsuoti (teisės rinkti) įgyvendinimo. Taigi, jeigu rinkėjų sąrašė neįrašyti keli rinkėjai ir (arba) sudaromos sąlygos kitus rinkėjus įrašyti kelis kartus, dėl tokio netinkamo rinkėjų sąrašų tvarkymo ne tik būtų pakenkta

60 Žr.: Paczoly, P. *The Impact of International Standards on Electoral Law*. The VIIIth World Congress of IACL, Athens 11-15 June 2007, p. 2.

61 *Py v. France*, No. 66289/01, ECHR 2005-II.

62 *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*.

63 *Georgian Labour Party v. Georgia*.

rinkėjų interesams, bet ir galėtų būti sumažintos kandidato galimybės lygiomis teisėmis ir teisingai kelti savo kandidatūrą rinkimuose. EŽTT taip pat pažymėjo, kad svarbiausios rinkimų teisės normos, pavyzdžiui, susijusios su rinkėjo įrašymu į rinkėjų sąrašus, paprastai neturi būti keičiamos labai dažnai ir ypač rinkimų išvakarėse, priešingu atveju valstybė rizikuoja susilpninti pasitikėjimą laisvų rinkimų garantijų buvimu. EŽTT pakartojo, kad Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio tikslais bet koks rinkimų įstatymas turi būti vertinamas atsižvelgiant į atitinkamos šalies politinę raidą, todėl tai, kas būtų nepriimta vienoje sistemoje gali būti pateisinta kitoje.

Nors valstybės turi plačią veiksmų laisvę savo konstitucinėje santvarkoje nustatydamos taisykles, reglamentuojančias parlamento rinkimus ir parlamento sudarymą, ir taikomi kriterijai gali skirtis priklausomai nuo kiekvienai valstybei būdingų istorinių ir politinių aplinkybių, šios taisyklės neturi būti tokios, kad neleistų kai kuriems asmenims ar jų grupėms dalyvauti šalies politiniame gyvenime, ypač renkant įstatymų leidybos institucijas;⁶⁴ nesuteikimas teisės balsuoti (teisės rinkti) bet kurioms gyventojų grupėms ar kategorijoms turi būti suderinamas su Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio pagrindiniais tikslais.⁶⁵ EŽTT konstatavo, kad šalies įstatymai, nustatantys asmenims minimalaus amžiaus reikalavimą arba gyvenamosios vietos šalies viduje reikalavimą (angl. *residence requirement*), kad jie galėtų įgyvendinti teisę balsuoti (teisę rinkti), iš esmės yra suderinami su Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsniu; EŽTT yra paminėjęs ir tai, kad Konvencijos institucijos taip pat yra konstatavusios, jog įstatymų leidybos institucijos gali atimti politines teises iš asmenų, nuteistų už sunkius arba finansinius nusikaltimus.⁶⁶

EŽTT 2005 m. spalio 6 d. priimtame sprendime byloje *Hirst prieš Jungtinę Karalystę*⁶⁷ vertino nuteistų kalėti asmenų teisę balsuoti (teisę rinkti). Šioje byloje EŽTT pabrėžė, kad apskritai kaliniai ir toliau naudojami visomis pagrindinėmis teisėmis ir laisvėmis, garantuojamomis Konvencijoje, išskyrus teisę į laisvę. Pavyzdžiui, kaliniai negali būti kankinami, jiems negali būti taikomos nežmoniškos ar žeminančios jų orumą elgesį bausmės ar sąlygos, neatitinkančios Konvencijos 3 straipsnio reikalavimų, jie ir toliau naudojami teise į šeimos gyvenimo gerbimą, teise į saviraiškos laisvę, teise išpažinti savo religiją, veiksminga teise turėti advokatą ar kreiptis į teismą (Konvencijos 6 straipsnis), teise, kad būtų gerbiamas jų susirašinėjimas, teise į santuoką. Bet kokie šių teisių apribojimai turi būti pagrįsti. Nėra abejonės, kad kalinys netenka Konvencijoje laiduojamų

64 *Aziz v. Cyprus*, No. 69949/01, ECHR 2004-II.

65 *Ždanoka v. Latvia*.

66 *Ibid.*

67 *Hirst v. the United Kingdom (No. 2)*.

teisių tik dėl savo kaip asmens, įkalinto remiantis apkaltinamuoju nuosprendžiu, statuso. Konvencijos sistemoje, kur tolerancija ir plačios pažiūros yra pripažintos skiriamaisiais demokratinės visuomenės požymiais, nėra vietos savaiminiam teisės balsuoti atėmimui, pagrįstam tiktai tuo, kas galėtų ižeisti visuomenę (angl. *offend public opinion*). Šis tolerancijos standartas neužkerta kelio demokratinėi visuomenei imtis priemonių, padedančių apsisaugoti nuo veiklos, kuria siekiama naikinti Konvencijoje įtvirtintas teises ar laisves. Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis, kuriame užtikrinamas asmens galėjimas daryti įtaką įstatymų leidžiamosios valdžios sudarymui, neužkerta kelio rinkimų teisių apribojimų taikyti asmeniui, kuris, pavyzdžiui, smarkiai piktnaudžiavo visuomenine padėtimi (angl. *abused a public position*) arba kurio elgesys kėlė grėsmę, kad bus pakenkta teisinei santvarkai ar demokratijos pagrindams. Tačiau griežta priemonė – teisės balsuoti atėmimas – negali būti taikoma neapgaltotai, taip pat ir proporcingumo principas reikalauja, kad būtų pastebimas ir pakankamas ryšys tarp sankcijos ir asmens veikos, su ja susijusių aplinkybių. EŽTT atkreipė dėmesį į Europos Komisijos „Demokratija per teisę“ (Venecijos komisijos) rekomendaciją, kad politinės teisės turėtų būti atimtos tik teismo sprendimu, kuriame tai būtų aiškiai nurodyta (angl. *the withdrawal of political rights should only be carried out by express judicial decision*), kadangi nepriklausomas teismas, kuriame teismo procesas grindžiamas rungimosi principu, suteikia stiprią apsaugą nuo savivalės (angl. *arbitrariness*).

Šiame sprendime EŽTT pakartojo⁶⁸, kad valstybių Konvencijos dalyvių diskrecijos laisvės ribos plačios, tačiau jis pažymėjo, kad jos nėra visa apimančios. Iš esmės byloje *Hirst prieš Jungtinę Karalystę* EŽTT *inter alia* vertino Jungtinės Karalystės 1983 m. Tautos atstovavimo įstatymo (angl. *Representation of the People Act 1983*) 3 skyriaus nuostatos suderinamumą su Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsniu. Šioje įstatymo nuostatoje buvo reglamentuota, kad nuteistasis tuo laikotarpiu, kai yra įkalinimo įstaigoje ir vykdo nuosprendį (atlieka bausmę), neturi teisės balsuoti jokiuose parlamento ar vietos rinkimuose. EŽTT nurodė, kad minėtoje įstatymo nuostatoje buvo įtvirtintas bendro pobūdžio apribojimas, taikomas visiems kalėti nuteistiems asmenims, esantiems laisvės atėmimo vietoje. Apribojimas buvo savaime taikomas tokiems kaliniams, nepaisant jiems paskirtos bausmės trukmės ir padaryto nusikaltimo pobūdžio ar pavojingumo, konkrečių bylos aplinkybių. Toks bendro pobūdžio, savaiminis ir be jokios atrankos taikomas nepaprastai svarbios Konvencijoje įtvirtintos teisės apribojimas turi būti vertinamas kaip nepatenkantis į jokiais priimtinas diskrecijos laisvės ribas, kad ir kokios plačios tos ribos būtų, ir yra nesuderinamas su Konvencijos Pirmojo

68 *Hirst v. the United Kingdom (No. 2)*.

protokolo 3 straipsniu. Šioje byloje EŽTT pripažino, kad buvo pažeistas Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis.

Kaip minėta, EŽTT savo jurisprudencijoje yra konstatavęs, jog asmenims, kad jie galėtų įgyvendinti teisę balsuoti (teisę rinkti), gali būti taikomas gyvenamosios vietos šalies viduje reikalavimas; toks reikalavimas yra suderinamas su Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsniu. Į EŽTT, vadovaudamiesi Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsniu, ne kartą kreipėsi asmenys, skųsdamiesi, kad buvo pažeista jų teisė balsuoti (teisės rinkti) dėl to, jog remiantis tuo, kad jie gyvena užsienyje, o ne savo pilietybės šalyje, jiems nebuvo suteikta teisė balsuoti jų pilietybės šalyje vykstančiuose rinkimuose.

Pavyzdžiui, byloje *Hilbe prieš Lichtenšteiną* EŽTT nagrinėjo Lichtenšteino piliečio prašymą ištirti tariamą Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio pažeidimą jo atžvilgiu.⁶⁹ Lichtenšteino piliečiui, kelerius metus gyvenančiam Šveicarijoje, nebuvo suteikta teisė balsuoti Lichtenšteine vykusiųose rinkimuose dėl to, kad jo gyvenamoji vieta (angl. *place of residence*) buvo ne Lichtenšteine, o Šveicarijoje. EŽTT šioje byloje 1999 m. rugsėjo 7 d. priimtame nutarime dėl peticijos priimtimumo pripažino, kad šiuo atveju gyvenamosios vietos (angl. *residence requirement*) reikalavimas negali būti laikomas nepagrįstu ar savavališku, neatitinkančiu Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio; EŽTT *inter alia* pažymėjo, kad pareiškėjas negali pateikti argumentų, jog Lichtenšteino politinių institucijų išleisti aktai daro jam tokią pat įtaką, kaip ir nuolat šalyje gyvenantiems piliečiams (angl. *resident citizens*); taigi jo padėtis, palyginti su nuolat šalyje gyvenančiais piliečiais (angl. *resident citizens*), skiriasi, ir tai pateisina gyvenamosios vietos reikalavimą.

Byloje *Doyle prieš Jungtinę Karalystę* EŽTT nagrinėjo Jungtinės Karalystės piliečio prašymą ištirti tariamą Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio pažeidimą jo teisės balsuoti nacionaliniuose rinkimuose atžvilgiu.⁷⁰ Jungtinės Karalystės pilietis 1983 m. išvyko į Belgiją, ten ir gyveno; 2006 m. jis pasiteiravo dėl jo įrašymo į rinkėjų sąrašus Jungtinėje Karalystėje; jam buvo atsakyta, kad pagal Jungtinės Karalystės įstatymo nuostatas tik piliečiai, nuolat gyvenantys (angl. *nationals resident*) užsienyje mažiau nei 15 metų, gali balsuoti Jungtinės Karalystės visuotiniuose rinkimuose; taip pat buvo pažymėta, kad jis galėtų būti įrašytas į rinkėjų sąrašus, jei grįžtų gyventi į Jungtinę Karalystę. Nagrinėdamas šią peticiją EŽTT 2007 m. vasario 6 d. nutarime dėl peticijos priimtimumo pažymėjo, kad toks gyvenamosios vietos reikalavimas nepažeidė Konvencijos Pirmojo Protokolo 3 straipsnio (nebuvo neproporcingas ar neatitinkantis pagrindinių

69 *Hilbe v. Liechtenstein* (dec.), No. 31981/96, ECHR 1999-II.

70 Žr.: *Doyle v. the United Kingdom*, (dec.), No. 30158/06, ECHR 2007-II.

šio protokolo straipsnio tikslų); galima pagrįstai sakyti, kad per penkiolika metų ryšys tarp asmens ir Jungtinės Karalystės susilpnėjo, pareiškėjas negali pateikti argumentų, patvirtinančių, kad Jungtinės Karalystės politinių institucijų išleisti aktai jam daro tokią pat įtaką, kaip ir nuolat šalyje gyvenantiems piliečiams (angl. *resident citizens*).

EŽTT jurisprudencijoje nurodyta, kad gyvenamosios vietos šalies viduje reikalavimo (angl. *residence requirement*) taikymas asmenims tam, kad jie galėtų įgyvendinti teisę balsuoti (teisę rinkti), gali būti pateisinamas paisant šių veiksnių:⁷¹ 1) prielaidos, kad nuolat negyvenantis šalyje pilietis (angl. *non-resident citizen*) tiesiogiai ar nenutrūkstamai yra mažiau susijęs su šalies kasdienėmis problemomis ir mažiau žino apie jas; 2) fakto, kad kandidatai į parlamento narius negali pristatyti skirtingų rinkimų klausimų piliečiams, gyvenantiems užsienyje, ir kad nuolat negyvenantys šalyje piliečiai (angl. *non-resident citizens*) neturi įtakos kandidatų atrankai arba jų rinkimų programų kūrimui; 3) glaudaus ryšio tarp asmens teisės balsuoti parlamento rinkimuose ir tokiu būdu išrinktų politinių institucijų išleistų aktų faktinės tiesioginės įtakos asmeniui; 4) įstatymų leidybos institucijos teisėto intereso apriboti užsienyje gyvenančių piliečių įtaką rinkimuose klausimais, kurie, būdami svarbūs (angl. *while admittedly fundamental*), visų pirma siejasi su valstybėje gyvenančiais asmenimis.

Byloje *Kovach prieš Ukrainą*⁷² EŽTT peticiją pateikęs pareiškėjas, remdamasis Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsniu, skundėsi, kad sąlygos, kuriomis vyko rinkimai vienoje Ukrainos vienmandatėje rinkimų apygardoje (joje pareiškėjas buvo iškėlęs savo kandidatūrą parlamento rinkimuose), neužtikrino žmonių nuomonės išraiškos laisvės renkant įstatymų leidybos institucijas. Pareiškėjas *inter alia* skundėsi, kad sprendimai pripažinti balsavimo rezultatus keturiose šios rinkimų apygardos rinkimų apylinkėse negaliojančiais buvo neteisingi ir nepagrįsti, neteisingas buvo ir vėlesnis balsų perskaičiavimas. Šioje byloje 2008 m. vasario 7 d. priimtame sprendime EŽTT pareiškė turįs abejonių dėl to, ar pripažinimas negaliojančiais visų balsų toje balsavimo apylinkėje, kurioje buvo padaryta pažeidimų, nepaisant pažeidimo masto ir įtakos rinkimų rezultatams rinkimų apygardoje, apskritai gali būti laikomas tokiu, kuriuo siekiama teisėto tikslo įgyvendinant Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnį. Minėta byla *inter alia* buvo susijusi su tuo, kaip šalies įgaliotosios institucijos patikrino, peržiūrėjo rinkimų rezultatus; EŽTT pažymėjo, kad valstybės šioje srityje turi plačią veiksmų laisvę, bet tai neatima iš EŽTT teisės įvertinti, ar priimtas sprendimas nebuvo savavališkas, nepamatotas (angl. *arbitrary*). Byloje *Kovach prieš Ukrainą* 2008

71 *Ibid.*, taip pat žr.: *Hilbe v. Liechtenstein; Melnychenko v. Ukraine*.

72 *Kovach v. Ukraine*, No. 39424/02, ECHR 2008-II.

m. vasario 7 d. priimtame sprendime EŽTT konstatavo, kad sprendimas pripažinti balsavimo rezultatus negaliojančiais keturiuose rinkimų apylinkėse buvo savavališkas, nepamatuotas (angl. *arbitrary*). EŽTT savo sprendimą argumentavo *inter alia* tuo, kad dviejuose Ukrainos Parlamento rinkimų įstatymo skyriuose įtvirtintam teisiniam reguliavimui stinga aiškumo, be to, nei rinkimų apygardos komisijos, nei vėlesniuose Centrinės rinkimų komisijos ar Aukščiausiojo Teismo sprendimuose nebuvo svarstomi nei šių dviejų minėto įstatymo skyrių kolizijos, nei įvairių rinkimuose veikusių asmenų patikimumo klausimai; taip pat nė viename sprendime nebuvo jokio paaiškinimo, kodėl dėl pastebėtų pažeidimų balsavimo rezultatai keturiuose rinkimų apylinkėse tapo tokie neaiškūs, kad buvo neįmanoma nustatyti rinkėjų valios.

Išvados

1. Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje yra nustatyta ne tik valstybių Konvencijos dalyvių pozityvi pareiga organizuoti demokratinius rinkimus į „įstatymų leidybos institucijas“, bet ir garantuota asmenims teisė balsuoti (teisė rinkti) ir teisė iškelti savo kandidatūrą rinkimuose (teisė būti išrinktam), nors šios teisės šiame protokolo straipsnyje ir nėra eksplicitiškai nurodytos.

2. Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje laiduojamos teisė balsuoti (teisė rinkti) ir teisė iškelti savo kandidatūrą rinkimuose (teisė būti išrinktam) į „įstatymų leidybos institucijas“ nėra absoliučios teisės; joms gali būti taikomi apribojimai. Valstybės Konvencijos dalyvės savo vidaus teisės sistemose nustato šių teisių įgyvendinimo sąlygas, kurios pagal Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnį iš esmės yra galimos. Šioje srityje valstybės turi didelę, tačiau ne visa apimančią, diskrecijos laisvę. Valstybių Konvencijos dalyvių nustatyti visuotinės rinkimų teisės, apimančios ir teisę rinkti, ir teisę būti išrinktam, apribojimai negali apriboti šių teisių taip, kad pakenktų jų esmei ir dėl jų tos teisės netektų savo veiksmingumo, apribojimai turi būti nustatyti siekiant teisėto tikslo, pritaikytos priemonės turi būti proporcingos.

3. Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis taikomas tik rinkimams į „įstatymų leidybos institucijas“ arba bent jau į vienus tokios institucijos rūmus, jei ją sudaro dveji arba daugiau rūmų. Sąvoka „įstatymų leidybos institucija“ nebūtinai reiškia tik nacionalinį parlamentą – ji turi būti aiškinama atsižvelgiant į atitinkamos valstybės konstitucinę santvarką. Sprendžiant klausimą, ar atitinkama institucija priskirtina „įstatymų leidybos institucijoms“, turi būti atsižvelgta ne tik į įstatymų leidybos galias, kurias tokia institucija turi, bet ir į jos vaidmenį visame įstatymų leidybos procese. Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis taikomas rinkimams į Europos Parlamentą, netaikomas referendumams, valsty-

bės vadovo rinkimams, taip pat vietos savivaldos institucijų, nevykdančių įstatymų leidžiamosios valdžios, rinkimams.

4. Remdamosi Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsniu savo rinkimų teises gali ginti ne tik fiziniai, bet ir juridiniai asmenys – politinės partijos: dėl teisės iškelti savo kandidatūrą rinkimuose (teisės būti išrinktam) pažeidimo peticiją EŽTT gali pateikti politinės partijos, kaip juridiniai asmenys (atskirai nuo savo partijos kandidatų), jeigu rinkimų įstatymai arba nacionalinių institucijų pasirinktos priemonės riboja atskirų kandidatų teisę savo kandidatūrą rinkimuose kelti partijos sąrašė.

5. Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje nėra nustatyta pareiga valstybėms Konvencijos dalyvėms įdiegti kokią nors konkrečią rinkimų sistemą. Rinkimų sistemos, kuri užtikrintų žmonių nuomonės išraiškos laisvę renkant įstatymų leidybos institucijas, pasirinkimas – ar tai būtų proporcingo atstovavimo sistema, paprastos daugumos sistema (angl. „*first-past-the-post*“ system) ar kita sistema – yra sritis, kurioje valstybės turi plačią diskrecijos laisvę.

6. EŽTT, nagrinėdamas bylas dėl tariamo Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio pažeidimo, atsižvelgia *inter alia* į atitinkamos valstybės istorinį-politinį kontekstą (tai, pavyzdžiui, ryškiai atsiskleidė EŽTT 2006 m. kovo 16 d. priimtame sprendime byloje *Ždanoka v. Latvija*). EŽTT savo jurisprudencijoje ne kartą pabrėžė, kad Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio tikslais bet koks rinkimų įstatymas turi būti vertinamas atsižvelgiant į atitinkamos šalies politinę raidą, todėl tai, kas būtų nepriimta vienoje sistemoje, gali būti pateisinta kitoje.

Literatūra

Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios*. 1992. Nr. 33-1014.

Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. *Valstybės žinios*. 1995. Nr. 40-987.

Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999. Nr. 60-1948.

Lietuvos Respublikos įstatymas dėl Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos, jos ketvirtojo, septintojo ir vienuoliktojo protokolų

ratifikavimo. *Valstybės žinios*. 1995. Nr. 37-913.

Lietuvos Respublikos įstatymas dėl Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos pirmojo protokolo ratifikavimo ir Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos, jos ketvirtojo, septintojo ir vienuoliktojo protokolų ratifikavimo“ papildymo. *Valstybės žinios*. 1996. Nr. 5-112.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gegužės 8 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2000. Nr. 39-1105.

- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 15 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2007. Nr. 54-2097.
- Aziz v. Cyprus*, No. 69949/01, ECHR 2004-II.
- Cherepkov v. Russia* (dec.), No. 51501/99, ECHR 2000-II.
- Christian Democratic People's Party v. Moldova*, No. 28793/02, ECHR 2006-II.
- Doyle v. the United Kingdom* (dec.), No. 30158/06, ECHR 2007-II.
- Georgian Labour Party v. Georgia*, No. 9103/04, ECHR 2008-II.
- Gitonas and Others v. Greece*, No. 18747/91, ECHR 1997-II.
- Hirst v. the United Kingdom (No. 2)* [GC], No 74025/01, ECHR 2005-II.
- Yumak and Sadak v. Turkey* [GC], No. 10226/03, ECHR 2008-II.
- Kovach v. Ukraine*, No. 39424/02, ECHR 2008-II.
- Krasnov and Skuratov v. Russia*, No. 17864/04, ECHR 2007-II.
- Labita v. Italy*, No. 26772/95, ECHR 2000-II.
- Lykourazos v. Greece*, No. 33554/03, ECHR 2006-II.
- Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, No. 9267/81, ECHR 1987-II.
- Matthews v. the United Kingdom*, No. 24833/94, ECHR 1999-II.
- Melnychenko v. Ukraine*, No. 17707/02, ECHR 2004-II.
- Niedzwiedz v. Poland* (dec.), No. 1345/06, ECHR 2008-II.
- Py. v. France*, No. 66289/01, ECHR 2005-II.
- Podkolzina v. Latvia*, No. 46726/99, ECHR 2002-II.
- Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia*, No. 55066/00, ECHR 2007-II.
- Sarukhanyan v. Armenia*, No. 38978/03, ECHR 2008-II.
- Hilbe v. Liechtenstein* (dec.), No. 31981/96, ECHR 1999-II.
- Ždanoka v. Latvia* [GC], No. 58278/00, ECHR 2006-II.
- Žmogaus teisės. Jungtinių Tautų dokumentai*. Lietuvos žmogaus teisių centras, 2000.
- Paczolay, P. *The Impact of International Standards on Electoral Law*. The VIIIth World Congress of IACL, Athens 11-15 June 2007.
- Tanchev, E. *International and European Legal Standards Concerning Principles of Democratic Elections*. European Standards of Electoral Law in Contemporary Constitutionalism, Science and Technique of Democracy, No. 39, Venice Commission, Council of Europe, Strasbourg, 2005.

SOME ASPECTS RELATED TO THE INTERPRETATION OF THE RIGHT TO FREE ELECTIONS IN THE CASE-LAW OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Indrė Pukanasytė

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *The paper focuses on the general principles established in the case-law of the European Court of Human Rights while applying and interpreting the Article 3 of the First Protocol of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter – Article 3 of the First Protocol) which provides: „The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature.“*

Article 3 of the First Protocol enshrines a fundamental principle for effective political democracy, and is accordingly of prime importance in the Convention system. It refers not only to positive obligation of the Contracting State to organize democratic elections, but also guarantees individual rights, including the right to vote and the right to stand for election, although this is not explicitly stated in it. These rights are not absolute; there is room for “implied limitations” and Contracting States are given a wide margin of appreciation in this sphere. However, these limitations must be such that the rights in question were not curtailed to such an extent as to impair their very essence and deprive them of their effectiveness, should be imposed in pursuit of a legitimate aim and should not be disproportionate.

The choice of electoral system by which free expression of the opinion of the people in the choice of the “legislature” is ensured – whether it is based on proportional representation, majority voting with one or two ballots or some other arrangement – is a matter in which the State enjoys a wide margin of appreciation. Article 3 of the First Protocol does not create any obligation to introduce a specific electoral system.

In the second part of the paper it is analysed what types of elections fall under the scope of Article 3 of the First Protocol. This article obliges the Contracting States to set up “legislature” which is directly elected by people, it does not define the concept of “legislature” explicitly, but in any case it includes national parliaments. Under the case-law of the European Court of Human Rights, Article 3 of the First Protocol applies only to the “legislature” or at least one of its chambers if it has two or more. The concept “legislature” does not necessarily mean only national parliament; it has to be interpreted on the basis of the constitutional structure of the state in question. In the case-law of the European Court of Human Rights the ambit of the Article 3

of the First Protocol has been extended to the European Parliament. Article 3 of the First Protocol is not applied to the elections of the Head of State, to referendums, to elections of local authorities which do not exercise legislative powers.

The third and fourth parts of the paper deal in more detail with issues concerning the right to vote and the right to stand for election in the judgments of the European Court of Human Rights. The right to vote is not a privilege; the presumption in a democratic state must be in favour of inclusion; universal suffrage has become the basic principle. Any conditions imposed must not thwart free expression of people in the choice of legislature, they must reflect the concern to maintain integrity and effectiveness of an electoral procedure aimed at identifying the will of people through universal suffrage. Exclusion of any groups or categories of the general population must accordingly be reconcilable with the underlying purpose of Article 3 of the First Protocol.

States enjoy considerable latitude to establish in their constitutional order rules governing the status of parliamentarians, including criteria for disqualification. Under the case-law of the European Court of Human Rights the notion of “individual rights” or “subjective rights” to stand for election under Article 3 of the First Protocol have mostly been confined to physical persons, however it has been recently accepted that when electoral legislation or the measures taken by national authorities restrict individual candidates’ right to stand for election through a party list, the relevant party, as a corporate entity could claim to be a victim under Article 3 of the First Protocol independently of its candidates.

Keywords: constitutional law, right to vote at elections, the right to stand for election, Article 3 of the First Protocol of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, case-law of the European Court of Human Rights.

Indrė Pukanasytė, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės teisės katedros lektorė. Mokslinių tyrimų kryptys: Lietuvos ir užsienio valstybių konstitucinių teisinių santvarkų mokslinė analizė rinkimų teisės ir konstitucinių ginčų teisės srityse, žmogaus teisė į privataus gyvenimo neliečiamumą ir asmens duomenų teisinė apsauga: teorija ir praktika.

Indrė Pukanasytė, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of Constitutional Law, lecturer. Research interests: scientific analysis of Lithuania’s and foreign countries’ constitutional-legal systems’ in the fields of electoral law, constitutional disputes’ law, individual’s right to private life and legal protection of personal data: theory and practice.