

© Consiliul Europei/Curtea Europeană a Drepturilor Omului, 2012. Această traducere a fost efectuată cu sprijinul Fondului Fiduciar pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei (www.coe.int/humanrightstrustfund). Nu obligă Curtea. Pentru mai multe informații, a se vedea referințele cu privire la drepturile de autor de la sfârșitul prezentului document.

© 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.

Notă informativă privind jurisprudența Curții nr. 129

Aprilie 2010

Tănase c. Moldovei - 7/08

Hotărâre din 27.4.2010 [MC]

Articolul 3 din Protocolul nr. 1

A candida la alegeri

Imposibilitatea pentru cetățenii care dețin mai multe naționalități să candideze la alegerile legislative: *violare*

În fapt – Reclamantul, om politic moldav cunoscut, este vice-președintele Partidului Liberal Democrat din Moldova și este membru al Consiliului Municipal Chișinău. Republica Moldova se situează pe un teritoriu care a făcut parte din România înainte de al Doilea Război Mondial. Populația acestui teritoriu și-a pierdut naționalitatea română după anexarea de către Uniunea Sovietică în 1940. Urmare a Declarației de Independență a Moldovei, în august 1991, a fost adoptată o nouă lege privind naționalitatea moldovenească. Toate persoanele care au locuit pe teritoriul fostei Republici Sovietice Socialiste Moldovenești înainte de anexare, au fost proclamați cetățeni moldoveni; în calitate de descendenți ai persoanelor care intrau în această categorie, reclamantul a obținut astfel naționalitatea moldovenească. De asemenea, în 1991, Parlamentul Român a adoptat o nouă lege privind naționalitatea, în temeiul căreia persoanele care au pierdut naționalitatea română înainte de 1989, cât și descendenții acestora, aveau posibilitatea să o redobândească. Reclamantul a solicitat și a obținut naționalitatea română, restricția care până atunci împiedica resortisanții moldoveni să posede o altă naționalitate a fost suprimată în 2003. În 2008, Parlamentul moldovenesc a adoptat o reformă a legislației electorale, introducând, în special, interdicția pentru persoanele care posedă două sau mai multe cetățenii, să devină deputați (Legea nr.273). Alte amendamente erau ridicarea pragului electoral și interzicerea oricăror forme de coaliție și blocuri electorale. Aceste modificări au intrat în vigoare în mai 2008 și alegerile legislative au avut loc în primăvara 2009. Reclamantul a fost ales deputat. Pentru a-și putea exercita mandatul, acesta a adresat Ambasadei României la Chișinău o scrisoare prin care indica că era obligat să inițieze procedura de renunțare la

naționalitatea română, dar își rezerva dreptul să-și retragă scrisoarea dacă Marea Cameră a Curții Europene va examina prezenta cauză. În temeiul acestei scrisori, Curtea Constituțională a validat mandatul reclamantului. În 2009, Curtea Constituțională a decis că Legea nr.273 era conformă Constituției. Se estimează că din totalul de 3,8 milioane de moldoveni, de la 95 000 până la 300 000 au obținut naționalitatea română între 1991 și 2001. În februarie 2007, aproximativ 800 000 de solicitări a naționalității române depuse de moldoveni, erau pendinte. De asemenea, aproximativ 120 000 de moldoveni sunt titulari de pașapoarte rusești.

În drept – a) Admisibilitatea

i. Calitatea de victimă: Reclamantul a suportat în mod direct efectele Legii nr.273 din moment ce a fost obligat să inițieze procedura care îl expunea la pierderea naționalității române. În plus, faptul că acesta știa că dacă va fi ales, va trebui să ia măsuri pentru a renunța la naționalitatea română, fără îndoială l-a afectat pe parcursul întregii campanii electorale. Este posibil că acesta a pierdut voturi din cauza că alegătorii erau conștienți că acesta risca să renunțe la mandat dacă aceasta ar implica pierderea dublei cetățenii. Deși Statul Român încă nu a retras naționalitatea reclamantului, acesta poate decide în orice moment să finiseze procedura de renunțare. În orice caz, de fiecare dată când reclamantul va dori să candideze la alegeri legislative, acesta va fi confruntat unei incertitudini, ignorând dacă Curtea Constituțională a Moldovei va valida mandatul său și dacă Statul Român îi va accepta cererea de renunțare la naționalitatea română. Măsura litigioasă a avut deci consecințe prejudiciabile asupra acestuia.

Concluzie: excepție preliminară respinsă (unanimitate).

ii. Neepuizarea căilor de recurs interne: căile de recurs interne invocate de Guvern nu erau accesibile reclamantului deoarece acesta nu putea să se adreseze Curții Constituționale fără intermediar. Oricum, din moment ce Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra constituționalității legii, recursul sugerat a fost exercitat.

Concluzie: excepție preliminară respinsă (unanimitate).

b) Fondul – Articolul 3 din Protocolul nr.1: ca urmare a alegerii sale, reclamantul a trebuit, pentru a-i fi confirmat mandatul de deputat de Curtea Constituțională, să inițieze procedura de renunțare la cetățenia română. În consecință, a avut loc o ingerință în exercitarea de către reclamant a drepturilor sale prevăzute de articolul 3 din Protocolul nr.1. Curtea constată că Legea nr. 273 îndeplinea condițiile de previzibilitate. Deși se pare că există o incompatibilitate între această lege și articolul 17 din Convenția europeană privind naționalitatea, Curtea nu consideră necesar de a soluționa acest conflict aparent de norme. În ceea ce privește scopul de a garanta loialitatea față de stat, menționat de către toate părțile în calitate de justificare a interdicției, Curtea observă că această noțiune nu este în mod clar definită și că părțile nu au dat nicio explicație privind conținutul acesteia. Curtea face distincție între loialitatea față de stat și loialitatea față de guvern. Dacă necesitatea de a veghea loialitatea față de stat poate constitui un scop legitim care să justifice restricțiile drepturilor electorale, aceasta nu este valabil și pentru loialitatea față de guvern. Într-un stat democratic, rolul deputaților, în special al celor din opoziție, este de a reprezenta alegătorii, garantând obligația ce-i revine guvernului aflat la putere de a purta răspundere și de a evalua activitatea acestuia. În plus, urmărirea scopurilor diferite, uneori diametral opuse, și nu numai acceptabile, dar, de asemenea, și necesare, pentru a promova pluralismul și a oferi alegătorilor posibilitatea de a face alegerea care reflectă opiniile lor politice. Loialitatea față de stat care este impusă deputaților

cuprinde, în principiu, respectarea Constituției, a legilor, a instituțiilor, a independenței și a integrității teritoriale a țării. Orice dorință de a introduce modificări în unul din aceste domenii, trebuie să respecte legile statului. Oricare altă poziție ar avea drept efect de a submina capacitatea deputaților de a reprezenta opiniile alegătorilor, în special, a grupurilor minoritare. Membrii Parlamentului cu dublă cetățenie pot vrea să urmărească o programă politică care este considerată de cineva ca incompatibil cu principiile curente și structurile Statului moldovean nu o face incompatibilă cu regulile democrației. Faptul că deputații moldoveni cu cetățenie dublă ar putea dori să apere un proiect politic pe care unii îl consideră incompatibil cu principiile și structurile actuale a Statului Moldovenesc, nu-l face contrar regulilor democratice. Ținând cont de aceste considerații, Curtea a analizat dacă măsura în cauză viza în mod real garantarea loialității față de stat. În această privință se remarcă că Legea nr.273 era unul din aspectele unui ansamblu de reforme electorale, altele fiind ridicarea pragului electoral și a interzicerea blocurilor electorale. Toate măsurile în cauză au avut un efect negativ asupra opoziției, care în trecut a avut dificultăți să obțină suficiente voturi pentru a atinge pragul ce permite accesul în Parlament și nu au reușit decât prin formarea de blocuri electorale. Rezultatele scrutinului din aprilie 2009 arată efectul disproporționat pe care l-a avut noua lege. Alegația reclamantului, potrivit căreia, persoanele ce locuiesc în Transnistria, dintre care o mare parte dețin naționalitatea rusă, nu sunt vizate de această lege, doar adaugă la preocupările privind adevăratul scop al acestei legislații. În fine, Curtea consideră semnificativ că modificările au fost adoptate în mai puțin de un an înainte de alegerile legislative. Guvernul nu a prezentat nici măcar un singur caz în care un deputat cu dublă naționalitate ar fi dat dovadă de lipsă de loialitate față de Statul Moldovenesc. Modificarea politicii electorale nu a fost explicată, doar în hotărârea sa, Curtea Constituțională s-a referit succint la mișcări ce au tendința de a submina Statul Moldovenesc. În plus, unele elemente par să arate că legea în cauză nu este aplicată în mod uniform. În aceste condiții, Curtea nu este cu adevărat convinsă că obiectul măsurii în cauză era de a garanta loialitatea deputaților față de stat.

În ceea ce privește proporționalitatea măsurii, o imagine de ansamblu a practicii statelor membre ale Consiliului Europei, relevă un consens cu privire la următorul aspect: în cazul în care cetățenia multiplă este permisă, deținerea a mai mult decât de o cetățenie nu ar trebui să fie un motiv pentru ineligibilitate în sarcina deputatului, chiar dacă populația prezintă o anumită diversitate etnică și numărul deputaților cu cetățenie multiplă riscă să fie înalt. În pofida acestui consens, o abordare diferită poate fi totuși justificată, dacă considerații de ordin istoric sau politic impun o practică mai restrictivă. Curtea insistă asupra situației particulare a Moldovei, care cuprinde un număr potențial important de persoane cu cetățenie multiplă și faptul că a devenit independentă la o dată relativ recentă. În lumina istoriei Moldovei, aceasta consideră că din moment ce o țară și-a proclamat independența în 1991, interzicerea mandatului de deputat persoanelor cu multiplă cetățenie, ar putea fi justificată. În același timp, această interdicție a fost introdusă la 17 ani după obținerea independenței și aproximativ la 5 ani după ce aceasta și-a modificat legislația în vederea autorizării dublei cetățenii. Guvernul nu a putut explica de ce aceste preocupări față de persoanele cu multiplă cetățenie au apărut recent și de ce aceste preocupări nu existau atunci când Moldova a modificat legea pentru prima dată cu scopul de a autoriza dubla naționalitate. Recunoscând că numărul de deputați care posedă două naționalități este ridicat, Curtea subliniază, de asemenea, că o mare parte din cetățeni dețin dublă cetățenie și aceste persoane au dreptul să fie reprezentate de deputați care exprimă preocupările și opiniile lor politice. În speță, există alte mijloace de a proteja legile, instituțiile și securitatea națională a Moldovei, cum ar fi sancțiunile pentru comportament ilegal sau comportament ce amenință interesele naționale, sau sistemul de a acordare a certificatelor de securitate pentru acces la

documente confidențiale. O dată controlată amenințarea directă a democrației sau a independenței, trebuie să se privilegieze măsurile ce constau în identificarea, în baza informațiilor specifice, a unei amenințări credibile a intereselor statului, decât utilizarea principiului general că toate persoanele cu dublă naționalitate constituie o amenințare pentru securitatea și independența națională. Comisia de la Veneția, Comisia Europeană împotriva Rasismului și a Intoleranței (ECRI), Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei și Comisia pentru respectarea obligațiilor sunt unanime în ceea ce privește criticile vizând interdicția în cauză. Au fost exprimate preocupări privind efectul discriminatoriu al Legii nr. 273, cât și privind consecințele asupra unor anumite forțe politice de a participa de o manieră efectivă la procesul politic. De asemenea, Curtea ia act de articolul 17 din Convenția europeană privind naționalitatea și obligația ce reiese pentru Moldova de a asigura resortisanților moldoveni, care posedă o altă naționalitate, aceleași drepturi și obligații ca și altor resortisanți moldoveni.

În fine, o restricție a drepturilor electorale nu trebuie să aibă drept efect împiedicarea anumitor persoane sau anumitor grupuri de a participa la viața politică a țării. În această privință, Curtea subliniază efectul disproporționat pe care l-a avut legea asupra partidelor în momentul adoptării acesteia. Curtea trebuie să examineze cu o grijă deosebită orice măsură care pare să funcționeze, singură sau în general, în detrimentul opoziției, mai ales dacă prin natura sa, această măsură compromite șansele partidelor de opoziție de a accede într-o zi la putere. O restricție de acest tip limitează drepturile garantate de articolul 3 din Protocolul nr.1 în măsura atingerii însuși a esenței acestora, astfel lipsindu-le de orice efectivitate. Faptul că interdicția în cauză a fost introdusă cu puțin timp înainte de scrutin, într-un moment în care numărul voturilor pentru partidul aflat la putere era în declin, este un indiciu suplimentar al caracterului disproporțional al acestei măsuri.

Concluzie: violare (unanimitate).

Articolul 41 : nicio cerere formulată cu titlu de daune

© Consiliul Europei/Curtea Europeană a Drepturilor Omului, 2012

Limbile oficiale ale Curții Europene a Drepturilor Omului sunt engleza și franceza. Această traducere a fost realizată cu sprijinul Fondului Fiduciar pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei (www.coe.int/humanrightstrustfund). Nu obligă Curtea, care, de altfel, nu își asumă răspunderea pentru calitatea acesteia. Traducerea poate fi descărcată din baza de date HUDOC a Curții Europene a Drepturilor Omului (<http://hudoc.echr.coe.int>) sau din oricare altă bază de date în care Curtea a făcut această traducere disponibilă. Poate fi reprodusă în scop necomercial, cu condiția ca titlul cauzei să fie citat în întregime, împreună cu referirea la dreptul de autor menționat anterior la Fondul Fiduciar pentru Drepturile Omului. Dacă intenționați să utilizați vreun fragment din această traducere în scop comercial, vă rugăm să contactați 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.