



## EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

EVROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

© Savet Evrope/Evropski sud za ljudska prava 2012. Ovaj prevod je nastao uz podršku Fiducijarnog fonda za ljudska prava Saveta Evrope ([www.coe.int/humanrightstrustfund](http://www.coe.int/humanrightstrustfund)). Tekst prevoda ne obavezuje Sud. Za sve dodatne informacije pročitajte ceo tekst obaveštenja o autorskom pravu na kraju ovog dokumenta.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2012. This translation was commissioned with the support of the Human Rights Trust Fund of the Council of Europe ([www.coe.int/humanrightstrustfund](http://www.coe.int/humanrightstrustfund)). It does not bind the Court. For further information see the full copyright indication at the end of this document.

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2012. La présente traduction a été effectuée avec le soutien du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe ([www.coe.int/humanrightstrustfund](http://www.coe.int/humanrightstrustfund)). Elle ne lie pas la Cour. Pour plus de renseignements veuillez lire l'indication de copyright/droits d'auteur à la fin du présent document.

VELIKO VEĆE

**PREDMET TANASE PROTIV MOLDAVIJE**

*(Predstavka br. 7/08)*

PRESUDA

STRAZBUR

27. april 2010.

*Ova presuda je pravosnažna, ali su moguće uredničke intervencije.*

**U predmetu Tănase protiv Moldavije,**

Evropski sud za ljudska prava, zasjedajući u Velikom veću, u čijem su sastavu bili:

Per Lorenzen (Peer Lorenzen), *Predsednik*  
Fransoaz Tilkens (Françoise Tulkens)  
Žozep Kasadeval (Josep Casadevall)  
Ireneu Kabral Bareto (Ireneu Cabral Barreto)  
Korneliu Biršan (Corneliu Bîrsan)  
Rait Marušte (Rait Maruste)  
Vladimiro Zagrebelski (Vladimiro Zagrebelsky)  
Elizabet Štajner (Elisabeth Steiner)  
Din Špilman (Dean Spielmann)  
Svere Erik Jebens (Sverre Erik Jebens)  
Jan Šikuta (Ján Šikuta)  
Dragoljub Popović  
Izabel Bero-Lefevr (Isabelle Berro-Lefèvre)  
Paivi Hirvela (Päivi Hirvelä)  
George Nikolau (George Nicolaou)  
Zdravka Kalajdzijeva (Zdravka Kalaydjieva)  
Mihai Poalelunđi (Mihai Poalelungi), *sudije*

i Majkl O'Bojl (Michael O'Boyle), *zamenik sekretara,*

Posle većanja na zatvorenim sednicama 16. septembra 2009. i 10. marta 2010,

Izriče sledeću presudu, usvojenu poslednjeg pomenutog datuma:

**POSTUPAK**

1. Predmet je formiran na osnovu predstavke (br. 7/08) protiv Republike Moldavije koju su Sudu, na osnovu člana 34 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Konvencija) podnela dvojica moldavskih i rumunskih državljana, g. Aleksandru Tanase (Alexandru Tănase) i g. Dorin Kirtoaka (Dorin Chirtoacă) (u daljem tekstu: podnosioci predstavke) 27. decembra 2007.

2. Podnosiocima predstavke zastupala je gđa Ž. Hanganu (J. Hanganu), advokat iz Kišinjeva. Državu Moldaviju (u daljem tekstu: Država) zastupao je njen agent, g. V. Grosu (V. Grosu).

3. Podnosioci predstavke su se pre svega pozvali na kršenje svoga prava da se kandiduju na slobodnim izborima i da, ako budu izabrani, zauzmu mesta u parlamentu, čime bi se osiguralo slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tela, kako je to zajamčeno članom 3 Protokola br. 1 uz Konvenciju. Takođe su se požalili po osnovu člana 14 sagledanog zajedno sa članom 3 Protokola br. 1.

4. Predstavka je dodeljena Četvrtom odeljenju Suda (Pravilo 52 stav 1 Poslovnika Suda). U zajedničkoj odluci i presudi od 18. novembra 2008, veće tog odeljenja sastavljeno od sledećih sudija: Nikolas Braca (Nicolas Bratza), Leh Garlicki (Lech Garlicki), Đovani Bonelo (Giovanni Bonello), Ljiljana Mijović, David Tor Bjergvinson (David Thór Björgvinsson), Ledi Bjanku (Ledi Bianku) i Mihaj Poalelundí (Mihai Poalelungi), kao i Fatoš Arači (Fatoş Aracı), zamenik sekretara odeljenja ustanovila je, većinom glasova, da je predstavka u odnosu na g. Kirtoaku neprihvatljiva; jednoglasno je proglasilo predstavku g. Tenasea prihvatljivom; zaključilo je, jednoglasno, da je došlo do kršenja člana 3 Protokola br. 1 uz Konvenciju; i zaključilo je, jednoglasno, da nema potrebe da zasebno razmatra predstavku po osnovu člana 14 sagledanog u vezi sa članom 3 Protokola br. 1.

5. Na zahtev Države, 6. aprila 2009. Kolegijum Velikog veća odlučio je da predmet iznese pred Veliko veće u skladu sa članom 43 Konvencije.

6. Sastav Velikog veća određen je u skladu sa odredbama člana 27 stavovi 2 i 3 Konvencije i Pravilom 24 Poslovnika Suda. Žan-Pol Kosta (Jean-Paul Costa) nije mogao da prisustvuje drugoj raspravi. Per Lorencen je preuzeo predsedavanje u Velikom veću prilikom razmatranja predstavke, a prvi zamenik Korneliju Biršan postao je punopravni član (Pravilo 11).

7. Preostali podnosilac predstavke g. Tenase i Država podneli su pismene komentare o suštini spora. Pored toga, od rumunske vlade su dobijeni i komentari trećeg lica, pošto je ona iskoristila svoje pravo da interveniše (član 36 stav 1 Konvencije i pravilo 44 stav 1 (b)).

8. Rasprava je održana u Sudu u Strazburu 16. septembra 2009. (Pravilo 59 stav 3).

Pred Sudom su se pojavili:

(a) *u ime Države*

G. V. GROSU,

*Agent;*

(b) *u ime podnosioca predstavke*

Gđa Ž. HANGANU,

*Pravni zastupnik;*

(c) *za Vladu Rumunije*

G R.-H. RADU,

*Agent,*

Gđa D. TASE,

Gđa I. POPESCU,

Gđa I. ČOPONEA (I. CIOPONEA),

*Savetnici.*

Sud je saslušao izlaganja g. Grosua, gđe Hanganu i g. Radua.

9. Posle događaja koji su usledili po završetku rasprave (vidi stavove 68 do 70, dole), podnosilac predstavke je saopštio da ne želi da predmet bude izbrisan sa liste predmeta Suda.

## ČINJENICE

### I OKOLNOSTI PREDMETA

10. Podnosilac predstavke je rođen 1971. godine i živi u Kišinjevu. On je etnički Rumun i moldavski je političar.

#### **A. Istorijska pozadina**

11. Kneževina Moldavija prvi put se pojavljuje kao nezavisna država 1359. godine. Njena teritorija obuhvata područje između Istočnih Karpata, reke Dnjestar i Crnog mora; danas se na tom području nalaze Moldavija, deo Rumunije i deo Ukrajine. Njeno stanovništvo je govorilo istim jezikom i bilo je istog porekla kao i stanovništva Vlaške i Transilvanije (koje i jedna i druga čine delove savremene Rumunije).

12. U XV veku, Moldavija je postala vazalska kneževina Osmanskog carstva.

13. Posle rusko-turskog rata vođenog od 1806. do 1812. godine, istočni deo Kneževine Moldavije, između reke Dnjestar na istoku i reke Prut na zapadu anektirala je ruska imperija. Taj deo je preimenovan u Besarabiju.

14. Zapadni deo Kneževine Moldavije se 1859. ujedinio sa Vlaškom i formirao novu državu. Od 1861. godine ta država se naziva Rumunija. Godine 1877. Rumunija je stekla nezavisnost od Osmanskog carstva.

15. Početkom 1918. godine Besarabija je proglasila nezavisnost u odnosu na Rusiju i ujedinila se s Rumunijom 27. marta 1918. Stanovnici Besarabije postali su državljani Rumunije.

16. Sovjetski Savez nije priznao ujedinjenje Besarabije i Rumunije. Posle pakta Molotov-Ribentrop potpisanog sa nacističkom Nemačkom, Sovjetski Savez je 28. juna 1940. godine ponovo anektirao teritoriju Besarabije.

17. Po završetku Drugog svetskog rata, oko 70 posto teritorije Besarabije, gde je živelo oko 80 procenata stanovništva, postalo je Moldavska Sovjetska Socijalistička Republika (ime je promenjeno 1990. u Sovjetsku Socijalističku Republiku Moldaviju). Preostala teritorija Besarabija postala je deo Ukrajinske Sovjetske Socijalističke Republike. Oni koji su živeli u Besarabiji izgubili su rumunsko državljanstvo i postali su sovjetski državljani. Rumunija je postala satelitska država Sovjetskog Saveza.

18. Posle kolapsa Sovjetskog Saveza, u Deklaraciji o nezavisnosti od 27. avgusta 1991. godine, Parlament Republike Moldavije je, *inter alia*, osudio rusku aneksiju teritorije od Kneževine Moldavije 1812. i sovjetsku aneksiju teritorije od Rumunije 1940. godine i proglasio je nezavisnost zemlje u granicama bivše Moldavske Sovjetske Socijalističke Republike. Ubrzo potom Moldavija je postala članica Ujedinjenih nacija i priznala ju je međunarodna zajednica.

## **B. Državljanstvo posle nezavisnosti**

19. Parlament Republike Moldavije je 1991. godine doneo Zakon o državljanstvu i proglasio za svoje državljane, *inter alios*, sva lica koja su živela na teritoriji bivše Moldavske Sovjetske Socijalističke Republike pre sovjetske aneksije, i njihove potomke.

20. Podnosilac predstavke dobio je moldavsko državljanstvo kao potomak lica koja su živela na teritoriji Republike Moldavije pre 28. juna 1940.

21. Takođe 1991. godine Parlament Rumunije doneo je novi zakon o državljanstvu kojim je omogućio licima koja su izgubila rumunsko državljanstvo pre 1989, iz razloga koji se ne mogu pripisati u njihovu krivicu, kao i njihovim potomcima da ponovo steknu rumunsko državljanstvo.

22. U početku, na osnovu člana 18 Ustava Moldavije usvojenog 29. jula 1994, koji je stupio na snagu 27. avgusta 1994, državljanima Moldavije nije bilo dopušteno da imaju državljanstvo bilo koje druge države sem u izuzetnim slučajevima. Međutim, ta zabrana je bila nedelotvorna u praksi budući da su mnogi Moldavci rumunskog porekla iskoristili odredbe rumunskog zakona da ponovo steknu izgubljeno rumunsko državljanstvo. U isto vreme, mnogi Moldavci nekog drugog etničkog porekla stekli su druga državljanstva kao što su državljanstvo Rusije, Ukrajine, Bugarske i Turske.

23. Godine 2002. stavljene su van snage ustavne odredbe moldavskog Ustava po kojima je bilo zabranjeno višestruko državljanstvo.

24. Posle stavljanja van snage ustavne zabrane višestrukih državljanstava, moldavski parlament je 5. juna 2003. izmenio i dopunio Zakon o državljanstvu, ukidajući ograničenje kojim su bili sprečeni moldavski državljani da poseduju druga državljanstva (vidi dole, stav 74). Nova odredba propisivala je da lica koja imaju višestruko državljanstvo imaju jednaka prava kao i lica koja imaju isključivo moldavsko državljanstvo, bez izuzetka (vidi dole, stav 75).

25. Podnosilac predstavke je neodređenog datuma stekao rumunsko državljanstvo. Njegov sadašnji rumunski pasoš izdat je u decembru 2005. Potom je obelodanio da poseduje rumunsko državljanstvo.

26. Ukupni broj Moldavaca koji su stekli rumunsko državljanstvo od 1991. godine nije poznat, budući da vlada Rumunije nikada nije obelodanila

tu informaciju. Međutim, procenjuje se da je između 1991. i 2001. godine rumunsko državljanstvo steklo između 95.000 i 300.000 Moldavaca. Predsednik Rumunije je 4. februara 2007. godine u jednom intervjuu rekao da ima oko 800.000 Moldavaca koji su podneli zahteve za sticanje rumunskog državljanstva čija je obrada u toku, kao i da njegova vlada očekuje da se do kraja 2007. godine taj broj popne na 1,5 miliona, od ukupno 3,8 miliona državljana Moldavije.

27. Kada je reč o broju Moldavaca koji imaju neko drugo državljanstvo sem rumunskog, ni ta brojka nije poznata. Međutim, čini se da je ona znatna i po svemu sudeći rusko državljanstvo je drugo po popularnosti, posle rumunskog državljanstva. Ruski ambasador u Moldaviji je 16. septembra 2008. u jednom televizijskom intervjuu kazao da ima otprilike 120.000 Moldavaca sa ruskim pasošem i na jednoj i na drugoj obali reke Dnjestar (to jest, u celoj Moldaviji).

28. Država Moldavija je u svojim komentarima dostavljenim veću navela da jedna trećina stanovništva Pridnjestrovlja ima dvojno državljanstvo, dok je član moldavskog Parlamenta, komunista (u daljem tekstu: poslanik) g. V. Mišin (V. Mișin), u parlamentarnoj debati povodom Zakona br. 273 (vidi dole, stavovi 78 do 81) rekao da broj Moldavaca sa dvojim državljanstvom otprilike iznosi 500.000.

### **C. Opšti pregled političkog razvoja Moldavije pre izborne reforme 2008.**

29. U poslednjoj deceniji i pre izbora 2009, Komunistička partija Moldavije bila je dominantna politička stranka u zemlji i imala je najveći broj predstavnika u Parlamentu.

30. Pored Komunističke partije, u zemlji je bilo preko 25 drugih političkih stranaka sa znatno manjim uticajem. Njihov tačan broj bilo je teško ustanoviti zbog neprestanih fluktuacija. Budući da su imale slabiju poziciju, samo su malobrojne među njima na ranijim parlamentarnim izborima uspevale da pređu izborni cenzus od šest procenata i uđu u Parlament.

31. Na izborima 2001. Hrišćansko-demokratska narodna stranka bila je jedina stranka sem Komunističke partije, od 27 stranaka koliko je učestvovalo na izborima, koja je sama uspela da pređe izborni prag i dobije oko osam procenata glasova. Šest drugih stranaka formiralo je izborni blok (zajedničku listu) i tako su uspele da osvoje oko 13 procenata glasova. Komunistička partija je osvojila oko 50 procenata glasova i, na osnovu proporcionalnog sistema podele glasova datih strankama koje nisu prešle cenzus, dobila je 71 od ukupno 101 mesta u Parlamentu.

32. Godine 2002. usvojene su izmene i dopune izbornog zakonodavstva. Zadržan je izvorni prag od šest procenata za jednu stranku, ali je uveden novi izborni prag od devet procenata za izborne blokove (koalicije)

sastavljene od dveju stranaka, uvećan na 12 procenata ukoliko izborni blok čini tri ili više stranaka.

33. Na izborima 2005. godine od 23 stranke koje su učestvovalе ponovo je Hrišćansko-demokratska narodna stranka bila jedina partija, pored Komunističke partije koja je uspela da sama pređe izborni prag i to sa nekih devet procenata glasova. Tri druge stranke, udružene u izborni blok, osvojile su oko 28 procenata, dok je Komunistička partija osvojila gotovo 46 procenata glasova. Posle proporcionalne podele glasova datih strankama koje nisu uspele da pređu izborni census, Komunistička partija je dobila 56 od ukupno 101 mesta u Parlamentu.

34. U julu 2005. godine, posle upornih kritika koje su dolazile od međunarodnih posmatrača i Saveta Evrope, moldavski Parlament je još jednom izmenio i dopunio izborni zakonik, određivši izborni prag za pojedinačne stranke na četiri posto glasova, a za izborne koalicije, svedeno koliko članica svaka koalicija ima, na osam procenata glasova. Komisija Saveta Evrope za demokratiju putem zakona (u daljem tekstu: Venecijanska komisija) i Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (u daljem tekstu: OEBS) pozdravile su sniženje izbornog praga za pojedinačne stranke i sugerisale sličan prag za izborne blokove, koje, po njihovom mišljenju, treba ohrabriti da bi se obezbedila veća saradnja i stabilna vlada.

35. Na lokalnim izborima u junu 2007. godine, Komunistička partija je osvojila oko 40 procenata glasova za lokalne zakonodavne organe. Budući da na lokalnim izborima ne postoji izborni prag, ona je postala opoziciona stranka u većini lokalnih veća (saveta). Podnosilac predstavke posle tih izbora postao je član Gradskog veća Kišinjeva.

36. Potom je podnosilac predstavke izabran za potpredsednika Liberalno-demokratske stranke, opozicione stranke osnovane u januaru 2008.

#### **D. Izborna reforma 2008.**

37. Moldavski Parlament je 10. aprila 2008. sproveo reformu koja se sastojala od tri krupna amandmana na izbornu zakonodavstvo: izborni prag (census) povećan je i vraćen sa četiri procenta na šest procenata; zabranjeni su svi vidovi predizbornih blokova i koalicija; zabranjeno je licima sa dvojnim ili višestrukim državljanstvom da postanu poslanici u Parlamentu.

38. Amandman kojim je zabranjeno licima sa dvojnim ili višestrukim državljanstvom da postanu narodni poslanici uveden je Zakonom br. 273 (vidi dole, stavove 78 do 80). Taj zakon je usvojen u prvom čitanju u Parlamentu 11. oktobra 2007. U Predlogu zakona, koji je pripremila Ministarstvo pravde, bilo je propisano da samo lica koja poseduju isključivo moldavsko državljanstvo imaju pravo da rade na visokim položajima u vladi i u nekoliko javnih službi, kao i da budu kandidati na parlamentarnim izborima (vidi dole, stav 78). Taj dokument je sadržao i posebnu odredbu koja se odnosi na Pridnjestrovlje (vidi dole, stavove 80 i 81).



39. U obrazloženju nacрта zakona, zamenik ministra pravde je naveo sledeće:

“Pošto smo analizirali aktuelnu situaciju u zemlji u oblasti državljanstva, uočili smo da se tendencija Moldavaca da dobijaju državljanstva drugih zemalja objašnjava njihovom željom da dobiju povlastice koje će se sastojati od neograničenog putovanja u Evropsku uniju, socijalnih privilegija, okupljanja porodice, mogućnosti zapošljavanja i studiranja.

U isto vreme, lica koja imaju državljanstvo drugih zemalja imaju političke i pravne obaveze prema tim državama. Ta činjenica bi mogla izazvati konflikt interesa u slučajevima u kojima postoje obaveze i prema Republici Moldaviji i prema drugim državama, čiji je državljanin određeno lice.

S obzirom na sve navedeno, i imajući u vidu rešavanje nastale situacije, mi smatramo da bi bilo razumno izmeniti i dopuniti postojeće zakonodavstvo kako bi se zabranilo nosiocima višestrukih državljanstava da stupaju na javne funkcije...

To, međutim, ne znači da ta lica neće moći da rade u Republici Moldaviji. Oni će moći da obavljaju sve svoje profesionalne aktivnosti u oblastima koje ne obuhvataju vršenje državne vlasti...”

40. Tokom diskusije u Parlamentu mnogobrojni poslanici iz redova opozicije tražili su da predlog zakona bude poslat Savetu Evrope na preliminarnu ekspertizu. Međutim, većina je glasala protiv toga. Umesto toga, opozicija je pozvana da ospori novi zakon pred Ustavnim sudom Moldavije. Takav zahtev nije podnet Ustavnom sudu u to vreme (ali vidi stavove 54 do 58, dole). Brojni poslanici iz redova opozicije tvrdili su da je predloženi amandman kojim se licima sa višestrukim državljanstvom zabranjuje da budu članovi zakonodavnog tela u suprotnosti sa članom 17 Evropske konvencije o državljanstvu (vidi dole, stavovi 83 do 85) ali je zamenik ministra pravde izneo suprotan stav i tvrdio da je, u svakom slučaju, Parlament slobodan da otkáže tu konvenciju ako ima bilo kakve neusaglašenosti.

41. Parlament je u konačnom čitanju usvojio predlog zakona 7. decembra 2007. (vidi dole, stav 78). Međutim, kada je Parlament usvojio zakon, predsednik države je odbio da ga potpiše i vratio ga je Parlamentu na ponovno razmatranje.

42. Predlog zakona je dodatno menjan i dopunjavan i skraćen je spisak funkcija u vladi i javnom sektoru koji nisu bili dostupni nosiocima višestrukog državljanstva. Izmenjene su i dopunjene i odredbe o parlamentarnim izborima, tako da je dozvoljeno licima sa dvojnim ili višestrukim državljanstvom da se kandiduju na izborima za zakonodavna tela; međutim, ta lica su bila dužna da obaveste Centralnu izbornu komisiju o ostalim svojim državljanstvima pre nego što se registruju kao kandidati i da se odreknu tih državljanstava ili da započnu postupak odricanja od državljanstva, pre no što njihove poslaničke mandate verifikuje Ustavni sud (vidi dole, stav 79).

43. Zakonodavna komisija Parlamenta ponovo je iznela novi predlog zakona pred Parlament 10. aprila 2008. Kako je već navedeno, on je tog datuma i usvojen. U svetlosti amandmana koji su uvedeni Zakonom br. 273, napravljen je izuzetak u odnosu na odredbu iz Zakona o državljanstvu koja se tiče jednakosti građana, u smislu dozvoljavanja različitog postupanja tamo gde je takvo postupanje propisano zakonom (vidi stav 24 gore i 75 dole).

44. Predsednik je 29. aprila 2008. godine potpisao zakon koji je Parlament usvojio 10. aprila 2008. Taj zakon je objavljen u Službenom listu 13. maja 2008. i tako je stupio na snagu. Preostala dva amandmana na izborne zakone (vidi gore, stav 37), takođe su usvojeni i stupili su na snagu u maju 2008.

## **E. Međunarodne reakcije na izbornu reformu**

### *1. Komisija Saveta Evrope protiv rasizma i netolerancije*

45. Komisija protiv rasizma i netolerancije (u daljem tekstu: ECRI) obelodanila je 29. aprila 2008. izveštaj koji je usvojila 14. decembra 2007. godine. U tom svom izveštaju ECRI je izrazila zabrinutost zbog amandmana koji se odnose na dvojno i višestruko državljanstvo:

“16. ECRI sa zanimanjem konstatuje da član 25 Zakona o državljanstvu, potpuno u skladu sa članom 17 Evropske konvencije o državljanstvu, koji je Moldavija ratifikovala, propisuje da moldavski državljani koji su istovremeno i državljani neke druge države i koji imaju svoje zakonito i stalno boravište u Moldaviji uživaju ista prava i dužnosti kao i drugi moldavski državljani. U tom smislu ECRI želi da izrazi zabrinutost zbog predloga zakona o izmeni i dopuni izvesnih zakonodavnih akata koje je Parlament u prvom čitanju usvojio 11. oktobra 2007. Shodno tom predlogu zakona, samo lica koja imaju isključivo moldavsko državljanstvo imaju pravo da rade na visokim položajima u vladi i u nekim javnim službama. Na osnovu informacija koje je dobila, ECRI shvata da ako taj predlog zakona bude stupio na snagu ovako kako je formulisan, to može dovesti do diskriminacije, to jest do neopravdanog različitog postupanja po osnovu državljanstva. ECRI shvata da se u vreme pisanja ovog izveštaja u Moldaviji vodi sveobuhvatna debata o ovom predlogu zakona, i da su mnogi izvori kako na nacionalnom, tako i na međunarodnom nivou, naglasili potrebu da se taj tekst predloga zakona temeljito revidira pre no što konačno bude usvojen, kako bi se obezbedilo da bude kompatibilan sa nacionalnim i međunarodnim standardima.

...

18. ECRI snažno preporučuje da moldavske vlasti revidiraju predlog zakona od 11. oktobra 2007. ... kako bi obezbedile da on ne ugrozi načelo nediskriminacije po osnovu državljanstva, niti da podrije sve koristi koje su donele nedavne promene Zakona o državljanstvu kojima je dopušteno višestruko državljanstvo.”

## 2. *Komitet za poštovanje dužnosti i obaveza država-čanica Saveta Evrope Parlamentarne skupštine Saveta Evrope*

46. U izveštaju od 14. septembra 2007, pod naslovom *Poštovanje dužnosti i obaveza od strane* Moldavije, Komitet za poštovanje dužnosti i obaveza država-čanica Saveta Evrope Parlamentarne skupštine Saveta Evrope (u daljem tekstu: Komitet za poštovanje dužnosti i obaveza) primetio je sledeće:

“20. Parlamentarna skupština ceni napore moldavskih vlasti uložene da bi se procenio stepen sprovođenja u delo preporuka eksperata Saveta Evrope. Međutim, svi novi predlozi zakona u oblastima koje se odnose na obaveze prema Savetu Evrope moraju biti dostavljeni na ekspertizu i razmotreni sa ekspertima Saveta Evrope pre no što budu usvojeni.”

47. U svom potonjem izveštaju od 9. juna 2008, pod naslovom *Stanje demokratije u Evropi: funkcionisanje demokratskih institucija u Evropi i napredak postupka monitoring koji sprovodi Parlamentarna skupština*, Komitet za poštovanje dužnosti i obaveza saopštio je, *inter alia*, sledeće:

“80. U svome izveštaju za 2007. o poštovanju dužnosti i obaveza Moldavije (dok. 11374), koizvestioci Komiteta za Moldaviju pozdravili su promene Izbornog zakonika usvojene 2005. To se posebno odnosi na census za stranačke liste koji je snižen na četiri posto za pojedinačne političke stranke i na osam posto za koalicije političkih stranaka...

82. Monitoring komitet je ... uznemiren nedavnim razvojem događaja na zakonodavnom planu u pogledu izbornog zakonika. U aprilu 2008. moldavski Parlament je ponovo izmenio i dopunio Izborni zakonik kako bi povišio census za stranačke liste na šest posto. Sem toga, zabranjeno je formiranje “izbornih blokova” – zajedničkih lista koje podnosi koalicija političkih stranaka. Te mere su izazvale zabrinutost i Komitet je u zadnji čas odlučio da održi razmenu mišljenja sa moldavskom delegacijom 15. aprila. Izorno zakonodavstvo ne treba da se menja svake dve ili tri godine, shodno političkim imperativima. Ono treba da omogući širokom spektru političkih snaga da učestvuju u političkom procesu kako bi pomogle u izgradnji istinski pluralističkih demokratskih institucija. Koizvestioci će pomno ispitati nedavno usvojene amandmane kao i razloge koji stoje u pozadini nedavnih zakonodavnih događaja; to će učiniti tokom posmatranja pripreme predstojećih parlamentarnih izbora koji treba da budu održani u proleće 2009.”

## 3. *Parlamentarna skupština Saveta Evrope*

48. Zabrinutost je izrazila i Parlamentarna skupština Saveta Evrope u svojoj rezoluciji br. 1619 (2008) o stanju demokratije u Evropi; rezolucija je usvojena 25. juna 2008:

“5.3. Skupština ... izražava žaljenje zbog nedavne odluke moldavskog Parlamenta da podigne census za stranačke liste na šest posto”.

49. U Rezoluciji 1666 (2009) o funkcionisanju demokratskih institucija u Moldaviji, Parlamentarna skupština je izrazila svoju ozbiljnu zabrinutost:

“ ... o delimičnom prihvatanju moldavskih vlasti ranijih preporuka u vezi s poboljšanjem izbornog procesa i jačanjem demokratskih institucija države pred parlamentarne izbore 5. aprila 2009. Izmene i dopune Izbornog zakonika iz aprila 2008. povećale su izborni prag sa četiri posto na šest posto, nisu omogućile formiranje izbornih koalicija političkih stranaka i društvenopolitičkih organizacija i uvele su zabranu za moldavske državljane koji imaju višestruko državljanstvo da vrše visoke javne funkcije. Kombinovanim dejstvom tih amandmana ograničene su mogućnosti jednog broja političkih snaga da delotvorno učestvuju u političkom procesu, čime je oslabljen pluralizam.”

#### 50. Parlamentarna skupština je pozvala Moldaviju da:

“8.1. nastavi reformu izbornog zakonodavstva, u saradnji sa Evropskom komisijom za demokratiju putem zakona (Venecijanska komisija), kako bi snizila izborni prag za političke stranke, čime bi otvorila put političkom procesu koji ima za cilj snaženje pluralizma; ...

8.2. suspenduje primenu članova Izbornog zakonika kojim se ljudima sa višestrukim državljanstvom zabranjuje da vrše visoke javne funkcije, u očekivanju presude Velikog veća Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Tanase i Kirtoaka protiv Republike Moldavije*; ...”

#### 4. Evropska komisija za demokratiju putem zakona

51. Evropska komisija za demokratiju putem zakona (u daljem tekstu: Venecijanska komisija) obelodanila je 23. oktobra 2008. izveštaj koji je usvojila 17. i 18. oktobra 2008. (Mišljenje br. 484/2008) u vezi s izmenama i dopunama Izbornog zakonika iz aprila 2008. U izveštaju je izraženo kritičko mišljenje o svim aspektima reforme. Kada je reč o izmenama i dopunama zakona koje se odnose na imaoce višestrukih državljanstava, u izveštaju se navodi sledeće:

“30. Novi stav člana 13(2) uskraćuje pravo da “budu birane” na parlamentarnim izborima “osobe koje, pored državljanstva Republike Moldavije, imaju i neko drugo državljanstvo, na položaj poslanika prema uslovima člana 75’. Član 75(3) propisuje da lice može da se kandiduje kao nosilac višestrukog državljanstva, pod uslovom da se posle izbora odrekne svih drugih državljanstava sem moldavskog. To se mora smatrati inkompatibilnošću.

31. Ograničenja prava građana ne smeju se zasnivati na višestrukom državljanstvu, i to nadilazi puko pitanje formulacije. Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima citira Evropsku konvenciju o državljanstvu, koju je Moldavija ratifikovala u novembru 1999, a u njoj nedvosmisleno stoji da “državljeni neke države ugovornice koji imaju drugo državljanstvo treba da imaju, na teritoriji te države ugovornice na kojoj borave, ista prava i dužnosti kao i drugi državljani te države ugovornice”.

32. Sem toga, ovo ograničenje moglo bi predstavljati kršenje Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, člana 3 prvog Protokola uz Konvenciju i člana 14 same Konvencije.”

### 5. *Ostale međunarodne kritike*

52. Na sastanku Saveta za saradnju EU i Moldavije u Briselu 27. maja 2008, tadašnji predsednik Saveta EU za opšta pitanja i spoljne odnose, minister spoljnih poslova Slovenije izjavio je da je važno da Moldavija održi parlamentarne izbore 2009. u skladu s međunarodnim standardima i izrazio je zabrinutost zbog najnovijih amandmana na Izborni zakonik, kojima je povećan izborni prag na šest procenata.

53. Zabrinutost u vezi sa izbornom reformom izrazio je 9. jula 2008. i predsednik Parlamentarne skupštine Saveta Evrope u govoru u moldavskom Parlamentu:

“... Želim snažno da vas ohrabrim da se postarate da dobijete odobrenje Venecijanske komisije u vezi s nedavnim amandmanima na (izborno) zakonodavstvo koji će biti primenjeni na narednim izborima, konkretno onima koji se odnose na izborni prag, izborne blokove (koalicije) i dvostruko državljanstvo. To su delikatni problemi i treba naći pravu ravnotežu između razloga koji su vas rukovodili da unesete te izmene i dopune u zakonodavstvo i zabrinutosti međunarodne zajednice da da li su ti amandmani kompatibilni sa načelima Saveta Evrope.”

### **F. Oспорavanje pred Ustavnim sudom**

54. G. Vlad Filat, predsednik Liberalno-demokratske partije je 9. decembra 2008. uputio žalbu Ustavnom sudu u kojoj je izneo tvrdnju da je Zakon br 273 neustavan.

55. Ustavni sud je 26. maja 2009. godine izrekao presudu o ustavnosti Zakona br. 273. On je zaključio da je zakon ustavan i valjan u celosti. Ustavni sud je zaključio da su zakonske odredbe jasne i nedvosmislene, da su dostupne u tom smislu što su objavljene u Službenom listu i da su predvidljive jer, s dovoljnom merom preciznosti, omogućuju moldavskim državljanima koji žele da se kandiduju za Parlament, ali imaju drugo državljanstvo, da prihvate adekvatno, socijalno odgovorno ponašanje kako bi obezbedili da njihova prava ne budu uskraćena. Sud je naglasio da zakon ne sprečava državljane s dvostrukim državljanstvom da postanu poslanici, budući da im nudi mogućnost da se povinuju zakonu. Sem toga, Sud smatra da su odredbe zakona u skladu s međunarodnopravnim normama, zaključujući da različiti međunarodni instrumenti dozvoljavaju državama da propišu inkompatibilnost u vezi s mogućnošću da javni zvaničnici poseduju višestruko državljanstva.

56. Ustavni sud je takođe ustanovio da zakon teži legitimnom cilju, lojalnosti moldavskoj državi, u svetlosti važnosti koju ima državni suverenitet i u svetlosti potrebe za postojanjem trajne političke i pravne veze između birača i države. Sud je stao na stanovište da je za moldavske državljane koji imaju državljanstvo druge države važnost moldavskog državljanstva bitno umanjena, budući da se to lice možda ne rukovodi samo ustavnim zahtevima Moldavije i interesima moldavskog naroda, već i

interesima strane države. Shodno tome, dozvoljavanje poslanicima u Parlamentu da imaju dvojno državljanstvo protivno je ustavnom načelu nezavisnosti mandata članova Parlamenta, državnom suverenitetu, nacionalnoj bezbednosti i neodavanju poverljivih informacija. U tom smislu, Ustavni sud je insistirao da je osiguravanje nacionalne bezbednosti i konsolidovanje moldavske državnosti postalo preko potrebno u svetlosti pokreta koji se čine za podrivanje moldavske države.

57. Ustavni sud je takođe smatrao da je ovo mešanje srazmerno, zato što ono ne pogađa suštinu izbornih prava, već samo uslovljava pravo pojedinca da bude član Parlamenta time da on ima isključivo moldavsko državljanstvo. Građani mogu da izaberu između obavljanja posla koji zahteva jedinstveno državljanstvo i zadržavanja višestrukog državljanstva, ali bavljenja nekim drugim poslom.

58. Što se tiče argumenta o tome da je zakon imao za posledicu neravnopravno postupanje prema građanima Moldavije, Ustavni sud je zaključio da načelo ravnopravnosti ne treba brkati s načelom jednoobraznosti. Oni koji poseduju višestruka državljanstva nisu u istom položaju kao i oni koji imaju jedno jedino, moldavsko državljanstvo i ta dva slučaja stoga nisu uporediva.

#### **G. Politička zbivanja posle izborne reforme 2008.**

59. Izbori za Parlament Moldavije održani su 5. aprila 2009. Komunistička partija dobila je 60 mesta u Parlamentu. Tri opozicione stranke zajedno su stekle 41 mesto: Liberalno-demokratska partija i Liberalna stranka dobile su svaka po 15 mesta; koalicija "Naša Moldavija" dobila je 11 mesta. Od 101 poslanika koliko ih je izabrano, 21 je imao više od jednog državljanstva ili je podneo zahtev za dobijanje drugog državljanstva i taj zahtev je bio u obradi, tako da su ti poslanici bili sada pogođeni odredbama Zakona br. 273. Svaki od tog dvadesetjednog novoizabranog poslanika bio je član neke opozicione stranke.

60. Na aprilskim izborima podnosilac predstavke je izabran za poslanika u moldavskom Parlamentu. Kako bi mogao da zauzme svoje mesto u Parlamentu, zakon mu je nalogao da pokrene postupak za odricanje od rumunskog državljanstva. On je to učinio pismom koje je poslao rumunskoj ambasadi u Kišinjevu, u pismu je saopštio da je primoran da pokrene postupak za odricanje od svog rumunskog državljanstva, ali je nagovestio da zadržava pravo da povuče to pismo posle izricanja presude Velikog veća u ovom predmetu.

61. Ustavni sud je 22. aprila 2009. verifikovao poslanički mandat podnosioca predstavke, uzimajući u obzir pismo koje je on poslao rumunskoj ambasadi.

62. Komunistička partija je potom nastojala da izabere predsednika Republike. Međutim, u dva različita glasanja nisu uspeali da dobiju 61 glas

poslanika u Parlamentu neophodan za izbor predsednika. Stoga je 15. juna 2009. Parlament raspušten. Novi parlamentarni izbori sazvani su za 29. jul 2009.

63. Parlament je, pre no što je raspušten, još jednom izmenio i dopunio izbornu zakonodavstvo, snizivši izborni prag sa šest na pet procenata i snizivši obavezni procenat izašlih birača na izborima da bi izbori bili proglašeni validnima sa pedesetjednog procenta na jednu trećinu registrovanih birača. Opozicija je izrazila zabrinutost zbog ovih amandmana, tvrdeći da se oni donose u nameri da se pomogne Hrišćansko-demokratskoj narodnoj stranci inače savezniku Komunističke partije u prethodnom sazivu Parlamenta, da pređe izborni prag i uđe u Parlament.

64. U međuvremenu je g. Marijan Lupu, istaknuti član Komunističke partije i predsednik Parlamenta u pređašnjem sazivu, napustio redove Komunističke partije i postao lider jedne male stranke, Demokratske stranke, koja u aprilu 2009. nije uspela da pređe izborni cenzus.

65. Na izborima 29. jula 2009. izborni cenzus je prešlo pet stranaka. Komunistička partija dobila je 48 mandata. Liberalno-demokratska partija dobila je 18 mandata; Liberalna stranka dobila je 15 mandata, Demokratska stranka dobila je 13 mandata a savez Naša Moldavija osvojio je sedam mandata. Poslednje četiri navedene stranke formirale su koaliciju Savez za evropsku integraciju. Ta koalicija je ukupno imala 53 mesta u Parlamentu i na taj način parlamentarnu većinu.

66. Podnosilac predstavke je ponovo izabran za poslanika. Ustavni sud je potom potvrdio njegov mandat, pošto je predočio dokumente iz kojih se videlo da je pokrenuo postupak za odricanje od rumunskog državljanstva (vidi stav 60, gore).

67. Većina je izabrala Mihaja Gimpua (Mihai Ghimpu) za predsednika Parlamenta 28. avgusta 2009. Predsednik Moldavije g. Vladimir Voronjin je 11. septembra 2009. podneo ostavku. Po Ustavu Moldavije, g. Gimpu je, u svojstvu predsednika Parlamenta, postao vršilac dužnosti predsednika do izbora novog predsednika u predviđenom roku.

68. Od 25. septembra 2009. na čelu Moldavije je koalicioni Savez za evropsku integraciju. Tog dana je g. Vlad Filat zvanično imenovan za predsednika Vlade, a imenovan je i jedan broj ministara za članove Vlade. Podnosilac predstavke je imenovan za ministra pravde. Po moldavskim zakonima, podnosilac predstavke zadržava svoj poslanički mandat još šest meseci posle imenovanja za ministra.

69. Parlament je 10. novembra 2009. prvi put pokušao da izabere g. Marijana Lupua za predsednika države. G. Lupu nije bio izabran budući da nije dobio 61 glas, koliko mu je bilo potrebno. Komunistička partija je odbila da učestvuje u glasanju. Drugi pokušaj izbora predsednika učinjen je 7. decembra 2009, i taj pokušaj je bio neuspešan zbog toga što nije bilo moguće dobiti 61 glas koliko je potrebno za izbor predsednika.

70. Po moldavskom Ustavu, zbog toga što koalicija nije uspela da izabere predsednika, moraće da budu održani novi parlamentarni izbori.

## II RELEVANTNO UNUTRAŠNJE PRAVO

### A. Položaj međunarodnih ugovora u Moldaviji

71. Član 4 Ustava Republike Moldavije glasi kako sledi:

“(1) Ustavne odredbe o ljudskim pravima i slobodama tumače se i primenjuju u skladu sa Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima i drugim konvencijama i ugovorima čija je Republika Moldavija Visoka strana ugovornica.

(2) U slučaju nepodudarnosti između konvencija za zaštitu ljudskih prava i ugovora koje je potpisala Republika Moldavija i njenih nacionalnih zakona, preovlađujuće su međunarodne odredbe

72. Član 8 Ustava propisuje kako sledi:

“(1) Republika Moldavija dužna je da poštuje Povelju Ujedinjenih nacija i ugovore čija je visoka strana ugovornica ...”

73. Merodavne odredbe Zakona br. 595 koje se odnose na međunarodne ugovore Republike Moldavije glase, u relevantnom delu, kako sledi:

#### “Član 19. Poštovanje međunarodnih ugovora

Međunarodni ugovori se poštuju u dobroj veri, u skladu s načelom *pacta sunt servanda*. Republika Moldavija ne može da se poziva na odredbe svog unutrašnjeg zakonodavstva kako bi opravdala nepoštovanje međunarodnih ugovora kojima je pristupila

#### Član 20. Primena međunarodnih ugovora

Odredbe međunarodnih ugovora koje, shodno svojim formulacijama, treba da budu primenjive bez potrebe za donošenjem specijalnih zakonodavnih akata u tom cilju, imaju izvršni karakter i neposredno se primenjuju u moldavskom pravnom sistemu. Za ostvarenje drugih odredaba ugovora, donose se specijalna normativna akta.”

### B. Zakon o moldavskom državljanstvu

74. Shodno članu 24 Zakona o državljanstvu Republike Moldavije (Zakon 1024 od 2. juna 2000), izmenjenog i dopunjenog 5. juna 2003, u Moldaviji je dozvoljeno posedovanje višestrukog državljanstva, a time što dobije neko drugo državljanstvo moldavski državljanin ne gubi svoje moldavsko državljanstvo.

75. Član 25 propisuje da moldavski državljani koji imaju stalno mesto boravka na teritoriji Moldavije, a istovremeno imaju državljanstvo neke druge države, uživaju ista prava i dužnosti kao i ostali državljani Moldavije.



Zakon br. 273 uveo je izuzetak u odnosu na to načelo sadržano u članu 25 koji govori o jednakom postupanju prema svim građanima, rečima “u slučajevima propisanim zakonom”.

76. Član 39 propisuje zakletvu lojalnosti koju polažu lica koja dobiju moldavsko državljanstvo kroz naturalizaciju ili rekviziciju državljanstva. Ta zakletva glasi:

“Ja (prezime, ime), rođen (vreme i mesto rođenja) zaklinjem se da ću biti odani građanin Republike Moldavije, da ću poštovati njen Ustav i druge zakone i da neću preduzimati akcije koje bi mogle naneti štetu interesima i teritorijalnom integritetu Države.”

### **C. Pravo građanina da bira i da bude biran**

77. Kada je reč o pravu građanina da bira i da bude biran, Ustav propisuje, u ovde relevantnom delu:

#### **“Član 38. Pravo građanina da bira i da bude biran**

(3) Pravo da budu birani zajamčeno je moldavskim građanima koji uživaju pravo glasa, u uslovima propisanim zakonom.

#### **Član 39. Pravo na učešće u administraciji**

(1) Državljeni Moldavije imaju pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima, čineći to lično ili preko svojih predstavnika.

(2) Svaki građanin, u skladu sa zakonom, ima pristup javnim funkcijama.”

78. Zakonom br. 273 propisani su amandmani na izbornu zakonodavstvo. Članom 10 predloga zakona koji je Parlament usvojio 7. decembra 2007, ali ga predsednik nije potpisao, predloženo je da izborni zakonik bude izmenjen i dopunjen tako da obuhvati i sledeću odredbu:

“Kandidati za funkciju narodnog poslanika moraju biti stari najmanje 18 godina na dan izbora, moraju imati isključivo moldavsko državljanstvo, moraju biti stalno nastanjeni u zemlji i moraju ispuniti sve uslove propisane sadašnjim zakonikom.”

79. Član 9 konačne verzije Zakona br. 273, koji je stupio na snagu 13. maja 2008, uveo je sledeće odredbe u Izborni zakonik:

“(1) Kandidati za funkciju narodnog poslanika moraju biti stari najmanje 18 godina na dan izbora, moraju imati moldavsko državljanstvo, moraju živeti u zemlji i moraju ispuniti sve uslove propisane postojećim zakonikom.

(2) U trenutku kada se prijavljuje kao kandidat, svako lice koje ima državljanstvo druge zemlje dužno je da saopšti da on ili ona ima državljanstvo druge zemlje ili da je on ili ona podneo zahtev za upis u državljanstvo druge zemlje.

(3) U vreme verifikacije mandata narodnih poslanika, lice iz stava (2) dokazuje dokumentima da se on/ona odrekao državljanstva drugih država ili da je započeo

postupak odricanja od državljanstva drugih država ili da je povukao prijavu za upis u neko drugo državljanstvo.

(4) Propust da saopšti činjenicu da poseduje drugo državljanstvo u trenutku kada se registruje kao kandidat za poslaničku funkciju ili činjenica dobijanja drugog državljanstva tokom ostvarivanja poslaničkog mandata, dovoljan je osnov za Ustavni sud da poništi poslanički mandat na zahtev Centralne izborne komisije.”

#### 80. Položaj Pridnjestrovlja određuje se u članu 21 Zakona:

“ ... (3) Rešenja za nepodudarnosti predviđena ovim zakonom primenjuju se na lica koja žive u Pridnjestrovlju samo u onoj meri u kojoj su predviđena zakonodavstvom koje se odnosi na specijalni pravni status Pridnjestrovlja.”

#### 81. O ovoj odredbi zakona vođena je ograničena parlamentarna debata. Jedini relevantan izvod iz te debate glasi kako sledi:

“Vladimir Turkan (Turcan), narodni poslanik, predsednik Pravnog odbora za mandatsko-imunitetska pitanja moldavskog Parlamenta, u plenarnoj debati u Parlamentu 7. decembra 2007:

Vladimir Braga, narodni poslanik:

Građani koji su državljani Republike Moldavije i žive u Pridnjestrovlju i dalje će imati dvojno državljanstvo pa se samim tim delotvornost ovog zakona marginalizuje, odnosno, bolje rečeno, mi odbacujemo državljane Pridnjestrovlja koji su takođe i državljani Republike Moldavije.

Vladimir Turkan, poslanik:

Uopšte nije tako. Ovde treba shvatiti jednu stvar: prvo, ovaj zakon se ne primenjuje na sve državljane. Drugo, on se odnosi samo na one koji imaju određene pozicije u javnim vlastima. Treće, ovde smo namerno ubacili jednu odredbu u delu o završnim i prelaznim odredbama: skrećem vašu pažnju na činjenicu da se treći stav odnosi na lica koja žive i rade u vlastima na levoj obali, u Pridnjestrovlju, tu se kaže da se ovaj zakon u tom slučaju ne primenjuje na rečena lica i da će se on primenjivati (na njih) samo u meri u kojoj je to propisano Zakonom kojim je uređen specijalni status Pridnjestrovlja.”

### **D. Mogućnost obraćanja Ustavnom sudu**

82. Shodno članu 38 Zakonika o ustavnoj nadležnosti Republike Moldavije, Ustavnom sudu se mogu obratiti samo predsednik države, Vlada, ministar pravde, Vrhovni sud pravde, Privredni sud, Državni tužilac, poslanici, poslaničke grupe (frakcije) i ombudsman.

## **III RELEVANTNI INSTRUMENTI SAVETA EVROPE**

## A. Evropska konvencija o državljanstvu

83. U preambuli Evropske konvencije o državljanstvu Saveta Evrope (u daljem tekstu: ECN), koja je stupila na snagu u celini i u odnosu na Moldaviju 1. marta 2000, objašnjava se svrha ECN i navodi, u delu koji je ovde relevantan:

“Uviđajući da je, u pitanjima koja se odnose na državljanstvo, potrebno uzeti u obzir kako legitimne interese država, tako i legitimne interese pojedinaca;

...

Konstatujući različiti pristup država pitanju višestrukog državljanstva i priznajući da je svaka država slobodna da odluči koje će posledice u njenom unutrašnjem pravu imati činjenica da neki njen državljanin dobija ili ima drugo državljanstvo;

...”

84. U članu 15 ECN navedeni su slučajevi višestrukog državljanstva pored onih koji iskrsavaju kada pojedinci steknu višestruka državljanstva automatski, rođenjem, ili pak stupanjem u brak kojim stiču drugo državljanstvo. Taj član glasi kako sledi:

“Odredbe ove Konvencije ne treba da ograniče pravo države ugovornice da odredi u svom unutrašnjem pravu da li:

a. njeni državljani koji stiču ili imaju državljanstvo neke druge države zadržavaju njeno državljanstvo ili ga gube;

b. sticanje ili zadržavanje njenog državljanstva podleže odricanju od ili gubitku nekog drugog državljanstva.”

85. Kada je reč o pravima i dužnostima u vezi sa višestrukim državljanstvom, član 17 propisuje sledeće:

“1. Državljan neke države ugovornice koji imaju drugo državljanstvo treba da imaju, na teritoriji te države ugovornice na kojoj borave, ista prava i dužnosti kao drugi državljani te države ugovornice.

2. Odredbe ovog poglavlja ne utiču na:

a. pravila međunarodnog prava koja se tiču diplomatske ili konzularne zaštite od strane države ugovornice u korist jednog od njenih državljana koji paralelno ima drugo državljanstvo;

b. primenu pravila međunarodnog privatnog prava svake države ugovornice u slučajevima višestrukog državljanstva.”

## **B. Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije Saveta Evrope (CDL-AD (2002) 23 rev)**

86. Venecijanska komisija je usvojila Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima. U izveštaju u kome je dato obrazloženje Kodeksa dobre prakse navodi se, u delu koji je ovde relevantan, sledeće:

“6b. [N]a osnovu Evropske konvencije o državljanstvu lica koja imaju dvojno državljanstvo moraju imati ista biračka prava kao i drugi državljani.

...

63. Pravna stabilnost od presudnog je značaja za verodostojnost izbornog procesa, koji je sam po sebi od životne važnosti za konsolidovanje demokratije. Pravila koja se često menjaju – a posebno pravila koja su komplikovana – mogu da zbune birače. Što je najvažnije, birači mogu da zaključe, s pravom ili ne, da je izborni zakon jednostavno sredstvo, instrument u rukama moćnika, te da njihovi vlastiti glasovi nemaju veliku težinu kod odlučivanja o rezultatima.

64. U praksi, međutim, nije toliko potrebno štititi stabilnost osnovnih načela (nema mnogo izgleda da će ta načela biti ozbiljno osporena) koliko je potrebno da se štiti stabilnost nekih specifičnijih pravila izbornog prava, posebno onih koja se odnose na izborni sistem *per se*, sastav izbornih komisija i utvrđivanje granica izbornih okruga. Ta tri elementa se često, ispravno ili ne, smatraju odlučujućim činiocima za izborne rezultate, pa se mora voditi računa o tome da se izbegnu ne samo manipulacije u korist stranke na vlasti, već i sam privid manipulacije.

65. Nije toliko lose samo menjanje izbornih sistema – oni se uvek mogu menjati nabolje – koliko je lose često menjanje izbornih sistema ili njihovo menjanje neposredno pred izbore (u godini pred izbore). Čak i ako se tu ne teži nikakvoj manipulaciji, uvek će izgledati kao da su promene uslovljene neposrednim partijsko-političkim interesima.”

## **IV ZAKON I PRAKSA U ZEMLJAMA-ČLANICAMA SAVETA EVROPE**

87. Na osnovu informacija koje Sudu stoje na raspolaganju, čini se da, pored Moldavije, još tri zemlje (Azerbejdžan, Litvanija i Bugarska) jasno zabranjuju da lica sa dvojnim državljanstvom budu izabrana za poslanike u parlamentu. U Azerbejdžanu i Litvaniji u svakom slučaju je zabranjeno posedovanje dvojnog državljanstva; u Bugarskoj je dozvoljeno posedovanje dvojnog državljanstva. Ustav u četvrtoj zemlji, Malti, propisuje da lice ne ispunjava uslove za izbor u Predstavnički dom “ako je državljanin neke druge zemlje sem Malte koji je to državljanstvo stekao dobrovoljno ili ga obavezuje izjava lojalnosti takvoj zemlji”; nije sasvim jasno da li se ta odredba odnosi na nedržavljanke ili na lica s višestrukim državljanstvom. U svakom slučaju, nema poznatih primera da je ta odredba silom nametnuta i nije sasvim jasno da li je njena svrha, prilikom prvobitnog formulisanja, bila

da ovo ograničenje ostane na snazi i posle izmena i dopuna zakona koje su na Malti usvojene 2000. i kojima je dopušteno dvojno državljanstvo. Rumunija, koja dopušta dvojno državljanstvo, ukinula je 2003. godine zabranu koja je dotad bila na snazi i po kojoj lica koja sui mala dvojno državljanstvo nisu mogla da postanu poslanici u Skupštini.

88. U Letoniji ne postoji zabrana za članove parlamenta da imaju dvojno državljanstvo, ali lica koje poseduje dvojno državljanstvo ne može biti izabrano za predsednika. Treba naglasiti da je, u načelu, dvojno državljanstvo zabranjeno po letonskom unutrašnjem pravu, iako je dopušteno u nekim ograničenim okolnostima. Monako ograničava mogućnost svojih državljana da postanu članovi *Conseil National* ako obavljaju neku javnu ili izbornu funkciju u drugoj državi. Portugal zabranjuje licima koja imaju dvojno državljanstvo, a nemaju stalni boravak u Portugalu, da budu članovi parlamenta iz izbornog okruga koji pokriva teritoriju na kojoj žive pripadnici nacionalnosti čija je matična zemlja ona čije državljanstvo oni poseduju kao drugo.

89. Ukratko, tri države-članice Saveta Evrope – Moldavija, Bugarska i Malta (u toj poslednjoj postoji pravna dvosmislenost na koju smo ranije ukazali) – trenutno dozvoljavaju dvojno državljanstvo, ali zabranjuju licima sa dvojnim državljanstvom da postanu poslanici u parlamentu. Pored toga, Litvanija i Azerbejdžan, koji uopšte uzev zabranjuju dvojno državljanstvo, takođe zabranjuju licima sa dvojnim državljanstvom da postanu članovi parlamenta. Od preostale četiri zemlje Litvanija i Azerbejdžan nisu potpisale ECN; Bugarska je izrazila rezervu u odnosu na član 17 ECN; Malta je potpisala, ali nije ratifikovala, ECN.

90. Sem Moldavije, još 27 država dopušta dvojno državljanstvo. U 19 zemalja-članica dvojno državljanstvo je u načelu zabranjeno. Dvojno državljanstvo je zabranjeno u Ukrajini.

91. Litvanija, Letonija i Estonija zabranjuju dvojno državljanstvo. Prema rezultatima popisa za 2000. godinu, u Estoniji je bilo oko 200 lica sa dvojnim državljanstvom. U Litvaniji ima oko 700 takvih lica. Za Letoniju nema brojeanih podataka. Oko jedne četvrtine stanovništva u Letoniji i Estoniji čine etnički Rusi.

92. U državama bivše Jugoslavije, Hrvatskoj, Srbiji, Sloveniji i Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji dopušteno je dvojno državljanstvo, mada Hrvatska i Slovenija nastoje da tu mogućnost otklone za naturalizovane građane. U Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori dvojno državljanstvo je dopušteno samo u odnosu na države sa kojima su zaključeni odgovarajući bilateralni sporazumi. Stanovništvo većine tih država je etnički mešovito. Crna Gora (43% Crnogorci; 32% Srbi; 8% Bošnjaci; 17% ostali) i Bosna i Hercegovina (48% Bošnjaci; 37.1% Srbi; 14.3% Hrvati; 0.6% ostali) imaju u etničkom smislu najmešovitije stanovništvo, a potom sledi Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija (64.2% Makedonaca; 25.2% Albanaca; 10.6% ostalih). Broj lica sa dvojnim

državljanstvom u tim zemljama nije poznat. Nijedna od tih država ne zabranjuje licima sa dvojnim državljanstvom da se kandiduju za članove parlamenta.

93. U dvadeset sedam zemalja-članica Evropske unije, njih šesnaest dopuštaju dvojno državljanstvo, njih pet ga zabranjuje ili dozvoljava samo u izuzetnim okolnostima (Republika Češka, Danska, Grčka, Litvanija i Poljska) a šest država (Austrija, Estonija, Nemačka, Letonija, Holandija i Španija) dvojno državljanstvo dopuštaju u izvesnim okolnostima, u različitoj meri. Dve države – Litvanija i Bugarska – zabranjuju izbor lica sa dvojnim državljanstvom za članove parlamenta. Druga ograničenja postoje u tri države (Letonija, Malta i Portugal – vidi stavove 87 i 88, gore).

## PRAVO

94. Podnosilac predstavke je naveo da je zabrana moldavskim državljanima koja imaju i druga državljanstva da budu članovi Parlamenta po izboru za poslanika predstavljala mešanje u njegovo pravo da se kandiduje na slobodnim izborima i da, ako bude izabran, zauzme svoje mesto u Parlamentu, čime se obezbeđuje sloboda izražavanja mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tela. On se pozvao na član 3 Protokola br. 1, koji glasi kako sledi:

“Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tela.”

95. On se u predstavi takođe pozvao na član 14 sagledan zajedno sa članom 3 Protokola br. 1, navodeći da je bio podvrgnut diskriminaciji u poređenju sa državljanima Moldavije koji imaju višestruko državljanstvo a žive u Pridnjestrovlju. Član 14 Konvencije propisuje:

“Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.”

## I PRETHODNE PRIMEDBE

### A. Status žrtve

#### 1. Zaključci veća

96. Veće se pozvalo na raniju sudsku praksu Evropskog suda u tom smislu da pojedinac može smatrati kako je neki zakon povredio njegova prava u odsustvu individualne mere primene, ako se od njega tražilo da modifikuje svoje ponašanje ili ako je pripadnik klase ljudi koja rizikuje da bude neposredno pogođena zakonom. Veće je stalo na stanovište da je podnosilac predstavke bio neposredno pogođen Zakonom br. 273 zbog toga što bi, u slučaju da bude izabran, morao da napravi težak izbor između funkcije narodnog poslanika i zadržavanja svog dvojnog državljanstva. Zaista, spoznaja tog teškog izbora mogla je negativno da utiče na predizbornu kampanju podnosioca predstavke i u smislu njegovih ličnih ulaganja i napora, i u smislu opasnosti da izgubi glasove biračkog tela. Zato je veće odbacilo primedbu Države da podnosilac predstavke zapravo nema status žrtve.

#### 2. Podnesci stranaka

##### a. Država Moldavija

97. Država je u svome podnesku Velikom veću navela da podnosilac predstavke nije žrtva u smislu člana 34 Konvencije, zato što je ovaj predmet stigao pred Sud pre no što je Zakon br. 273 stupio na snagu. Pozivajući se na predmet *Očič protiv Hrvatske* (dec.), br. 46306/99, ECHR 1999-VIII, država je dalje tvrdila da je tužba podnosioca predstavke predstavljala *actio popularis* kojom je traženo apstraktno preispitivanje zakona, budući da u vreme kada je on podneo svoju predstavku Sudu zakon o kome je reč uopšte nije bio primenjen nikada, niti je ikada primenjen na njegovu štetu. Država je izdvojila slučajeve na koje se veće pozvalo da bi potkrepilo svoj zaključak o tome da je podnosilac predstavke bio žrtva zato što je, u tim slučajevima, za razliku od ovog predmeta, osporavani zakon stupio na snagu. Iako je Evropski sud smatrao podnosioca predstavke potencijalnom žrtvom donetog zakona koji na njega nikada nije bio primenjen, on nikada ranije nije proglasio podnosioca predstavke žrtvom ili potencijalnom žrtvom predloga zakona. Država se pozvala na predmet *Hrišćanska federacija Jehovinih svedoka u Francuskoj protiv Francuske* (*The Christian Federation of Jehovah's Witnesses in France v. France* (dec.), no. 53430/99, ECHR 2001-XI), u kome je Sud primetio da je prihvatio pojam potencijalne žrtve u predmetima u kojima podnosilac predstavke nije bio u

poziciji da dokaže da je zakon zbog koga se on obratio Sudu stvarno primenjen na njega, usled tajne prirode mera koje su tim zakonom bile dopuštene (*Klass and Others v. Germany*, gore navedeno); zatim tamo gde je za zakon koji je kažnjavao homoseksualne činove postojala verovatnoća da će biti primenjen na izvesnu kategoriju stanovništva, kojoj je podnosilac predstavke pripadao (*Dudgeon v. the United Kingdom*, 22. oktobra 1981, Series A no. 45); i konačno, tamo gde je o prisilnom deportovanju stranaca već doneta odluka, ali ta odluka još nije sprovedena i izvršenje mere bi lica o kojima je reč izložilo opasnosti da se prema njima postupa protivno članu 3 u odredišnoj zemlji (*Soering v. the United Kingdom*, 7. jula 1989, Series A no. 161) ili bi na taj način bilo prekršeno njihovo pravo na poštovanje porodičnog života (*Beldjoudi v. France*, 26. marta 1992, Series A no. 234). Država je tvrdila da visoke strane ugovornice kada su ratifikovale Konvenciju nisu pristale na to da i predlozi zakona mogu biti osporeni pred Evropskim sudom. Da su takva osporavanja mogućna, tamo gde nema mogućnosti da se na domaćem nivou ospori neki nacrt ili predlog zakona, podnosioci predstavke bi bili ohrabreni da se neposredno obrate Evropskom sudu, kršeći načelo supsidijarnosti što bi dovelo do ogromnog povećanja broja predmeta pred Sudom.

98. Država je sem toga tvrdila da lice sa višestrukim državljanstvom ima pravo da se kandiduje na izborima u Moldaviji i samo treba da dokaže, kako bi mu Ustavni sud verifikovao mandat, da je poveo postupak za odricanje od ostalih državljanstava, sem moldavskog (vidi gore, stav 79). U Izbornom zakoniku nema nijedne odredbe koja bi dopustila da poslanički mandat bude potom poništen usled toga što postupak odricanja od državljanstva nikada nije do kraja sproveden. U ovom slučaju, onog trenutka kada je mandat podnosioca predstavke bio verifikovan, nije bilo načina da se taj mandat poništi, ako on nije do kraja sproveo postupak odricanja od rumunskog državljanstva.

#### **b. Podnosilac predstavke**

99. Podnosilac predstavke je priznao da je njegova predstavka Sudu upućena pre no što je Zakon br. 273 zvanično stupio na snagu. On je, međutim, tvrdio da je predlog zakona već bio usvojen u Parlamentu (vidi stav 38, gore) i da je stoga bilo neminovno da ga potpiše predsednik, što je značilo da će pre ili kasnije stupiti na snagu. Država je 17. juna 2008. dobila od Suda obaveštenje o predstavci, a u to vreme je sporni zakon bio na snazi (vidi gore, stav 44).

100. Podnosilac predstavke je takođe ukazao na to da mu, pošto je izabran za člana Parlamenta, nije bilo dopušteno da zauzme svoje poslaničko mesto dok nije započeo postupak odricanja od rumunskog državljanstva (vidi stavove 60 i 61, kao i 66, gore). Da je odbio da pokrene taj postupak, ne bi mogao da bude poslanik.



101. S tih razloga, podnosilac predstavke je pozvao Sud da utvrdi da je on bio žrtva spornog zakona.

**c. Rumunska vlada**

102. Rumunska vlada je iznela mišljenje da se podnosilac predstavke može smatrati žrtvom shodno članu 34 Konvencije. Pozivajući se na predmet *Klas i ostali protiv Nemačke*, (*Klass and Others v. Germany*), naveden gore, u stavu 34, oni su tvrdili da lice može biti žrtva već zbog same činjenice postojanja mera ili zakona, a da pritom ne mora da dokaže da su te mere ili taj zakon primenjeni na njega. Rumunska vlada je primetila da je, kada je predstavka podneta Sudu, podnosilac predstavke, inače političar, izrazio nameru da se kandiduje na izborima 2009. Zato je rizikovao da ga pogodi novi zakon. On je u ovom slučaju bio izabran i od njega je zahtevano da pokrene postupak odricanja od rumunskog državljanstva. Rumunska vlada je smatrala da ovde nije od značaja slučaj *Očić protiv Hrvatske*, na koji se pozvala tužena država, zato što u tom slučaju podnosilac predstavke nije dokazao da je mogao biti lično pogođen osporenim zakonom. Rumunska vlada se sem toga pozvala na činjenicu da je veće donelo svoju presudu pošto je zakon stupio na snagu. Prema tome, tvrdila je rumunska vlada, predstavka se nije ticala samo predloga zakona.

103. Rumunska vlada je pozvala Sud da odbaci primedbe tužene Države.

**3. Ocena Evropskog suda**

104. Sud ponavlja da, kako bi mogli da podnesu predstavku samo na osnovu člana 34, lice, nevladina organizacija ili grupa pojedinaca moraju biti u stanju da tvrdi da su žrtve povrede prava zajamčenih Konvencijom. Da bi tvrdilo da je žrtva povrede (Konvencije), lice mora biti neposredno pogođeno spornom merom: Konvencija ne predviđa mogućnost pokretanja *actio popularis* radi tumačenja prava koja su u njoj sadržana niti dopušta pojedincima da se obrate Sudu zbog neke odredbe u nacionalnom zakonodavstvu samo zato što smatraju, iako njome nisu neposredno pogođeni, da je ona možda u suprotnosti sa Konvencijom. Međutim, svaki pojedinac ima pravo da smatra da su nekim zakonom povređena njegova prava, u odsustvu pojedinačne mere primene, ako se od njega traži ili da modifikuje svoje ponašanje ili da rizikuje da bude gonjen, ili ako je pripadnik klase ljudi koji su izloženi opasnosti da budu neposredno pogođeni datim zakonom (vidi *Burden v. the United Kingdom* [GC], no. 13378/05, stavovi 33 i 34, 29. aprila 2008; *Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland*, gore navedeno, stav 44; i *Klass and Others v. Germany*, 6. septembra 1978, stav 33, Series A no. 28).

105. U predmetu *Burdov protiv Rusije* (*Burdov v. Russia*), no. 59498/00, stav 30, ECHR 2002-III, Sud je stao na stanovište da je pitanje može li ili ne može podnosilac predstavke da tvrdi da je žrtva navodne povrede relevantno u svim fazama postupka po Konvenciji (vidi takođe *E. v. Austria*, no.

10668/83, odluka Komisije od 13. maja 1987, Decisions and Reports 52, p. 177). Sud podseća da se odredbe Konvencije moraju tumačiti na način koji čini da njena jemstva budu praktična i delotvorna (videti *inter alia*, *Soering v. the United Kingdom*, gore navedeno; i *Artico v. Italy*, 13. maja 1980, stav 33, Series A no. 37). Kada se procenjuje da li neki podnosilac predstavke može da tvrdi da je istinska žrtva navodnog kršenja, ne treba uzimati u obzir samo formalno stanje u vreme kada je predstavka bila podneta Sudu, već sve okolnosti datog predmeta, uključujući i sve događaje koji su se zbili pre datuma razmatranja predmeta pred Sudom (vidi, *mutatis mutandis*, *Akdivar and Others v. Turkey*, 16. septembra 1996, stav 69, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV).

106. Imajući na umu sve te elemente, Sud smatra da pitanje da li podnosilac predstavke ima status žrtve treba da bude rešavano u vreme kada Sud ispituje predmet, ako je takav pristup opravdan datim okolnostima. U tom smislu, Sud se poziva na vlastitu sudsku praksu u pogledu gubitka statusa žrtve kada je razmatrao primedbe tuženih država o tome da su koraci koje je preduzela neka tužena država ili su ti koraci u njoj preduzeti posle podnošenja predstavke Sudu pružili dovoljno pravično zadovoljenje za navodno kršenje, tako da se podnosilac predstavke više nije mogao smatrati žrtvom u smislu člana 34 Konvencije (vidi, na primer, *Amuur v. France*, 25. juna 1996, stav 36, *Reports* 1996-III; *Chevrol v. France*, no. 49636/99, stav 37 do 43, ECHR 2003-III; *Siliadin v. France*, no. 73316/01, stav 54 i 63, ECHR 2005-VII; i *Ramazanov and Others v. Azerbaijan*, no. 44363/02, stav 36 do 39, 1. februara 2007). U jednom broju predmeta, predstavke su proglašene neprihvatljivima ili su brisane sa spiska predmeta tamo gde su ti potonji koraci pružili dovoljno pravno zadovoljenje podnosiocu predstavke, koji je, samim tim, izgubio status žrtve (vidi, na primer, *Conrad v. Germany*, no. 13020/87, odluka Komisije od 13. aprila 1988; *Caraher v. the United Kingdom* (dec.), no. 24520/94, ECHR 2000-I; i *Ohlen v. Denmark* (brisanje), no. 63214/00, stav 28 do 31, 24. februara 2005). Sud će zato ispitati da li podnosilac predstavke ima status žrtve u smislu člana 34 Konvencije, imajući na umu sve okolnosti predmeta.

107. U ovom predmetu Sud primećuje da je sporni zakon stupio na snagu u maju 2008. (vidi gore, stav 44). Prema tome, ova predstavka se odnosi na zakon koji jeste stupio na snagu.

108. Kada je reč o tome da li je mera primenjena na podnosioca predstavke na njegovu štetu, Sud primećuje da je, posle izbora održanih u aprilu 2009, podnosilac predstavke bio u obavezi da pokrene postupak za odricanje od svog rumunskog državljanstva, kako bi mu Ustavni sud verifikovao poslanički mandat i omogućio mu da postane poslanik. On je taj postupak pokrenuo (vidi stavove 60 i 61, gore). Isto tako, pošto je u julu 2009. izabran, od podnosioca predstavke je traženo da Ustavnom sudu predoči dokaze o tome da je započeo postupak odricanja od državljanstva, kako bi mu mandat bio verifikovan (vidi gore, stav 66). S tih razloga, Sud

zaključuje da je na podnosioca predstavke neposredno uticao Zakon br. 273 jer je on bio u obavezi da pokrene postupak koji ga je doveo u opasnost od gubitka njegovog rumunskog državljanstva. Sem toga, čak i pre no što je izabran (za poslanika), sama svest o tome da će od njega, bude li izabran, biti traženo da preduzme korake za odricanje od svog rumunskog državljanstva ako želi da zaista bude poslanik u Parlamentu, nesumnjivo je uticala na njega tokom celokupne predizborne kampanje koju je vodio. Između ostalog, on je možda izgubio (neke) glasove zbog toga što je biračko telo znalo da postoji šansa da će on odlučiti da ne zauzme svoje mesto u parlamentu ako to bude značilo da mora da izgubi status čoveka sa dvojnim državljanstvom. Samim tim, podnosilac predstavke je bio neposredno pogođen zakonom o kome je reč, te Sud stoga zaključuje da je ta mera imala štetno dejstvo na njega.

109. Kada je reč o argumentu države da Zakon br. 273 nalaže da postupak odricanja od državljanstva bude samo započet, a ne i sproveden do kraja, Sud ne smatra da se time može ukinuti status žrtve za podnosioca predstavke. Iako je mandat podnosioca predstavke sada verifikovan od Ustavnog suda, od njega se tražilo da pošalje pismo rumunskim vlastima u kome će zahtevati otpočinjanje postupka za odricanje od rumunskog državljanstva, što je on i učinio. Tačno je da rumunska vlada još nije preduzela korake da podnosioca predstavke liši rumunskog državljanstva. Međutim, ponašanje rumunskih vlasti nije nešto što spade u stvari pod kontrolom podnosioca predstavke i oni se nisu ni na koji način zvanično obavezali da neće postupati po podnosiočevom zahtevu za odricanje od rumunskog državljanstva. Prema tome, rumunske vlasti u svakom trenutku mogu odlučiti da do kraja sprovedu postupak njegovog odricanja od državljanstva.

110. U svakom slučaju, kad god podnosilac predstavke poželi da se kandiduje za poslanika, on će biti suočen sa neizvesnošću, jer neće znati da li će Ustavni sud prihvatiti da je on ispunio zakonsku obavezu i da li će rumunska vlada preduzeti korake da do kraja sprovede njegov zahtev za odricanje od rumunskog državljanstva.

111. Primedbe Države u pogledu odsustva statusa žrtve za podnosioca predstavke se, s tih razloga, odbacuju.

## **B. Neiscrpljenost unutrašnjih pravnih lekova**

### *1. Zaključci veća*

112. Veće je odbacilo primedbu Države da je podnosilac predstavke propustio da iscrpi unutrašnje pravne lekove u tom smislu da se nije žalio ombudsmanu, koji je mogao da uputi žalbu Ustavnom sudu povodom Zakona br. 273, osporavajući njegovu ustavnost. Veće je naglasilo da se zahtev za iscrpljivanje unutrašnjih pravnih lekova odnosi samo na one

pravne lekove koji su dostupni i delotvorni. U ovom slučaju, pravni lek na koji se Država poziva ne može se smatrati delotvornim, budući da podnosilac predstavke nije imao mogućnost da se sam neposredno obrati Ustavnom sudu.

## 2. Podnesci stranaka

### a. Država Moldavija

113. Država je tvrdila da je podnosilac predstavke mogao da traži od g. Filata, koji je bio član Parlamenta pa je samim tim bio u poziciji da podnese zahtev Ustavnom sudu (vidi gore, stav 82) da pred Ustavnim sudom ospori Zakon br. 273. Pozivajući se na zaključak veća o tome da zahtev Ustavnom sudu preko ombudsmana nije delotvorni pravni lek, Država je iznela ovaj predlog na osnovu toga što je g. Filat bio predsednik političke stranke čiji je potpredsednik podnosilac predstavke; g. Filat je takođe lice sa dvojnim državljanstvom, a g. Filat je sem toga već pomagao podnosiocu predstavke u ovom predmetu. Sa svih tih razloga, tvrdila je Država, predloženi pravni lek je bio dostupan podnosiocu predstavke.

114. Država je naglasila da se ovaj predmet tiče jednog ustavnog pitanja koje može da ispravi samo Ustavni sud. U svome podnesku o prihvatljivosti pred većem Evropskog suda, Država je ukazala na mogućnost da se preko ombudsmana pokrene predmet pred Ustavnim sudom. Predstavnici Države su tvrdili da suštinu tog pravnog leka predstavlja mogućnost da Ustavni sud razmotri slučaj i da nije od značaja ko je tačno posrednik preko koga bi podnosilac predstavke otvorio to pitanje pred Ustavnim sudom. Prema tome, tvrdila je Država, ova sadašnja primedba nije nova već je to ponavljanje pređašnje primedbe te joj stoga nije zabranjeno da iznese tu primedbu u ovoj fazi postupka.

115. Konačno, Država je istakla da je zahtev upućen Ustavnom sudu u decembru 2008. da razmotri ustavnost zakona bio uspešan u tom smislu da je taj zahtev prihvaćen u razmatranje (vidi gore, stavovi 54 do 58). To je očigledno bio delotvoran pravni lek, iako je u samom postupku (Ustavni) sud utvrdio da je zakon ustavan.

### b. Podnosilac predstavke

116. Podnosilac predstavke je tvrdio da je primedba koju je Država iznela bila nova primedba. Ona nije zavisila od činjenica koje nisu bile dostupne onda kada je Evropski sud razmatrao pitanje prihvatljivosti predmeta. Stoga se podnosilac predstavke pozvao na predmet *Sejdović protiv Italije* [GC], no. 56581/00, stav 41, ECHR 2006-II, i tvrdi da je Država trebalo da ukaže na mogućnost korišćenja tog pravnog leka još u svojim pismenim i usmenim napomenama kada se razmatralo pitanje prihvatljivosti predstavke. Podnosilac predstavke nije smatrao da postoje

ikakve izuzetne okolnosti koje bi oslobodile Državu obaveze da poštuje taj zahtev, te je stoga pozvao Sud da odbaci primedbu Države.

117. Ako bi Sud ipak stao na stanovište da dozvoli da se u ovoj fazi postupka iznese takva primedba, podnosilac predstavke u tom slučaju tvrdi da žalba Ustavnom sudu preko g. Filata nije predstavljala delotvorni pravni lek koji je stajao na raspolaganju podnosiocu predstavke u smislu člana 35. On je ukazao na činjenicu da mu to nije bilo dostupno isto onako kao što nije dostupno nijednom građaninu da uloži žalbu, a on nije spadao ni u jednu od kategorija lica koja su ovlašćena da podnesu žalbu sve do 22. aprila 2009, kada je bio verifikovan njegov poslanički mandat. U svakom slučaju, podnosilac predstavke se pojavio kao zastupnik g. Filata u postupku pokrenutom pred Ustavnim sudom i otvorio je sva pitanja koja su stigla pred Evropski sud. (Ustavni) Sud je presudio da je Zakon bio ustavan (vidi stav 55, gore). U meri u kojoj se taj lek mogao smatrati delotvornim, on je očigledno bio iscrpljen.

#### c. Rumunska Vlada

118. Rumunska Vlada je naglasila da je pravni lek koji je predložila tužena Država prvi put naveden u podnesku Države Velikom veću. Rumunska Vlada je tvrdila da je iz sudske prakse Evropskog suda jasno da takve primedbe treba izneti u podnescima o prihvatljivosti. Rumunska vlada je dalje ukazala na to da je tužena vlada imala na raspolaganju sve činjenice neophodne da iznese ovu napomenu u fazi prihvatljivosti i da ona nije navela nikakvo objašnjenje za to što to nije tada učinila. Prema tome, ne postoje izuzetne okolnosti koje bi opravdale ovo kašnjenje (tužene države) u stavljanju ovog prigovora, te je tužena država, s tih razloga, izgubila pravo (*estoppel*) da iznese prigovor u sadašnjoj fazi postupka.

119. U slučaju da Sud ipak, bez obzira na kašnjenje, dozvoli da se ovaj prigovor razmatra, rumunska Vlada smatra da predloženi pravni lek ne ispunjava zahteve koji se postavljaju u članu 35. On nije bio dostupan podnosiocu predstavke zato što podnosilac predstavke nije imao pravo da se neposredno obrati Ustavnom sudu kako bi osporio zakon, već je morao da podnese taj zahtev preko posrednika, koji je mogao da izabere da li će se obratiti sudu sa zahtevom za razmatranje osporenog zahteva.

### 3. Ocena Evropskog suda

120. Sud ponavlja da je svrha člana 35 stav 1 Konvencije da visokim stranama ugovornicama pruži mogućnost da spreče ili isprave navodna kršenja pre no što ti navodi budu izneti pred Sud. S tih razloga, visoke strane ugovornice su oslobođene obaveze da odgovaraju za svoja dela pred nekim međunarodnim telom pre no što su imale mogućnost da stvari isprave kroz sopstveni pravni sistem (vidi, na primer, *Remli v. France*, 23. aprila 1996, stav 33, *Reports* 1996-II; i *Selmouni v. France* [GC], no. 25803/94, stav 74, ECHR 1999-V). Shodno članu 35 stav 1 Konvencije, normalan

pravni put bio bi kada bi podnosilac predstavke iskoristio pravne lekove koji mu stoje na raspolaganju i koji su dovoljni da omoguće ispravku navodnih kršenja prava po Konvenciji. Postojanje pravnih lekova o kojima je reč mora biti u dovoljnoj meri izvesno ne samo u teoriji, nego i u praksi, a ukoliko nije tako, onda ti lekovi nemaju neophodnu dostupnost i delotvornost (vidi, izmeđulih autoriteta, *Akdivar and Others v. Turkey*, gore navedeno, stav 66).

121. Sud dalje naglašava da shodno Pravilu 55 Poslovnika Suda, svaki prigovor na prihvatljivost tužena visoka strana ugovornica mora navesti u pismenim ili usmenim napomenama o prihvatljivosti predstavke (vidi *K. and T. v. Finland* [GC], no. 25702/94, stav 145, ECHR 2001-VII; i *N.C. v. Italy* [GC], no. 24952/94, stav 44, ECHR 2002-X). Međutim, u pojedinim slučajevima mogu postojati izuzetne okolnosti koje oslobađaju Državu obaveze da prethodne primedbe iznese u fazi ocenjivanja prihvatljivosti (vidi *Prokopovich v. Russia*, no. 58255/00, stav 29, ECHR 2004-XI (izvodi); i *Sejdovic v. Italy*, gore navedeno, stav 41).

122. Sud smatra da nije potrebno da ispituje da li je Država izgubila pravo na stavljanje prigovora u ovoj fazi postupka budući da, u svakom slučaju, Sud zaključuje da je pravni lek koji se sada predlaže zapravo pravni lek za koji se od podnosioca predstavke nije tražilo da ga iscrpi. Sud podseća na zaključak veća, koji tužena Država nije osporila, a u kome se navodi da mogućnost iznošenja žalbe ombudsmanu, koji je, opet, mogao da ospori zakon pred Ustavnim sudom, nije predstavljala delotvorni pravni lek zato što podnosilac predstavke nije imao mogućnost da se neposredno obrati tom sudu. Evropski sud ne vidi nijedan razlog da se ne složi sa ocenom veća. Pravni lek koji Država u ovom trenutku predlaže, slično tome, nije neposredno dostupan podnosiocu predstavke, budući da on nije mogao da se obrati neposredno Ustavnom sudu, već je morao da se osloni na diskreciono pravo g. Filata da uloži žalbu. S tih razloga, taj pravni lek nije bio delotvoran u smislu člana 35 stav 1 Konvencije.

123. U svakom slučaju, jasno je da je, budući da je Ustavni sud proglasio Zakon ustavnim (videti stavove 54 do 58, gore), pravni lek koji se sada predlaže već iscrpljen. U takvim okolnostima odbacuje se primedba Države.

### **C. Inkompatibilnost *ratione materiae***

#### *1. Podnesci stranaka*

##### **a. Država Moldavija**

124. U svojim podnescima Velikom veću, Država je prvi put iznela primedbu *ratione materiae* posle pozivanja na Evropsku konvenciju o

državljanstvima (u daljem tekstu ECN) u presudi veća. Po mišljenju Države, veće nije uzelo u obzir pasivno biračko pravo, zaštićeno članom 3 Protokola br. 1, već je umesto toga ispitalo pravo na višestruka državljanstva i pravo na sticanje državljanstva, što nisu prava zajamčena Konvencijom. Država je osporila značaj koji je veće pridalo ratifikaciji i neratifikaciji ECN. Ona je ukazala na to da Moldavija može jednostavno da otkaže ECN i da je potom, ako želi, ponovo ratifikuje, uz rezervu u odnosu na član 17.

125. Država je zatražila od Suda da razmotri ovu primedbu kao primedbu koja je relevantna za suštinska pitanja koja ovaj predmet otvara i da se njome pozabavi prilikom razmatranja suštine spora.

126. Pozivajući se na predmet *Blečić protiv Hrvatske* [GC], no. 59532/00, stavovi 63-69, ECHR 2006-III, Država je iznela stav da nije izgubila pravo da u ovoj fazi iznese primedbu u postupku, budući da se prigovor odnosi na pitanje nadležnosti Suda.

#### **b. Podnosilac predstavke**

127. Podnosilac predstavke je tvrdio da je, načelno gledano, i ova primedba trebalo da bude izneta pre no što je predstavka proglašena prihvatljivom, te da je, shodno tome, Država izgubila pravo da je pokrene u ovoj fazi. Međutim, on je prihvatio da Sud mora da se uveri da ima nadležnost u svakom predmetu koji je iznet pred njega i da se od njega traži da ispita pitanje nadležnosti u svakoj fazi postupka.

128. Podnosilac predstavke je zaključio da primedba koju je Država iznela ne treba da bude smatrana prethodnom primedbom, zato što se odnosi na tumačenje prava po osnovu člana 3 Protokola br. 1. On je pozvao Sud da razmotri argumente koje je iznela Država u svome ispitivanju suštine predstavke.

#### **c. Rumunska Vlada**

129. Rumunska Vlada se u svojim argumentima pozvala na sprečenost tužene Države da iznese primedbu (*estoppel*) u vezi sa iscrpljenošću unutrašnjih pravnih lekova i navela je da slični argumenti važe i za primedbu u pogledu inkompatibilnosti *ratione materiae*. Za razliku od predmeta *Demir i Bajkara protiv Turske* [GC], no. 34503/97, 12. novembra 2008, tužena Država je jasno navela da je njena primedba predstavljala reakciju na presudu veća, kao i da taj argument nije ranije iznet u pogledu suštine spora. Iako je u predmetu *Blečić protiv Hrvatske*, gore navedenom, Sud naveo primere primedbi o inkompatibilnosti koje mogu biti iznete u svakoj fazi postupka, nijedan od navedenih primera nije sličan ovom predmetu. S tih razloga, po mišljenju rumunske Vlade, tužena država nije u poziciji da u ovoj fazi iznese tu primedbu.

130. Međutim, ako Sud ipak zaključi da nije reč o sprečenosti da se primedba iznese, rumunska Vlada poziva Sud da tu primedbu ispita u spojenom postupku sa razmatranjem suštine, odnosno da je razmotri u tom

kontekstu. Rumunska Vlada je tvrdila da je neophodno analizirati sve obaveze Moldavije u kontekstu međunarodnih sporazuma, kako bi se procenilo kako je Moldavija izabrala da u praksi realizuje prava zajamčena Konvencijom. Rumunska Vlada se pozvala na doslednu sudsku praksu Suda u tom smislu da se Konvencija ne može tumačiti u vakuumu i da treba obratiti pažnju i na druge relevantne instrumente međunarodnog prava (na primer, *Emonet and Others v. Switzerland*, no. 39051/03, stav 65, ECHR 2007-XIV; i *Al-Adsani v. the United Kingdom* [GC], no. 35763/97, stav 55, ECHR 2001-XI). Na taj način je, po mišljenju rumunske vlade, veće ispravno ukazalo na obaveze koje je Moldavija preuzela na evropskom nivou smatrajući ih relevantnima za svoju analizu ograničenja uvedenih Zakonom br. 273. U tom smislu, rumunska Vlada je primetila da je Moldavija ratifikovala ECN ne izrazivši nijednu rezervu, kao i da obaveza država ugovornica da u dobroj veri izvršavaju međunarodne ugovore čije su potpisnice predstavljaju temeljno načelo međunarodnog prava.

## 2. Ocena Suda

131. Sud primećuje da prigovor koji država iznosi *ratione materiae* nije iznet ranije, u fazi razmatranja prihvatljivosti, te je stoga novi prigovor. Međutim, Sud konstatuje da je prigovor o inkompatibilnosti *ratione materiae* prigovor koji se tiče nadležnosti Suda i podseća da je Sud dužan da u svakoj fazi ispita ima li nadležnost u datom predmetu. Usled toga ne može se smatrati da je Država sprečena (*estoppel*) da iznese taj prigovor u ovoj fazi (vidi, *mutatis mutandis*, *Blečić protiv Hrvatske*, gore navedeno, stav 67).

132. Kao i stranke, i Sud smatra da je prigovor tesno povezan sa suštinom predstavke ovog podnosioca. Zato će se on pozabaviti tim prigovorom prilikom razmatranja suštine, koje sledi.

## D. Zaključak

133. Predstavka ne može biti odbačena kao inkompatibilna *ratione materiae* sa odredbama Konvencije; ni zbog pitanja iscrpljenosti unutrašnjih pravnih lekova, niti zbog odsustva statusa žrtve. S tih razloga, Sud odbacuje prethodne primedbe tužene države, sa izuzetkom prigovora u vezi sa inkompatibilnošću *ratione materiae*, koji se spaja sa razmatranjem suštine.



## II NAVODNO KRŠENJE ČLANA 3 PROTOKOLA BR. 1 UZ KONVENCIJU

### A. Zaključci veća

134. Veće je prihvatilo da su sporne odredbe jasno formulisane i da teže legitimnom cilju obezbeđivanja lojalnosti narodnih poslanika državi Moldaviji. Međutim, veće smatra da su sredstva koja su primenjena u cilju obezbeđivanja lojalnosti narodnih poslanika državi bila nesrazmerna. Zato je ovde došlo do kršenja člana 3 Protokola br. 1.

135. U svojoj proceni srazmernosti mere, veće je uzelo u obzir praksu drugih država-članica Saveta Evrope i druge metode koje je Država imala na raspolaganju za obezbeđivanje lojalnosti narodnih poslanika, kao što je zahtev poslanicima da polože zakletvu. Veće je takođe razmotrilo odredbe ECN i komentare ECRI i Venecijanske komisije na novi zakon. Čak i u specifičnom kontekstu političkog razvoja u Moldaviji, veće nije bilo ubeđeno da se može opravdati zabrana licima sa višestrukim državljanstvom da budu narodni poslanici, posebno imajući u vidu činjenicu da je tako dalekosežno ograničenje bilo uvedeno otprilike godinu dana pre opštih izbora.

### B. Podnesci stranaka

#### *1. Država Moldavija*

136. Država je kroz prethodna zapažanja objasnila da je sve što je traženo po osnovu Zakona br. 273 bilo da pojedinac dokaže da je započeo postupak odricanja od državljanstva bilo koje druge države (vidi gore, stav 79). Sem toga, kao što je gore već istaknuto (vidi stav 98), od trenutka kada je Ustavni sud verifikovao jedan poslanički mandat, nije postojao mehanizam kojim bi taj mandat mogao da bude ukinut: zakon ne sadrži nijednu odredbu koja bi predviđala takav postupak.

137. Država je ponovo istakla u svojim podnescima dostavljenim veću da je to mešanje bilo zakonito i da je težilo legitimnim ciljevima obezbeđivanja lojalnosti, odbrane nezavisnosti i postojanja države i garantovanja bezbednosti države. Država je ukazala na zaključke Ustavnog suda u pogledu usklađenosti zakona sa Ustavom Moldavije i međunarodnim konvencijama (vidi stav 55, gore). Država je osporila zaključak Veća o tome da ta mera nije bila srazmerna, tvrdeći da veće nije pridalo odgovarajuću težinu njenim podnescima o specijalnom istorijskom kontekstu Moldavije koji, po mišljenju Države, nužno nalaže da se licima koja imaju dvojno državljanstvo ograniči mogućnost da postanu članovi Parlamenta. Ukazala je, takođe, da je u vreme kada je ECN ratifikovana

1999. broj Moldavaca sa dvojnim državljanstvom bio beznačajan, budući da prema zakonu koji je važio u to vreme, dvojno državljanstvo nije bilo dopušteno (vidi gore, stav 22). S tih razloga se nije smatralo da je potrebna bilo kakva rezerva u odnosu na član 17. Država je još objasnila da 1999. Moldavija nije bila parlamentarna republika kakva je danas, već je bila polupredsednička republika. Zakonodavno telo zato danas ima veću ulogu u državi nego što je to tada bio slučaj. Iako druge države-članice Saveta Evrope koje zabranjuju licima sa dvojnim državljanstvom da budu poslanici - Azerbejdžan, Litvanija i Malta - nisu ratifikovale ECN, a Bugarska je izrazila rezervu u odnosu na član 17, Moldavija može jednostavno da se odrekne ECN i da je potom, ako to želi, ponovo ratifikuje, uz izražavanje rezerve u odnosu na član 17. Na taj način bi se našla u istoj poziciji u kojoj je Bugarska.

138. Država je takođe kritikovala veće zbog toga što nije pridalo značaj činjenici da Moldavija nije podnela nacrt zakona na razmatranje relevantnim međunarodnim vlastima i nije prihvatila preporuke ECRI i Venecijanske komisije (vidi gore, stavovi 40, 45 i 51). Pozivajući se na predmet *Bojčenko protiv Moldavije* (*Boicenco v. Moldova*, no. 41088/05, 11. jula 2006), Država je istakla da je sud u prošlosti ustanovio da postoji kršenje čak i tamo gde je zakon o kome je reč podnet na uvid ekspertima Saveta Evrope i bio izmenjen i dopunjen da bi se usaglasio s njihovim preporukama. Nasuprot tome, u predmetu *Jumak i Sadak protiv Turske* (*Yumak and Sadak v. Turkey* [GC], no. 10226/03, 8. jula 2008), to što Turska nije prihvatila preporuke eksperata Saveta Evrope nije uticalo na Sud da konstatuje kršenje Konvencije. Država je takođe osporila značaj izveštaja Venecijanske komisije, s obzirom da nije objavljen do datuma usvajanja zakona.

139. Što se tiče drugih metoda za obezbeđivanje lojalnosti koje veće predlaže, Država tvrdi da je zakletva nedovoljna, budući da je svako lice koje ima dvojno državljanstvo od kojih je jedno moldavsko takođe položilo zakletvu i toj drugoj državi čije državljanstvo ima. Prema tome, zakletva je samo deklaratorna i nedovoljno delotvorna za obezbeđivanje lojalnosti.

140. Konačno, Država ističe da 21 od ukupno 101 lica koliko ih je izabrano za narodne poslanike na izborima u aprilu 2009. ima dvojno državljanstvo. Država tvrdi da je to podstaklo ozbiljnu zabrinutost u pogledu moldavske nezavisnosti, bezbednosti i državnosti.

141. Država je pozvala Sud da zaključi kako u ovom predmetu nije došlo do kršenja člana 3 Protokola br. 1.

## 2. Podnosilac predstavke

142. Podnosilac predstavke je naveo da su ograničenja sadržana u Zakonu br. 273 prekršila njegovo pravo da se kandiduje na slobodnim izborima koji obezbeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izbora zakonodavnih tela. On je tvrdio da su zahtevom da započne postupak

odricanja od svog rumunskog državljanstva, kako bi mogao da zauzme svoje poslaničko mesto, osujećena njegova prava zajamčena članom 3 Protokola br. 1 u tolikoj meri da se nanese šteta samoj suštini tih prava i da se ona liše delotvornosti, budući da pravo lica da se kandiduje postaje obesmišljeno bez prava tog istog lica da obavlja funkciju poslanika onda kada bude izabrano za člana Parlamenta (pozvao se na *M v. the United Kingdom* (dec.), no. 10316/83, 7. marta 1984).

143. Podnosilac predstavke je ponovio svoju pritužbu da Zakon br. 273 ne ispunjava zahteve zakonitosti zbog toga što je u neskladu sa odredbama Ustava i ECN, koju je Moldavija ratifikovala 1999. i koja je stoga deo međunarodnog pravnog poretka (vidi gore, stavove 71 do 73).

144. Podnosilac predstavke je sem toga naveo da Zakon br. 273 ne teži legitimnom cilju, zato što cilj obezbeđivanja lojalnosti prema Moldaviji nije istinski motiv koji leži u pozadini donošenja novog zakona. Kao primer je naveo to da je gđa Larisa Savga ponovo imenovana za člana Vlade posle aprilskih izbora, iako je dobro poznato da ona takođe ima i rumunsko državljanstvo. On se pozvao i na nepotvrđene izveštaje u štampi o tome da je bivši predsednik Moldavije, g. Voronjin, imao i rusko državljanstvo dok je bio predsednik i da je dobio rusku penziju. Pozivajući se na zaključke nezavisnih analitičara, podnosilac predstavke je tvrdio da posedovanje dvojnog državljanstva ne dovodi do toga da moldavski državljani postanu u manjoj meri patriote.

145. Konačno, podnosilac predstavke je tvrdio da je zakon nesrazmeran, proizvoljan i antidemokratski. On je tvrdio da Konvencija mora biti tumačena na način koji čini da u njoj sadržana prava budu praktična i delotvorna. U tom smislu, treba je čitati kao celinu i na način koji podstiče unutrašnju konzistentnost između različitih odredaba Konvencije. Pritom moraju biti uzeta u obzir relevantna pravila i načela međunarodnog prava. Svaki konsenzus koji se pojavi među evropskim državama relevantan je činilac za razmatranje pred Sudom (vidi *Demir and Baykara v. Turkey*, gore navedeno, stavovi 66 do 85). Primenom tih načela, podnosilac predstavke je zaključio da Sud ne treba da ignoriše obaveze koje je Vlada preuzela po osnovu ECN kada ocenjuje srazmernost ograničenja po članu 3 Protokola br. 1. Isto važi i za preporuke i zaključke drugih međunarodnih organizacija. Podnosilac predstavke je takođe ukazao na činjenicu da je Moldavija jedina članica Saveta Evrope koja dozvoljava višestruko državljanstvo, ali onima koji takvo državljanstvo imaju zabranjuje da se kandiduju na nacionalnim izborima. Tvrdio je da to svedoči o odsustvu međunarodnog prihvatanja takvog pristupa države Moldavije.

146. Podnosilac predstavke je sem toga izneo stav da je nesrazmerno to što je Država ograničila pravo na funkciju poslanika samo na one pojedince koji imaju isključivo moldavsko državljanstvo, u svetlosti vlastite ranije politike da podstiče moldavske državljane da stiču druga državljanstva. Država je priznala da je znatan broj Moldavaca stekao drugo državljanstvo

iz socijalnih i ekonomskih razloga (vidi gore, stav 39) što je činjenica koja, po mišljenju podnosioca predstavke, čini da nova državna politika postane u još većoj meri nesrazmerna. On je naglasio da Država nije stavila na uvid nijedan primer iz koga bi se videlo da dvojni državljani predstavljaju pretnju po bezbednost ili nezavisnost Moldavije. Po mišljenju podnosioca predstavke, postojanje sankcija za izdaju dovoljno je sredstvo za sprečavanje nelojalnosti. U svakom slučaju, mogućnost pristupa poverljivim informacijama zavisi od bezbednosne provere a potvrdu o bezbednosnoj proveri daju tajne službe tek posle temeljite istrage.

147. Konačno, podnosilac predstavke je kritikovao činjenicu da je novi zakon usvojen manje od godinu dana pre izbora održanih 5. aprila 2009. On je tvrdio da srazmernost zakona treba ocenjivati u opštem kontekstu izborne reforme u Moldaviji, uključujući tu i odluku o povišenju praga za ulazak u Parlament sa četiri na šest procenata i odredbu o zabrani izbornih blokova (koalicija) (vidi gore, stav 37). Izborni rezultati od 5. aprila 2009. posvedočili su da je ovaj novi zakon uglavnom pogodio opoziciju, budući da se odnosio na 21 od 41 pripadnika opozicije (vidi gore, stav 59). Primer gđe Savga (vidi gore, stav 144) dokaz je proizvoljne primene novog zakona. Prema navodima podnosioca predstavke, za Sud je relevantno to da li je posledica pravila prema kojima se održavaju izbori to da se jedna grupa ljudi isključuje iz učešća u političkom životu zemlje, da li se nesaglasnosti i nepodudarnosti prouzrokovane određenim izbornim sistemom mogu smatrati proizvoljnim ili onima koji predstavljaju zloupotrebu i da li sistem teži da favorizuje jednu političku stranku nad drugom (pozivajući se, *inter alia*, na *Aziz v. Cyprus*, no. 69949/01, stav 28, ECHR 2004-V; i *Yumak and Sadak v. Turkey*, gore navedeno, stav 121). Podnosilac predstavke je izneo stav da je pravi cilj koji leži u pozadini izborne reforme nastojanje da se smanje izborni izgledi opozicione stranke kao i da je Zakon br. 273 zato proizvoljan i predstavlja zloupotrebu.

### 3. Rumunska Vlada

148. Rumunska Vlada je osporila legalnost Zakona br. 273. Tvrdila je da Zakon nije predvidljiv s obzirom na činjenicu da nije bio jednoobrazno primenjen kao i da se njegove odredbe mogu različito tumačiti.

149. Rumunska vlada je, sem toga, tvrdila da se na osnovu ispitivanja zakona koji su na snazi u raznim zemljama-članicama Saveta Evrope može ustanoviti minimalni evropski standard i da taj standard ne postavlja kao uslov za izbor za člana Parlamenta posedovanje jednog jedinog državljanstva. Za razliku od drugih zemalja-članica Saveta Evrope koje zabranjuju licima sa dvojnim državljanstvom da budu poslanici, Moldavija je odabrala da preuzme sve obaveze koje proističu iz ECN. Činjenica da je Moldavija odabrala da promeni svoj stav u pogledu mogućnosti i sticanja dvojnog državljanstva ne oslobađa je obaveze poštovanja svega onoga što je preuzela po ECN. Rumunska vlada je naglasila da član 4 moldavskog

Ustava propisuje da u slučaju neslaganja između međunarodnih konvencija o zaštiti ljudskih prava koje je Moldavija potpisala, s jedne, i unutrašnjeg zakonodavstva, s druge strane, preovlađuju međunarodne mere (vidi gore, stav 71). Sem toga, član 25 Zakona o državljanstvu Republike Moldavije propisuje da državljani Moldavije koji takođe imaju državljanstvo neke druge države imaju ista prava i obaveze kao ostali državljani Moldavije (vidi stav 75, gore).

150. Rumunska Vlada je takođe istakla da je, oko 17 godina pošto je Moldavija stekla nezavisnost, tužena država iznela tvrdnju da postoji rizik po njenu nezavisnost, a da za to nije pružila nijedan dokaz. Rumunska Vlada je naglasila da nije ustanovljena nikakva uzročno-posledična veza između dvojnog državljanstva i navodne opasnosti po nezavisnost države, kao i da nije predložen nijedan primer slučaja u kome bi dvojni državljanin počinio akte koji podrivaju nezavisnost ili nacionalnu bezbednost.

151. Rumunska vlada je takođe tvrdila da zakon o kome je reč ne teži legitimnom cilju. Ona nije osporila da zaštita nezavisnosti i nacionalne bezbednosti države može biti legitimni cilj koji treba razmotriti u kontekstu istorijske i političke predistorije države o kojoj je reč. Rumunska Vlada je, međutim, osporila tvrdnju tužene države da istorijsko-politička situacija u Moldaviji čini da taj cilj u ovom predmetu bude legitiman. Sem toga, rumunska Vlada je istakla da jedan broj zakona usvojenih između 1991. i 2000. nije postavio kao uslov za kandidovanje za određene javne dužnosti posedovanje jednog jedinog državljanstva. Kao primer naveden je Zakon br. 720 od 18. septembra 1991, kojim su uređeni predsednički izbori. Rumunska Vlada je, pozivajući se na predmet *Ždanoka protiv Letonije* (*Ždanoka v. Latvia* [GC], no. 58278/00, stav 135, ECHR 2006-IV i *Adamsons v. Latvia*, no. 3669/03, stav 123, 24. juna 2008), tvrdila da čak i ako je uslov za posedovanje samo jednog državljanstva mogao biti opravdan u prvim godinama posle sticanja nezavisnosti Moldavije, sa protokom vremena i konsolidovanjem demokratije taj uslov više nije mogao biti opravdan. Zato je teško shvatiti poziciju Moldavije, koja je na izborima za tri parlamentarna saziva dopuštala da lica sa višestrukim državljanstvom postanu poslanici, ali koje je sada, oko 17 godina kasnije, zaključila da posedovanje drugog državljanstva predstavlja veliku opasnost za Moldaviju i izjednačava dvojno državljanstvo sa izdajom. Rumunska Vlada je tvrdila da cilj obezbeđivanja lojalnosti Državi treba ostvariti uvođenjem sankcija za ponašanje koje nanosi štetu nacionalnim interesima, a ne tako što će se ograničiti pristup izvesnim javnim funkcijama za lica sa višestrukim državljanstvom.

152. Kada je reč o srazmernosti, rumunska Vlada još jednom naglašava značaj poštovanja minimalnog evropskog standarda koji ne postavlja kao uslov za izbor za člana Parlamenta posedovanje samo jednog državljanstva. Sem toga, izveštaji koje su objavili ECRI i Venecijanska komisija (vidi stavove 45 i 51 gore), a koji, kako je pokazano u predmetu *Štukatur*

*protiv Rusije (Shtukaturv v. Russia*, no. 44009/05, stav 95, 27. marta 2008) jesu relevantan činilac u razmatranju Suda, podržavaju tvrdnju da postoji zajednički evropski standard u izbornim pitanjima. Ti izveštaji su važni i sa stanovišta imanentno vrednosti izraženog mišljenja - a to je mišljenje nepristrasnih pravnih eksperata - i upravo zbog težine koju im pridaju Sud i drugi organi Saveta Evrope.

153. Rumunska Vlada je zaključila da je Moldavija prekoračila svoje unutrašnje polje slobodne procene u ovoj oblasti. U tom smislu, nije dovoljno samo to što je podnosiocu predstavke bilo dozvoljeno da se kandiduje. Da bi pravo bilo delotvorno, on je morao da bude u položaju da zauzme svoje poslaničko mesto (pritom se pozvala na predmet *M protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, gore naveden). Usvajanje Zakona br. 273 nanelo je štetu samoj suštini prava zajamčenih članom 3 Protokola br. 1, učinivši ta prava teorijskima i iluzornima. U zaključku, rumunska Vlada je pozvala Sud da podrži zaključak veća o tome da je došlo do kršenja tog člana.

### C. Ocena Suda

#### 1. Opšta načela

154. Sud je dosledno naglašavao i naglašava značaj člana 3 Protokola br. 1 u delotvornoj demokratiji i, kao posledicu, njegov prevashodni značaj u sistemu Konvencije. U predmetu *Jumak i Sadak protiv Turske*, gore navedenom, stav 105, Sud je naglasio da su prava zajamčena članom 3 Protokola br. 1 od presudnog značaja za uspostavljanje i održavanje temelja delotvorne i sadržajne demokratije u kojoj postoji vladavina prava. U predmetu *Matje-Moen i Klerfejt protiv Belgije (Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium)*, 2. marta 1987, stav 47, Series A no. 113), kao i u *Lingens protiv Austrije (Lingens v. Austria)*, 8. jula 1986, stavovi 41 i 42, Series A br. 103, Sud je stao na stanovište da slobodni izbori i sloboda izražavanja, a prvenstveno sloboda političke diskusije, čine temelj svake demokratije.

155. U sudskoj praksi Suda pravi se razlika između aktivnog aspekta člana 3 Protokola br. 1, koji se odnosi na pravo glasanja (aktivno biračko pravo) i pasivnog biračkog prava, to jest, prava da se pojedinac kandiduje na izborima (vidi *Ždanoka protiv Letonije*, gore navedeno, stavovi 105 i 106). Ovaj slučaj prvenstveno se odnosi na taj drugi aspekt. Međutim, kao što je gore već istaknuto (vidi stav 108), zabrana licima koja imaju višestruko državljanstvo da obavljaju funkciju poslanika može takođe imati i sekundarni uticaj na način na koji biračko telo ostvaruje pravo glasa u Moldaviji.

156. Što se tiče pasivnog aspekta člana 3 Protokola br. 1, Sud je naglasio znatnu slobodu koju države-članice imaju kod utvrđivanja kriterijuma koji

se moraju ispuniti da bi lice moglo da se kandiduje. U predmetu *Ždanoka protiv Letonije*, gore navedenom u stavu 106, Sud je objasnio da:

“iako [kriterijumi] imaju zajednički koren u potrebi da se obezbedi i nezavisnost izabраних predstavnika i sloboda izbora birača, ti kriterijumu se razlikuju u zavisnosti od istorijskih i političkih činilaca karakterističnih za svaku pojedinačnu zemlju-članicu. Raznovrsnost situacija koje se sreću u biračkim telima i izbornom zakonodavstvu mnogobrojnih zemalja-članica Saveta Evrope pokazuje svu raznovrsnost mogućih pristupa u ovoj oblasti. S tih razloga, u smislu primene člana 3, svako izborni zakonodavstvo mora se sagledavati u svetlosti političkog razvoja date zemlje.”

157. Slično tome, u predmetu *Potkolzina protiv Letonije* (*Podkolzina v. Latvia*, no. 46726/99, stav 33, ECHR 2002-II), Sud je primetio da se u smislu primene člana 3, svako izborni zakonodavstvo mora sagledavati u svetlosti političkog razvoja u datoj zemlji, tako da odlike koje bi bile neprihvatljive u kontekstu jednog sistema mogu biti opravdane u kontekstu drugog sistema. Međutim, Sud je naglasio da je unutrašnje polje slobodne procene država u tom pogledu ograničeno obavezom poštovanja osnovnog načela člana 3 Protokola br. 1, onog koje govori o “slobodnom izražavanju mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tela” (vidi takođe *Matje-Moen i Klerfejt protiv Belgije*, gore navedeno, stav 47; i *Melničenko protiv Ukrajine* (*Melnychenko v. Ukraine*), no. 17707/02, stav 55, ECHR 2004-X).

158. Procenjujući ograničenja slobode tumačenja koje se priznaje državama, Sud je u predmetu *Aziz protiv Kipra*, gore navedenom, stav 28, primetio sledeće:

“Iako ... države uživaju znatnu slobodu kada je reč o tome da u sklopu svog ustavnog poretka uspostave pravila kojima se uređuju parlamentarni izbori i sastav parlamenta i ... relevantni kriterijumi se mogu razlikovati u zavisnosti od političkih i istorijskih činilaca specifičnih za svaku državu, ta pravila ne smeju biti takva da isključuju neka lica ili grupe lica iz učešća u političkom životu zemlje i, pre svega, u izboru zakonodavnih tela, što je pravo koje jemče i Konvencija i ustavi svih visokih strana ugovornica.”

159. Primenjujući ta načela, Sud je u predmetu *Ždanoka protiv Letonije*, gore navedenom, stavovi 119 do 135, stao na stanovište da istorijski razlozi mogu opravdati ograničenja prava koja se uvode radi zaštite integriteta demokratskog procesa time što se, u datom slučaju, isključuju oni pojedinci koji su aktivno učestvovali u pokušajima svrgavanja novouspostavljenog demokratskog režima. Međutim, Sud je sugerisao da nema mnogo izgleda da takva ograničenja budu kompatibilna (s Konvencijom) ako se budu primenjivala i mnogo godina kasnije, u tački kada to opravdanje za njihovu primenu i pretnje koje se njima nastoje izbeći više ne budu relevantni. Potom je, u predmetu *Adamsons protiv Letonije*, gore navedenom, stavovi 123 do 128, Sud naglasio da je, kako je vreme proticalo, postalo teže opravdati opšta ograničenja izbornih prava. Umesto toga mere bi trebalo da budu “individualizovane” da bi se moglo rešavati pitanje stvarne opasnosti koju predstavlja neki identifikovani pojedinac.

160. U predmetu *Herst protiv Ujedinjenog Kraljevstva (Hirst v. the United Kingdom) (no. 2)* [GC], no. 74025/01, stav 62, ECHR 2005-IX, Sud je uopštenije primetio da svi uslovi koji se postavljaju u vezi sa ostvarivanjem prava zajamčenih članom 3 Protokola br. 1 moraju odražavati, ili ne smeju biti u suprotnosti sa njom, brigu za održavanje integriteta i delotvornost izbornog procesa sve u cilju identifikovanja volje naroda kroz opšte pravo glasa.

161. Konačno, bez obzira na široko unutrašnje polje slobodne procene koje je državama dozvoljeno u ovoj oblasti, Sud je u mnogobrojnim prilikama naglasio da je on taj koji na kraju utvrđuje da li su ispunjeni zahtevi člana 3 Protokola br. 1. U tom smislu, Sud mora da se uveri da uslovi nisu takvi da osujećuju prava o kojima je reč u tolikoj meri da nanose štetu samoj njihovoj suštini i lišavaju ih delotvornosti; da su postavljeni u težnji ka ostvarivanju legitimnog cilja; i da sredstva koja su pritom primenjena nisu nesrazmerna (vidi, na primer *Herst protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, gore navedeno stav 62; i *Jumak i Sadak protiv Turske*, gore navedeno, stav 109).

## 2. *Primena opštih načela na ovaj predmet*

162. Sud podseća da je utvrdio da podnosilac predstavke može sebe predstaviti kao žrtvu Zakona br. 273 (vidi stav 111, gore). Sud dalje primećuje da je podnosilac predstavke izabran za narodnog poslanika i na izborima u aprilu 2009. i na izborima u julu 2009. (vidi stavove 59 i 66, gore). Da bi Ustavni sud verifikovao njegov mandat, od njega se tražilo da započne postupak odricanja od rumunskog državljanstva (vidi gore, stavove 60 i 61, kao i 66). Prema tome, Sud smatra da je u ovom slučaju došlo do mešanja u prava podnosioca predstavke prema članu 3 Protokola br. 1. Takvo mešanje će predstavljati kršenje ako ne bude ispunilo zahteve zakonitosti, ako ne bude izraz težnje legitimnom cilju i ako ne bude bilo srazmerno.

### a. **Zakonitost**

163. Sud konstatuje da je zabrana mnogobrojnim državljanima da obavljaju dužnost poslanika, koja je sadržana u Zakonu br. 273, jasno formulisana. Čim je usvojen, Zakon je objavljen u Službenom listu. Prema tome, Sud je uveren da sporni Zakon ispunjava zahteve predvidljivosti. Iako se čini da postoji nesklad između Zakona i člana 17 ECN, koja je po moldavskom Ustavu postala deo unutrašnjeg pravnog poretka i ima prednost u odnosu na nacionalno zakonodavstvo (vidi gore, stavovi 71 do 73), Sud ne smatra da je neophodno da rešava ovu koliziju normi koja se ukazuje na prvi pogled. Međutim, Sud će detaljnije razmotriti uticaj ECN u svome ispitivanju srazmernosti preduzetih mera..



**b. Legitimni cilj**

164. Za razliku od članova 8, 9, 10 i 11 Konvencije, član 3 Protokola br. 1 sam po sebi ne sadrži spisak ciljeva koji se mogu smatrati legitimnima u smislu tog člana. Postoji nekoliko ciljeva na koje se Država pozvala želeći da opravda zabranu uvedenu Zakonom br. 273 - obezbeđivanje lojalnosti, odbrana nezavisnosti i postojanje države i garantovanje bezbednosti države. Sud primećuje da je Ustavni sud zaključio da je cilj kome se težilo zabranom bilo obezbeđivanje lojalnosti poslanika državi i zaključio je da bi dozvoljavanje članovima parlamenta da zadrže dvojno državljanstvo bilo u suprotnosti sa ustavnim načelom nezavisnosti poslaničkog mandata, državnog suvereniteta, nacionalne bezbednosti i neodavanja poverljivih informacija (vidi stav 56, gore). Zamenik ministra pravde, objašnjavajući cilj predloženog zakona, kazao je da bi moglo doći do sukoba interesa u slučajevima kada moldavski državljani imaju političke i pravne obaveze prema drugim državama, već samom činjenicom da imaju drugo državljanstvo (vidi gore, stav 39).

165. Što se tiče cilja obezbeđivanja lojalnosti, što je pojam koji pominju sve stranke u svojim podnescima Sudu (vidi stavove 137, 144 i 151, gore) Sud primećuje da "lojalnost", kako je pominju stranke u nameri da opravdaju uvođenje zabrane, nije jasno definisana i stranke pritom nisu navele nikakvo objašnjenje sadržaja tog pojma. Međutim, čini se da su stranke saglasne u pogledu toga da je lojalnost u ovom kontekstu povezana sa postojanjem i nezavisnošću države i sa pitanjima nacionalne bezbednosti. Zakletva na vernost koju polažu moldavski državljani koji naturalizacijom ili reakvizicijom stiču moldavsko državljanstvo dalje ukazuje na potrebu za poštovanjem Ustava i zakona države i za uzdržavanjem od akcija koje bi mogle ugroziti interese i teritorijalni integritet države (vidi gore, stav 76).

166. Sud bi, sa svoje strane, želeo da na samom početku napravi razliku između lojalnosti državi i lojalnosti vladi. Dok potreba za obezbeđivanjem lojalnosti državi zaista može predstavljati legitimni cilj koji opravdava ograničenje izbornih prava, ova druga lojalnost, lojalnost vladi, to ne može. U demokratskoj državi koja je čvrsto opredeljena za vladavinu prava i poštovanje osnovnih prava i sloboda, jasno je da je osnovna uloga članova parlamenta, a pre svega članova parlamenta iz redova opozicionih stranaka, da predstavljaju biračko telo time što se staraju za odgovornost vlade koja vrši vlast u zemlji i što ocenjuju njenu politiku. Sem toga, težnja ka ostvarivanju različitih, povremeno i dijametralno suprotnih ciljeva nije samo prihvatljiva nego je i neophodna kako bi se podsticao pluralizam i kako bi građani dobili mogućnost izbora onoga što odražava njihove političke stavove. Kako je Sud još ranije istakao, zaštita mišljenja i slobode izražavanja tih mišljenja jedan je od ciljeva sloboda zajamčenih Konvencijom, a pre svega članovima 10 i 11. To načelo je utoliko važnije u odnosu na članove parlamenta s obzirom na suštinsku ulogu koju oni imaju u obezbeđivanju pluralizma i valjanog funkcionisanja demokratije (vidi,

kada je reč o važnosti slobode izražavanja za političke stranke u celini, predmet *Refah Partisi (Partija blagostanja) i ostali protiv Turske (Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 i 41344/98, stav 88, ECHR 2003-II).

167. Kada je reč o tome kakva se lojalnost traži od poslanika u odnosu na državu, Sud smatra da ta lojalnost u načelu obuhvata poštovanje ustava zemlje, zakona, institucija, nezavisnosti i teritorijalnog integriteta. Međutim, pojam poštovanja u tom kontekstu mora biti ograničen na to da se zahteva da se svakoj želji da se unesu promene u bilo koji od tih aspekata mora težiti u skladu sa zakonima države. Svako drugo mišljenje podrilo bi mogućnost poslanika da zastupaju stavove svojih birača, posebno manjinskih grupa. Sud je još ranije naglasio da nema opravdanja za osujećivanje neke političke grupe samo zato što ona nastoji da u javnosti raspravlja o položaju dela stanovnika države i da učestvuje u nacionalnom političkom životu kako bi, u skladu sa demokratskim pravilima, iznašla rešenja koja mogu da zadovolje sve zainteresovane strane. Slično tome, u ovom slučaju, činjenica da jedan moldavski poslanik koji ima dvojno državljanstvo može želiti da sprovodi politički program za koji neki smatraju da je inkompatibilan sa sadašnjim načelima i strukturama moldavske države ne čini taj program inkompatibilnim sa pravilima demokratije. Temeljni je aspekt demokratije to da ona mora dopustiti da se predlažu i raspravljaju različiti politički programi, čak i ako oni dovode u pitanje način na koji je država trenutno organizovana, pod uslovom da ne nanose štetu samoj demokratiji (vidi *Socijalistička partija i ostali protiv Turske (Socialist Party and Others v. Turkey*, 25. maja 1998, stavovi 45 i 47, *Reports* 1998-III; i *Manole and Others v. Moldova*, no. 13936/02, stav 95, ECHR 2009-...).

168. Imajući ovo na umu, Sud će sada razmotriti da li je mera o kojoj je u ovom slučaju reč stvarno imala za cilj obezbeđivanje lojalnosti državi kako to tvrdi tužena Država. U tom smislu, Sud primećuje da je Zakon br. 273 treći aspekt paketa izborne reforme, čije se ostale mere sastoje od povišenja izbornog cenzusa i od zabrane izbornih blokova (koalicija) (vidi gore, stav 37). Sve predložene mere pogubno su se odrazile na opoziciju, kojoj je i ranije bilo teško da obezbedi dovoljno glasova da bi mogla da pređe cenzus za ulazak u Parlament i uspela je da to učini tek kroz formiranje izbornih blokova (vidi gore, stavovi 31 i 33). Rezultati izbora održanih u aprilu 2009, na kojima je od sto jednog izabranog poslanika na dvadeset jednog negativno uticao Zakon br. 273 a svi ti poslanici - njih 21 - pripadaju opozicionim poslanicima (vidi gore, stav 59), pokazuju nesrazmerno dejstvo novog zakona. Tvrdnja podnosioca predstavke da zakon iz svog polja dejstva isključuje stanovnike Pridnjestrovlja, od kojih veliki broj ima rusko državljanstvo, izaziva dodatnu zabrinutost u pogledu istinskog cilja ovog Zakona (međutim, vidi dole, stav 187), u pogledu dvosmislenosti u vezi sa ovim izuzetkom od dejstva zakona). Konačno, Sud smatra da je značajno to što su izmene i dopune uvedene manje od godinu

dana pre opštih izbora (vidi stav 44, gore). Posle izbora održanih u aprilu 2009, u izbornom zakonodavstvu uneta je još jedna izmena i dopuna, koju su opet kritikovale opozicione stranke kao amandman koji ima za cilj poboljšanje izgleda vladajuće partije i njenih političkih saveznika (vidi gore, stav 63). U tom smislu, Sud se poziva na kodeks (dobre) prakse Venecijanske komisije, koji upozorava na opasnost da česte promene izbornog zakonodavstva ili promene koje se uvode pred izbore mogu biti shvaćene, svejedno da li opravdano ili ne, kao pokušaj manipulacije izbornim zakonima u korist stranke na vlasti (vidi gore, stav 86). Takođe je značajno to što su Monitoring komitet i Parlamentarna skupština Saveta Evrope izrazili zabrinutost zbog promena izbornog zakonodavstva, koje su, po njihovom mišljenju, ograničile mogućnosti političkih stranaka da delotvorno učestvuju u političkom procesu i na taj način su oslabile pluralizam (vidi stavove 47 i 49-50, gore).

169. Kada vlasti uvode značajna ograničenja prava glasa ili kandidovanja na izborima, a posebno tamo gde se takve promene uvode neposredno pred održavanje izbora, Država je dužna da dostavi Sudu relevantne dokaze kojima će potkrepiti njihovu tvrdnju u pogledu nameravanog cilja osporene mere. Sem toga, u slučajevima kao što je ovaj, tamo gde mera ima značajan štetan uticaj na sposobnost opozicionih stranaka da delotvorno učestvuju u političkom procesu, još je kategoričiji zahtev da Država predoči dokaze kojima će posvedočiti da su amandmani uvedeni iz legitimnih razloga. U ovom slučaju, Država nije bila kadra da navede ni jedan jedini primer da je poslanik sa dvojnim državljanstvom ispoljio nelojalnost prema moldavskoj državi. Sem kratkog pominjanja u presudi Ustavnog suda koraka usmerenih ka podrivanju države Moldavije, veoma je malo objašnjenja, u celini gledano, dato za promenu izborne politike. Sem toga, čini se da ima dokaza da se ovaj zakon ne primenjuje jednoobrazno (vidi gore, stav 144).

170. U datim okolnostima, Sud nije sasvim ubeđen da je cilj ove mere bilo obezbeđenje lojalnosti poslanika Državi. Nije, međutim, neophodno da se donese zaključak o ovom pitanju, s obzirom na zaključke u vezi sa srazmernošću zabrane (vidi dole). Stoga Sud ostavlja otvoreno pitanje da li se zabranom licima sa višestrukim državljanstvom da obavljaju funkciju poslanika u parlamentu teži legitimnom cilju.

#### **c. Srazmernost**

171. Sud pre svega primećuje da veoma mali broj zemalja-članica Saveta Evrope zabranjuje licima sa dvojnim državljanstvom da postanu narodni poslanici (vidi gore, stav 87). Tri zemlje sem Moldavije, u kojoj postoji jasna zabrana, dve ne dopuštaju svojim državljanima da imaju dvojno državljanstvo. Sem toga, nijedna od tih država nije potpisala član 17 ECN (vidi gore, stav 89). Države bivše Jugoslavije, koje u većini imaju etnički raznorodno stanovništvo, sve dopuštaju dvojno državljanstvo barem

u nekim okolnostima, ali nijedna ne zabranjuje licima sa višestrukim državljanstvom da se kandiduju za parlament (vidi gore, stav 92).

172. Sud smatra da uporedni pregled prakse u zemljama-članicama Saveta Evrope ukazuje na to da postoji konsenzus o tome da tamo gde je dozvoljeno višestruko državljanstvo, ta činjenica ne treba da bude osnov za nemogućnost pojedinca da obavlja funkciju člana parlamenta, čak i tamo gde je stanovništvo etnički raznorodno i gde može postojati veliki broj poslanika sa višestrukim državljanstvom. Međutim, bez obzira na taj konsenzus, može biti opravdan i drugačiji pristup tamo gde postoje specijalni istorijski ili politički razlozi koji nalažu neophodnost restriktivnije prakse.

173. Sud naglašava specijalni položaj Moldavije, koja ima potencijalno veliki udeo pojedinaca sa dvojnim državljanstvom i tek je relativno nedavno postala nezavisna. Sud smatra da je u svetlosti moldavske istorije (vidi stavove 11 do 18, gore), verovatno postojao specijalni interes za to da se obezbedi, posle proglašenja nezavisnosti 1991. godine, da budu preduzete mere koje ograničavaju svaku pretnju nezavisnosti i bezbednosti moldavske države, kako bi se osigurala stabilnost i kako bi se omogućilo uspostavljanje i jačanje krhkih demokratskih institucija. Sud primećuje da je, od ostalih država u regionu, u Rumuniji, koja dopušta dvojno državljanstvo, nedavno, tek 2003, ukinuta zabrana licima sa dvojnim državljanstvom da obavljaju poslaničku funkciju. Bugarska trenutno primenjuje isti pristup kao i Moldavija (vidi gore, stav 87). Ukrajina i dalje zabranjuje institut dvojnog državljanstva (vidi gore, stav 90). Ograničenje uvedeno Zakonom br. 273 mora biti ocenjeno uz obraćanje dužne pažnje na ovaj specijalni istorijsko-politički kontekst i iz njega proisteklo široko unutrašnje polje slobodnog odlučivanja koje država uživa (vidi *Ždanoka protiv Letonije*, gore navedeno, stav 121). S tih razloga, Sud ne isključuje mogućnost da je neposredno posle proglašenja nezavisnosti Moldavije 1991. godine mogla biti opravdana zabrana licima sa višestrukim državljanstvom da budu članovi parlamenta.

174. Međutim, Sud smatra da je značajno to da zabrana nije uvedena 1991, nego 2008, oko 17 godina pošto je Moldavija stekla nezavisnost i oko pet godina pošto je ublažila zakone kako bi dopustila dvojno državljanstvo. U datim okolnostima, Sud smatra da je argument po kome je ta mera bila neophodna da bi se zaštitili zakoni, institucije i nacionalna bezbednost Moldavije daleko manje ubedljiva. Kako bi bilo opravdano nedavno uvođenje opštih ograničenja biračkih prava, moraju biti navedeni izuzetno ubedljivi razlozi. Međutim, Država nije pružila objašnjenje toga zbog čega su se tek nedavno javile zabrinutosti u vezi sa lojalnošću dvojnih državljana i zbog čega te zabrinutosti nisu postojale onda kada je zakon prvi put menjan, da bi se uopšte dozvolilo dvojno državljanstvo. Država je tvrdila da su same brojke o kojima je reč - otprilike jedna petina aktuelnih poslanika ima dvojno državljanstvo ili je u procesu podnošenja zahteva za njegovo

dobijanje - dovoljne da opravdaju odabrani pristup (vidi gore, stav 140). Sud priznaje da su to značajne brojke. Međutim, on takođe naglašava da i veliki procenat građana takođe ima dvojno državljanstvo (vidi gore, stavovi 26 do 28), kao i da ti građani imaju pravo da ih zastupaju poslanici koji će odražavati njihove brige i političke stavove.

175. Sud se dalje poziva na svoju presudu u predmetu *Adamsons protiv Letonije*, navedenu gore u stavu 123, u kojoj je primetio da je, kako vreme prolazi, teže opravdavati opšta ograničenja izbornih prava. Sud je tu naglasio potrebu da se mere “individualizuju”, da se uzme u obzir stvarno ponašanje pojedinaca, a ne neka pretpostavljena opasnost ili pretnja koju predstavlja jedna grupa građana. U ovom slučaju, Sud smatra da postoje i druga sredstva za zaštitu moldavskih zakona, institucija i nacionalne bezbednosti. Sankcije za nezakonito ponašanje ili ponašanje koje ugrožava nacionalne interese verovatno će imati preventivno dejstvo i omogućiti da se nešto preduzme u odnosu na svaku pretnju koju predstavlja neki identifikovani pojedinac. Država nije sugerisala da je dozvola na osnovu bezbednosne provere kada je reč o pristupu poverljivim dokumentima neadekvatna za obezbeđivanje zaštite poverljivih i osetljivih informacija. Treba istaći da se obe te mere odnose na identifikovanje verodostojne pretnje interesima države u određenim okolnostima na osnovu konkretnih informacija, a ne na funkcionisanje pod uopštenom pretpostavkom da svi dvojni državljani predstavljaju pretnju po nacionalnu bezbednost i nezavisnost. Sud još jednom naglašava da je to pristup koji ima prednost onda kada je neposredna pretnja po demokratiju ili nezavisnost već prošla (vidi *Adamsons protiv Letonije*, gore navedeno, stav 125).

176. Sem toga, i u svakom slučaju, istorijsko-političke razloge treba sagledavati u širem kontekstu obaveza koje je Moldavija slobodno preuzela po osnovu ECN i preporuka i zaključaka relevantnih međunarodnih tela. Primereno je da se u tom kontekstu razmotri prigovor koji je tužena Država iznela *ratione materiae* (vidi stavove 131 i 132, gore). Sud naglašava da je on dosledno zauzimao stanovište da se moraju uzimati u obzir relevantni međunarodni instrumenti i izveštaji, a posebno oni koji potiču od organa Saveta Evrope, kako bi se protumačila jemstva Konvencije i kako bi se ustanovilo da li postoji zajednički evropski standard u datoj oblasti. Sud je taj koji odlučuje koje međunarodne instrumente i izveštaje smatra relevantnim i koliko im težinu pripisuje. Tamo gde postoji zajednički standard koji tužena Država nije ispunila, to može predstavljati relevantan razlog za Sud prilikom tumačenja odredaba Konvencije u konkretnim slučajevima (vidi, između ostalog, *Demir i Bajkara*, (*Demir and Baykara*) gore naveden, stavovi 85 i 86; i *Štukaturov protiv Rusije*, gore navedeno, stav 95). U ovom slučaju, Sud smatra da su odredbe ECN, zaključci i izveštaji ECRI i Venecijanske komisije (videti stavove 45 i 51, gore) kao i rezolucije Parlamentarne skupštine Saveta Evrope (vidi stavove 48 do 50, gore) relevantni za njegovu procenu toga da li je Zakon br. 273 srazmeran.

Posebno kada se poziva na ECN, Sud ne nastoji da ispita pravo podnosioca predstavke na posedovanje dvojnog državljanstva, već pravo tužene države da uvede ograničenja na njegovo pravo da zauzme svoje mesto posle izbora usled dvojnog državljanstva koje poseduje i usaglašenost svakog takvog ograničenja sa članom 3 Protokola br. 1.

177. Što se tiče sadržaja tih izveštaja i komentara, Sud primećuje da su Venecijanska komisija, ECRI, Parlamentarna skupština Saveta Evrope i Monitoring komitet bili jednoglasni u svojoj kritici te zabrane (vidi stavove 45 do 51, gore). Izražene su i zabrinutosti zbog diskriminatornog uticaja Zakona br. 273 kao i njegovog uticaja na sposobnost jednog broja političkih snaga da delotvorno učestvuju u političkom procesu. Sud sem toga uzima u obzir član 17 ECN i obavezu Moldavije, shodno tom članu, da obezbedi da moldavski državljani koji poseduju drugo državljanstvo imaju ista ona prava i dužnosti kakve imaju i ostali moldavski državljani (vidi gore, stav 85).

178. Konačno, Sud podseća da nijedno ograničenje biračkih prava ne sme biti takvo da isključi neka lica ili grupe lica iz učestvovanja u političkom životu zemlje (vidi gore, stav 158). U tom smislu, Sud naglašava nesrazmerno dejstvo Zakona na stranke koje su u vreme donošenja tog zakona bile u opoziciji (vidi stav 168, gore). Pluralizam i demokratija moraju se temeljiti na dijalogu i duhu kompromisa, koji nužno podrazumeva razne ustupke pojedinaca ili grupa pojedinaca, i ti ustupci su opravdani kako bi se održali i unapredili ideali i vrednosti demokratskog društva (vidi *Ujedinjena komunistička partija Turske i drugi protiv Turske (United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey)*, 30. januara 1998, stav 45, *Reports* 1998-I; i *Leyla Şahin v. Turkey* [GC], no. 44774/98, stav 108, ECHR 2005-XI). Kako bi se promovisao takav dijalog i razmena mišljenja koja je neophodna za delotvornu demokratiju, važno je da se opozicionim strankama obezbedi pristup političkoj sceni pod uslovima koji će im omogućiti da zastupaju svoje birače, da skrenu pažnju na ono što te birače zaokuplja i da brane njihove interese (vidi *Hrišćansko-demokratska stranka protiv Moldavije*, no. 28793/02, stav 67, ECHR 2006-II).

179. Sud mora posebno pomno ispitati svaku meru koja izgleda kao da dejstvuje isključivo, ili poglavito, na štetu opozicije, posebno tamo gde je ta mera takva da pogađa same izgledе opozicionih stranaka da u nekom trenutku u budućnosti steknu vlast. Restrikcije ovakve prirode osujećuju prava zajemčena članom 3 Protokola br. 1 u takvoj meri da nanose štetu samoj suštini tih prava i lišavaju ih njihove delotvornosti. Uvođenje zabrane u ovom slučaju kratko vreme pre izbora, u trenutku kada je procenat osvojenih glasova vladajuće stranke bio u opadanju (vidi stavove 31 do 44, gore) dodatni je argument protiv srazmernosti te mere.

180. U svetlosti svih navedenih činilaca, a ne gubeći iz vida specifični istorijski i politički kontekst Moldavije, Sud smatra da su odredbe Zakona br. 273 kojima se onemogućuje izabranim narodnim poslanicima sa višestrukim državljanstvom da zauzmu svoja mesta u Parlamentu

nesrazmerne i da krše član 3 protokola br. 1 uz Konvenciju. S tih razloga odbacuje se primedba tužene vlade *ratione materiae*.

### III NAVODNO KRŠENJE ČLANA 14 SAGLEDANOG ZAJEDNO SA ČLANOM 3 PROTOKOLA BR. 1 UZ KONVENCIJU

#### A. Zaključci veća

181. Veće je razmotrilo pitanja pokrenuta po osnovu člana 14 u vezi sa istim onim pitanjima kakva su razmotrena u kontekstu pritužbe po osnovu člana 3 Protokola br. 1. Stoga je zaključilo da nema potrebe da se zasebno razmatra član 14.

#### B. Podnesci stranaka

##### 1. Država Moldavija

182. Država je tvrdila da član 21(3) Zakona br. 273 (vidi gore, stav 80) ne izuzima stanovnike Pridnjestrovlja iz zabrane da narodni poslanici budu lica sa višestrukim državljanstvom, već bi se pre moglo reći da isključuje pridnjestrovske institucije iz polja dejstva datog zakona. Država se saglasila sa zaključkom veća da u okviru ove stavke nema drugih pitanja.

##### 2. Podnosilac predstavke

183. Podnosilac predstavke je pobio objašnjenje Države u pogledu značenja člana 21(3), tvrdeći da je tekst zakona takav da sam po sebi sve objašnjava i primenjuje se na stanovnike Pridnjestrovlja, a ne na izbore za pridnjestrovske institucije, koje u svakom slučaju nisu priznate od vlade Moldavije. On je naveo da se, po njegovom mišljenju, u vezi sa članom 14 otvara posebno pitanje zato što Zakon br. 273 izričito isključuje iz svoje primene moldavske državljane koji žive u Pridnjestrovlju, iako jedan broj njih takođe ima i rusko državljanstvo. Nema opravdanja za ovu razliku u postupanju.

184. Podnosilac predstavke je tražio od Suda da zasebno ustanovi kršenje člana 14 zajedno sa članom 3 Protokola br. 1.

##### 3. Rumunska Vlada

185. Rumunska Vlada se takođe nije složila sa ovim užim tumačenjem koje je tužena Država nastojala da prida članu 21(3) Zakona br. 273 o izuzeću Pridnjestrovlja, tvrdeći da je to protivno opštim načelima tumačenja. S obzirom na to da tužena Država nije priznala institucije i vlasti uspostavljene u Pridnjestrovlju, ona nije mogla da tvrdi da zakon koji je

usvojen u Moldaviji nastoji da uredi izbore za te organe. Rumunska Vlada je naglasila da je ECRI kritikovao tu distinkciju kao neopravdanu (vidi stav 45, gore) i pozvala je Sud da prida izvesnu težinu tom zaključku (pozivajući se na *Kobzaru protiv Rumunije (Cobzaru v. Romania*, no. 48254/99, stavstav 49-50, 26. jula 2007).

186. U zaključku, rumunska Vlada je pozvala Sud da ustanovi kršenje člana 14, sagledanog zajedno sa članom 3 Protokola br. 1.

### **C. Ocena Suda**

187. Sud primećuje da postoji spor u pogledu ispravnog tumačenja člana 21(3) Zakona br. 273, čija je formulacija nejasna. Sud smatra da su moguća oba tumačenja koja su stranke iznele. Nije uloga ovog Suda da presuđuje o ispravnom tumačenju unutrašnjeg zakonodavstva, već je to pitanje za koje su merodavni domaći sudovi.

188. U ovom slučaju, u svetlosti zaključka Suda o tome da je došlo do kršenja člana 3 Protokola br. 1, Sud zaključuje da nema potrebe da zasebno razmatra pritužbu podnosioca predstavke po osnovu člana 14.

## **IV PRIMENA ČLANA 41 KONVENCIJE**

189. Član 41 Konvencije glasi kako sledi:

“Kada Sud utvrdi prekršaj Konvencije ili protokola uz nju, a unutrašnje pravo visoke strane ugovornice u pitanju omogućava samo delimičnu odštetu, Sud će, ako je to potrebno, pružiti pravično zadovoljenje oštećenoj stranci.”

### **A. Šteta**

190. Podnosilac predstavke nije izneo nikakav odštetni zahtev na ime materijalne ili nematerijalne štete.

### **B. Sudski i ostali troškovi**

191. Podnosilac predstavke je podneo detaljni popis troškova u iznosu od 5.021,83 evra (EUR) na ime dodatnih troškova postupka pred Velikim većem, uključujući tu i trošak prisustvovanja raspravi. Dostavio je račune. Uključujući troškove koje je snosio u vezi sa postupkom pred većem, podnosilac predstavke je potraživao ukupni iznos od 8.881,83 evra.

192. Država nije imala nikakav komentar niti je dostavila podnesak Velikom veću u vezi sa potraživanjima podnosioca predstavke na ime troškova.



193. Sud je podsetio da je veće dosudilo iznos od 3.860 evra na ime sudskih i ostalih troškova u postupku koji je pred njim vođen. Dostavljeni su dodatni računi na ime potonjih sudskih i ostalih troškova u postupku pred Velikim većem. S tih razloga, Sud je dosudio celokupan traženi iznos.

### C. Zatezna kamata

194. Sud smatra da zatezna kamata treba da bude jednaka najnižoj kamatnoj stopi Evropske centralne banke uvećanoj za tri procentna poena.

## SA SVIH TIH RAZLOGA, SUD JEDNOGLASNO

1. *Odlučuje* da prigovor Države *ratione materiae* spoji sa razmatranjem suštine spora i odbacuje ga;
2. *Odbacuje* preostale prethodne primedbe tužene Države;
3. *Zaključuje* da je došlo do kršenja člana 3 Protokola br. 1 uz Konvenciju;
4. *Zaključuje* da nema potrebe da zasebno razmatra predstavku po osnovu člana 14 sagledanog zajedno sa članom 3 Protokola br. 1 uz Konvenciju;
5. *Zaključuje*
  - (a) da je tužena Država dužna da plati podnosiocu predstavke, u roku od tri meseca od dana izricanja ove presude, iznos od 8.881,83 evra (osam hiljada osam stotina osamdeset jedan evro i osamdeset tri centa), uz svaki porez koji bi mogao biti zaračunat na ta sredstva, na ime sudskih i ostalih troškova, preračunato u moldavske leje po kursu koji važi na dan isplate;
  - (b) Da po isteku gore navedenog roka od tri meseca do konačne isplate iznosa na navedeni iznos treba platiti običnu kamatnu stopu jednaku najnižoj kamatnoj stopi Evropske centralne banke uvećanoj za tri procentna poena.

Sačinjeno na engleskom i francuskom i izrečeno na javnoj raspravi u Sudu u Strazburu, 27. aprila 2010.

Majkl O'Bojl (Michael O'Boyle)  
Zamenik sekretara

Per Lorencen (Peer Lorenzen)  
Predsednik

**© Savet Evrope/Evropski sud za ljudska prava, 2012.**

Zvanični jezici Evropskog suda za ljudska prava su engleski i francuski. Ovaj prevod je nastao uz podršku Fiducijarnog fonda za ljudska prava Saveta Evrope ([www.coe.int/humanrightstrustfund](http://www.coe.int/humanrightstrustfund)). Tekst prevoda ne obavezuje Sud, niti Sud snosi bilo kakvu odgovornost za njegov kvalitet. Prevod može biti preuzet iz baze podataka predmeta Evropskog suda za ljudska prava HUDOC (<http://hudoc.echr.coe.int>) ili iz kakve druge baze podataka sa kojom je Sud podelio ovaj prevod. Tekst može biti preštampan u nekomercijalne svrhe pod uslovom da se tačno naznači puni naziv predmeta, uz gore navedeno obaveštenje o autorskom pravu i uz pozivanje na Fiducijarni fond za ljudska prava Saveta Evrope. Ako nameravate da bilo koji deo ovog prevoda iskoristite u komercijalne svrhe, molimo vas da se prethodno obratite na adresu [publishing@echr.coe.int](mailto:publishing@echr.coe.int).

**© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2012.**

The official languages of the European Court of Human Rights are English and French. This translation was commissioned with the support of the Human Rights Trust Fund of the Council of Europe ([www.coe.int/humanrightstrustfund](http://www.coe.int/humanrightstrustfund)). It does not bind the Court, nor does the Court take any responsibility for the quality thereof. It may be downloaded from the HUDOC case-law database of the European Court of Human Rights (<http://hudoc.echr.coe.int>) or from any other database with which the Court has shared it. It may be reproduced for non-commercial purposes on condition that the full title of the case is cited, together with the above copyright indication and reference to the Human Rights Trust Fund. If it is intended to use any part of this translation for commercial purposes, please contact [publishing@echr.coe.int](mailto:publishing@echr.coe.int).

**© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2012.**

Les langues officielles de la Cour européenne des droits de l'homme sont le français et l'anglais. La présente traduction a été effectuée avec le soutien du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe ([www.coe.int/humanrightstrustfund](http://www.coe.int/humanrightstrustfund)). Elle ne lie pas la Cour, et celle-ci décline toute responsabilité quant à sa qualité. Elle peut être téléchargée à partir de HUDOC, la base de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (<http://hudoc.echr.coe.int>), ou de toute autre base de données à laquelle HUDOC l'a communiquée. Elle peut être reproduite à des fins non commerciales, sous réserve que le titre de l'affaire soit cité en entier et s'accompagne de l'indication de copyright ci-dessus ainsi que de la référence au Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme. Toute personne souhaitant se servir de tout ou partie de la présente traduction à des fins commerciales est invitée à le signaler à l'adresse suivante : [publishing@echr.coe.int](mailto:publishing@echr.coe.int).