

© Совет Европы/Европейский Суд по правам человека, 2012. Суд не несет ответственность за содержание настоящего краткого изложения. Более подробная информация содержится в полном указании об авторских правах в конце документа.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2012. This translation 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 ne lie pas la Cour. Pour plus de renseignements veuillez lire l'indication de copyright/droits d'auteur à la fin du présent document.

Информационный бюллетень по прецедентной практике Европейского Суда № 129

Апрель 2010

Тэнасе против Молдавии [Tănașe v. Moldova] (жалоба № 7/08)

Постановление от 27.4.2010 [Большая Палата]

Статья 3 Протокола № 1

Право быть избранным

Невозможность лиц, имеющих множественное гражданство, участвовать в качестве кандидата в парламентских выборах: *нарушение*

Обстоятельства дела – Заявителем является известный молдавский политик, заместитель председателя Либерально-демократической партии и член кишиневского муниципального совета. Республика Молдавия расположена на территории, которая до Второй мировой войны была частью Румынии. Местное население утратило румынское гражданство после того, как в 1940 г. Советский Союз аннексировал эту территорию. После принятия декларации о независимости Молдавии в августе 1991 г. был принят новый закон о молдавском гражданстве, в соответствии с которым лица, проживавшие на территории бывшей Молдавской Советской Социалистической Республики до присоединения, становились гражданами Молдавии. Будучи потомком таких лиц, заявитель приобрел молдавское гражданство. В 1991 г. румынский парламент принял новый закон о гражданстве, который позволил бывшим румынским гражданам и их потомкам, утратившим гражданство до 1989 г., вновь его приобрести. Поскольку в 2003 г. были отменены ограничения для лиц с молдавским гражданством, имеющих еще какое-либо гражданство, заявитель обратился с ходатайством о получении румынского гражданства, которое было удовлетворено. В 2008 г. парламент Молдавии провел реформу избирательного законодательства, в частности, запретив избрание в парламент лиц с двойным или множественным гражданством (Закон № 273). Другие важные изменения включали повышение избирательного порога и запрет любых форм избирательных блоков и коалиций. Эти изменения вступили в силу в мае 2008 года, а весной 2009 году были проведены общие выборы. Заявитель был избран в парламент. Для того чтобы занять свое место, он направил письмо в румынское посольство в Кишиневе с заявлением о том, что он вынужден инициировать процедуру отказа от своего румынского гражданства, указав, однако, что сохраняет за собой право отозвать

заявление после вынесения Большой Палатой постановления по настоящему делу. Приняв во внимание это письмо, Конституционный суд признал мандат заявителя законным. В 2009 г. Конституционный суд признал Закон № 273 не противоречащим Конституции.

По оценкам, из всех 3 800 000 граждан Молдавии с 1991 г. по 2001 г. румынское гражданство получили от 95 000 до 300 000 человек; в феврале 2007 г. на рассмотрении находились примерно 800 000 ходатайств граждан Молдавии о получении румынского гражданства. Кроме того, примерно 120 000 молдован имели паспорта Российской Федерации.

Право – (а) Приемлемость

(i) *Статус жертвы*: Заявитель был прямо затронут Законом № 273, поскольку был обязан инициировать процедуру отказа, которая угрожала лишением румынского гражданства. Кроме того, осознание того, что, будучи избранным, он будет вынужден принять меры для отказа от румынского гражданства, несомненно, оказывало свое влияние в период избирательной кампании. Более того, он мог потерять голоса, поскольку избиратели понимали, что он может отказаться от места в парламенте, если потребуется отказ от статуса лица с двойным гражданством. Даже если власти Румынии еще не лишили заявителя его румынского гражданства, они могли завершить процедуру оформления отказа в любое время. В любом случае, всякий раз, когда заявитель выставлял бы свою кандидатуру на парламентских выборах, он сталкивался бы с неопределенностью в вопросе о том, признает ли Конституционный суд законность его мандата и удовлетворят ли власти Румынии ходатайство об отказе от румынского гражданства. Таким образом, оспариваемая мера имела негативные для него последствия.

Вывод: предварительное возражение отклонено (единогласно).

(ii) *Неисчерпание внутренних средств правовой защиты*: Средства правовой защиты, предложенные государством-ответчиком, были недоступны заявителю, т.к. он не мог обратиться в Конституционный суд непосредственно. В любом случае, поскольку Конституционный суд вынес решение о конституционности закона, средство правовой защиты было исчерпано.

Вывод: предварительное возражение отклонено (единогласно).

(b) *Существо жалобы* – Статья 3 Протокола № 1: Будучи избранным, заявитель был обязан инициировать процедуру отказа от румынского гражданства для того, чтобы Конституционный суд подтвердил его мандат. Соответственно, имело место вмешательство в его права, предусмотренные статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции. Суд согласился с тем, что Закон № 273 отвечал требованиям предсказуемости. Хотя имелось несоответствие этого закона статье 17 Европейской конвенции о гражданстве, Суд не нашёл необходимым рассматривать этот очевидный конфликт норм.

Что касается цели обеспечения лояльности государству, на которую ссылались стороны, объясняя введение запрета, это понятие не является чётко определенным, и стороны не представили пояснения по его содержанию. В свою очередь, Суд счел необходимым, прежде всего, провести различие между лояльностью по отношению к государству и лояльностью по отношению к правительству. В то время, как необходимость обеспечения лояльности государству вполне может являться законной целью, оправдывающей ограничение избирательных прав, то лояльность

правительству таковой не является. В демократическом государстве сама роль членов парламента, и в частности членов оппозиционных партий, заключается в представлении избирателей, обеспечивая подотчетность правительства, находящегося у власти, и давая оценку его политики. Кроме того, преследование различных и зачастую диаметрально противоположных целей является не только приемлемым, но даже необходимым для содействия плюрализму и предоставления избирателям возможностей, отражающих их политические взгляды. Лояльность по отношению к государству, которая требуется от членов парламента, охватывает уважение к конституции, законам, институтам, независимости и территориальной целостности. Какое-либо желание внести изменения в любой из этих аспектов должно осуществляться в соответствии с законами государства. Иная точка зрения подрывала бы способность членов парламента представлять взгляды своих избирателей, в частности, групп меньшинств. Тот факт, что члены молдавского парламента с двойным гражданством могли отстаивать политическую программу, которую некоторые считали несовместимой с текущими принципами и структурами молдавского государства, не делал ее несовместимой с принципами демократии. С учетом данных соображений, Суд перешел к рассмотрению того, действительно ли мера в настоящем деле была направлена на обеспечение лояльности государству. Закон № 273 являлся одним из аспектов избирательной реформы, включавшей также повышение избирательного порога и запрет избирательных блоков. Все предложенные меры оказывали негативное влияние на деятельность оппозиции, которой в предшествующий период было сложно собрать достаточно голосов для того, чтобы преодолеть барьер и войти в парламента, и достигала она этого только через создание избирательных блоков. Результаты апрельских выборов 2009 г. продемонстрировали непропорциональный эффект нового закона. Утверждение заявителя о том, что закон исключил из сферы своего действия жителей Приднестровья, значительная доля которых имела российское гражданство, вызвало дополнительную озабоченность относительно подлинной цели этого законодательства. Наконец, Суд счел существенным то, что изменения в законодательство были внесены менее чем за год до общих выборов. Правительство не смогло привести ни одного примера, когда бы член парламента с двойным гражданством проявил нелояльность по отношению к молдавскому государству. Помимо кратких ссылок в постановлении Конституционного суда на движения, направленные на подрыв Молдавского государства, было представлено очень мало пояснений о необходимости изменения избирательной политики. Кроме того, имелись данные о том, что закон применялся не единообразно. При таких обстоятельствах Суд не смог полностью согласиться с тем, что целью меры являлось обеспечение лояльности членов парламента по отношению к государству.

Что касается пропорциональности меры, обзор практики государств-членов Совета Европы обнаружил наличие консенсуса в том, что, когда двойное гражданство допускается, наличие более чем одного гражданства не является основанием для недопущения исполнения обязанностей члена парламента, даже если население неоднородно в этническом отношении, и число членов парламента с двойным гражданством велико. Однако, несмотря на такой консенсус, определённые исторические или политические факторы могут обусловить иной подход, делающий ограничительную практику необходимой. Суд подчеркнул особое положение Молдавии, имевшую потенциально большую долю лиц с двойным гражданством и лишь недавно обретшую независимость. Учитывая историю Молдавии, при провозглашении независимости в 1991 г. запрет на избрание лиц с двойным гражданством парламента мог быть оправданным. Однако запрет был введен спустя семнадцать лет после провозглашения независимости Молдавии и примерно

через пять лет после смягчения законодательства, допустившее двойное гражданство. Правительство не представило объяснений, по каким причинам озабоченность относительно лояльности лиц с двойным гражданством возникла недавно, и почему таковая не проявилась, когда в законодательство были впервые внесены изменения, допускавшие двойное гражданство. Суд признал, что число членов парламента, имевших двойное гражданство, было значительным. Однако большое число граждан также имели двойное гражданство, и они имели право быть представленными членами парламента, которые отражали их нужды и политические взгляды. Существовали иные средства защиты законодательства, институтов и национальной безопасности Молдавии, например, санкции за незаконное поведение или за поведение, угрожающее национальным интересам, а также разрешение доступа к конфиденциальным документам на основании оформленного допуска. После того, как непосредственная угроза демократии или независимости исчезает, приоритет должен отдаваться мерам, определяющим реальность угрозы государственным интересам на основании конкретной информации, а не бланкетном предположении о том, что все лица с двойным гражданством представляют угрозу национальной безопасности и независимости. Венецианская комиссия, Европейская комиссия против расизма и нетерпимости, Парламентская Ассамблея Совета Европы и Комитет по соблюдению обязательств были единодушны в критике запрета. Выражалась озабоченность и по поводу дискриминационного эффекта Закона № 273 и его влияния на способность ряда политических сил эффективно участвовать в политическом процессе. Суд также принял во внимание статью 17 Европейской конвенции о гражданстве и взятое в целях ее соблюдения обязательство Молдавии по обеспечению предоставления молдавским гражданам, имеющим двойное гражданство, тех же прав и обязанностей, что и другим молдавским гражданам.

Наконец, любое ограничение избирательных прав не должно исключать участие некоторых лиц или групп лиц в политической жизни страны. В этой связи Суд подчеркнул непропорциональный эффект закона на деятельность оппозиционных партий в момент его принятия. Суд должен особенно тщательно исследовать любую меру, эффект которой негативно сказывается исключительно или преимущественно на деятельности оппозиции, особенно если характер меры влиял на перспективы прихода оппозиции к власти в будущем. Ограничения такого характера затрагивают права, гарантированные статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции в такой степени, что умаляют саму их сущность и лишают эффективности. Введение запрета в настоящем деле незадолго до выборов, в период, когда процент избирателей правящей партии сокращался, еще сильнее свидетельствует о пропорциональности меры.

Вывод: нарушение (единогласно).

Статья 41: Требования о возмещении ущерба заявлены не были.

© Совет Европы/Европейский Суд по правам человека, 2012.

Официальными языками Европейского суда по правам человека являются английский и французский. Суд не несет ответственность за содержание и качество настоящего перевода. Доступ к нему может быть получен через базу данных по прецедентной практике Европейского суда по правам человека HUDOC (<http://hudoc.echr.coe.int>) или любую другую базу данных, для использования в которой Суд его передал. Разрешается воспроизведение настоящего перевода в некоммерческих целях при условии указания полного

наименования дела со ссылкой на авторские права. Для целей коммерческого использования какой-либо части настоящего перевода, пожалуйста, обращайтесь по адресу: 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 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. If it is intended to use any part of this translation for commercial purposes, please contact 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 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. 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.