



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

© Съвет на Европа/Европейски съд по правата на човека, 2013 г. Този превод не обвързва Съда. За допълнителна информация, моля вижте пълните указания за авторските права в края на документа.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2013. 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, 2013. 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.

ГОЛЯМА КАМАРА

ДЕЛО TĂNASE СРЕЩУ МОЛДОВА

(Жалба № 7/08)

РЕШЕНИЕ

СТРАСБУРГ

27 април 2010 г.

Това решение е окончателно, но може да претърпи редакционни промени

По делото Tănase срещу Молдова,

Европейският съд по правата на човека, заседаващ като голяма камера в състав:

Peer Lorenzen, *Председател*

Françoise Tulkens

Josep Casadevall

Ireneu Cabral Barreto

Corneliu Bîrsan

Rait Maruste

Vladimiro Zagrebelsky

Elisabeth Steiner

Dean Spielmann

Sverre Erik Jebens

Ján Šikuta

Dragoljub Popović

Isabelle Berro-Lefèvre

Päivi Hirvelä

George Nicolaou

Zdravka Kalaydjieva

Mihai Poalelungi, *съдии*

и Michael O'Boyle, *заместник секретар,*

След проведени на 16 септември 2009 г. и на 10 март 2010 г. закрити заседания,

Постанови следното решение, прието на последната посочена дата:

ПРОЦЕДУРА

1. Делото е образувано по жалба (по. 7/08) срещу Република Молдова, подадена 27 декември 2007 г. на основание чл.34 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи ("Конвенцията") от един молдовски и един румънски гражданин, г-н Александър Танасе (Alexandru Tănase) и г-н Дорин Чиртоача (Dorin Chirtoacă) ("жалбоподателите").

2. Жалбоподателите са били представлявани от г-жа J. Hanganu, адвокат практикуващ в Кишинев. Молдовското правителство („правителството“) е било представлявано от агента си, г-н V. Grosu.

3. Жалбоподателите твърдят, по-конкретно, нарушение на правото си да се кандидатира на свободни избори и ако бъдат избрани, да встъпят в мандатите си на народни представители, като така бъде осигурено правото на свободното изразяване на мнението на народа при избора на законодателно тяло, гарантирано от чл. 3 на Протокол 1

на Конвенцията. Те също така се оплакват по чл. 14 във връзка с чл. 3 от Протокол 1.

4. Жалбата е била разпределена на четвърта секция на Съда (чл. 52 § 1 от Правилата на Съда). В общо решение по допустимостта и по основателността от 18 ноември 2008 г. камара от тази секция в състав от следните съдии: Nicolas Bratza, Lech Garlicki, Giovanni Bonello, Ljiljana Mijović, David Thór Björgvinsson, Ledi Bianku и Mihai Poalelungi и заместник секретаря на секцията Fatoş Araci, е постановила с мнозинство, че жалбата, в частта относно г-н Chirtoacă е недопустима; постановила е единодушно, че е имало нарушение на чл. 3 от Протокол 1 на Конвенцията и единодушно е постановила, че не е необходимо да разглежда отделно оплакването по чл. 14 във връзка с чл. 3 от Протокол 1.

5. На 6 април 2009 г. по искане на правителството панел на голямата камара е решил делото да бъде отнесено пред голямата камара в съответствие с чл. 34 от Конвенцията.

6. Съставът на голямата камара е бил определен в съответствие с разпоредбите на чл. 27 §§ 2 и 3 от Конвенцията и чл. 24 от Правилата на Съда. За Jean-Paul Costa е било невъзможно да вземе участие във второто обсъждане. Peer Lorenzen е поел поста на председател на голямата камара при разглеждането на жалбата и Corneliu Bîrsan, първият резервен член, е станала пълноправен член (чл. 11 от Правилата).

7. Другият жалбоподател, г-н Танасе, и правителството са представили писмени бележки по основателността. В допълнение са били получени коментарите на третата страна – румънското правителство, което е упражнило правото са да встъпи по делото (чл. 36 § 1 от Конвенцията и чл. 44 § 1 (b) от Правилата).

8. На 16 септември 2009 г. се е провело публично открито заседание в сградата на Правата на човека в Страсбург (чл. 59 § 3 от Правилата).

Пред Съда са се явили:

(a) *за правителството*

Г-Н V. GROSU,

агент;

(b) *за жалбоподателя*

Г-жа J. HANGANU,

адвокат;

(c) *за румънското правителството*

Г-Н R.-H. RADU,

агент,

Г-ЖА D. TASE,

Г-ЖА I. POPESCU,

Г-ЖА I. CIOPONEA,

съветници.

Съдът е изслушал пледоариите на г-н Grosu, г-жа Hanganu и г-н Radu.

9. Жалбоподателят, който е бил уведомен за развитието по случая след заседанието по делото (виж параграфи 68 до 70 по-долу), не е пожелал делото да бъде заличено от списъка с дела на Съда.

ФАКТИТЕ

I. ОБСТОЯТЕЛСТВАТА ПО ДЕЛОТО

10. Жалбоподателят е роден през 1971 и живее в Кишинев. Той е етнически румънец и е молдовски политик.

A. Исторически контекст

11. Княжество Молдова за пръв път възниква като независима държава през 1359 г. Територията ѝ обхваща областта между планините Източни Карпати, реката Днестър и Черно море; днес на тази територия са Молдова, част от Румъния и част от Украйна. Населението ѝ говори един и същ език и е от същия произход като населението на Влашко и Трансилвания (днес части от съвременна Румъния).

12. През XV век Молдова приема сюзеренната власт на Османската империя.

13. След руско-турската война от 1806 – 1812 г. източната част от княжество Молдова в границите между реката Днестър от изток и реката Прут от запад е анексирана от Руската империя. Дадено ѝ е ново име – Бесарабия.

14. През 1859 г. западната част от княжество Молдова се обединило с Влашко и сбила създадена нова държава. От 1861 г. новата държава била известна с името Румъния. През 1877 г. Румъния отвоювала независимостта си от Османската империя

15. В началото на 1918 г. Бесарабия декларира независимостта си от Русия и на 27 март 1918 г. се обединила с Румъния. Жителите на Бесарабия станали румънски граждани.

16. Съветският съюз не признал обединението на Бесарабия и Румъния. На 28 юни 1940 г., след сключването на пакта Молотов-Рибентроп с нацистка Германия, Съветският съюз анексирал наново бесарабската територия.

17. След приключването на Втората световна война, около 70 % от територията на Бесарабия, в която живеели около 80 % от населението ѝ станала Молдовска съветска социалистическа република (преименувана през 1990 г. на Съветска социалистическа република Молдова). Останалата част от бесарабската територия станала част от Украинската съветска социалистическа република. Онези, които живеели в Бесарабия загубили румънската си националност и станали съветски граждани. Румъния станала сателитна на Съветския съюз държава.

18. След разпада на Съветския съюз с Декларация за независимост от 27 август 1991 г. Парламентът на Република Молдова осъдил, *inter alia*, руското анексиране на територия от Молдовското княжество през 1812 г. и съветското анексиране на територия от Румъния през 1940 г. и прогласил независимостта на страната в границите на бившата Молдовска съветска социалистическа република. Скоро след това Молдова се присъединила към ООН и била призната от международната общност.

Б. Гражданство след обявяването на независимостта

19. През 1991 г. Парламентът на Република Молдова приел Закон за гражданството и обявил за свои граждани, *inter alios*, всички лица живели на територията на бившата Молдовска съветска социалистическа република преди анексирането от Съветския съюз и техните потомци.

20. Жалбоподателят получил молдовско гражданство като потомък на лица живели на територията на Република Молдова преди 28 юни 1940 г.

21. През 1991 г. Румънският парламент също приел нов закон за гражданството, с който станало възможно лица, които били загубили румънското си гражданство преди 1989 г. по независими от тях причини и техните потомци да възстановят румънското си гражданство.

22. Първоначално, съгласно молдовската Конституция, която била приета на 29 юли 1994 г. и влязла в сила на 27 август 1994 г., на гражданите на Молдова не било разрешено да имат друго гражданство освен в изключителни случаи. Тази забрана обаче била на практика неефективна, защото много молдовци от румънски произход се възползвали от разпоредбите на румънския закон за да възстановят румънското си гражданство. Едновременно с това много молдовци с друг етнически произход получили друго гражданство като например руско, украинско, българско и турско.

23. През 2002 г. разпоредбите на молдовската Конституция, забраняващи повече от едно гражданство били отменени.

24. На 5 юни 2003 г. след отмяната на конституционните норми, забраняващи повече от едно гражданство молдовският парламент изменил Закона за гражданството, като отменил забраната (виж параграф 74 по-долу) молдовските граждани да имат друго гражданство. Новите разпоредби предвиждали, че без изключения всички с повече от едно гражданство имат равни права с онези, които имат само молдовско гражданство (виж параграф 75 по-долу).

25. На неуточнена дата жалбоподателят получил румънско гражданство. Сегашният му румънски паспорт бил издаден през декември 2005 г. След това той заявил публично, че има румънско гражданство.

26. Не се знае какъв е общият брой на молдовците, получили румънско гражданство след 1991 г., тъй като румънското правителство никога не е правила тази информация публична. Било е пресметнато обаче, че в периода 1991 г. – 2001 г. между 95 000 и 300 000 молдовци са придобили румънско гражданство. На 4 февруари 2007 г. румънският президент заявил в интервю, че предстои разглеждането на молбите на около 800 000 молдовци за получаване на румънско гражданство и че неговото правителство очаква преди края на 2007 г. броят им да нарасне до 1,5 милиона от общо 3,8 милиона молдовски граждани.

27. Не е известен и броят на молдовците, които имат друго второ гражданство, различно от румънското. Явно е обаче, че той е значителен и изглежда руското гражданство е второто по разпространение след румънското. На 16 септември 2008 г. руският посланик в Молдова заявил в телевизионно интервю, че по двата бряга на Днестър има около 120 000 молдовци с руски паспорт (т.е. в цяла Молдова).

28. В своето становище пред камарата молдовското правителство е посочило, че една трета от населението на Приднестровието има двойно гражданство, докато депутатът от Комунистическата партия в парламента г-н В. Мишин по време на парламентарните дебати относно Закон № 273 (виж параграфи 78 до 81, по-долу) е заявил, че общо около 500 000 молдовци имат двойно гражданство.

В. Преглед на политическото развитие в Молдова преди реформата в изборното законодателство през 2008 г.

29. През последното десетилетие и преди изборите през 2009 г. доминиращата политическата партия в Молдова била Комунистическата партия и тя била най-широко представена в парламента.

30. Освен Комунистическата партия в страната имало още около двадесет и пет други политически партии, които били значително по-

слабо представени. Техният точен брой било трудно да се установи, защото той постоянно варираше. Заради по-слабите си позиции много малка част от тези партии успявали да преминат шест процентната бариера, изискуема в предишните парламентарни избори за влизане в парламента.

31. На изборите през 2001 г. от двадесет и седемте участвали партии само Християн-демократическата партия, освен Комунистическата, успяла сама да премине изборния праг, като получила около 8 процента от броя на гласувалите. Шест други партии направили предизборен блок (обща листа) и по този начин успели да получат около 13 процента от гласовете на избирателите. Комунистическата партия спечелила около 50 процента от гласовете и след пропорционалното разпределение на загубените гласове, получила 71 от общо 101 места в парламента.

32. През 2002 г. изборното законодателство било променено. За партиите явяващи се самостоятелно на изборите бил запазен шест процентният праг, но за предизборните блокове от две партии била въведена девет процентна бариера, която достигала 12 процента за блокове от три или повече партии.

33. На изборите през 2005 г. от двадесет и трите участвали партии, отново Християн-демократическата партия била единствената партия, освен Комунистическата, която успяла сама да прескочи изборната бариера, спечелвайки около 9 процента от гласовете. Три други партии обединени в предизборен блок получили около 28 процента от вота, а Комунистическата партия спечелила гласовете на повече от 46 процента от избирателите. След пропорционалното разпределение на загубените гласове Комунистическата партия получила 56 места от 101 в парламента.

34. През юли 2005 г., след постоянна критика от страна на международни наблюдатели и Съвета на Европа парламентът отново изменил Изборния кодекс, като въвел 4 процентен изборен праг за партиите явяващи се самостоятелно и 8 процента за предизборни блокове без значение от броя на обединените се партии. Комисията за демокрация чрез право към Съвета на Европа („Венецианската комисия“) и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа („ОССЕ“) приветствали намаляването на изборния праг за самостоятелните партии и предложила същия праг и за предизборните блокове, което по тяхно мнение трябва да бъде насърчавано за да се насърчи по-добро сътрудничество и по-стабилно правителство

35. На местните избори през юни 2007 г. Комунистическата партия получила около 40 процента от гласовете за местни законодателни органи. Тъй като за местните избори нямало изборен праг една опозиционна партия спечелила мнозинството в общинските съвети.

След тези избори жалбоподателят станал член на Кишиневския общински съвет.

36. След това жалбоподателят бил избран за заместник председател на Либералната демократическа партия – опозиционна партия създадена през януари 2008 г.

Г. Избирателната реформа от 2008 г.

37. На 10 април 2008 г. молдовският парламент приел реформа с три основни промени в изборното законодателство: повишаване на избирателния праг обратно от четири на шест на сто; забрана на всички избирателни блокове и коалиции; забрана лицата с двойно гражданство или повече да стават депутати.

38. Забраната лицата с две или повече гражданства да стават депутати била въведена със Закон № 273 (виж параграфи 78 до 80 по-долу). Този закон бил приет на първо четене от парламента на 11 октомври 2007 г. Законопроектът, изготвен от министерството на правосъдието предвиждал, че само лица, които имат единствено молдовско гражданство имат право да работят на висши правителствени постове и на позиции в някои държавни служби и да се кандидатира за избори за законодателни органи (виж параграф 78 по-долу). В него имало изрична разпоредба относно Приднестровието (виж параграфи 80 до 81 по-долу).

39. В мотивите към законопроекта заместник министърът на правосъдието казва:

“След анализ на настоящата ситуация в страната в областта на гражданството, ние наблюдаваме, че е налице тенденция молдовците да получават чуждо гражданство и тя се обяснява с желанието им да получат привилегии, изразяващи се в неограничено пътуване в Европейския съюз, социални придобивки, събиране на разделени семейства, трудова заетост и обучение.

Едновременно с това лица с друго гражданство имат политически и законови задължения към онези държави. Този факт може да генерира конфликт на интереси в случаите когато има конфликт на интереси между задълженията им едновременно към Република Молдова и към страната или страните, чийто гражданин е дадено лице.

С оглед на казаното по-горе и с цел да се разреши възникналата ситуация считаме, че е основателно да се измени действащото законодателство така, че да се забрани на притежателите на повече от едно гражданство да заемат обществени позиции ...

Това не означава обаче, че тези лица няма да могат да работят на територията на Република Молдова. Те ще могат да упражняват професионалната си дейност в области, които не включват упражняване на държавна власт ...“

40. По време на обсъждането в парламента множество членове на опозицията поискали законопроектът да бъде изпратен в Съвета на Европа за предварителна оценка. Мнозинството обаче гласувало против това предложение. Вместо това опозицията била приканена да оспори новият закон пред Конституционния съд на Молдова. Към онзи момент не било направено искане (но виж параграфи 54 до 58 по-долу). Много депутати от опозицията твърдели, че предлаганата забрана лицата, притежаващи повече от едно гражданство да стават народни представители е в нарушение на чл. 17 от Европейската Конвенцията за гражданството (виж параграфи 83 до 85 по-долу), но заместник министър на правосъдието изразил обратното становище и заявил, че във всички случаи парламентът е свободен да денонсира тази Конвенцията, ако има някакво несъответствие.

41. На 7 декември 2007 г. законопроектът бил приет от парламента в последния си вариант (виж параграф 78 по-долу). След приемането му обаче президентът отказал да го обнародва и го върнал в Парламента за повторно обсъждане.

42. Законопроектът съответно бил изменен и списъкът с правителствени и държавни постове, забранени за гражданите с повече от едно гражданство бил съкратен. Разпоредбите относно парламентарните избори също били изменени, така че да се позволи на лицата с двойно или с повече от едно гражданство да се кандидатираат в парламентарните избори, но те били задължени да уведомят Централната избирателна комисия за другото си гражданство преди да се регистрират като кандидати и да се откажат от него, или да инициират процедура за отказ, преди потвърждаването на мандатите им като народни представители от Конституционния съд (виж параграф 79 по-долу).

43. На 10 април 2008 г. законодателната комисия внесла отново в парламента новият законопроект. Както бе отбелязано по-горе, на същата дата той бил приет. В съответствие с промените, направени със Закон № 273, била изменена нормата на Закона за гражданството относно равенството на гражданите в смисъл, че в случаите предвидени в закон различното третиране е позволено (виж параграфи 24 по-горе и 75 по-долу).

44. На 29 април 2008 г. президентът обнародвал закона, приет от парламентът на 10 април 2008 г. На 13 май 2008 г. законът бил публикуван в Държавен вестник и влязъл в сила. През май 2008 г. били публикувани и влезли в сила и другите две изменения в изборното законодателство (виж параграф 37 по-горе).

Д. Международната реакция на изборителната реформа

1. Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността

45. На 29 април 2008 г. Комисия срещу расизма и нетолерантността („ECRI“) оповестила доклад, приет на 14 декември 2007 г. В доклада си ECRI изразявала загрижеността си от промените относно двойното и множественото гражданство:

“16. ECRI отбелязва с интерес, че член 25 от Закона за гражданството, в пълно съответствие с член 17 от Европейската конвенция за гражданството, която е ратифицирана от Молдова, предвижда, че молдовските граждани, които са граждани и на друга държава, и които имат законно и обичайно местопребиваване в Молдова имат същите права и задължения като останалите граждани на Молдова. В тази връзка ECRI би искала да изрази своята загриженост относно законопроект за изменение и допълнение на определени законодателни актове, който е бил приет на първо четене от парламента на 11 октомври 2007 г. Според този законопроект само лица, притежаващи единствено молдовско гражданство имат право да заемат висши позиции в правителството и в някои държавни служби. От получената информация ECRI разбира, че ако този законопроект влезе в сила в сегашния си вид молдовските граждани с повече от едно гражданство ще бъдат поставени в силно неблагоприятна позиция сравнено с останалите молдовски граждани при достъпа им до държавни служби. От това става ясно, че ако законът влезе в сила като такъв това може да доведе до дискриминация, т.е. неоправдано различно третиране въз основа на гражданство. ECRI разбира, че в момента на изготвяне на този доклад в Молдова има широк дебат относно законопроекта и че много източници, както на национално така и на международно ниво, подчертават необходимостта от основно ревизиране на текста преди неговото окончателно приемане с цел да се гарантира съответствието му с националните и международните стандарти.

...

18. ECRI настоятелно препоръчва на молдовските власти да ревизират законопроекта от 11 октомври 2007 г. ... с цел да гарантират, че той не нарушава принципа за недопускане на дискриминацията на основание гражданство, нито омаловажава всички предимства на скорошните промени в закона за гражданството, които разрешават повече от едно гражданство.”

2. Комисията на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа по спазването на задълженията и ангажиментите поети от държавите членки на Съвета на Европа

46. В доклад от 14 септември 2007 г. *Спазването на задълженията и ангажиментите, поети от Молдова*, Комисията на Парламентарната Асамблея по спазването на задълженията и ангажиментите, поети от страните членки на Съвета на Европа („Комисията по мониторинг“) отбелязва:

“20. Асамблеята оценява усилията на молдовските власти при оценката на степента на прилагане на препоръките на експертите на Съвета на Европа. Въпреки това, всички нови предложения за законодателни изменения в области, свързани с ангажиментите към Съвета на Европа трябва да бъдат предоставяни за преглед и обсъждане с експертите на Съвета на Европа преди да бъдат приети.“

47. В свой последващ доклад от 9 юни 2008 г. *Състоянието на демокрацията в Европа: функционирането на демократичните институции в Европа и напредъка на механизма за мониторинг* на Асамблеята, Комисията по мониторинг посочва, *inter alia*:

“80. В своя доклад от 2007 г. за спазване на задълженията и ангажиментите от Молдова (Дос. 11374), съ-докладчиците на Комисията за Молдова приветстват промените в Избирателния кодекс от 2005 г. По-конкретно прагът за партийните листи на самостоятелните политически е бил понижен на 4 %, а за коалиции от политически партии - на 8% ...

82. Комисията по мониторинг беше ... разтревожена от неотдавнашните промени в Избирателния кодекс. През април 2008 г. молдовският Парламент е променил Избирателния кодекс като отново е покачил прага за партийните листи на 6 %. Нещо повече, основаването на „предизборни блокове“ – обща листа, внесена от коалиция от политически партии – е било забранено. Тези мерки са породили безпокойство и комисията е решила на 15 април, след изпратено кратко предизвестие да обмени становища с молдовската делегация. Изборното законодателство не трябва да бъде променяно на всеки две или три години съгласно политическата конюнктура. То трябва да позволява на широк спектър от политически сили да участват в политическите процеси за да спомогне за изграждането на действително плуралистични демократични институции. По време на наблюдението на подготовката на предстоящите парламентарни избори, които ще се проведат през пролетта на 2009 г. съ-докладчиците ще изследват от близо последните изменения, както и причините за неотдавнашните законодателни изменения.”

3. Парламентарната асамблея на Съвета на Европа

48. Парламентарната асамблея на Съвета на Европа също е изразила загрижеността си със своята Резолюция № 1619 (2008) относно състоянието на демокрацията в Европа, приета на 25 юни 2008 г. :

“5.3. Асамблеята ... изразява съжаление относно неотдавнашното решение на молдовския Парламент да повиши прага за партийните листи на 6 %“.

49. В Резолюция 1666 (2009) относно функционирането на демократичните институции в Молдова, Парламентарната асамблея изразява сериозна загриженост:

“ ... за частичното съобразяване на молдовските власти с нейните предишни препоръки относно подобряването на изборния процес и укрепването на държавните демократични институции преди парламентарните избори на 5 април 2009 г. Измененията на Изборният кодекс от април 2008 г. които вдигат избирателния праг от 4 % на 6 %, не позволява създаването на предизборни

коалиции от политически партии и обществено политически организации и въведе забрана за упражняване на висши държавни функции от молдовски граждани, които имат и друго гражданство. Комбинираният ефект от тези изменения е ограничаването на възможностите на редица политически сили да участват ефективно в политическия процес, като по този начин се отслабва плурализма.“

50. Тя призовава Молдова:

“8.1. да преразгледа реформата на изборното законодателство, в сътрудничество с Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската Комисия) за да намали избирателния праг за политическите партии, като така отвори политическия процес за повече плурализъм; ...

8.2. да преустанови прилагането на разпоредбите на Изборния кодекс, които забраняват на хората с повече от едно гражданство да упражняват висши държавни функции, докато се изчаква постановяването на решението на Голямата камера на Европейския съд по правата на човека по делото *Tănase and Chirtoaca срещу Република Молдова*; ...”

4. Европейската комисия за демокрация чрез право

51. На 23 октомври 2008 г. Европейската комисия за демокрация чрез право („Венецианската комисия“) обнародва доклад, приет на 17-18 октомври 2008 г. (Становище № 484/2008) относно промените в Изборния кодекс от април 2008 г. В доклада се изразява критично мнение относно всички аспекти на реформата. По отношение на измененията, засягащи притежателите на повече от едно гражданство в доклада се казва:

“30. Нова алинея на чл. 13 (2) отнема правото на парламентарни избори „да бъдат избирани“ „лицата, които притежават и друго освен молдовско гражданство за поста на депутат при условията на чл. 75“. Член 75 (3) предвижда, че едно лице с няколко гражданства може да се яви на избори като кандидат, при условия, че той или тя преди изборите се откаже от другите си гражданства. Това трябва да се счита за несъвместимост.

31. Отвъд простия въпрос за формулировката, ограничаването на гражданските права не трябва да се основава на притежаването на повече от едно гражданство. Кодексът на добрите изборни практики цитира Европейската Конвенцията за гражданството, ратифицирана от Молдова през ноември 1999 г., която недвусмислено предвижда че „граждани на държава страна по Конвенцията, притежаващи друго гражданство трябва да имат на територията на страната членка, в която пребивават същите права и задължения като останалите граждани на тази държава“.

32. Нещо повече, това ограничение може да бъде в нарушение на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, чл. 3 от Първия протокол и чл. 14 от Конвенцията.”

5. Други критики на международно ниво

52. На 27 май 2008 г. на среща на Съвет за сътрудничество ЕС – Молдова в Брюксел, тогавшният председател на ЕС по общи въпроси и външни отношения на Съвета - министъра на външните работи на Словения, е заявил, че е важно поведението на Молдова по време на парламентарните избори през 2009 г. да съответства на международните стандарти и е изразил загриженост във връзка с последните промени в изборния закон, които повишават изборния праг до шест на сто.

53. Загриженост относно изборната реформа са били изразени и на 9 юли 2008 г. от Президента на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа в речта му пред молдовския парламент:

“... Аз силно ви препоръчвам да получите одобрението на Венецианската комисия за последните изменения на законодателството, което ще се прилага при следващите избори, а именно в частта му относно изборния праг, предизборните блокове и двойното гражданство. Това са деликатни въпроси и е необходимо да се намери правилния баланс между тревогите, които са ви водели при приемането на тези изменения и загрижеността на международната общност дали тези промени са съвместими с принципите на Съвета на Европа.”

Е. Жалба до Конституционния съд

54. На 9 декември 2008 г. г-н Влад Филат, председател на Либералната демократическа партия, внесъл жалба в Конституционния съд с оплакване, че Закон № 273 е противоконституционен.

55. На 26 май 2009 г. Конституционният съд постановил решение относно конституционността на Закон № 273. Според съда законът бил изцяло конституционносъобразен и валиден. Той постановил, че разпоредбите на закона били ясни и недвусмислени, че били достъпни, защото били публикувани в Държавен вестник и, че били предвидими, защото позволявали, с достатъчна прецизност, на молдовските граждани, желаещи да се кандидатира за парламента, но притежаващи и друго гражданство да предприемат подходящото социално ориентирано поведение за да се гарантира, че техните права няма да бъдат ограничени. Той подчертал, че законът не пречел на лицата с двойно гражданство да станат депутати, тъй като им предлагал възможността да се съобразят със закона. Изтъкнал също така, че законовите разпоредби били в съответствие с международноправните норми, като заключил, че различни международни актове позволяват на държавите да предвидят, че е несъвместимо държавни служители да притежават повече от едно гражданство

56. Съдът също така намерил, че законът преследва законосъобразна цел, а именно лоялност към молдовската държава

съобразно важността на държавния суверенитет и нуждата от постоянна политическа и правна връзка между избирателите и държавата. Според него значимостта на молдовското гражданство за молдовските граждани, притежаващи и чуждо гражданство била съществено намалена, тъй като такъв човек може да не бъде ръководен само от изискванията на молдовската конституция и интересите на молдовския народ, но и от интересите на една чужда държава. Следователно, да се разреши на депутати да притежават двойно гражданство било в противоречие с конституционния принцип на независимост на мандата на народните представители, държавния суверенитет, националната сигурност и забраната за разкриване на класифицирана информация. В това отношение съдът подчертал, че гарантирането на националната сигурност и консолидирането на молдовската държавност се е превърнало в неотложна необходимост в светлината на движенията за увреждане на молдовската държава.

57. Съдът също така намерил, че намесата е пропорционална тъй като не засягала същността на избирателните права, а само поставяла упражняването на правото на заемане на депутатско място под условието за притежаване единствено на молдовско гражданство. Гражданите можели да избират между възможността да заемат длъжност, която изисква притежаването на едно гражданство или да запазят другото си гражданство и да заемат друг пост.

58. По отношение на аргумента, че законът е довел до неравно третиране на молдовски граждани, съдът постановил, че принципа за равенство не бива да се бърка с принципа за еднаквост. Този, който притежава повече от едно гражданство не се е намирал в същата позиция, като онзи който е притежава само молдовско гражданство и двата случая следователно не са били еднакви.

Ж. Политическо развитие след изборителната реформа от 2008 г.

59. На 5 април 2009 г. били проведени избори за законодателен орган. Комунистическата партия спечелила 60 места в парламента. Три опозиционни партии спечелили общо 41 места; Либерално демократическата и Либералната партия получили по 15 места всяка, а Съюза Наша Молдова - 11 места. От 101 избрани народни представители, двадесет и един имали повече от едно гражданство или очаквали придобиването на второ гражданство и следователно били засегнати от разпоредбите на Закон № 273. Всички те били членове на опозиционни партии.

60. На изборите през април жалбоподателят бил избран за депутат. За да може да встъпи в длъжност той трябвало да инициира процедура за отказване от румънски гражданство. Той го направил чрез писмо, адресирано до румънското посолство в Кишинев, в което се казвало, че

е принуден да започне процедура за отказ от румънското си гражданство, но посочвал, че си запазва правото да оттегли писмото си след постановяването на решението на голямата камера по настоящото дело.

61. На 22 април 2009 г., Конституционният съд потвърдил мандата на жалбоподателя като взел предвид писмото му до румънското посолство.

62. Впоследствие Комунистическата партия поискала да избере Президент на Републиката. Въпреки това на два пъти тя не успяла да събере нужните и 61 гласа за избор на президент. Съответно на 15 юни 2009 г. парламентът бил разпуснат. Новите парламентарни избори били насрочени за 29 юли 2009 г.

63. Преди разпускането си парламентът отново променил изборното законодателство, като намалил избирателния праг от шест на пет на сто и намалил задължителната граница за участие от 51 на сто на 1/3 от регистрираните гласове. Опозицията изразила своите опасения относно промените, като твърдяла, че те имат за цел да подпомогнат Християн демократическата народна партия, съюзник на Комунистическата партия в предишния парламент, да премине избирателния праг и да влезе в парламента.

64. Междувременно виден представител на комунистическата партия и председател на предишния парламент, г-н Мариян Лупу напуснал комунистическата партия и оглавил малка партия - Демократическата партия - която не била преминала избирателния праг на изборите през април 2009 г.

65. На изборите на 29 юли 2009 г. пет партии преминали избирателния праг. Комунистическата партия получила 48 места. Либерал демократическата - 18 места; Либералната партия получила 15 места; Демократическата партия – 13 места, а Съюзът Наша Молдова – 7 места. Последните четири партии сформирали коалиция, наречена Алианс за европейска интеграция. Коалицията имало общо 53 места и от там парламентарно мнозинство.

66. Жалбоподателят бил повторно избран. Конституционният съд потвърдил мандата му след като били представени документи, доказващи, че той е започнал процедура по отказ от румънското си гражданство (виж параграф 60 по-горе).

67. На 28 август 2008 г. мнозинството избрало за председател на парламента г-н Михай Гимпу. На 11 септември 2009 г. Президентът на Молдова, г-н Владимир Воронин подал оставка. Съгласно молдовската Конституция г-н Гимпу в качеството си на председател на парламента поел изпълнението на длъжността на президента до своевременното избиране на нов президент.

68. До 25 септември 2009 г., Молдова била управлявана от Алианса за европейска интеграция. На тази дата, г-н Влад Филат бил

официално избран за министър председател и били официално назначени редица министри. Жалбоподателят бил назначен за министър на правосъдието. Съгласно молдовския закон жалбоподателят запазвал депутатското си място за срок от шест месеца след назначаването си за министър.

69. На 10 ноември 2009 г. в парламентът бил направен първия опит за избирането на г-н Мариан Лупу за президент. Г-н Лупу не бил избран, защото не били събрани необходимите 61 гласа „за“. Комунистическата партия отказала да участва в гласуването. Втори опит за избиране на президент бил направен на 7 декември 2009 г. Опитът отново бил неуспешен, защото не били събрани нужните 61 гласа.

70. Съгласно молдовската конституция след като коалицията не е избрала президент трябвало да се проведат нови избори.

II. ПРИЛОЖИМО ВЪТРЕШНО ПРАВО

A. Положението на международните договори в Молдова

71. Член 4 от Конституцията на Република Молдова гласи:

"(1) Конституционни разпоредби за човешки права и свободи трябва да се разбират и прилагат в съответствие с Всеобщата декларация за правата на човека, както и с други конвенции и договори, по които Република Молдова е страна.

(2) При противоречие между подписани от Република Молдова конвенции и договори, гарантиращи човешките права, и националното ѝ законодателство, международните правила имат предимство."

72. Член 8 от Конституцията предвижда, че:

"(1) Република Молдова спазва Хартата на Обединените нации и договорите, по които е страна ..."

73. Съответните разпоредби на Закон № 595, касаещи международните договори, по които Република Молдова е страна в отнасящата си част гласят:

"Член 19. Съобразяване с международните договори

Международните договори трябва да се спазват добросъвестно, в съответствие с принципа *pacta sunt servanda*. Република Молдова не може да се позовава на разпоредбите на националното си законодателство като извинение за неспазване на международен договор, по който е страна.

Член 20. Прилагането на международните договори

Разпоредбите на международните договори, които, според формулировката им, позволяват да бъдат прилагани, без да е необходимо приемането на нарочни законодателни актове, се изпълняват и се прилагат пряко в законодателството на Молдова. За реализацията на други разпоредби на договорите, се приемат нарочни нормативни актове. "

Б. Законът за молдовското гражданство

74. Съгласно чл. 24 от Закона за гражданството в Република Молдова (Закон 1024 от 2 юни 2000 г.), в редакцията му към 5 юни 2003 г., гражданите на Молдова могат да имат повече от едно гражданство и придобиването на друго гражданство не води до лишаване от молдовско гражданство.

75. Член 25 предвижда, че молдовските граждани, които пребиват на законно основание, имат постоянно местоживее на територията на Молдова и притежават чуждо гражданство имат същите права и задължения като останалите граждани на Молдова. Със Закон № 273 се въвежда едно изключение от принципа на чл. 25 за еднакво третиране на всички граждани „в случаите, предвидени в закон.“

76. В чл. 39 е формулирана клетвата за вярност, която гражданите полагат при натурализация или при възстановяване на молдовското гражданство. Клетвата гласи:

"Аз (фамилия, име), роден на (време и място на раждане), се кълна да бъда верен гражданин на Република Молдова, да спазвам Конституцията и другите закони и да не предприемам никакви действия, които биха увредили интересите и териториалната цялост на държавата. "

В. Активно и пасивно изборително право

77. Относно активното и пасивното изборително право в относимата си част Конституцията предвижда:

"Член 38. Активно и пасивно изборително право

(3) Правото да бъдат избирани е гарантирано на молдовски граждани, които имат право да гласуват при условията, предвидени в закона.

Член 39. Право на участие в управлението

(1) Гражданите на Молдова, имат право да участват в управлението лично или чрез свои представители.

(2) Всеки гражданин има достъп, при условия, предвидени в закона, до публични функции.

78. Закон № 273 въвежда изменения в изборното законодателство. Член 10 от законопроекта, който бил приет от Парламента на 7 декември 2007 г., но не бил обнародван от президента, предлага в избирателният кодекс да бъде въведено следното:

„Кандидатите за народни представители трябва да са навършили най-малко осемнадесет години към деня на изборите, да нямат друго освен молдовско гражданство, да живеят в страната и да отговарят на условията, предвидени в този кодекс. "

79. Член 9 от окончателната версия на Закон № 273, влязъл в сила на 13 май 2008 г., въвежда следната разпоредба в Избирателния кодекс:

"(1) Кандидатите за народни представители трябва да са навършили най-малко осемнадесет години към деня на изборите, да имат молдовско гражданство, да живеят в страната и да отговарят на условията, предвидени в този кодекс.

(2) В момента на регистрацията като кандидат, всяко лице, което притежава гражданство на друга страна, трябва да декларира, че има и друго гражданство или, че е кандидатствал за друго гражданство .

(3) По време на встъпване в мандата на народен представител лицето, посочено в параграф (2) следва да докаже с документи, че се е отказал или е започнала процедурата за отказ от гражданство на други държави или че е оттеглил заявление за получаване на друго гражданство .

(4) Недекларирането на притежавано друго гражданство към момента на регистрацията за кандидат за народен представител или на придобиване на друго гражданство по време на упражняване на мандата на народен представител, е достатъчно основание за Конституционния съд да прекрати мандата по искане на Централната избирателна комисия . "

80. Положението на Приднестровието е регламентирано в чл. 21 от Закона:

"... (3) Предвидената в този закон несъвместимост се прилага за лица, живеещи в Приднестровието само дотолкова, доколкото е предвидено в законодателството, регламентиращо специалния правен статут на Приднестровието. "

81. Конкретно по тази разпоредба на закона в парламента бил проведен ограничен дебат. Единственият относим абзац гласи:

“Владимир Туркан, депутат, председател на комисията по конституирането и разпускането на парламента, в пленарно заседание на 7 декември 2007 г.:

Владимир Брага, депутат:

Гражданите, които са с молдовско гражданство и живеят в Приднестровието ще продължат да имат двойно гражданство и следователно ефективността на закона ще бъде ограничена или, с други думи, ние отхвърляме гражданите на Приднестровието, които са и граждани на Република Молдова.

Владимир Туркан, депутат:

Съвсем не е така. Има нещо, което трябва да бъде разбрано: първо, този закон не се прилага към всички граждани. Второ, той касае само онези, които заемат обществена длъжност. Трето в преходните и заключителните разпоредби съвсем умишлено сме включили конкретна клауза: обръщам ви внимание на третата алинея, съгласно която настоящият закон се прилага към лицата, живеещи и работещи в съответните институции на левия бряг, т.е. в Приднестровието, единствено и само когато това е предвидено в Закона относно специалния статут на Приднестровието.”

Г. Достъп до Конституционния съд

82. Съгласно чл. 38 от Кодекса за конституционната юрисдикцията в Република Молдова Конституционният съд може да бъде сезиран единствено от президента на страната, правителството, министъра на правосъдието, Върховния съд, търговския съд, главния прокурор, народните представители, парламентарните групи и обмудсмана.

III. ПРИЛОЖИМИ МАТЕРИАЛИ НА СЪВЕТА НА ЕВРОПА

А. Европейската Конвенцията за гражданството

83. Преамбюлът Европейската Конвенцията за гражданството на Съвета на Европа („ЕКГ“), в сила 1 март 2000 г., включително и по отношение на Молдова посочва целта на ЕКГ и предвижда в относителната си част:

“Като признават, че по въпросите за гражданството трябва да се вземат предвид законните интереси както на държавите, така и на отделните индивиди;

...

Имайки предвид различния подход на държавите по въпроса за множеството гражданства и признавайки, че всяка държава е в правото си да реши какви последици произтичат за вътрешното ѝ законодателство от придобиването или притежаването на друго гражданство от неин гражданин;

...”

84. Член 15 от ЕКГ регламентира възможните случаи на притежаване на повече от едно гражданство, които са различни от случаите, когато лицата придобиват няколко гражданства автоматично при раждането си или второто гражданство се придобива автоматично при сключване на брак. Той предвижда:

„Разпоредбите на тази конвенция не ограничават правото на всяка държава - страна по нея, да определя в своето вътрешно законодателство това, дали:

а) нейните граждани, които придобиват или притежават гражданството на друга държава, запазват или загубват гражданството на съответната държава - страна по конвенцията;

б) придобиването или запазването на нейното гражданство се обуславя от освобождаването или загубването на друго гражданство.“

85. Относно правата и задълженията, свързани с множеството гражданства, чл. 17 предвижда:

„1. Гражданите на държава - страна по конвенцията, притежаващи друго гражданство, трябва да имат на територията на тази държава - страна по конвенцията, в която пребивават, същите права и задължения като останалите граждани на тази държава - страна по конвенцията.

2. Разпоредбите на тази глава не засягат:

а) разпоредбите на международното право относно дипломатическата и консулската защита, която държава - страна по конвенцията, дава на някой от своите граждани, притежаващ едновременно и друго гражданство;

б) прилагането на разпоредбите на международното частно право на всяка държава - страна по конвенцията, в случай на няколко гражданства.“

В. Кодекса на добрите изборни практики на Венецианската комисия на Съвета на Европа (CDL-AD (2002) 23 rev)

86. Венецианската комисия е приела Кодекс на добрите изборни практики. Обяснителният доклад към Кодекса на добрите изборни практики в приложимата си част гласи:

“6b. [П]о силата на Европейската Конвенцията за гражданство лицата с двойно гражданство трябва да имат същите изборителни права, както останалите граждани.

...

63. Стабилността на закона е от решаващо значение за доверието в изборния процес, което от своя страна е от жизненоважно значение за укрепването на демокрацията. Правила, които се променят често - и по-специално правила, които са сложни - могат да объркат избирателите. Преди всичко, избирателите могат да заключат, с право или не, че изборителното право е само инструмент в ръцете на властимащите, и че техните собствени гласове имат малка тежест при изчисляването на резултатите от изборите .

64. На практика, обаче, не стабилността на основните принципи е това, което толкова много се нуждае от защита (малко вероятно е те да бъдат сериозно оспорени), а стабилността на някои от по-специфични правила на изборното

законодателство, особено тези, регламентиращи изборителната система *per se*, състава на изборителните комисии и оформянето на изборителните райони. Тези три елемента често, с право или не, се считат за решаващи за изборните резултати, и трябва да се внимава да се избягват не само манипулации в полза на управляващата партия, но дори и самото подобие на манипулация.

65. Става дума не толкова за промените в системите за гласуване - което е лошо, но те винаги могат да бъдат променени към по-добро – колкото за честите промени на правилата или промяната им точно преди изборите (в рамките на една година). Дори когато не се цели манипулиране на вота ще изглежда, че промените са продиктувани от директни политически и партийни интереси."

IV. ЗАКОН И ПРАКТИКА В ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ НА СЪВЕТА НА ЕВРОПА

87. На базата на информацията, с която разполага Съда, изглежда, че освен в Молдова, три други държави (Азербайджан, Литва и България) изрично забраняват в парламента да бъдат избирани лица с двойно гражданство. В Азербайджан и Литва двойното гражданство е забранено въобще; в България притежаването на двойно гражданство е разрешено. Конституцията на четвърта страна, Малта, предвижда, че в изборите за Камарата на представителите няма право да участва лице, „което е гражданин освен на Малта и на друга държава, като доброволно е избрало второто си гражданство или което е положило клетва за вярност към друга държава“; не е напълно ясно дали тази разпоредба се прилага към лица без гражданство или към лица с няколко гражданства. Не са известни случаи за прилагане на разпоредбата и не е ясно дали се е планирало ограничението да остане в сила след изменението на закона през 2000 г. и разрешаването на двойното гражданство в Малта. Румъния, която разрешава двойното гражданство, през 2003 г. е отменила забраната лицата с двойно гражданство да стават депутати.

88. В Латвия няма забрана лица с двойно гражданство да бъдат депутати, но лице с двойно гражданство не може да бъде избрано за президент. Следва да се отбележи, че латвийският закон по принцип забранява двойното гражданство, но то е позволено в някои ограничени случаи. Монако ограничава гражданите да стават членове на *Conseil National*, ако те заемат публични или изборни длъжности в друга държава. Португалия забранява на временно пребиваващите с двойно гражданство, да стават депутати в парламента от изборителен район, който включва областта на другото им гражданство.

89. Накратко три държави от Съвета на Европа – Молдова, България и Малта (при неясните условия, посочени по-горе) – разрешават двойното гражданство, но забраняват лицата с двойно гражданство да стават депутати. В допълнение, Азербайджан и Литва, в които е

забранено двойното гражданство, също забраняват лица с двойно гражданство да стават депутати. От тези четири страни, Литва и Азербайджан не са подписали ЕКГ; България е направила резерва по отношение на чл. 17 от ЕКГ; а Малта е подписала Конвенцията, но не я е ратифицирала.

90. Двадесет и седем държави, освен Молдова позволяват двойното гражданство. В 19 страни членки двойното гражданство е забранено по принцип. Двойното гражданство е забранено в Украйна.

91. Литва, Латвия и Естония забраняват двойното гражданство. Според преброяването на населението през 2000 г. в Естония има около 200 души с двойно гражданство. В Литва лицата с двойно гражданство са около 700. Няма данни за Латвия. Около една четвърт от населението на Латвия и Естония са етнически руснаци.

92. В държавите от бивша Югославия, Хърватия, Сърбия, Словения и Бивша Югославска Република Македония двойното гражданство е разрешено, макар Хърватска и Словения да се опитват да го забранят за натурализирани граждани. В Босна и Херцеговина и Черна гора двойното гражданство е разрешено само при сключено двустранно споразумение със съответната държава. Населението на повечето от тези държави е етнически смесено. С най-смесено население са Черна гора (43% черногорци, 32% сърби, 8% босненци и 17 % други) и Босна и Херцеговина (48% босненци, 37,1% сърби, 14,3% хървати и 0.6% други), а след тях се нарежда Бивша Югославска Република Македония (64,2% македонци, 25,2% албанци и 10,6% други). Не е известен броя на лицата с двойно гражданство в тези страни. В нито една от тези държави не е забранено лицата с двойно гражданство да се кандидатира за народен представител.

93. В двадесет и седемте страни членки на ЕС, шестнадесет позволяват двойното гражданство, пет го забраняват или го допускат при изключителни обстоятелства (Чехия, Дания, Гърция, Литва и Полша) и шест (Австрия, Естония, Германия, Латвия, Холандия и Испания) го позволяват при определени условия, в различна степен. Две държави – Литва и България – забраняват на лица с двойно гражданство пасивното право на изборите за парламент. В три други държави (Латвия, Малта и Португалия) съществуват и други ограничения (виж параграфи 87 до 88 по-горе).

ПРАВОТО

94. Жалбоподателят твърди, че забраната молдовски граждани, притежаващи друго гражданство да бъдат избирани и да встъпят в длъжността си на народни представители накърнява правото му да се

кандидатира на свободни избори и ако бъде избран да заеме място в парламента, като така се засяга правото на свободно изразяване на мнението на народа при избор на законодателен орган. Той се позовава на чл. 3 от Протокол 1, който предвижда:

“Високодоговарящите страни се задължават да провеждат свободни избори през разумни интервали от време, с тайно гласуване, и при условия, осигуряващи свободното изразяване на мнението на народа при избиране на законодателното тяло.“

95. Той се оплаква и по чл. 14 във връзка с чл. 3 от Протокол 1, че е бил подложен на дискриминация в сравнение с молдовските граждани притежаващи няколко гражданства и живеещи в Приднестровието. Член 14 от Конвенцията гласи:

„Упражняването на правата и свободите, изложени в тази Конвенция, следва да бъде осигурено без всякаква дискриминация, основана на пол, раса, цвят на кожата, език, религия, политически и други убеждения, национален или социален произход, принадлежност към национално малцинство, имущество, рождение или друг някакъв признак.“

I. ПРЕДВАРИТЕЛНИ ВЪЗРАЖЕНИЯ

A. Статут на жертва

1. Изводите на камарата

96. Камарата препраща към предишна практика на Съда, според която едно лице може да твърди, че закон нарушава правата му при липсата на индивидуална мярка по прилагането му, ако от него се изисква да промени поведението си или е член на част от населението, която рискува да бъде пряко засегната от законодателството. Камарата е приела, че жалбоподателят е бил пряко засегнат от Закон № 237, защото, ако е бил избран, е трябвало да направи трудния избор между това да встъпи в длъжността си на депутат или да запази двойното си гражданство. Наистина, създаването на този труден избор може да е имал негативен ефект върху предизборната кампания на жалбоподателя, както по отношение на личните му инвестиции и усилия, така и по отношение на риска от загуба на избиратели. Така камарата е отхвърлила възражението на правителството, че жалбоподателят е нямал статут на жертва

2. Становищата на страните

а. Молдовското правителство

97. В становището си пред Голямата камера правителството поддържа, че жалбоподателят няма статут на жертва по смисъла на чл. 34 от Конвенцията, защото жалбата е подадена до Съда преди обнародването на Закон № 273. Като се позовава на *Očić срещу Хърватска* (реш. по допустимостта), по. 46306/99, ECHR 1999-VIII, то също така поддържа, че оплакването на жалбоподателя е *actio popularis*, с която се цели абстрактен преглед на законодателството, тъй като към момента на подаването на жалбата до Съда, въпросният закон никога не е бил прилаган към него в негов ущърб. Делата, към които е препратила камарата в подкрепа на извода си, че жалбоподателят е бил жертва са различни според правителството, защото по тези дела, за разлика от настоящия случай, оспорваното законодателство е било влязло в сила. Макар Съдът да е намирал, че даден жалбоподател е потенциална жертва на действащ закон, който никога не е бил прилаган към него, то никога до сега не е приемал, че жалбоподател е жертва или потенциална жертва на проектозакон. Правителството се позовава на *The Christian Federation of Jehovah's Witnesses in France срещу Франция* (реш. по допустимостта), по. 53430/99, ECHR 2001-XI, където Съдът е отбелязал, че е приемал понятието за потенциална жертва в случаите когато жалбоподателят не е бил в състояние да докаже, че законодателството, от което се оплаква действително е било приложено спрямо него, заради секретното естество на позволените мерки (*Klass and Others срещу Германия*, цитирано по-горе); когато закон, наказващ хомосексуалните актове е вероятно да бъде приложен към категория от населението, към която принадлежи и жалбоподателя (*Dudgeon срещу Обединеното Кралство*, 22 October 1981, Series A no. 45); и на последно място, когато вече е било взето решение за принудителното отстраняване на чужденци, но то все още не е извършено и изпълнението на мярката би изложила засегнатите лица на риск в страната на изпращане да бъдат третирани в нарушение на чл. 3 (*Soering срещу Обединеното Кралство*, 7 юли 1989 г., Series A no. 161) или би нарушила правото на зачитане на семейния живот (*Beldjoudi срещу Франция*, 26 март 1992 г., Series A no. 234). Правителството твърди, че когато са ратифицирали Конвенцията държавите членки не са съгласявали законопроектите да могат да бъдат атакувани пред Съда. Ако такова оспорване би било възможно, когато на местно ниво няма възможност да се обжалва законопроект жалбоподателите биха били насърчени да идват директно в Съда, като така ще бъде нарушен принципа на субсидиарност и ще се доведе до силно нарастване на броя на делата пред Съда.

98. На следващо място правителството поддържа, че на лице с няколко гражданства е било позволено да се кандидатира на избори в Молдова и е трябвало, за да бъде потвърден мандата му от Конституционния съд, единствено да покаже, че е започнал процедура за отказ от другите гражданства (виж параграф 79 по-горе). В изборния кодекс не е имало разпоредба, която да позволява мандатът на народен представител да бъде в последствие анулиран на основание, че процедурата по отказ така и не е била приключена. В настоящия случай, веднъж след като мандатът на жалбоподателя е бил потвърден не е имало начин той да бъде анулиран, ако жалбоподателят не е приключил процедурата по отказ от румънското си гражданство.

б. Жалбоподателят

99. Жалбоподателят признава, че жалбата му до Съда е била подадена преди Закон № 273 официално да е влязъл в сила. Той обаче твърди, че законът вече е бил гласуван в парламента (виж параграф 38 по-горе) и следователно неминуемо е щял да бъде подписан от президента и рано или късно е щял да влезе в сила. На 17 юни 2008 г. Съдът е уведомил правителството за жалбата и към този момент оспорваният закон е бил влязъл в сила (виж параграф 44 по-горе).

100. Освен това жалбоподателят подчертава, че след избирането му в парламента не му е било разрешено да встъпи в мандата си преди да инициира процедурата по отказ от румънското си гражданство (виж параграфи 60 до 61 и 66 по-горе). Ако е бил отказал да започне тази процедура той е нямало да може да встъпи в длъжността си на депутат.

101. Съответно жалбоподателят приканва Съда да постанови, че е бил жертва на оспорваното законодателство.

в. Румънското правителство

102. Румънското правителство поддържа, че жалбоподателят може да бъде считан за жертва по чл. 34 от Конвенцията. Като се позовава на *Klass and Others срещу Германия*, цитирано по-горе, § 34, то твърди, че едно лице може да бъде жертва заради простото съществуване на мярка или законодателство, без да доказва, че въпросната мярка или закон са били приложени спрямо него. То отбелязва, че когато жалбата е била подадена до Съда, жалбоподателят, който е бил политик, е бил изразил намерението си да се кандидатира на изборите през 2009 г. Той следователно е рискувал да бъде засегнат от новия закон. В случай, че бъде избран той е бил длъжен да инициира процедура по отказ от румънското си гражданство. Според румънското правителство цитираното от ответното правителство решение по делото *Ościł срещу Хърватия* е неотносимо към настоящата жалба, защото в онзи случай жалбоподателят не е успял да докаже, че е можел да бъде засегнат от оспорваното законодателство. В допълнение, румънското правителство

подчертава факта, че камарата е постановила решението си след влизането в сила на закона. Следователно, според него, жалбата не се отнася просто до законопроект.

103. Румънското правителство е приканило Съда да отхвърли предварителното възражение на ответното правителство.

3. Преценката на Съда

104. Съдът повтаря, че по силата на чл. 34 за да може да подаде жалба всяко лице, неправителствена организация или група лица трябва да може да твърди, че е жертва на нарушение на правата, провъзгласени в Конвенцията. За да може да твърди, че е жертва на нарушение лицето трябва да е пряко засегнато от оспорваната мярка: Конвенцията не предвижда подаването на *actio popularis* или тълкуването на правата, които съдържа, нито позволява на индивидите да се оплакват от разпоредба в националното законодателство просто защото считат, без да са били пряко засегнати от нея, че тя може да противоречи на Конвенцията. Едно лице обаче може да поддържа, че закон нарушава правата му, при на липсата на индивидуална мярка по прилагането му, ако рискува да бъде преследван ако не промени поведението си или ако е член на част от населението, която рискува да бъде пряко засегната от законодателството (виж *Burden срещу Обединеното Кралство* [ГК], no. 13378/05, §§ 33 и 34, 29 април 2008 г.; *Open Door and Dublin Well Woman срещу Ирландия*, цитирано по-горе, § 44; и *Klass and Others срещу Германия*, 6 септември 1978, § 33, Series A no. 28).

105. В *Burdov срещу Русия*, no. 59498/00, § 30, ECHR 2002-III, Съдът е постановил, че въпросът дали жалбоподателят може да твърди, че е жертва на твърдяното нарушение е от значение на всеки етап от производството по Конвенцията (виж също *E. срещу Австрия*, no. 10668/83, решение на комисията от 13 май 1987 г., Decisions and Reports 52, стр. 177). Съдът напомня, че разпоредбите на Конвенцията следва да бъдат тълкувани по начин, който прави гаранциите й практически и ефективни (виж, *inter alia*, *Soering срещу Обединеното Кралство*, цитирано по-горе; и *Artico срещу Италия*, 13 май 1980 г., § 33, Series A no. 37). При преценката дали един жалбоподател може да твърди, че е истинска жертва на твърдяно нарушение следва да се отчита не само формалното положение към момента на подаване на жалбата до Съда, а всички обстоятелства по разглежданото дело, включително всяко развитие преди датата на разглеждането на делото от Съда (виж, *mutatis mutandis*, *Akdivar and Others срещу Турция*, 16 септември 1996 г., § 69, Reports of Judgments and Decisions 1996-IV).

106. С мисълта за тези елементи Съдът счита, че на въпроса дали един жалбоподател има статут на жертва следва да бъде отговорено към момента на разглеждането на делото от Съда, когато

обстоятелствата изискват такъв подход. В това отношение, той препраща към практиката си свързана със загуба на статут на жертва, където е разглеждал възражения на ответните правителства, че мерки предприети от или в ответната държава след подаването на жалбата до Съда предоставят такава адекватна обезвреда за твърдяното нарушение, че жалбоподателят вече не може вече да бъде считан за жертва за целите на чл. 34 от Конвенцията (виж, например, *Atiur срещу Франция*, 25 юни 1996, § 36, *Reports* 1996-III; *Chevrol срещу Франция*, по. 49636/99, § 37 до 43, ECHR 2003-III; *Siliadin срещу Франция*, по. 73316/01, § 54 и 63, ECHR 2005-VII; и *Ramazanova and Others срещу Азербайджан*, по. 44363/02, § 36 до 39, 1 февруари 2007 г.). В редица дела жалбите са били отхвърляни като недопустими или са били заличавани от списъка с делата, когато такива последващи стъпки са предоставяли адекватна обезвреда на жалбоподателя, който съответно е загубил статута си на жертва (виж например, *Conrad срещу Германия*, по. 13020/87, решение на комисията от 13 април 1988 г.; *Saraher срещу Обединеното Кралство* (реш. по допустимостта), по. 24520/94, ECHR 2000-I; и *Ohlen срещу Дания* (заличено), по. 63214/00, §§ 28 до 31, 24 февруари 2005 г.). Съдът следователно ще провери дали жалбоподателят има статут на жертва за целите на чл. 34 от Конвенцията като съобрази всички обстоятелства по случая.

107. По настоящото дело Съдът отбелязва, че оспорваният закон е влязъл в сила през май 2008 г. (виж параграф 44 по-горе). Настоящата жалба в такъв случай касае законодателство, което не е било влязло в сила.

108. Относно това дали мерките са били прилагани върху жалбоподателя в негова вреда, Съдът отбелязва, че след изборите през април 2009 г. жалбоподателят е бил длъжен да започне процедура по отказ от румънското си гражданство за да може Конституционният съд да потвърди мандата му като член на парламента и да му позволи да встъпи в длъжността си. Той е започнал такава процедура (виж параграфи 60 до 61 по-горе). След избирането му през юли 2009 г. от него отново се е изисквало да представи пред Конституционния съд доказателства за започната от него процедура за отказ за да бъде потвърден мандата му (виж параграф 66 по-горе). Съдът следователно намира, че жалбоподателят е бил пряко засегнат от Закон № 273, тъй като е бил задължен да инициира процедура, с която е рискувал да загуби румънското си гражданство. Освен това във всички случаи, дори преди избирането му, съзнаването, че ако бъде избран и иска да встъпи в мандата си от него ще бъде поискано да предприеме действия по отказ от румънското си гражданство, несъмнено през цялото време се е отразявало на предизборната му кампания. Нещо повече, той може да е загубил гласове, тъй като избирателите са знаели, че има възможност той да реши да не заеме поста си, ако това би означавало

загуба на статута му на лице с двойно гражданство. Тъй като жалбоподателят пряко е бил засегнат от въпросния закон Съдът намира, че мярката е имала увреждащ ефект върху него.

109. На следващо място Съдът не счита, че, както твърди правителството, Закон № 273, който е изисквал процедурата по отказ само да бъде започната, а не и завършена, лишава жалбоподателя от статута му на жертва. Макар мандатът на жалбоподателя сега да е потвърден от Конституционния съд той е бил задължен и е изпратил писмо до румънските власти с молба да бъде започната процедура за отказ от румънското му гражданство. Вярно е, че румънското правителство все още не е предприело стъпки за отнемане румънското гражданство на жалбоподателя. Поведението на румънските власти обаче е извън контрола на жалбоподателя и те не са поели никакъв официален ангажимент да не задвижват молбата му за отказ от румънско гражданство. Следователно по всяко време те са могли да решат да приключат процедурата по отказ.

110. Във всички случаи, всеки път когато жалбоподателят реши да се кандидатира за народен представител той ще бъде изправен пред несигурността дали Конституционният съд ще приеме, че той е изпълнил закона или дали румънското правителство ще уважи молбата му за отказ от румънско гражданство.

111. Следователно възражението на правителството за липса на статут на жертва се отхвърля.

Б. Изчерпване на вътрешно правните средства за защита

1. Изводите на камарата

112. Камарата е отхвърлила възражението на правителството, че жалбоподателят не е изчерпал националните средства за защита, защото не се бил обърнал към Омбудсмана, който от своя страна е можел да оспори Закон № 237 пред Конституционния съд. Камарата е подчертала, че изискването за изчерпване на вътрешните средства за защита се отнася само до онези средства, които са достъпни и ефективни. В настоящия случай соченото от правителството средство не можело да се счита за ефективно, тъй като жалбоподателят не е можел сам директно да се оплаче на Конституционния съд.

2. Становищата на страните

а. Молдовското правителство

113. Правителството твърди, че жалбоподателят е можел да се обърне към г-н Филат, който е бил депутат и следователно е имал

правомощието да внесе в Конституционния съд искане (виж параграф 82 по-горе) за оспорване на Закон № 273. Във връзка със извода на камарата, че искане до Конституционния съд чрез Омбудсмана не би било ефективно средство правителството разграничава случая от това предположение, защото г-н Филат е бил председател на политическата партия, на която жалбоподателят е бил заместник председател, г-н Филат също е бил с двойно гражданство и г-н Филат вече е съдействал на жалбоподателя по настоящия случай. Следователно, твърди то, посоченото средство е било достъпно за жалбоподателя.

114. Правителството подчертава, че настоящото дело касае въпрос за конституционност, на който може да даде отговор само Конституционния съд. В становището си по допустимостта пред камарата правителството е посочило възможността за образуване на дело пред Конституционния съд чрез Омбудсмана. То е твърди, че същността на предлаганото средство е възможността Конституционният съд да разгледа случая и че чрез какъв точно посредник жалбоподателят ще постигне внасянето на делото в съда е без значение. Следователно, твърди правителството, настоящото възражение не е ново, а повтаря предишното възражение и следователно няма пречка да бъде повдигнато и на този етап от производството.

115. На последно място правителството посочва, че искането до Конституционния съд от декември 2008 г. за произнасяне по конституционността на закона е било прието за разглеждане и следователно е било успешно (виж параграфи 54 до 58 по-горе). Така то очевидно е било ефективно средство, макар в този случай съдът да е намерил, че законът е конституционен.

б. Жалбоподателя

116. Жалбоподателят твърди, че възражението на правителството е ново. То не е зависело от факти, които не са били известни когато Съдът е преценявал допустимостта на делото. Следователно, като се позовава на *Sejdovic срещу Италия* [ГК], по. 56581/00, § 41, ECHR 2006-II, жалбоподателят поддържа, че правителството е трябвало да заяви наличието на такова средство в писменото или устното си становище по допустимостта. Според него няма никакви изключителни обстоятелства, които да освобождават правителството от задължението му да спази това изискване и съответно приканва Съда да отхвърли възражението на правителството.

117. В случай, че Съдът е склонен да позволи възражението да бъде повдигнато на този етап на производството, жалбоподателят поддържа, че искане до Конституционния съд отправено чрез г-н Филат не е било достъпно за него ефективно средство по смисъла на чл. 35. Той подчертава неговата недостъпност, защото до 22 април

2009 г., когато мандата му на депутат е бил потвърден, никой гражданин не е можел да подава такова искане, а той не е попадал в нито една от категорията лица, които са имала право да го направят. Във всеки случай жалбоподателят е представлявал г-н Филат в производството пред Конституционния съд и е повдигнал всички проблеми, които в следствие е поставил пред Съда. Съдът е постановил, че законът е конституционносъобразен (виж параграф 55 по-горе). Доколкото това средство може да се счете за ефективно, то очевидно било изчерпано.

в. Румънското правителство

118. Румънското правителство подчертава, че предлаганото от ответното правителство средство е било посочено за пръв път в становището му пред голямата камара. То поддържа, че в практиката на Съда е ясно, че такова възражение трябва да бъде направено в становището по допустимостта. В допълнение румънското правителство отбелязва, че на ответното правителство са били известни всички факти, необходими му да повдигне възражението си на етапа на допустимостта и то не е обяснило защо го прави едва сега. Следователно липсват изключителни обстоятелства, които да оправдават закъснелото излагане на възражението и поради това правото на правителството да възразява на този етап от производството било преклудирано.

119. В случай, че въпреки закъснението Съдът допусне до обсъждане това възражение румънското правителството поддържа, че предлаганото средство не удовлетворява изискванията на чл. 35. То не е било достъпно за жалбоподателя, защото той не можел директно да изпрати жалба до Конституционния съд, а трябвало да отправи искане чрез посредник, който е можел да прецени дали да се обърне към съда за разглеждане на оспорваното законодателство.

3. Преценката на Съда

120. Съдът напомня, че целта на чл. 35 § 1 от Конвенцията е да предостави на държавите членки възможността да предотвратят или поправят нарушение, които се твърди че са извършили, преди тези твърдения да бъдат изложени пред Съда. Следователно държавите са освободени от необходимостта да отговарят за своите действия пред един международен орган преди да са имали възможността да поправят нещата чрез собствената си правна система (виж, например, *Remli срещу Франция*, 23 април 1996, § 33, *Reports* 1996-II; и *Selmouni срещу Франция* [ГК], по. 25803/94, § 74, ECHR 1999-V). Съгласно чл. 35 § 1 от Конвенцията един жалбоподател трябва да разполага с нормален достъп до средства, които са достъпни и достатъчни за да му предоставят обезвреда по отношение на твърдените нарушения.

Съществуването на въпросните средства трябва да е достатъчно сигурно не само на теория, но и на практика, иначе ще им липсва изискуемата достъпност и ефективност (виж, наред с други източници, *Akdivar and Others срещу Турция*, цитирано по-горе, § 66).

121. След това Съдът напомня, че съгласно чл. 55 от Правилата на Съда, всяко възражение за недопустимост трябва да бъде повдигнато от ответната държава в писмените или устните й становища по допустимостта на жалбата (виж *K. and T. срещу Финланд* [ГК], по. 25702/94, § 145, ECHR 2001-VII; и *N.C. срещу Италия* [ГК], по. 24952/94, § 44, ECHR 2002-X). Все пак обаче по конкретни случаи може да има изключителни обстоятелства, които освобождават правителството от задължението да повдигне предварителното си възражение на етапа на допустимостта (виж *Prokopovich срещу Русия*, по. 58255/00, § 29, ECHR 2004-XI (extracts); и *Sejdovic срещу Италия*, цитирано по-горе, § 41).

122. Според Съда не е нужно да преценява дали е било преклудирано правото на правителството да повдигне това възражение на този етап от производството, тъй като във всички случаи Съдът счита, че сега предлаганото средство е такова, което жалбоподателят не е трябвало да изчерпва. Съдът напомня извода на камарата, който не е бил оспорен от ответното правителство, че възможността за подаване на оплакване до Омбудсмана, който от своя страна може да оспори закона пред Конституционния съд не е представлявала ефективно средство, защото жалбоподателят не е можел да се обърне директно към съда. Съдът не вижда причина да не се съгласи с преценката на камарата. Сега предлаганото средство от правителството по подобен начин не е пряко достъпно до жалбоподателя, тъй като той не е можел да се обърне директно към Конституционния съд, а е трябвало да разчита, че г-н Филат ще упражни дискреционните си правомощия да внесе искане. Следователно това средство не е било ефективно за целите на чл. 35 § 1 от Конвенцията.

123. Във всеки случай е очевидно, че след като Конституционният съд се е произнесъл по конституционността на закона (виж параграфи 54 до 58 по-горе), предлаганото сега средство вече е изчерпано. При тези обстоятелства възражението на правителството се отхвърля.

В. Несъвместимост *ratione materiae*

1. Становищата на страните

а. Молдовското правителство

124. В становището си пред голямата камара правителството за пръв път повдига възражението *ratione materiae* след позоваването на Европейската конвенция за гражданството (“ЕКГ”) в решението на камарата. По негово мнение камарата не е обсъждала пасивното право на участие в избори, защитено от чл. 3 на Протокол 1, а вместо това е разглеждала правото на няколко гражданства и правото на придобиване на гражданство, които не са гарантирани от Конвенцията. Правителството оспорва придаденото от камарата значение на ратификацията на ЕКГ. То подчертава, че Молдова лесно може да денонсира ЕКГ и, ако желае, повторно да я ратифицира и направи резерва по отношение на чл. 17.

125. Правителството приканва Съда да счете това възражение за възражение, свързано с материалните въпроси, повдигнати по делото и да го разгледа при преценката си по същество.

126. Като се позовава на *Blečić срещу Хърватия*[ГК], по. 59532/00, §§ 63-69, ECHR 2006-III, то твърди, че правото му на повдигане на това възражение на този етап от производството не е преклудирано, защото касае въпроса за юрисдикцията на Съда.

б. Жалбоподателя

127. Жалбоподателят поддържа, че по принцип това възражение също е трябвало да бъде повдигнато преди жалбата да е била обявена за допустима и че, следователно, на този етап правото на правителството било преклудирано. Въпреки това обаче той приема, че Съдът трябва да се увери в юрисдикцията си по всяко образувано пред него дело и, че е задължен на всеки етап от производството да разглежда въпроса за юрисдикцията.

128. Жалбоподателят заключава, че повдигнатото от правителството възражение не трябва да се разглежда като предварително, защото то е свързано с тълкуването на правата по чл. 3 от Протокол 1. Той приканва Съда да обсъди аргументите, изложени от правителството при разглеждането на същността на жалбата.

в. Румънското правителство

129. Румънското правителство препраща към аргументите си за преклудиране на правото на възражение на ответното правителството относно изчерпването на вътрешно правните средства и твърди, че

аргументите относими към възражението за несъвместимост *ratione materiae* са аналогични. За разлика от делото *Demir and Baykara срещу Турция* [ГК], по. 34503/97, 12 ноември 2008 г., ответното правителството ясно е посочило, че възражението му е реакция на решението на камарата и че по същество аргументите не са били излагани преди. Макар в *Blečić срещу Хърватия*, цитирано по-горе, Съдът да е дал примери за възраженията за несъвместимост, които могат да се повдигнат на всеки етап от производството, нито един от тези примери не е подобен на настоящия случай. Следователно, по мнение на румънското правителство, ответното правителство няма право да повдигне възражението на този етап.

130. Въпреки това, ако Съдът прецени, че няма преклузия, румънското правителство приканва Съда да обсъди възражението на етапа на разглеждането на оплакванията по съществото. То поддържа, че за да се прецени как Молдова е решила да приведе в сила правата, гарантирани по Конвенцията е необходимо да се анализират задълженията на Молдова в контекста на международните договори. Правителството препраща към постоянната практика на Съда, според която Конвенцията не може да се тълкува във вакуум, а трябва да се отчитат други относими международно правни договори (например, *Emonet and Others срещу Швейцария*, по. 39051/03, § 65, ECHR 2007-XIV; и *Al-Adsani срещу Обединеното Кралство* [ГК], по. 35763/97, § 55, ECHR 2001-XI). Така, по мнение на румънското правителство, камарата е била права да се позове на поетите от Молдова ангажименти на европейско ниво при анализа си на ограниченията, въведени със Закон № 273. В тази връзка, румънското правителство отбелязва, че Молдова е ратифицирала ЕКГ без резерви и че задължението на държавите да изпълняват добросъвестно международните договори, по които е страна е основен принцип на международното право.

2. Преценката на Съда

131. Съдът отбелязва, че възражението на правителството *ratione materiae* не е било повдигнато по-рано на етапа на допустимостта и следователно е ново. Въпреки това той отбелязва, че всяко възражение *ratione materiae* е възражение, което касае юрисдикцията на Съда и напомня, че то задължава Съда на всеки етап от производството да преценява компетентността си. Поради това не може да се приеме, че правото на правителството на такова възражение на този етап от производството е било преклудирано (виж, *mutatis mutandis*, *Blečić срещу Croatia*, цитирано по-горе, § 67).

132. Както и страните, Съдът счита, че възражението е тясно свързано със съществото на оплакването на жалбоподателя.

Следователно ще се занимае с оплакването по-долу при разглеждането на делото по същество.

Г. Заключение

133. Жалбата не може да бъде отхвърлена като несъвместима *ratione materiae* с разпоредбите на Конвенцията; за неизчерпване на националните средства; или за липса на статут на жертва. Съдът следователно отхвърля предварителните възражения на правителството с изключение на възражението за несъвместимост *ratione materiae*, което присъединява към разглеждането по същество.

II. ТВЪРДЯНОТО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛЕН 3 ОТ ПРОТОКОЛ 1 НА КОНВЕНЦИЯТА

A. Заключениета на камарата

134. Камарата е приела, че оспорваните разпоредби са формулирани ясно и че са преследвали легитимната цел да осигурят лоялността на депутатите към молдовската държава. Тя е намерила обаче, че средствата използвани от правителството за целите на гарантиране на лоялността към държавата на нейните депутати са били непропорционални. Поради това е имало нарушение на чл. 3 от Протокол 1.

135. В своята преценка на пропорционалността на мярката камарата се е съобразила с практиката на другите държави от Съвета на Европа и с други методи, с които е разполагало правителството за да гарантира лоялността на депутатите, като например изискването да полагат клетва. Освен това е съобразила разпоредбите на ЕКГ и критиките на ECRJ и Венецианската комисия към новия закон. Дори в специфичния контекст на политическото развитие в Молдова камарата не е била убедена, че забраната лица с повече от едно гражданство да встъпват в длъжността на депутати е оправдана, и по-конкретно с оглед на факта, че една толкова обширна забрана е била въведена около година или по-малко преди националните избори.

Б. Становищата на страните

1. Молдовското правителство

136. Под формата на предварителни бележки правителството е обяснило, че всичко което Закон № 273 е изисквал е човекът да е

започнал процедура по отказ от всяко едно друго гражданство (виж параграф 79 по-горе). В допълнение, както е отбелязано и по-горе (виж параграф 98), веднъж след като Конституционният съд е потвърдил мандата на народния представител не е имало механизъм, чрез който впоследствие той да бъде отнет: в закона не е била уредена такава процедура.

137. Правителството повторя становището си пред камарата, че намесата е била законна и е преследвала легитимните цели да се осигури лоялността, чрез която се гарантира независимостта и съществуването на държавата и нейната сигурност. Правителството е подчертало изводите на Конституционният съд, че законът е съобразен с молдовската конституция и международните конвенции (виж параграф 55 по-горе). То оспорва изводите на камарата, че мярката не е била пропорционална като твърди, че камарата не е придала съответното значение на аргумента му за специфичния исторически контекст, който по негово мнение е налагал ограничението хората с двойно гражданство да стават народни представители. Правителството е подчертало, че когато ЕКГ е била ратифицирана броят на молдовците, притежаващи двойно гражданство е бил незначителен, тъй като не е било разрешено от законодателство в сила към онзи момент (виж параграф 22 по-горе). Следователно, не е била нужно да се прави резерва по отношение на чл. 17. Освен това то е обяснило, че през 1999 г. Молдова не е била парламентарна република, каквато е днес, а полу-президентска република. Законодателят следователно имал съществено по-голяма роля в държавата днес, отколкото тогава. Макар сред останалите страни членки на Съвета на Европа, които забраняват депутати да имат двойно гражданство Азербайджан, Литва и Малта да не са ратифицирали ЕКГ, а България да е направила резерва по отношение на чл. 17 Молдова просто е можела да денонсира ЕКГ и, ако желае, да я ратифицира повторно с резерва по отношение на чл. 17. Това би я поставило в същото положение като България.

138. Правителството също така критикува камарата, че е отдала значение на факта, че Молдова не е предоставила законопроект за обсъждане на съответните международни институции и не се е съобразила с препоръките на ECRI и на Венецианската комисия (виж параграфи 40, 45 и 51 по-горе). Като се позовава на *Voicenco срещу Молдова*, по. 41088/05, 11 юли 2006 г., правителството отбелязва, че в миналото Съдът е намирал нарушение дори когато съответният закон е бил предаден на експертите на Съвета на Европа и е бил изменен в съответствие с техните препоръки. Обратно, в *Yumak and Sadak срещу Турция* [ГК], по. 10226/03, 8 юли 2008 г., фактът, че Турция не се е съобразила с препоръките на експертите на Съвета на Европа не е довел Съда до заключение за нарушение на Конвенцията.

Правителството също така оспорва относимостта на доклада на Венецианската комисия, тъй като той не е бил публикуван към датата, на която законът е бил приет.

139. Що се отнася до предложените от камарата други методи за гарантиране на лоялността правителството твърди, че една клетва не би били достатъчна, тъй като всеки молдовец с двойно гражданство би бил положил клетва за вярност към другата държава, на която е гражданин. Следователно, клетвата е просто декларативна и не осигурява ефективно лоялността.

140. На последно място, правителството отбелязва, че от 101 народни представители, избрани през април 2009 г. 21 са били с двойно гражданство. Според него това повдига сериозни притеснения що се касае до молдовската независимост, сигурност и държавност.

141. Правителството приканва Съда да постанови, че по настоящото дело не е имало нарушение на чл. 3 от Протокол 1.

2. Жалбоподателя

142. Жалбоподателят поддържа, че ограниченията в Закон № 273 нарушават правото му да се кандидатира на свободни избори, което гарантират свободното изразяване на народа при избор на законодателен орган. Той твърди, че изискването да започне процедура по отказ от румънското си гражданство за да може да заеме мястото си в парламента накърнява правата, гарантирани от чл. 3 на Протокол 1 до такава степен, че засяга самата им същност и ги лишава от ефективност, тъй като правото да се кандидатираш на избори би било лишено от смисъл без правото веднъж избран да встъпиш в мандата на народен представител (позовава се на *М срещу Обединеното Кралство* (реш. по допустимостта), по. 10316/83, 7 март 1984 г.).

143. Жалбоподателят отново повтаря оплакването си, че Закон № 273 не отговаря на изискванията за законност, защото бил в противоречие с разпоредбите на Конституцията и ЕКГ, която е била ратифицирана от Молдова през 1999 г. и следователно е била част от националния правен ред (виж параграфи 71 до 73 по-горе).

144. Жалбоподателят също така твърди, че Закон № 273 не преследвал законна цел, защото целта да се гарантира лоялност към Молдова не е истинската причина зад приемането на новия закон. Така например, г-жа Лариса Савга била повторно назначена за член на правителството след изборите пред април, макар да е било известно, че тя притежава румънско гражданство. Той цитира също така непотвърдени журналистически публикации, че бившият президент на Република Молдова, г-н Воринин, по време на мандата си е имал руско гражданство и е получавал пенсия от Русия. Като се позовава на независими анализи, жалбоподателят твърди, че двойното гражданство не прави молдовските граждани по-малко патриоти.

145. Накрая, жалбоподателят твърди, че законът е бил непропорционален, произволен и антидемократичен. Той поддържа, че Конвенцията следва да бъде тълкувана по начин, който прави правата, съдържащи се в нея практични и ефективни. За да се случи това тя трябва да се чете като цяло и по начин, който да допринася за вътрешната съгласуваност между различните ѝ разпоредби. Трябва да бъдат съобразявани и съответните правила и принципи на международното право. Всеки новопостигнат консенсус между европейските граждани е фактор, който следва да се отчита от Съда (виж *Demir and Baykara срещу Турция*, цитирано по-горе, §§ 66 до 85). Прилагайки тези принципи жалбоподателят достига до извода, че при преценката на пропорционалността на ограниченията в светлината на чл. 3 от Протокол 1 Съдът не трябва да игнорира поетите от правителството задължения по ЕКГ. Същото се отнася до препоръките и изводите на други международни организации. Жалбоподателят също така подчертава факта, че Молдова е единствената страна членка на Съвета на Европа, която позволява притежаването на няколко гражданства, но забранява на притежаващите повече от едно гражданство да се кандидатира на национални избори. Той твърди, че това показва липсата на международно одобрение за подхода на правителството.

146. В допълнение жалбоподателят поддържа, че е непропорционално правителството да ограничава правото на депутатско място само за лица, притежаващи единствено молдовско гражданство в светлината на предишната им политика на окуражаване на молдовските граждани да придобиват и други гражданства. Правителството било признало, че значителен брой молдовци са придобили второ гражданство по социални и икономически причини (виж параграф 39 по-горе), факт, който по мнение на жалбоподателя прави политиката им още по непропорционална. Той подчертава, че правителството не е посочило пример за заплахата за националната сигурност на Молдова от лица с двойно гражданство. Според жалбоподателя предвидените санкции за измяна са адекватно средство за предотвратяване на нелоялността. Във всеки случай, достъпът до класифицирана информация зависел от разрешение за достъп, което се дава само след подробно разследване от секретните служби.

147. В заключение, жалбоподателят оспорва приемането на новото законодателство по-малко от година преди изборите на 5 април 2009 г. Той твърди, че пропорционалността на закона следва да бъде преценявана в общия контекст на изборната реформа в Молдова, включително вдигането на прага за влизане в парламента от четири на шест на сто и забраната на предизборните блокове (виж параграф 37 по-горе). Изборните резултати от 5 април 2009 г. показват, че новият закон се е отразил негативно основно на опозицията, тъй като 21 от

нейните 41 членове са били засегнати (виж параграф 59 по-горе). Примерът за г-жа Савга (виж параграф 144 по-горе) бил доказателство, за произволното прилагане на новия закон. Според жалбоподателя за Съда е от значение дали ефекта от изборните правила изключва група лица от участието в политическия живот на страната, дали противоречията, създадени от конкретна изборителна система могат да си считат за произволни или за злоупотреба и дали системата цели облагодетелстването на една политическа партия за сметка на друга (препраща към, *inter alia*, *Aziz срещу Кипър*, по. 69949/01, § 28, ECHR 2004-V; и *Yumak and Sadak срещу Турция*, цитирано по-горе, § 121). Жалбоподателят поддържа, че реалната цел зад изборната реформа е била да се ограничат перспективите на опозиционната партия на изборите и, че поради това Закон № 273 е произволен и представлява злоупотреба.

3. Румънското правителство

148. Румънското правителство оспорва законосъобразността на Закон № 273. То твърди, че законът не е бил предвидим, защото не е бил еднакво прилаган и защото разпоредбите му могат да бъдат тълкувани по различен начин.

149. Освен това според него минималният европейски стандарт се извежда от прегледа на приложимото законодателство в различните държави членки и този стандарт не налага условие за едно гражданство при избори за парламент. За разлика от другите страни от Съвета на Европа, които забраняват депутатите да имат двойно гражданство, Молдова е била избрала да поеме всички задължение по ЕКГ. Фактът, че Молдова е избрала да промени позицията си относно възможността за придобиване на двойно гражданство не я освобождава от задължението да изпълнява ангажиментите си по ЕКГ. Румънското правителство подчертава, че чл. 4 от молдовската конституция предвижда, че в случай на противоречие между международните конвенции по правата на човека, ратифицирани от Молдова и националното законодателство предимство имат международните норми (виж параграф 71 по-горе). Освен това, чл. 25 от Закона за гражданството в Република Молдова предвижда, че гражданите на Молдова, които притежават и друго гражданство имат същите права и задължение както останалите молдовски граждани (виж параграф 75 по-горе).

150. Румънското правителство посочва също така, че около 17 години след обявяването на независимостта на Молдова ответното правителство без доказателства е започнало да твърди, наличието на риск за независимостта. Правителството подчертава, че не е установена причинна връзка между двойното гражданство и твърдяната заплаха за независимостта на страната и че не е бил

посочен нито един случай на действие на лице с двойно гражданство, с което да е била засегната независимостта или националната сигурност.

151. Румънското правителство поддържа освен това, че законодателството не е преследвало легитимна цел. То не оспорва, че защитата на независимостта и националната сигурност може да бъде легитимна цел, която следва да се преценява в контекста на историческото и политическото минало на конкретната държава. То обаче оспорва твърдението на правителството, че историческо-политическата ситуация в Молдова легитимира целта в настоящия случай. В допълнение то подчертава, че редица закони, приети между 1991 г. и 2000 г. не налагат изискване за притежаването само на едно гражданство за кандидатите за определени обществени позиции. Например Закон № 720 от 18 септември 1991 г., който регламентирал президентските избори. Като се позовава на *Ždanoka срещу Латвия* [ГК], no. 58278/00, § 135, ECHR 2006-IV и *Adamsons срещу Латвия*, no. 3669/03, § 123, 24 април 2008 г., румънското правителство заявява, че дори ако изискването за едно гражданство можело да бъде оправдано през първите години след обявяването на независимостта на Молдова с времето и след утвърждаването на демокрацията, такова условие вече не би могло да бъде оправдано. Поради това било трудно да се разбере позицията на Молдова, която в три парламента е позволявала лица с няколко гражданства да стават народни представители, но която сега, около 17 години по-късно, е преценила, че притежаването на друго гражданство представлява сериозна опасност за страната и приравнява двойното гражданство на измяна. То твърди, че целта да се гарантира лоялност към държавата следва да бъде реализирана чрез налагането на санкция за поведение, което уврежда националните интереси, а не чрез ограничаване на достъпа на лицата с няколко гражданства до различни обществени функции.

152. По въпроса за пропорционалността румънското правителство отново набляга на съществуването на един минимален европейски стандарт, който не налага като условие притежаването на едно гражданство за избирането в парламент. В допълнение докладите, публикувани от ECRJ и Венецианската комисия (виж параграфи 45 и 51 по-горе), които, като се вижда от *Shtukaturon срещу Русия*, no. 44009/05, § 95, 27 март 2008 г., са относим фактор при разглеждането от Съда, подкрепят становището, че съществува общ европейски стандарт по изборните практики. Такива доклади са важни заради истинската стойност и точност на изразеното мнение – което е мнението на независими юридически експерти – и заради значимостта, която им отдава Съда и останалите органи на Съвета на Европа.

153. Изводът на румънското правителство е, че Молдова е превишила свободата си на преценка в тази сфера. В това отношение не било достатъчно на жалбоподателя да е било разрешено да се

кандидатира. За да е ефективно правото той е следвало да встъпи в мандата си (позовава се на *М срещу Обединеното Кралство*, цитирано по-горе). Приемането на Закон № 273 е накърнило самата същност на правата, гарантирани от чл. 3 от Протокол 1, като ги е направило теоретични и илюзорни. В заключение румънското правителство приканва Съда да потвърди извода на камарата, че е имало нарушение на тази разпоредба.

В. Преценката на Съда

1. Общи принципи

154. Съдът неведнъж е подчертавал значимостта на чл. 3 от Протокол 1 в една функционираща демокрация и, като последица, неговата първостепенна важност в системата на Конвенцията. В *Yumak and Sadak срещу Турция*, цитирано по-горе, § 105, той е повтарял, че правата гарантирани от чл. 3 от Протокол 1 са от основно значение за установяването и поддържането на основите на една ефективна и смислена демокрация, ръководена от принцип за върховенство на закона. В *Mathieu-Mohin and Clerfayt срещу Belgium*, 2 март 1987 г., § 47, Series A no. 113, и *Lingens срещу Austria*, 8 юли 1986 г., §§ 41 и 42, Series A no. 103, Съдът е постановил, че свободните избори и свободата на изразяване на мнение и по-конкретно свободата на политическия дебат, са в основите на всяка демокрация.

155. В практиката си Съдът прави разлика между активното избирателно право по чл. 3 от Протокол 1, който е свързан с правото да се гласува и пасивния му аспект, а именно правото на кандидатиране на избори (виж *Ždanoka срещу Латвия*, цитирано по-горе, §§ 105 и 106). Настоящият случай по принцип засяга втория аспект. Въпреки това, както бе посочено и по-горе (виж параграф 108), забраната народните представители да притежават няколко гражданства може да е имал влияние и върху начина, по който избирателите са упражнявали правото си на глас в Молдова.

156. Във връзка с пасивното избирателно право по чл.3 от Протокол 1, Съдът подчертава, значителната свобода, която имат държавите при установяването на изискванията за допускане на кандидати на избори. В *Ždanoka срещу Латвия*, цитирано по-горе, § 106, Съдът е обяснил:

“макар всички [критерии] да произтичат от нуждата да се гарантира и независимостта на избраните кандидати, и свободата на избора на избирателите, тези критерии варират в съответствие със специфични за всяка държава исторически и политически фактори. Разнообразието от регламенти, предвидени в конституциите и изборното законодателство на множество държави членки на Съвета на Европа показва пестротата от възможни подходи в тази сфера. Поради това за целите на приложението на чл. 3, всяко изборно

законодателство трябва да бъде преценявано в светлината на политическото развитие на конкретната държава.”

157. Аналогично, в *Podkolzina срещу Латвия*, по. 46726/99, § 33, ECHR 2002-II, Съдът отбелязва, че за целите на приложението на чл. 3 всяко изборно законодателство трябва да бъде преценявано в светлината на политическото развитие на конкретната държава, така че характеристики, които биха били неприемливи в контекста на една система може да са оправдани в контекста на друга. Въпреки това Съдът подчертава, че свободата на преценка на държавата в това отношение е ограничена от задължението да се зачита основния принцип на чл. 3 от Протокол 1, а именно „свободното изразяване на мнението на народа при избиране законодателното тяло“ (виж също *Mathieu-Mohin and Clerfayt срещу Белгия*, цитирано по-горе, § 47; и *Melnichenko срещу Украйна*, по. 17707/02, § 55, ECHR 2004-X).

158. При преценката на ограниченията пред свободата, предоставена на държавите Съдът по делото *Aziz срещу Кипър*, цитирано по-горе, § 28, отбелязва:

“Макар ... страните да имат значителна свобода при установяването на правилата в рамките на конституционния си ред, които регламентират парламентарните избори и състава на парламента, а ... съответните критерии могат да варират според специфичните за всяка страна исторически и политически фактори, тези правила не могат да бъдат такива, че да изключват участието на някои лица или на група лица от политическия живот на страната и, по-конкретно, от избора на законодателно тяло - право гарантирано както от Конвенцията, така и от конституциите на държавите членки.”

159. Като е приложил тези принципи в *Ždanoka срещу Латвия*, цитирано по-горе, §§ 119 до 135, Съдът е приел, че историческите съображения биха могли да оправдаят ограничения на правата, които имат за цел да защитят интегритета на демократичния процес, като, както е в този случай, бъдат изключени лица, които активно са участвали в опити за сваляне на новоустановеният демократичен режим. Въпреки това Съдът е посочил, че подобни ограничения е малко вероятно да бъдат съвместими, ако все още се прилагат много години по-късно, към момент когато оправданието за тяхното прилагане и заплахата, която се цели да бъде избегнат вече не са актуални. В последствие, в *Adamsons срещу Латвия*, цитирано по-горе, §§ 123 до 128, Съдът подчертава, че с отминаването на времето, става все по-трудно да бъдат оправдавани общите ограничения върху избиранелните правата. Наместо това, средствата трябва да бъдат „индивидуализирани“ за да бъде избегнат реалния риск, който представлява дадено лице.

160. В *Hirst срещу Обединеното Кралство (по. 2)* [ГК], по. 74025/01, § 62, ECHR 2005-IX, Съдът подчертава по принцип, че всички условия, наложени на правата, гарантирани по чл. 3 от

Протокол 1 трябва да отразяват, или да не противодействат, на интереса от запазване на интегритета и ефективността на изборната процедура, насочена към определяне на волята на народа чрез всеобщо избиращо право.

161. И накрая, независимо от широка свобода на преценка на държавите в тази област, Съдът многократно е повтарял, че той е последната инстанция, която трябва да се произнесе дали изискванията на член 3 от Протокол № 1 са били спазени. В това отношение той трябва да се убеди, че условията не ограничават правата до степен, че да накърняват самата им същност и да ги лишават от ефективността им; че те са наложени в преследването на легитимна цел; и че използваните средства не са непропорционални (виж, например, *Hirst срещу Обединеното Кралство*, цитирано по-горе, § 62 и *Yumak and Sadak срещу Турция*, цитирано по-горе, § 109).

2. Приложение на тези общи принципи към настоящия случай

162. Съдът напомня, че е приел, че жалбоподателят може да твърди, че е жертва на Закон № 273 (виж параграф 111 по-горе). В допълнение отбелязва, че в изборите, проведени през април 2009 г., и в тези проведени през юли 2009 г. той бил избран за народен представител (виж параграфи 59 и 66 по-горе). За да бъде потвърден мандатът му от Конституционния съд от него се е изисквало да започне процедура по отказ от румънско гражданство (виж параграфи 60 до 61 и 66 по-горе). Съдът следователно счита, че е имало намеса в правата на жалбоподателя по чл. 3 от Протокол 1. Такава намеса не би представлявала нарушение, ако отговаря на изискванията за законосъобразност, преследва легитимна цели и е пропорционална.

а. Законосъобразност

163. Съдът отбелязва, че Закон № 273 формулира с достатъчно ясни термини забраната депутатите да притежават повече от едно гражданство. След приемането му законът е бил публикуван в Държавен вестник. Съдът съответно е убеден, че оспорваното законодателство е отговаряло на изискванията за предвидимост. Макар явно да е имало противоречие между закона и чл. 17 от ЕКГ, която съгласно молдовската Конституция е част от вътрешния правен ред и е с предимство пред националното законодателство (виж параграфи 71 от 73 по-горе), Съдът не смята, че е нужно да се произнася по очевидното противоречие между разпоредбите. Все пак, при прегледа на ефективността на мярката по-долу той ще обсъди въздействието на ЕКГ.

б. Легитимна цел

164. За разлика от членове 8, 9, 10 и 11 от Конвенцията, чл. 3 от Протокол 1 не съдържа списък с цели, които по тази разпоредба могат да бъдат считани за легитимни. Правителството се е позовало на няколко цели за да оправдае въведената със Закон № 273 забрана, а именно лоялност, защита на независимостта и съществуването на държавата и гарантиране на държавната сигурност. Съдът отбелязва, че Конституционният съд е постановил, че забраната гарантира лоялността на народните представители към държавата и е заключил, че ако на депутатите им бъде разрешено да притежават двойно гражданство, това би било в противоречие с конституционните принципи за независимост на мандата им, държавен суверенитет, национална сигурност и забрана за разкриване на класифицирана информация (виж параграф 56 по-горе). Когато е пояснявал целта на предлагания закон заместник министъра на правосъдието е посочил, че е възможно да има конфликт на интереси когато, по силата на притежавано от тях второ гражданство, молдовски граждани имат политически и юридически задължения към трета страна (виж параграф 39 по-горе).

165. Относно целта да се гарантира лоялността, концепция коментирана в становищата на всяка една от страните в производството (виж параграфи 137, 144 и 151 по-горе), Съдът отбелязва, че терминът „лоялност“, в смисъла, в който страните влагат в това понятие за да се оправдае въвеждането на забраната, не е ясно дефиниран и страните не са обяснили съдържанието му. Страните обаче изглежда са съгласни, че в конкретния контекст лоялността е свързана със съществуването и независимостта на държавата и с въпроси от значение за националната сигурност. Клетвата за вярност, която полагат молдовските граждани при придобиване на молдовско гражданство по натурализация или при възстановяване на гражданство също препраща към необходимостта от спазване на конституцията и законите на страната и към въздържане от действия, които биха увредили интересите и териториалната цялост на държавата (виж параграф 76 по-горе).

166. От своя страна, като начало, Съдът би разграничил лоялността към държавата от лоялността към правителството. Докато необходимостта да се гарантира лоялността към държавата би могла да представлява легитимна цел, годна да оправдае ограничаването на изборителните права, лоялността към правителството не би могла. В една демократична страна, подчинена на принципите на върховенство на закона и зачитане на основните права и свободи е ясно, че по същество ролята на народните представители, и особено на тези от опозиционните партии, е да представляват избирателите като гарантират отчетността на правителството на власт и оценяват

политиката им. В допълнение, преследването на различни, а понякога и диаметрално противоположни цели е не само допустимо, но и необходимо за да се утвърди плурализма и да се даде на гласоподавателите избор, който отразява политическите им мнения. Както Съдът по-рано е отбелязвал, защитата на мненията и свободата на изразяването им е една от целите на свободите, гарантирани от Конвенцията и по-специално на чл. 10 и чл.11. Този принцип е още по-важен по отношение на депутатите с оглед тяхната важна роля за гарантирането на плурализма и за правилното функциониране на демокрацията (относно значимостта на свободата на изразяване за политическите партии по принцип виж, *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others срещу Турция* [ГК], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98, § 88, ECHR 2003-II).

167. По въпроса за лоялността към държавата, която се изисква от народните представители Съдът счита, че по принцип тя включва зачитане на конституцията, законите, институциите, независимостта и териториалната цялост. Въпреки това в този контекст понятието „зачитане“ следва да бъде ограничено до изискването всяко желание за промени във всеки един от тези аспекти да трябва да бъде преследвано при спазване на законите в страната. Всяко друго виждане би попречило на способността на депутатите да изразяват мненията на избирателите си, и особено на малцинствените групи. Съдът вече е подчертавал, че не може да бъде оправдано възпрепятстването на една политическа група, само защото тя се стреми публично да обсъжда положението на част от населението на държавата и да взима участие в политическия живот на страната с цел да намери, съобразно демократичните правила, решения, които могат да удовлетворят всички заинтересовани. По същия начин, в настоящия случай, фактът, че молдовски депутати с двойно гражданство могат да желаят да осъществяват политическа програма, която някои считат за несъвместима със сегашните принципи и структурата на молдовската държава, не я прави несъвместима с правилата на демокрацията. Основен аспект на демокрацията е, че тя трябва да позволява предлагането и обсъждането на различни политически програми, дори ако те поставят под съмнение, начина по който е организирана държавата към момента, при условие, че не засягат самата демокрация (виж *Socialist Party and Others срещу Турция*, 25 май 1998, §§ 45 и 47, *Reports* 1998-III; и *Manole and Others срещу Молдова*, no. 13936/02, § 95, ECHR 2009-...).

168. С оглед на това, Съдът се връща към преценката дали мерките по настоящия случай наистина са били насочени към осигуряване на лоялността към държавата, както твърди правителството. В това отношение Съдът отбелязва, че Закон № 273 е третият аспект на избирателната реформа, като другите два са вдигане на избирателния

праг и забраната на предизборните блокове (виж параграф 37 по-горе). Всички предложени мерки са имали негативно влияние върху опозицията, която по-рано установила, че е трудно да си осигури достатъчно гласове за да премине изборният праг на парламентарните избори и успяла да го направи единствено чрез сформиранието на предизборни блокове (виж параграфи 31 и 33 по-горе). Резултатите от изборите през април 2009 г., когато от 101 депутатите, Закон № 273 е засегнал 21, всички от които са били от опозицията (виж параграф 59 по-горе), е доказателство за непропорционалното въздействие на новия закон. Допълнителни опасения за истинската цел на закона поставя твърдението на жалбоподателя, че в приложното поле на закона не попадат жителите на Приднестровието, голяма част от които са руски граждани (виж обаче и параграф 187 по-долу относно неяснотата на това изключение). И накрая, Съдът счита, че е от особено значение, че измененията са били въведени по-малко от година преди парламентарните избори (виж параграф 44 по-горе). След изборите през април 2009 г. са били направени още изменения в изборното законодателство, които отново са били критикувани от опозиционните партии, че са били предназначени за подобряване на перспективите пред управляващата партия и нейните политически съюзници (виж параграф 63 по-горе). В това отношение Съдът се позовава на Кодекса на добрите изборни практики на Венецианската комисия, в който се предупреждава за риска честите промени в изборното законодателство или промени, въведени точно преди изборите да се възприемат, с право или не, за опит да се манипулират изборните закони в полза на управляващата партия (виж параграф 86 по-горе). Също така е важно, че Комисията на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа по спазването на задълженията и ангажиментите е изразила загриженост относно промените в изборното законодателство, които според нея ограничават възможността на политическите сили да участват ефективно в политическите процеси и по този начин да се отслаби плурализма (виж параграфи 47 и 49 до 50 по-горе).

169. Когато институциите въведат значителни ограничения върху пасивното и активното изборно право, и по-специално когато тези изменения се въвеждат малко преди провеждането на избори правителството е това, което трябва да предостави на Съда съответните доказателства в подкрепа на своите твърдения за предназначението на оспорваната мярка. Освен това в случаите като настоящия, когато мярката има силно неблагоприятно въздействие върху способността на опозиционни партии да участват ефективно в политическите процеси, е още по-належащо правителството да представи доказателства, че за измененията има законни причини. По настоящото дело правителството не е могло да посочи един единствен

пример за депутат с двойно гражданство, който е бил нелоялен към държавата Молдова. Освен кратката препратка в решението на Конституционния съд към движения за увреждане на молдовската държава, не е било дадено друго обяснение за промяната в изборната политика. Освен това изглежда има данни, че законът не е бил прилаган еднакво (виж параграф 144 по-горе).

170. При тези обстоятелства Съдът не е напълно убеден, че целта на мярката е била да се гарантира лоялността на депутатите към държавата. По този въпрос обаче не е задължително Съдът да достигне до някакъв извод с оглед изводите му относно пропорционалността на забраната (виж по-долу). Съответно Съдът оставя отворен въпроса дали забраната в парламента да влизат лица с няколко гражданства е преследвала легитимна цел.

в. Пропорционалност

171. На първо място Съдът отбелязва, че само няколко страни членки на Съвета на Европа забраняват лица с двойно гражданство да стават народни представители (виж параграф 87 по-горе). В три от тези три държави, освен Молдова където има изрична забрана, две не разрешават двойното гражданство. Освен това нито една от тези три държави не е подписала чл. 17 от (виж параграф 89 по-горе). Всички държави от бивша Югославия, в повечето от които населението е от различни етноси, позволяват двойното гражданство поне при определени условия, но в никоя от тях не е забранено лицата с множество гражданства да се кандидатира за народни представители (виж параграф 92 по-горе).

172. Според Съда прегледа на практиките в страните членки на Съвета на Европа разкрива консенсус, че притежаването на повече от едно гражданство, там където това е разрешено, не трябва да е основание за недопустимост за влизане в парламента, дори когато населението е етнически разнообразно и да е възможно броят на депутатите с множество гражданства да бъде висок. Все пак, въпреки този консенсус може да бъде оправдан един различен подход, когато наличието на специфични исторически и политически съображения, налагат нуждата от по-ограничителна практика.

173. Съдът подчертава особеното положение на Молдова, в която процентът на лица с двойно гражданство е потенциално висок и която относително от скоро е независима. Съдът счита, че в светлината на историята на Молдова (виж параграфи 11 до 18 по-горе), е вероятно да има специален интерес към гарантирането, че след обявяването на независимостта през 1991 г. са взети мерки за ограничаване на всяка заплахата за независимостта и сигурността на молдовската държава с цел да се гарантира стабилността и да се позволи създаването и укрепването на крехките демократични институции. Съдът отбелязва,

че сред другите страни от региона още през 2003 г. в Румъния, която разрешава двойното гражданство, е била вдигната забраната лица с двойно гражданство да влизат в парламента. Наскоро България е възприела същия подход като Молдова (виж параграф 87 по-горе). Украйна продължава да забранява двойното гражданство (виж параграф 90 по-горе). Въведената със Закон № 273 забрана трябва да бъде преценена при отчитане на този специфичен историческо-политически контекст и произтичащата широка свобода на преценка, която държавата има (виж *Ždanoka срещу Латвия*, цитирано по-горе, § 121). Съдът следователно не изключва възможността забраната лица, притежаващи повече от едно гражданство да влизат в парламента да е била оправдана непосредствено след обявяването на Декларацията за независимостта на Молдова през 1991 г.

174. Съдът обаче счита за важно, че забраната не е била въведена през 1991 г., а през 2008 г., около 17 години след като Молдова е станала независима и около пет години след като е разрешила със закон двойното гражданство. Според Съда при тези обстоятелства аргументът, че мярката е било необходима за да защити молдовските закони, институции и национална сигурност е далеч по-малко убедителен. Трябва да бъдат изтъкнати особено наложителни причини за да бъде оправдано неотдавнашното въвеждане на общи ограничения на изборителните права. Правителството обаче не е дало обяснение защо отскоро са възникнали опасения за лоялността на лицата с двойно гражданство и защо тези опасения не са били изложени при първото изменение на закона, когато е било разрешено двойното гражданство. Правителството твърди, че броят на засегнатите – около една пета от настоящите депутати имат или са в процес на получаване на второ гражданство – е достатъчен да оправдае предприетия подход (виж параграф 140 по-горе). Съдът признава, че броят е значителен. Но също така отбелязва, че голям процент от гражданите също имат двойно гражданство (виж параграфи 26 до 28 по-горе) и че тези граждани имат право да бъдат представлявани от депутати, които отразяват техните интереси и политически възгледи.

175. Освен това Съдът препраща към решението си по делото *Adamsons срещу Латвия*, цитирано по-горе, § 123, в което е отбелязал, че с течение на времето става по-трудно да бъдат оправдани общи ограничения на изборителните права. Там Съдът е подчертал необходимостта от „индивидуализиране“ на мерките за да се отчете действителното поведение на лицата, а не предполагаемата заплаха, която представляват група лица. По настоящото дело Съдът счита, че има други начини за защита на молдовските закони, институции и национална сигурност. Превантивен ефект могат да имат санкциите за противозаконното поведение или поведение, което заплашва националните интереси, а те биха и позволили да се обърне внимание

на всяка конкретна заплаха от идентифицирано лице. Правителството не е подсказало, че проверката за надеждност при предоставяне на достъп до класифицирана информация не е достатъчна за да гарантира защитата на класифицирана и чувствителна информация. Следва да бъде отбелязано, че и двете мерки са свързани с идентифициране на реална заплаха за държавните интереси при конкретни обстоятелства, въз основа на конкретна информация, а не въз основа на едно общо предположение, че всички лица с двойно гражданство представляват заплаха за националната сигурност и независимост. Съдът повтаря, че това е предпочитания подход, когато непосредствената заплаха за демокрацията или независимостта е отминала (виж *Adamsons срещу Латвия*, цитирано по-горе, § 125).

176. Освен това във всички случаи исторически-политическите съображения следва да бъдат разглеждани в по-широкия контекст на свободно поетите от Молдова задължения по ЕКГ и препоръките и изводите на съответните международни органи. По този повод е подходящо да бъде разгледано повдигнатото от правителството възражение *ratione materiae* (виж параграфи 131 до 132 по-горе). Съдът подчертава, че е последователен в становището си, че за да тълкува гаранциите на Конвенцията и да установява наличието на общ европейски стандарт в областта трябва да взима предвид съответните международни инструменти и доклади, и по-специално тези на другите органи на Съвета на Европа. Съдът е този, който решава кои международни инструменти и доклади според него са от значение и каква тежест да им придаде. Когато има общ стандарт, който ответната държава не е удовлетворила Съдът може да прецени, че е уместно да обсъди този факт при тълкуването на разпоредбите на Конвенцията по определени дела (виж, *inter alia*, *Demir and Baykara*, цитирано по-горе, §§ 85 до 86; и *Shtukaturon срещу Русия*, цитирано по-горе, § 95). В настоящия случай Съдът счита, че разпоредбите на ЕКГ, заключенията и докладите на ECRI и на Венецианската комисия (виж параграфи 45 и 51 по-горе) и резолюциите на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (виж параграфи 48 до 50 по-горе) са от значение при преценката му дали Закон № 273 е пропорционален. По-конкретно, като препраща към ЕКГ Съдът не прави опит да разгледа правото на жалбоподателя да притежава двойно гражданство, а правото на ответната държава заради двойното му гражданство да ограничава правото му да встъпи в мандата си, след като е бил избран и съвместимостта на това ограничение с чл. 3 от Протокол 1.

177. По отношение на съдържанието на тези доклади и коментари, Съдът отбелязва, че Венецианската комисия, ECRI, Парламентарната Асамблея на Съвета на Европа и Комисията по спазване на задълженията и ангажиментите са единодушни в критиките си към забраната (виж параграфи 45 до 51 по-горе). Била е изразена

загриженост по отношение на дискриминационния ефект на закон № 273, както и по отношение на въздействието му върху възможността на редица политически сили да участват ефективно в политическите процеси. Съдът също така отбелязва чл. 17 от ЕКГ и ангажиментът на Молдова по силата на тази разпоредба да гарантира, че молдовските граждани, притежаващи друго гражданство имат същите права и задължения като останалите молдовски граждани (виж параграф 85 по-горе).

178. И накрая, Съдът припомня, че никое ограничение на изборителните права не трябва да изключва определени лица или група лица от участие в политическия живот на страната (виж параграф 158 по-горе). В тази връзка Съдът подчертава непропорционалния ефект на закона върху партиите, които към момента на приемането му са били в опозиция (виж параграф 168 по-горе). Плурализмът и демокрацията трябва да се основават на диалог и на взаимен компромис, което задължително води до различни отстъпки от страна на различни лица или групи лица, и те са оправдани за да се подържат и насърчават идеалите и ценностите на едно демократично общество (виж *United Communist Party of Турция and Others срещу Турция*, 30 януари 1998, § 45, *Reports* 1998-I; и *Leyla Şahin срещу Турция* [ГК], по. 44774/98, § 108, ECHR 2005-XI). За да се насърчи диалога и обмяната на възгледи необходими за всяка ефективна демокрация, е важно да се осигури достъп до политическата сцена на опозиционни партии при условия, които им позволяват да представляват избирателите си, да насочват вниманието към техните тревоги и да защитават интересите им (виж *Christian Democratic People's Party срещу Молдова*, по. 28793/02, § 67, ECHR 2006-II).

179. Съдът трябва особено внимателно да разгледа всяка мярка, която изглежда, че действа само, или основно, в ущърб на опозицията, особено когато по естеството си мярката е такава, че се отразява именно на възможността на опозиционните партии някога да спечелят властта. Ограничения от такъв характер засягат правата, гарантирани от чл. 3 на Протокол 1 до такава степен, че накърняват самата им същност и ги лишават от ефективност. В настоящия случай въвеждането на забраната малко преди изборите, в момент когато процентът гласували за управляващата партия е намалявал (виж параграфи 31 до 44 по-горе) е допълнителен аргумент срещу пропорционалността на мярката.

180. В светлината на всички тези фактори и въпреки специфичния исторически и политически контекст в Молдова, Съдът намира, че разпоредбите на Закон № 273, които възпират избраните депутати с множество гражданства да встъпят в мандата си са непропорционални и са в нарушение на чл. 3 от Протокол 1. Съответно възражението на правителството *ratione materiae* се отхвърля.

III. ТВЪРДЯНОТО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛЕН 14 ВЪВ ВРЪЗКА С ЧЛЕН 3 ОТ ПРОТОКОЛ 1 НА КОНВЕНЦИЯТА

A. Заключение на камарата

181. Камарата е счела, че въпросите повдигнати по чл. 14 са същите като онези разгледани в контекста на оплакването по чл. 3 от Протокол 1. Съответно е намерила, че няма нужда да разглежда оплакването по чл. 14 отделно.

Б. Становищата на страните

1. Молдовското правителство

182. Правителството твърди, че чл. 21(3) от Закон № 273 (виж параграф 80 по-горе) не изключва жителите на Приднестровието от забраната депутатите да притежават няколко гражданства, а изключва Приднестровските институции от обхвата на закона. Правителството е съгласно с извода на камарата, че по чл. 14 не възникват други проблеми.

2. Жалбоподателя

183. Жалбоподателят оспорва даденото от правителството обяснение на значението на чл.21(3), като твърди, че текстът на закона е ясен и се прилага към жителите на Приднестровието, а не към изборите за институциите в Приднестровието, които освен това не са признати от молдовското правителство. Той поддържа, че по чл. 14 възниква отделен въпрос, тъй като Закон № 273 изрично изключва от приложното си поле молдовските граждани, живеещи в Приднестровието, макар много от тях да притежават и руско гражданство. Според жалбоподателя няма оправдание за това различно третиране.

184. Жалбоподателят приканва Съда да намери самостоятелно нарушение на чл. 14 във връзка с чл. 3 от Протокол 1.

3. Румънското правителство

185. Румънското правителство също не е съгласно с по-ограниченото тълкуване, което правителството дава на чл. 21 (3) от Закон № 273 относно изключението за Приднестровието. Според румънското правителство то противоречи на общите принципи на тълкуването. Като се има предвид, че ответното правителство не е признало институциите и органите на властта в Приднестровието, то

не би могло да твърди, че закон, приет в Молдова има за цел да регулира изборите за такива органи. То подчертава, че ECRİ е критикувала разграничението като неоправдано (виж параграф 45 по-горе) и моли Съда да отдаде значение на нейните изводи (позовава се на *Cobzaru срещу Румъния*, по. 48254/99, §§ 49-50, 26 юли 2007).

186. В заключение румънското правителство приканва Съда да намери, че е имало нарушение на чл. 14 във връзка с чл. 3 от Протокол 1.

В. Преценката на Съда

187. Съдът отбелязва, че има спор по конкретното тълкуване на чл. 21(3) от Закон № 273, чиято формулировка не е ясна. Той счита, че са възможни и двете предложени от страните тълкувания. Съдът няма за задача, да се произнася по правилното тълкуване на националното законодателство, което е от компетентността на вътрешните съдилища.

188. По настоящото дело, в светлината на заключението, че е имало нарушение на чл. 3 от Протокол 1, Съдът намира, че не е нужно да разглежда отделно оплакването на жалбоподателя по чл. 14.

IV. ПРИЛОЖЕНИЕ НА ЧЛЕН 41 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

189. Член 41 от Конвенцията гласи:

“Ако Съдът установи нарушение на Конвенцията или на Протоколите към нея и ако вътрешното право на съответната Високодоговаряща страна допуска само частично обезщетение, Съдът, ако е необходимо, постановява предоставянето на справедливо обезщетение на потърпевщата страна.”

А. Вреди

190. Жалбоподателят не е претендирал нито имуществени, нито неимуществено вреди.

Б. Разноски

191. Жалбоподателят е представил подробен списък с разноски за производството пред голямата камара, възлизащи на 5 021,83 евро, в които са включени разноските за явяването в откритото заседание. Представил е фактури. Като се прибавят разноските в производството пред камарата, жалбоподателят претендира общата сума от 8 881,83.

192. Пред голямата камара правителството не е изразило становище относно претендираните от жалбоподателя разноски.

193. Съдът напомня, че камарата е присъдила сумата от 3 860 евро за разноси, направени в производството пред нея. Освен това са представени фактури само за последващите разноси за производството пред голямата камара. Съответно Съдът присъжда цялата претендирана сума.

В. Лихва за забава

194. Съдът намира за подходящо лихвата за забава да бъде определена на базата на пределния лихвен процент при отпускане на кредит от Европейската централна банка, завишен с три процентни пункта.

ПО ИЗЛОЖЕНИТЕ СЪОБРАЖЕНИЯ, СЪДЪТ ЕДИНОДУШНО

1. *Реши* да присъедини към прегледа по основателността на делото предварителното възражение на правителството *ratione materiae*, и го отхвърля;
2. *Отхвърля* останалите предварителни възражения на правителството;
3. *Реши*, че е имало нарушение на чл. 3 от Протокол 1 на Конвенцията;
4. *Реши*, че не е необходимо да разглежда отделно оплакването по чл. 14 във връзка с чл. 3 от Протокол 1 на Конвенцията;
5. *Реши*
 - (а) че в тримесечен срок от датата на настоящото решение ответната държава следва да заплати на жалбоподателя 8 881,83 (осем хиляди осемстотин осемдесет и едно евро и осемдесет и три цента) за разноси, ведно с всички данъци и такси, които жалбоподателят би дължал върху тази сума, която сума да бъде конвертирана в молдовски леи по курса към деня на изплащането;
 - (б) че от изтичането на посочения тримесечен срок до окончателното изплащане, върху горните суми се дължи проста лихва, равняваща се по размер на пределния лихвен процент при отпускане на кредит от Европейската централна банка през периода на забава, завишен с три процентни пункта.

Изготвено на английски и френски език и постановено в открито заседание, проведено в Сградата на права на човека в Страсбург на 27 април 2010 г.

Michael O'Boyle
заместник секретар

Peer Lorenzen
председател

© Съвет на Европа/Европейски съд по правата на човека, 2013 г.

Официалните езици на Европейския съд по правата на човека са английски и френски. Този превод не обвързва Съда и Съдът не поема никаква отговорност за качеството му. Преводът може да бъде свален от базата данни с практиката на Европейския съд по правата на човека HUDOC (<http://hudoc.echr.coe.int>) или от всяка друга база данни, на която Съдът го е предоставил. Преводът може да бъде възпроизвеждан за нетърговски цели, при условие че е цитирано пълното заглавие на делото и посочената по-горе информация за авторските права. В случай че възнамерявате да използвате за търговски цели, която и да било част от този превод, моля свържете се с publishing@echr.coe.int.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2013

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, 2013

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.