

© Рада Європи/Європейський суд з прав людини, 2012 р. Цей переклад підготовлено на замовлення і за підтримки Цільового фонду «Права людини» Ради Європи (www.coe.int/humanrightstrustfund). Він не є зобов'язальним для Суду. Дивіться додатково повний текст повідомлення про авторські права в кінці цього документа.

© 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). 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). 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.

Інформаційний бюлетень з практики Суду № 129

Квітень 2010 року

«Тенасе проти Молдови» - 7/08

Рішення Великої палати від 27.4.2010 року

Стаття 3 Першого протоколу

Право балотуватися на виборах

Відсутність у осіб з множинним громадянством права балотуватися на виборах до Парламенту: *порушення*

Факти – Заявник, відомий молдавський політик, є заступником голови Ліберально-демократичної партії і депутатом Муніципальної ради Кишинєва. До Другої світової війни територія Республіки Молдова входила до складу Румунії. У зв'язку з анексією цієї території Радянським Союзом в 1940 році особи, що на ній проживали, втратили румунське громадянство. Після ухвалення Республікою Молдова Декларації незалежності в серпні 1991 року був прийнятий новий закон про молдавське громадянство, завдяки якому особи, які до зазначеної анексії проживали на території колишньої Молдавської Радянської Соціалістичної Республіки, стали громадянами Молдови. Як нащадок таких осіб заявник набув молдавського громадянства. У 1991 році Парламент Румунії також ухвалив новий закон про громадянство, завдяки якому колишні громадяни Румунії та їхні нащадки, які втратили румунське громадянство до 1989 року, отримали можливість відновити румунське громадянство. Зі скасуванням заборони громадянам Молдови одночасно бути громадянами інших держав заявник, звернувшись з відповідною заявою, набув румунського громадянства. У 2008 році Парламент Молдови реформував виборче законодавство, запровадивши заборону обрання до Парламенту осіб, що мають подвійне або множинне громадянство (закон № 273). Інші важливі поправки до законодавства передбачали, зокрема, підвищення прохідного виборчого бар'єра і заборону всіх форм виборчих блоків і коаліцій. Ці поправки набрали чинності у травні 2008 року, а загальні вибори були проведені навесні 2009 року. Заявника було обрано до Парламенту. Для того, щоб набути право зайняти своє депутатське крісло в Парламенті, він звернувся з листом до Посольства Румунії в Кишинєві, в якому повідомив, що змушений ініціювати процедуру припинення свого румунського громадянства, зазначивши, однак, при цьому, що залишає за собою право відкликати лист після винесення Великою палатою рішення у цій справі. Узявши до уваги зазначений лист, Конституційний суд затвердив депутатський мандат заявника. У 2009 році Конституційний суд визнав закон № 273 конституційним.

За приблизними підрахунками, в період з 1991 по 2001 рік із загальної кількості (3,8 млн.) громадян Молдови від 95 000 до 300 000 осіб набули румунського громадянства;

у лютому 2007 року на розгляді перебувало близько 800 000 заяв від громадян Молдови про надання їм румунського громадянства. Крім того, приблизно 120 000 громадян Молдови мали російські паспорти.

Право – (а) Прийнятність

i) *Статус потерпілого*: Заявник безпосередньо потрапив під дію закону № 273, оскільки був змушений ініціювати процедуру, внаслідок якої наражався на ризик втратити своє румунське громадянство. До того ж, усвідомлення того, що в разі обрання йому необхідно буде подбати про припинення свого румунського громадянства, безперечно, позначалося на ньому протягом усієї виборчої компанії. Він також, можливо, втратив голоси деяких виборців, які враховували ймовірність того, що він може вирішити відмовитися від зайняття свого депутатського місця, якщо це означатиме втрату ним статусу особи з подвійним громадянством. Хоча на той час Уряд Румунії ще не позбавив заявника румунського громадянства, він міг у будь-який момент провести таку процедуру. У будь-якому разі, щоразу, коли заявник мав намір балотуватися на виборах до Парламенту, він опинявся перед невизначеністю, оскільки йому не було відомо, чи буде його депутатський мандат затверджений Конституційним судом і чи вживатимуться Урядом Румунії заходи із задоволення його клопотання про припинення румунського громадянства. Отже, оскаржуваний закон мав негативні наслідки для заявника.

Висновок: попереднє заперечення відхилено (одноголосно).

ii) *Невичерпання національних засобів юридичного захисту*: Засоби юридичного захисту, пропонувані Урядом, не були доступними для заявника, оскільки він не мав права безпосереднього звернення до Конституційного суду. У будь-якому разі, оскільки Конституційний суд вже виніс рішення про конституційність закону, цей засіб юридичного захисту вже було вичерпано.

Висновок: попереднє заперечення відхилено (одноголосно).

b) *Розгляд справи по суті* – Стаття 3 Першого протоколу: У зв'язку з обранням заявника до Парламенту він повинен був ініціювати процедуру припинення свого румунського громадянства, щоб Конституційний суд затвердив його депутатський мандат. Отже, мало місце втручання у права заявника, гарантовані статтею 3 Першого протоколу. Суд визнав, що закон № 273 задовольняв вимоги передбачуваності. Хоча було очевидним те, що між цим законом і статтею 17 Європейської конвенції про громадянство існує суперечність, Суд не визнав за необхідне вирішувати цей очевидний конфлікт між нормами.

Щодо мети забезпечення лояльності до держави, якою, згідно з доводами сторін, обґрунтовувалася зазначена заборона, само поняття «лояльності» не було чітко сформульованим і сторони не пояснили, що включає його зміст. Зі свого боку, Суд мав передусім розмежувати лояльність до держави і лояльність до Уряду. Необхідність забезпечення лояльності до держави справді може становити легітимну мету, яка виправдовує обмеження виборчих прав, тоді як забезпечення лояльності до Уряду не може бути такою метою. У демократичній державі роль депутатів Парламенту і, зокрема, депутатів від опозиційних партій, полягає саме у представництві інтересів виборців шляхом забезпечення підзвітності правлячого Уряду та оцінки його політики. Крім того, переслідування різних цілей, а іноді – діаметрально протилежних, є не лише прийнятною, але й необхідною умовою забезпечення плюралізму та надання виборцям можливості вибору, який відображає їхні політичні погляди. Лояльність до держави, яка вимагається від депутатів Парламенту, включає, у принципі, повагу до Конституції держави, її законів, інститутів, незалежності та територіальної цілісності. Бажання внести зміни до будь-якого з цих аспектів має реалізовуватися відповідно до законів держави. Наявність у депутатів Парламенту іншої позиції підриватиме їхню спроможність представляти позиції своїх виборців і, зокрема, позиції меншин. Той факт, що депутат Парламенту Молдови, який мав подвійне громадянство, можливо, бажав

проводити політичну програму, яку дехто вважав несумісною з діючими принципами і устроєм держави Молдова, не означав, що це не відповідало нормам демократії. З урахуванням зазначеного Суд мав визначити, чи був оскаржуваний у цій справі захід справді спрямований на забезпечення лояльності до держави. Закон № 273 був одним зі складових пакета заходів з реформування виборчої системи; інші заходи передбачали підвищення прохідного виборчого бар'єра та заборону виборчих блоків. Всі запропоновані заходи мали негативні наслідки для опозиції, якій раніше було важко отримати достатню кількість голосів, щоб подолати прохідний бар'єр на виборах до Парламенту, і якій це вдавалося лише завдяки створенню виборчих блоків. Результати виборів, що відбулися у квітні 2009 року, продемонстрували непропорційність наслідків нового закону. У зв'язку з твердженнями заявника про те, що згідно з цим законом його дія не поширюється на мешканців Придністров'я, серед яких чимало було таких, що мали російське громадянство, поставали додаткові питання щодо справжньої мети цього закону. До того ж, Суд визнав значущим те, що ці поправки були внесені менше ніж за рік до загальних виборів. Уряд не спромігся надати жодного прикладу, коли депутат Парламенту з подвійним громадянством демонстрував би нелояльність до держави Молдова. Окрім коротких посилань у рішенні Конституційного суду на діяльність, спрямовану на підлив держави Молдова, взагалі було надано вкрай недостатні пояснення щодо змін в електоральній політиці. До того ж, існували свідчення того, що однакове застосування положень цього закону не забезпечувалося. Зважаючи на ці обставини, Суд не міг бути цілком переконаним у тому, що мета цього закону справді полягала в забезпеченні лояльності депутатів Парламенту до держави.

Щодо пропорційності оскаржуваного заходу, Суд встановив, що аналіз практики держав-членів Ради Європи свідчить про існування в цьому питанні консенсусу, а саме: у тих державах, де множинне громадянство дозволене, наявність більше ніж одного громадянства не могло бути підставою для позбавлення права бути депутатом Парламенту, навіть якщо населення в даній державі було етнічно неоднорідним і кількість депутатів Парламенту з множинним громадянством могла виявитися великою. Проте, незважаючи на цей консенсус, міг бути виправданим інший підхід, якщо необхідність більш обмежувальної практики була обумовлена особливими історичними чи політичними чинниками. Суд наголосив на особливості становища Молдови, в населенні якої потенційно велику частку становили особи з подвійним громадянством і яка набула незалежності лише відносно нещодавно. Беручи до уваги історію Молдови, Суд визнав, що після оголошення нею своєї незалежності в 1991 році заборона особам з множинним громадянством бути депутатами Парламенту, можливо, справді була виправданою. Однак на момент, коли було запроваджено таку заборону, вже минуло майже сімнадцять років після набуття Молдовою незалежності і приблизно п'ять років після пом'якшення нею свого законодавства завдяки поправкам, які дозволили мати подвійне громадянство. Уряд не надав пояснення, чому сумніви стосовно лояльності громадян з подвійним громадянством виникли нещодавно і чому таких сумнівів не було тоді, коли спочатку до закону було внесено поправку, що дозволяла подвійне громадянство. Суд визнав, що кількість депутатів Парламенту Молдови, які мають подвійне громадянство, є значною. Але подвійне громадянство також мала велика частка громадян держави, і вони мали право бути представленими депутатами Парламенту, які виражають їхні інтереси і політичні погляди. У цій справі, на думку Суду, існували інші засоби забезпечення захисту законів, інститутів та національної безпеки Молдови, такі як, наприклад, можливість застосування санкцій за незаконну поведінку або поведінку, що загрожує національним інтересам, і надання особі доступу до секретних документів лише за умови наявності у неї відповідного дозволу. Коли вже немає безпосередньої загрози демократії і незалежності, перевага має віддаватися заходам з виявлення реальної загрози державним інтересам на підставі конкретної інформації, а не загальному припущенню про те, що всі громадяни з подвійним громадянством становлять загрозу для національної безпеки і незалежності. Венеціанська комісія, Європейська комісія проти расизму та нетерпимості (ЕКРН), Парламентська асамблея Ради Європи та Моніторинговий Комітет ПАРЕ з питань дотримання державами-членами Ради Європи своїх обов'язків та зобов'язань були одностайні у критиці зазначеної заборони. Було висловлено занепокоєння з приводу дискримінаційної спрямованості закону № 273, а також у зв'язку з його впливом на

спроможність цілого ряду політичних сил брати ефективну участь у політичному процесі. Суд також взяв до уваги статтю 17 Європейської конвенції про громадянство та зобов'язання Молдови за цією статтею забезпечувати, щоб громадяни Молдови, які одночасно є громадянами іншої держави, користувалися такими самими правами і обов'язками, якими користуються інші громадяни Молдови.

Нарешті, Суд нагадав, що будь-яке обмеження виборчих прав не може бути таким, що позбавляє певних осіб або групи осіб можливості брати участь у політичному житті країни. У зв'язку з цим Суд акцентував увагу на непропорційності наслідків закону для партій, які були на момент його прийняття опозиційними. Суд має з особливою ретельністю дослідити будь-який захід, що має ознаки спрямованості виключно або переважно на шкоду інтересам опозиції, особливо, якщо, за своїм характером, такий захід спрямований саме на те, щоб підірвати шанси опозиційних партій потрапити коли-небудь у майбутньому до влади. Заходи такого характеру обмежують права, гарантовані статтею 3 Першого протоколу, настільки, що підривають саму суть цих прав і позбавляють їх ефективності. Запровадження заборони в цій справі незадовго до виборів, у той момент, коли відбувалося зниження рівня електоральної підтримки правлячої партії, також свідчило про непропорційність оскаржуваного заходу.

Висновок: порушення (одноголосно).

Стаття 41: Вимог про відшкодування шкоди заявлено не було.

© Рада Європи/Європейський суд з прав людини

Цей стислий виклад, підготовлений канцелярією Суду, не є зобов'язальним для Суду.

© Рада Європи/Європейський суд з прав людини, 2012 р.

Офіційними мовами Європейського суду з прав людини є англійська та французька мови. Цей переклад підготовлено на замовлення і за підтримки Цільового фонду «Права людини» Ради Європи (www.coe.int/humanrightstrustfund). Він не є зобов'язальним для Суду, і Суд також не несе відповідальності за його якість. Переклад можна завантажити з електронної бази рішень (HUDOC) Європейського Суду з прав людини (<http://hudoc.echr.coe.int>) або з будь-якої іншої бази, в якій його розміщено з дозволу Суду. Копіювання тексту перекладу допускається в некомерційних цілях за умови наведення повної назви справи, разом із вищенаведеним повідомленням про авторські права та посиланням на Цільовий фонд «Права людини». З питань, пов'язаних з наміром використати ту чи іншу частину цього перекладу в комерційних цілях, прохання звертатися за адресою 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). 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.

© 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). 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

