

© Savet Evrope/Evropski sud za ljudska prava, 2012. Ovaj prevod je realizovan uz podršku Trast fonda za ljudska prava Saveta Evrope (www.coe.int/humanrightstrustfund). On ne obavezuje Sud. Ako su Vam potrebne dodatne informacije, pogledajte detaljnu naznaku o autorskim pravima 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). 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.

Evropski sud za ljudska prava

Sažetak iz sudske prakse br. 129

April 2010.

Tanase protiv Moldavije

Presuda doneta 27. aprila 2010. [GC]

Član 3. Protokola br. 1. uz Konvenciju

Kandidovanje na izborima

Onemogućavanje lica koje ima više od jednog državljanstva da se kandiduje na parlamentarnim izborima: *povreda prava po Konvenciji*

Činjenice – Podnosilac predstavke, poznati moldavski političar, potpredsednik je Liberalnodemokratske partije i član Gradskog saveta Kišinjeva. Republika Moldavija nalazi se na teritoriji koja je pre Drugog svetskog rata jednim delom pripadala Rumuniji. Lokalno stanovništvo je izgubilo rumunsko državljanstvo posle 1940, kada je Savez Sovjetskih Socijalističkih Republika anektirao taj deo zemlje. Posle proglašenja nezavisnosti u avgustu 1991. godine, Republika Moldavija je donela je novi zakon o državljanstvu, na osnovu koga su lica koja su živela na teritoriji bivše Sovjetske Socijalističke Republike Moldavije pre aneksije automatski postala državljani Republike Moldavije. Podnosilac predstavke je stekao moldavsko državljanstvo kao potomak takvih lica. Godine 1991, kada je rumunski parlament takođe usvojio novi zakon o državljanstvu kojim je bivšim državljanima Rumunije i njihovim potomcima koji su izgubili državljanstvo pre 1989. omogućeno da ponovo steknu državljanstvo Rumunije. Kada je 2003. godine ukinuta zakonska odredba kojom je moldavskim državljanima bilo zabranjeno da istovremeno poseduju i državljanstvo neke druge zemlje, podnosilac predstavke je tražio i dobio rumunsko državljanstvo. Godine 2008. Parlament Moldavije je reformisao izbornu zakonodavstvo, između ostalog i tako što je uveo zabranu za lica koja poseduju dvojno ili višestruko državljanstvo da postanu poslanici u republičkom parlamentu (Zakon br. 273). Ostale važne izmene i dopune tog zakona obuhvatile su povišenje izbornog praga i zabranu formiranja svih oblika izbornih blokova i koalicija. Te izmene i dopune stupile su na snagu u maju 2008, a opšti izbori su održani u proleće 2009. godine. Podnosilac predstavke izabran je za člana Parlamenta. Kako bi mogao da zauzme svoje mesto u Parlamentu, poslao je pismo rumunskoj ambasadi u Kišinjevu saopštavajući da je primoran da pokrene postupak za odricanje od rumunskog državljanstva, ali istovremeno ukazujući na to da zadržava pravo da to pismo povuče pošto Veliko veće bude donelo presudu u datom predmetu. uzimajući u obzir to njegovo pismo,

Ustavni sud je verifikovao njegov poslanički mandat. Ustavni sud je 2009. godine zaključio da je Zakon br. 273. u skladu sa Ustavom.

Procenjeno je da je od 3.800.000 stanovnika Moldavije njih između 95.000 i 300.000 steklo i rumunsko državljanstvo između 1991. i 2001; u februaru 2007. oko 800.000 državljana Moldavije čekalo je da se reše njihovi zahtevi za dobijanje i rumunskog državljanstva. Takođe, oko 120.000 državljana Rumunije poseduje i ruski pasoš.

Pravo – (a) Prihvatljivost

(i) *Status žrtve*: Podnosilac predstavke je bio neposredno pogođen dejstvom Zakona br. 273, budući da je bio primoran da pokrene postupak kojim je doveden u opasnost da izgubi rumunsko državljanstvo. Sem toga, činjenica da će, u slučaju da bude izabran, od njega biti traženo da preduzme korake za odricanje od rumunskog državljanstva nesumnjivo je uticala na njega tokom cele predizborne kampanje. Sem toga, on je na taj način mogao izgubiti neke glasove zato što su birači znali da postoje izgledi da on na kraju ne zauzme mesto u Parlamentu ukoliko to bude značilo gubitak statusa lica s dvojnim državljanstvom. Iako Rumunija još nije oduzela svoje državljanstvo podnosiocu predstavke, ona ima punu slobodu da u svakom trenutku pokrene taj postupak. U svakom slučaju, kad god podnosilac predstavke bude pozeleo da se kandiduje za poslanika u Parlamentu, biće suočen sa neizvesnošću zato što neće znati da li će Ustavni sud verifikovati njegov mandat niti će znati da li će rumunska vlada do kraja sprovesti njegov zahtev za odricanje od rumunskog državljanstva. Sa svih tih razloga, ova mera je pogubno uticala na podnosioca predstavke.

Zaključak: prethodna primedba odbačena (odluka doneta jednoglasno).

(ii) *Neiscrpljivanje unutrašnjih pravnih lekova*: Pravni lekovi koje je Država predložila nisu bili dostupni podnosiocu predstavke zato što on nije mogao da se neposredno obrati Ustavnom sudu. U svakom slučaju, s obzirom na to da je Ustavni sud doneo ocenu o ustavnosti zakona, predloženi pravni lek je bio iscrpljen.

Zaključak: prethodna primedba odbačena (odluka doneta jednoglasno).

(b) *Suština spora* – Član 3. Protokola br. 1: Pošto je izabran za poslanika u republičkom parlamentu, od podnosioca predstavke se tražilo da pokrene postupak odricanja od rumunskog državljanstva kako bi Ustavni sud mogao da mu verifikuje poslanički mandat. Samim tim ovde se radilo o mešanju u njegova prava po osnovu člana 3. Protokola br. 1. uz Konvenciju. Sud je uveren da je Zakon br. 273 ispunio zahteve koji se postavljaju u pogledu predvidljivosti. Iako se čini da postoji izvestan nesklad između tog zakona i člana 17. Evropske konvencije o državljanstvu, Evropski sud nije našao za shodno da rešava ovu očiglednu koliziju normi.

Kada je reč o cilju obezbeđivanja lojalnosti državi, na koji su se stranke pozvale u nastojanju da opravdaju uvođenje zabrane, taj pojam nije jasno definisan i stranke nisu ni na koji način objasnile njegov sadržaj. Sud, sa svoje strane, od samog početka pravi razliku između odanosti državi i odanosti vladi. Dok potreba za osiguravanjem lojalnosti državi može lako predstavljati legitiman cilj koji opravdava ograničenje izbornih prava, dotle to nije slučaj kada je reč o lojalnosti vladi. U demokratskoj državi uloga poslanika u parlamentu, a pre svega uloga poslanika iz redova opozicionih stranaka, svodi se na zastupanje birača kroz obezbeđivanje odgovornosti vlade i ocenjivanje politike koju ta vlada vodi. Sem toga, težnja ka ostvarivanju različitih, ponekad i dijametralno suprotnih ciljeva ne samo da je prihvatljiva već je i neophodna ako postoji želja da se unapredi pluralizam i da se biračima pruži mogućnost izbora onoga što je odraz njihovog političkog mišljenja. Lojalnost u odnosu na državu koja se traži od poslanika, u načelu obuhvata poštovanje ustava, zakona, institucija, nezavisnosti i teritorijalnog integriteta

zemlje. Svaka želja da se unesu promene u bilo koji od navedenih aspekata mora biti isticana i njenom se ostvarivanju mora težiti u skladu sa zakonima države. Svako drugačije stanovište podrilo bi mogućnost poslanika da zastupaju stavove svojih birača, pre svega manjinskih grupa. Činjenica da moldavski poslanici koji poseduju dvojno državljanstvo mogu poželeti da teže ostvarivanju političkog programa koji neki smatraju nespojivim sa aktuelnim načelima i strukturama moldavske države ne dovodi do toga da te njihove želje budu u neskladu s pravilima demokratije. Imajući sve to na umu, Evropski sud je odlučio da razmotri da li je mera o kojoj je u datom predmetu reč istinski preduzeta radi obezbeđivanja lojalnosti državi. Zakon br. 273. predstavljao je jedan od aspekata paketa reforme izbornog zakonodavstva; ostale mere su podrazumevale povišenje izbornog praga i zabranu formiranja predizbornih blokova. Sve predložene mere pogubno su uticale na opoziciju, kojoj je ranije već bilo teško da obezbedi dovoljno glasova da pređe prag neophodan za ulazak u Parlament, i uspevala je to da učini samo zahvaljujući formiranju izbornih blokova. Rezultati izbora održanih u aprilu 2009. jasno su pokazali koliko je nesrazmerno dejstvo novog zakona. Tvrdnja podnosioca predstavlja o tome da je Zakon iz svog delokruga isključio stanovnike Prignjestrovlja, čiji veliki broj ima i rusko državljanstvo, izazvala je dodatnu zabrinutost u pogledu pravog cilja donetog zakona. Konačno, Evropski sud je smatrao da je važno i to što su izmene i dopune tog zakona usvojene manje od godinu dana pred održavanje opštih izbora. Država nije bila u stanju da predoči ni jedan jedini primer iz koga bi se videlo da je poslanik s dvojnim državljanstvom bio nelojalan prema državi Moldaviji. Za promenu izborne politike dato je veoma malo objašnjenja, jedino su u presudi Ustavnog suda šturo pomenuti neki koraci preduzeti u cilju podrivanja države Moldavije. Sem toga, čini se da postoje dokazi o tome da novi zakon nije jednoobrazno primenjen. U takvim okolnostima, Evropski sud nije u potpunosti uveren da je cilj sporne mere bilo obezbeđivanje lojalnosti poslanika državi.

Kada je reč o srazmernosti te mere, uporedni pregled prakse u zemljama-članicama Saveta Evrope svedoči o postojanju konsenzusa o tome da, tamo gde su dozvoljena višestruka državljanstva, posedovanje više od jednog državljanstva ne treba da posluži kao osnov za nemogućnost obavljanja poslaničke dužnosti, čak i tamo gde je stanovništvo etnički raznorodno i gde broj poslanika s dvojnim ili višestrukim državljanstvom može biti veliki. Međutim, bez obzira na taj konsenzus, može biti opravdan i drugačiji pristup tamo gde postoje posebni istorijski ili politički razlozi koji nalažu restriktivniju praksu. Evropski sud naglašava da Moldavija ima specifičnu poziciju s obzirom na to da ima potencijalno veliki udeo lica s dvojnim državljanstvom u ukupnom stanovništvu i da je tek relativno nedavno postala nezavisna. U svetlosti moldavske istorije, zabrana licima koja poseduju višestruko državljanstvo da obavljaju poslaničku dužnost, mogla je biti opravdana u vreme proglašenja nezavisnosti 1991. Međutim, ta zabrana nije uvedena tada, već tek 17 godina pošto je Moldavija stekla nezavisnost, i pet godina pošto je ublažila zakonske propise o mogućnosti uživanja dvojnog državljanstva. Država nije iznela objašnjenje o tome zašto su se tek nedavno javila strahovanja u vezi s lojalnošću lica s dvojnim državljanstvom i zbog čega ta strahovanja nisu bila izražena onda kada je zakon prvi put promenjen i kada je uopšte dozvoljeno posedovanje dvojnog državljanstva. Evropski sud je priznao da postoji znatan broj poslanika s dvojnim državljanstvom. Međutim, veliki procenat građana takođe poseduje dvojno državljanstvo i svi oni imaju pravo da ih zastupaju poslanici koji će odraziti njihove brige i njihova politička uverenja. U datom slučaju postojala su i druga sredstva za zaštitu zakona Moldavije, njenih institucija i nacionalne bezbednosti, kao što su sankcije za nezakonito ponašanje ili ponašanje koje ugrožava nacionalne interese, kao što je postojala i mogućnost da se pristup poverljivim dokumentima uslovi prethodnom bezbednosnom proverom. Kada prođe neposredna pretnja demokratiji ili nezavisnosti, onda je bolje preduzimati mere kojima će se identifikovati neka verodostojna pretnja državnim interesima na osnovu konkretnih informacija nego se osloniti na opštu pretpostavku da sva lica s dvojnim državljanstvom predstavljaju pretnju nacionalnoj bezbednosti i nezavisnosti. Venecijanska komisija, Evropska komisija za borbu protiv rasizma i tolerancije (ECRI), Parlamentarna

skupština Saveta Evrope i Monitoring komitet izneli su istoznačne kritike kada je reč o ovoj zabrani. Izražena je zabrinutost u pogledu diskriminatornog dejstva Zakona br. 273. i njegovog uticaja na mogućnost jednog broja političkih snaga da delotvorno učestvuju u političkim procesima. Evropski sud je, sem toga, uzeo u obzir član 17. Evropske konvencije o državljanstvu i obaveze koje je Moldavija preduzela u odnosu na tu odredbu kako bi obezbedila da svi državljani Moldavije koji poseduju i državljanstvo neke druge zemlje imaju ista prava i obaveze kakve imaju i ostali državljani Moldavije.

Konačno, nijedno ograničenje izbornih prava ne bi smelo da bude takvo da neka lica ili grupe lica isključi iz učešća u političkom životu zemlje. U tom smislu, Evropski sud je naglasio nesrazmerno dejstvo zakona na opozicione stranke u vreme kada je taj zakon donet. Evropski sud je takođe morao posebno pomno da razmotri svaku meru koja, kako izgleda, deluje isključivo ili prevashodno na štetu opozicije, posebno tamo gde je priroda te mere takva da utiče na same izgleda da opozicione stranke steknu vlast u nekom trenutku u budućnosti. Ograničenja takve prirode do te mere osujećuju prava zajamčena članom 3. Protokola br. 1. uz Konvenciju da iskrivljuju samu suštinu tih prava i lišavaju ih njihove delotvornosti. Uvođenje zabrane u ovom slučaju neposredno pred izbore, u vreme kada je procenat glasova koje dobijaju vladajuće stranke bio u neprestanom opadanju, dodatno je štetno uticao na srazmernost te mere.

Zaključak: kršenje prava po Konvenciji (odluka doneta jednoglasno).

Član 41.: Nije podnet nikakav zahtev na ime naknade štete.

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

Engleski i francuski predstavljaju službene jezike Evropskog suda za ljudska prava. Ovaj prevod je realizovan uz podršku Trast fonda za ljudska prava Saveta Evrope (www.coe.int/humanrightstrustfund). On ne obavezuje Sud, niti Sud preuzima bilo kakvu odgovornost za njegov kvalitet. Može se preuzeti iz baze podataka sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava HUDOC (<http://hudoc.echr.coe.int>) ili iz bilo koje druge baze podataka kojoj ga je Sud prosledio. Može se objavljivati u nekomercijalne svrhe pod uslovom da se navede ceo naslov predmeta, zajedno sa navedenom naznakom o autorskim pravima i uz pominjanje Trast fonda za ljudska prava. Molimo Vas da kontaktirate publishing@echr.coe.int ukoliko nameravate da koristite bilo koji deo ovog prevoda u komercijalne svrhe.

© 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