

Уардири (*Ouardiri*) против Швейцарии. Лига мусульман Швейцарии и другие (*Ligue des Musulmans de Suisse*) против Швейцарии. Решения о неприемлемости Европейского Суда по правам человека от 28 июня 2011 года¹

Мария Сучкова*

Представитель женевской мечети и ряд организаций, целью которых является социальная и духовная поддержка мусульман, проживающих в Швейцарии, не доказали наличие у них статуса «жертв» нарушения Конвенции в связи с принятием поправки в Конституцию Швейцарии, запрещающей строительство минаретов.

Краткое изложение фактов дела

Дело «Уардири против Швейцарии» было инициировано г-ном Хафидом Уардири, родившимся в 1946 году и проживающим в кантоне Во. Заявитель, исповедующий ислам, с 1978 по 2007 годы являлся представителем женевской мечети. На момент рассмотрения дела Европейским Судом заявитель работал в организации «Фонд взаимопознания» (*Fondation de l'Entreconnaissance*), находящейся в Женеве, целью которой является создание и укрепление связей между исламской цивилизацией и остальным миром.

Дело «Лига мусульман Швейцарии и другие против Швейцарии» было инициировано четырьмя организациями, созданными в соответствии с законодательством Швейцарии: ассоциациями «Лига мусульман Швейцарии» (*Ligue des musulmans de Suisse*), «Культурная ассоциация мусульман Нёвша-

теля» (*Association culturelle des musulmans de Neuchâtel*), «Женевская ассоциация мусульман» (*Association genevoise des musulmans*) и фондом «Мусульманская община Женевы» (*Communauté musulmane de Genève*). Организации-заявители были созданы для оказания социальной и духовной поддержки мусульманам, проживающим в Швейцарии.

8 июля 2008 года в Федеральную канцелярию Швейцарии² поступила инициатива «Против строительства минаретов», подписанная 113540 гражданами Швейцарии. Инициатива призывала правительство запретить строительство минаретов на территории Швейцарии и внести соответствующие поправки в Конституцию.

28 июля 2008 года аппарат Федерального канцлера признал инициативу допустимой.

27 августа 2008 года Федеральный совет направил в Федеральное собрание проект указа в отношении инициативы граждан. В

* Сучкова Мария Андреевна — магистр международного права прав человека (Университет Эссекса, Великобритания), партнер юридической фирмы Threefold Legal Advisors (email: maria.suchkova@threefold.ru).

¹ European Court of Human Rights (*далее* — ECtHR). *Ouardiri v. Switzerland*. No. 65840/09. *Ligue des Musulmans de Suisse and Others v. Switzerland*. No. 66274/09. Decisions of 28 June 2011.

² Федеральная канцелярия, возглавляемая Федеральным канцлером, является аппаратом Федерального совета — высшего исполнительного органа Швейцарии.

сопроводительном письме к проекту отмечалось, что инициатива является нарушением права на свободу вероисповедания, гарантированного статьей 9 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (*далее* — Конвенция), так как она не преследует законной цели и не является пропорциональной. Кроме того, Федеральный совет указал, что введение запрета на строительство минаретов будет дискриминацией по признаку вероисповедания, что запрещено статьей 14 Конвенции.

12 июня 2009 года Федеральное собрание приняло указ, которым инициатива «Против строительства минаретов» и проект соответствующих поправок в Конституцию были вынесены на всенародное голосование. При этом Собрание рекомендовало гражданам и кантонам не поддерживать инициативу.

В ходе голосования, состоявшегося 29 ноября 2009 года, 57,7 % граждан, принявших в нем участие, проголосовали за принятие инициативы. Инициативу также поддержали семнадцать кантонов и пять полукантонов. В результате статья 72 Конституции Швейцарии («Церковь и государство») была дополнена частью 3, гласящей: «Строительство минаретов запрещено».

Законодательство Швейцарии не предоставляет возможности обжалования положений Конституции, если они не были применены в конкретном деле. Поэтому ряд жалоб, поданных против новой нормы, были отклонены Федеральным судом в качестве неприемлемых.

Суть жалобы и процедура в Европейском Суде

В жалобах, поданных в Европейский Суд по правам человека (*далее* — Европейский Суд; Суд) 15 и 16 декабря 2009 года, заявители утверждали, что конституционный запрет на строительство минаретов нарушает право на свободу вероисповедания, гарантированное статьей 9 Конвенции, и — в нарушение статьи 14 — является дискриминацией по признаку вероисповедания. Кроме того, г-н Уар-

дири утверждал, что отсутствие эффективных средств правовой защиты, которые позволили бы признать новое положение Конституции противоречащим Конвенции, является нарушением статьи 13 Конвенции.

28 июня 2011 года Палата Европейского Суда, состоящая из семи судей Секции II, большинством голосов признала жалобы заявителей неприемлемыми³.

Аргументация Европейского Суда

Основным вопросом, который встал перед Европейским Судом в данном деле, был вопрос о том, являются ли заявители «жертвами» нарушения прав по смыслу статьи 34 Конвенции.

Понятие «жертвы» является автономным, то есть не зависит от того содержания, которым этот термин наполнен в национальных правовых системах, и подлежит толкованию Европейским Судом в каждом конкретном деле. Поэтому Суд изначально счел необходимым изложить общие подходы к толкованию понятия «жертвы» нарушения прав, разработанные в его практике. Суд отметил, что для того, чтобы жалоба была признана приемлемой, заявитель должен, среди прочего, являться «жертвой» нарушения Конвенции. Как правило, это означает, что действия, предположительно нарушающие Конвенцию, должны затронуть заявителя непосредственно. В исключительных случаях Суд готов признать статус жертвы за заявителем, которого предполагается нарушение может затронуть лишь потенциально. Так, ранее Суд признавал за заявителями статус «потенциальных жертв», среди прочего, в следующих делах:

— в деле против Германии, в котором заявитель не смог представить доказательства того, что обжалуемое законодательство было к нему применено, в связи с тем, что меры, предусмотренные этим законодательством, были секретными⁴;

— в деле против Великобритании, в котором заявитель был вынужден поменять свое поведение под угрозой уголовного преследования⁵;

³ Особые мнения к решениям по вопросу приемлемости не предусмотрены Конвенцией. Поэтому не представляется возможным установить, какие судьи были не согласны с решением большинства и по каким причинам.

⁴ ECtHR. *Klass and Others v. Germany*. Series A. No. 28. Judgment of 6 September 1978. § 34. В схожем деле против Болгарии Европейский Суд признал заявителей «потенциальными жертвами» нарушения права, гарантированного статьей 8 Конвенции, в связи с их жалобой на непрозрачность законодательства, предусматривающего проведение секретных оперативных мероприятий. См.: ECtHR. *Association for European Integration and Human Rights and Ekimdzhiev v. Bulgaria*. No. 62540/00. Judgment of 28 June 2007.

⁵ ECtHR. *Dudgeon v. United Kingdom*. Series A. No. 45. Judgment of 22 October 1981. § 40–41.

— в деле против Бельгии, в котором заявительница относилась к категории граждан, которые вероятно пострадали бы от непосредственного применения к ним обжалуемого законодательства⁶.

Тем не менее, вне зависимости от того, идет ли речь о непосредственной или потенциальной «жертве», Суд полагает, что должна существовать прямая связь между заявителем и ущербом, который он претерпел в связи с заявленным нарушением. Это обусловлено тем, что Конвенция не предполагает возможности для обращения в Европейский Суд с жалобами в пользу неопределенного круга лиц (*actio popularis*) или с жалобами на национальное законодательство в целом в тех случаях, когда заявитель не претерпел никаких негативных последствий в связи с действием обжалуемых правовых норм.

Переходя к анализу обстоятельств рассматриваемого дела, Суд отметил, что заявители не могут рассматриваться в качестве «непосредственных жертв» в связи с введением конституционного запрета на строительство минаретов, так как они не утверждали, что указанный запрет оказал на них какое-либо непосредственное влияние.

Рассматривая вопрос о том, могут ли заявители быть признаны «потенциальными жертвами», Суд указал, что заявители не утверждали, что планируют построить мечеть с минаретом в ближайшем будущем. Таким образом, они не продемонстрировали, что существует в достаточной степени обоснованная вероятность применения к ним конституционного запрета. Простая возможность того, что к заявителям когда-либо в будущем будет применена оспариваемая норма, по мнению Суда, недостаточна для того, чтобы признать заявителей «жертвами» нарушения Конвенции. Поэтому Европейский Суд пришел к выводу, что заявители не обосновали наличие исключительных обстоятельств, которые наделяют их статусом «жертв».

В заключение Европейский Суд отметил, что из решений Федерального суда Швейцарии о неприемлемости следует, что швейцарские судебные органы будут вправе рассмотреть дело, если речь будет идти об отказе в выдаче разрешения на строительство минарета.

Исходя из изложенного, Европейский Суд пришел к выводу о том, что жалобы заявителей на нарушение статей 9 и 14 Конвенции являются *actio popularis* и должны быть отклонены в качестве неприемлемых в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 35 Конвенции.

В отношении жалобы г-на Уардири на нарушение права на эффективное средство правовой защиты Суд указал, что статья 13 Конвенции не обязывает государства создавать средства защиты, при помощи которых заявитель может оспорить национальное законодательство как не соответствующее Конвенции. Поэтому Суд признал данную жалобу явно необоснованной и отклонил ее в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 35 Конвенции.

Заключение

Запрет на строительство минаретов в Швейцарии спровоцировал широкое обсуждение экспертами в области прав человека и, в частности, права на свободу вероисповедания⁷. Так, Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе религии или убеждений Асма Джахангир отметила, что запрет на строительство минаретов является неоправданным и дискриминационным ограничением прав мусульман, проживающих в Швейцарии, на то, чтобы исповедовать свою религию⁸. Такое же мнение высказала Верховный комиссар ООН по правам человека Нави Пиллай⁹.

Хотя у Европейского Суда не было возможности оценить вопрос о нарушении статей 9 и 14 Конвенции по существу, указанные решения представляют интерес в связи с тем, что Суд обобщил свою практику по вопросу такого важного критерия приемлемости, как

⁶ ECtHR. *Marckx v. Belgium*. Series A. No. 31. Judgment of 13 June 1979. § 27.

⁷ См., например: *Stüssi M. Banning of Minarets: Addressing the Validity of a Controversial Swiss Popular Initiative // Religion and Human Rights*. 2008. Vol. 3. No. 2. P. 135–153; Amnesty International. Switzerland minaret ban would breach freedom of religion obligations. 24.11.2009. URL: <http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/switzerland-minaret-ban-would-breach-freedom-religion-obligations-20091125> (дата обращения: 01.02.2012); Human Rights Watch. Switzerland: Minaret Ban Violates Rights. 04.12.2009. URL: <http://www.hrw.org/news/2009/12/04/switzerland-minaret-ban-violates-rights> (дата обращения: 01.02.2012).

⁸ Swiss minaret ban discriminates against Muslims, says UN expert. 30.11.2009. URL: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=33089> (дата обращения: 01.02.2012).

⁹ UN rights chief says Swiss ban on minarets 'clearly discriminatory'. 01.12.2009. URL: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=33104&Cr=religion&Cr1> (дата обращения: 01.02.2012).

наличие у заявителя статуса «жертвы» нарушения прав, гарантированных Конвенцией.

Кроме того, по мнению некоторых экспертов, рассматриваемые решения могут свидетельствовать о подходе Суда к содержанию гарантий статьи 9 Конвенции. Так, Антуан Буйсе, анализируя решения, приходит к выводу о том, что Суд косвенно дает оценку тому, что включает в себя право на исповедование ислама: «наличие минарета, с которого муэдзин призывает верующих в мечеть для

молитвы, по всей видимости, не попадает в сферу действия [этой гарантии]»¹⁰.

Вполне возможно, что в будущем вопрос о соответствии Конвенции запрета на строительство минаретов в Швейцарии будет рассмотрен Страсбургским судом по существу. Это может произойти, если процесс будет инициирован заявителями, которым будет отказано в строительстве мечети с минаретом, и швейцарские судебные органы не смогут разрешить этот спор на национальном уровне.

¹⁰ *Buyse A. Swiss Minaret Decisions*. 11.07.2011. URL: <http://echrblog.blogspot.com/2011/07/swiss-minaret-decisions.html> (дата обращения: 01.02.2012).