



Дело «Тэнасе (Tănașe) против Республики Молдова»¹

(Жалоба № 7/08)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ²

г. Страсбург, 27 апреля 2010 г.

По делу «Тэнасе против Республики Молдова» Европейский Суд по правам человека, заседая Большой Палатой в составе:

Пера Лоренцена, *Председателя Большой Палаты Суда,*

Франсуазы Тюлькенс,
Жозэпа Касадевалы,
Иренеу Кабрал Баррето,
Корнелиу Бырсана,
Райта Марусте,
Владимиру Загребельского,
Элизабет Штайнер,
Дина Шпильманна,
Сверре Эрика Йебенса,
Яна Шикуты,
Драголюба Поповича,
Изабель Берро-Левефр,
Паавиви Хирвеля,
Георге Николау,
Здравки Калайджиевой,
Михая Поалелунжъ, *судей,*

а также при участии Майкла О'Бойла, *заместителя Секретаря-Канцлера Европейского Суда,*
рассмотрев дело в закрытых заседаниях 16 сентября 2009 г. и 10 марта 2010 г.,

вынес 10 марта 2010 г. следующее Постановление:

ПРОЦЕДУРА

1. Дело было инициировано жалобой (№ 7/08), поданной против Республики Молдова в Европейский Суд по правам человека (далее – Европейский Суд) в соответствии со статьей 34 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция)

¹ Перевод ООО «Развитие правовых систем» под редакцией Ю.Ю. Берестнева.

² Настоящее Постановление вступило в силу 27 апреля 2010 г. в соответствии с пунктом 1 статьи 44 Конвенции (*примеч. редактора*).

двумя гражданами Республики Молдова и Румынии: Александру Тэнасе (Alexandru Tănașe) и Дорином Киртоакэ (Dorin Chirtoacă) (далее – заявители) 27 декабря 2007 г.

2. Интересы заявителей представляла адвокат Ж. Хангану (J. Hanganu), практикующая в г. Кишиневе. Власти Республики Молдова были представлены своим Уполномоченным при Европейском Суде В. Гросу (V. Grosu).

3. Заявители жаловались, в частности, на нарушение их права выдвигать свои кандидатуры на свободных выборах и занимать свои места в парламенте Республики Молдова в случае успеха на выборах, выражая тем самым свободу выражения мнения народа в избрании законодательного органа, гарантированную статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции. Они также жаловались на нарушение статьи 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции.

4. Жалоба была передана на рассмотрение Четвертой Секции Европейского Суда (пункт 1 Правила 52 Регламента Европейского Суда). В объединенном решении и постановлении, вынесенном 18 ноября 2008 г., Палата, образованная в рамках Четвертой Секции в составе судей Николаса Братцы, Леха Гарлицкого, Джованни Бонелло, Лилианы Мийович, Дэвида Тора Бьоргвинссона, Леди Бианку и Михая Поалелунжъ, а также при участии заместителя секретаря Секции Европейского Суда Фатош Арачи, большинством голосов объявила жалобу в отношении Д. Киртоакэ неприемлемой для рассмотрения по существу, единогласно объявила приемлемой жалобу в отношении А. Тэнасе, единогласно постановила, что имело место нарушение статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции, а также единогласно постановила, что отсутствовала необходимость рассматривать отдельно жалобу на нарушение статьи 14 Конвенции, взятой во взаимосвязи со статьей 3 Протокола № 1.

5. 6 апреля 2009 г. Большая Палата удовлетворила ходатайство властей Республики Молдова о пересмотре дела в Большой Палате на основании статьи 43 Конвенции.

6. В соответствии с положениями пунктов 2 и 3 статьи 27 Конвенции и Правила 24 Регламента Европейского Суда был определен состав Большой Палаты. Жан-Поль Коста не имел возможности присутствовать на втором заседании Большой Палаты. Пер Лоренцен в этой связи исполнял обязанности Председателя Большой Палаты при рассмотрении жалобы, а Корнелиу Бырсан, первый запасной судья, дополнил состав Большой Палаты в качестве полномочного судьи (Правило 11 Регламента Европейского Суда).

7. Оставшийся заявитель, А. Тэнасе, и власти Республики Молдова подали письменные замечания по существу дела. Кроме того, были получены комментарии по делу от властей Румынии, которые воспользовались своим правом на участие в рассмотрении дела в качестве третьей стороны (пункт 1

статьи 36 Конвенции и подпункт (b) пункта 1 Правила 44 Регламента Европейского Суда).

8. 16 сентября 2009 г. во Дворце прав человека в г. Страсбурге состоялось открытое слушание по настоящему делу (пункт 3 Правила 59 Регламента Европейского Суда).

В Европейский Суд явились:

(a) от властей Республики Молдова:

В. Гросу (V. GROSU), Уполномоченный Республики Молдова при Европейском Суде по правам человека;

(b) от заявителя:

Ж. Хангану (J. HANGANU), консультант;

(c) от властей Румынии:

Р.-Х. Раду (R.-H. RADU), Уполномоченный Румынии при Европейском Суде по правам человека,

Д. Тасэ (D. TASE),

И. Попеску (I. POPESCU),

И. Чиопонеа (I. CIOPONEA), советники.

Европейский Суд заслушал выступления В. Гросу, Ж. Хангану и Р.-Х. Раду.

9. После изменений ситуации по делу, произошедших в период после слушания (см. ниже §§ 68–70), заявитель сообщил, что он возражает против исключения дела из списка дел, подлежащих рассмотрению Европейского Суда.

ФАКТЫ

I. ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ДЕЛА

10. Заявитель родился в 1971 году и проживает в г. Кишиневе. Он является румыном по национальности и молдавским политиком.

A. ИСТОРИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

11. Княжество Молдавия впервые появилось в качестве независимого государства в 1359 году. Его территория простиралась от Восточных Карпат до реки Днестр и Черного моря, сегодня эту территорию занимают Республика Молдова, часть Румынии и часть Украины. Население этой территории говорило на том же языке и имело то же происхождение, что и население Валахии и Трансильвании (в настоящее время входят в состав Румынии).

12. В пятнадцатом веке Молдавия стала вассалом Османской империи.

13. После Русско-турецкой войны 1806–1812 гг. восточная часть Княжества Молдавия, ограниченная рекой Днестр с востока и рекой Прут на западе, отошла к Российской Империи. Она была названа Бессарабией.

14. В 1859 году западная часть Княжества Молдавия объединилась с Валахией и образовала новое государство. С 1861 года новое государство именовалось Румынией. В 1877 году Румыния получила независимость от Османской империи.

15. В начале 1918 года Бессарабия объявила независимость от России и 27 марта 1918 г. объе-

динилась с Румынией. Население Бессарабии получило румынское гражданство.

16. Советский Союз не признал объединения Бессарабии и Румынии. 28 июня 1940 г., заключив пакт Молотова–Риббентропа с нацистской Германией, Советский Союз снова аннексировал территорию Бессарабии.

17. После окончания Второй мировой войны примерно 70 % территории Бессарабии, на которой проживало примерно 80 % ее населения, стало Молдавской Советской Социалистической Республикой (в 1990 году название изменилось на Советская Социалистическая Республика Молдова). Остальная часть территории Бессарабии отошла к Украинской Советской Социалистической Республике. Жители Бессарабии утратили румынское гражданство и стали советскими гражданами. Румыния стала государством-сателлитом Советского Союза.

18. После распада Советского Союза парламент Республики Молдова в Декларации независимости от 27 августа 1991 г. осудил, *inter alia*, российскую аннексию территории Княжества Молдавия в 1812 году и советскую аннексию территории Румынии в 1940 году и провозгласил независимость страны в границах бывшей Молдавской Советской Социалистической Республики. Вскоре после этого Республика Молдова вступила в Организацию Объединенных Наций и была признана международным сообществом.

В. ВОПРОСЫ ГРАЖДАНСТВА В ПЕРИОД ПОСЛЕ ПРОВОЗГЛАШЕНИЯ НЕЗАВИСИМОСТИ

19. В 1991 году парламент Республики Молдова принял закон «О гражданстве», объявив в качестве граждан, *inter alios*, всех лиц, которые проживали на территории бывшей Молдавской Советской Социалистической Республики до советской аннексии, а также их потомков.

20. Заявитель получил молдавское гражданство в качестве потомка лиц, проживавших на территории Республики Молдова до 28 июня 1940 г.

21. Также в 1991 году парламент Румынии принял новый закон «О гражданстве», который позволял лицам, по независящим от них причинам утратившим румынское гражданство до 1989 года, а также их потомкам заново получить гражданство Румынии.

22. Изначально на основании статьи 18 Конституции Республики Молдова, принятой 29 июля 1994 г. и вступившей в силу 27 августа 1994 г., гражданам Молдавии разрешалось иметь гражданство другого государства лишь в исключительных случаях. Однако данный запрет фактически не действовал, так как многие молдаване румынского происхождения воспользовались положениями румынского законодательства для восстанов-

ления утерянного румынского гражданства. В то же время молдаване иных этнических групп приобретали гражданство других государств, таких как Российская Федерация, Украина, Болгария и Турция.

23. В 2002 году положения Конституции Республики Молдова, запрещавшие множественное гражданство, были отменены.

24. 5 июня 2003 г., после отмены конституционного запрета на множественное гражданство, парламент Республики Молдова внес поправки в закон «О гражданстве», отменив ограничение на наличие у граждан Молдавии гражданства других государств (см. ниже § 74). Новые положения предусматривали, что обладатели множественного гражданства имели равные права с теми, кто владел лишь гражданством Республики Молдова, без исключений (см. ниже § 75).

25. В неуказанный день заявитель получил румынское гражданство. Его действующий румынский паспорт был выдан в декабре 2005 года. Впоследствии он опубликовал сведения о наличии у него румынского гражданства.

26. Общее количество молдаван, получивших румынское гражданство после 1991 года, неизвестно, так как власти Румынии никогда не публиковали такую информацию. Однако, по имеющимся оценкам, в период с 1991 по 2001 год примерно число молдаван, получивших румынское гражданство, оценивается от 95 000 до 300 000 человек. В интервью, которое дал Президент Румынии 4 февраля 2007 г., было сказано, что в настоящее время рассматривается примерно 800 000 заявлений молдаван о предоставлении румынского гражданства, а также что Правительство Румынии ожидало, что их число к концу 2007 года достигнет 1 500 000 (из общего числа граждан Республики Молдова, составлявшего 3 800 000 человек).

27. Что касается молдаван, имеющих второе гражданство других государств, помимо Румынии, то их число также неизвестно. Однако, судя по всему, их число значительно, и гражданство Российской Федерации является вторым по популярности среди граждан Республики Молдова, сразу после румынского. 16 сентября 2008 г. посол Российской Федерации в Республике Молдова сообщил в телевизионном интервью, что на обоих берегах Днестра (то есть на территории всей Молдавии) проживало примерно 120 000 молдаван с российскими паспортами.

28. Власти Республики Молдова указали в своем меморандуме по делу, представленному в Палату Суда, что треть населения Приднестровья имела двойное гражданство, а депутат парламента от коммунистов В. Мишин в ходе обсуждения в парламенте закона № 273 (см. ниже §§ 78–81) заявил, что общее число молдаван, имеющих двойное гражданство, составляет 500 000 человек.

С. ОБЗОР ПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА В ПЕРИОД ДО ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ 2008 ГОДА

29. В течение последнего десятилетия и до выборов 2009 года Коммунистическая партия Молдавии была доминирующей политической партией в стране, имевшей наибольшее представительство в парламенте.

30. Помимо Коммунистической партии, в стране имелось более 25 политических партий с гораздо меньшим влиянием. Их точное число сложно установить из-за постоянных изменений. Из-за своих слабых позиций лишь немногим из них удавалось в прошлом набрать на выборах 6% процентов голосов, требовавшихся для прохождения в парламент.

31. В 2001 году Христианско-демократическая народная партия была единственной из 27 партий, участвовавших в выборах, кроме Коммунистической партии, которая смогла преодолеть избирательный барьер, набрав 8% голосов. Еще шесть партий объединились в блок (общий список) и, таким образом, смогли набрать 13% голосов. Коммунистическая партия набрала 50% голосов и после пропорционального распределения голосов, отданных за партии, не преодолевшие упомянутый барьер, получила 71 из 101 места в парламенте.

32. В 2002 году избирательное законодательство было изменено. Был сохранен шестипроцентный рубеж для отдельно идущих на выборы партий, но также был установлен девятипроцентный рубеж для блоков из двух партий и двенадцатипроцентный рубеж для блоков из трех и более партий.

33. На выборах 2005 года из 23 участвовавших партий Христианско-демократическая народная партия снова была единственной партией, кроме Коммунистической партии, которая смогла преодолеть избирательный порог, набрав 9% голосов. Еще три партии, объединившись в единый блок, набрали 28% голосов. Коммунистическая партия набрала почти 46% голосов. После распределения голосов, отданных за партии, не преодолевшие упомянутый барьер, Коммунистическая партия получила 56 из 101 места в парламенте.

34. В июле 2005 года вследствие постоянной критики со стороны международных наблюдателей и Совета Европы парламент Республики Молдова снова внес изменения в Кодекс о выборах, установив проходной рубеж для отдельных партий в 4% голосов, а для блоков, состоящих из любого числа партий – 8% голосов. Европейская Комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) положительно оценили снижение проходного рубежа для отдельных партий и предложили установить такой же порог для блоков, которые, по их мнению, следовало поощрять,

чтобы укрепить сотрудничество и создать стабильное правительство.

35. На местных выборах, проведенных в июне 2007 года, Коммунистическая партия получила около 40% голосов. В связи с тем, что для этих выборов отсутствовал проходной барьер, Коммунистическая партия стала оппозиционной партией в большинстве местных советов. Заявитель на этих выборах был избран членом Кишиневского муниципального совета.

36. Заявитель впоследствии был избран заместителем председателя оппозиционной Либерал-демократической партии Молдовы, созданной в январе 2008 года.

Д. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ РЕФОРМА 2008 ГОДА

37. 10 апреля 2008 г. парламент Республики Молдова провел реформу, состоявшую в трех ключевых изменениях избирательного законодательства: увеличение избирательного порога с 4 до 6%, запрет любых форм блоков и коалиций, а также запрет лицам, имеющим двойное или множественное гражданство, становиться членами парламента.

38. Изменение, запретившее лицам, имеющим двойное или множественное гражданство, становиться членами парламента, было введено Законом № 273 (см. ниже §§ 78–80). Этот закон был одобрен парламентом в первом чтении 11 октября 2007 г. В проекте закона, подготовленном Министерством юстиции, говорилось, что только лица, имеющие исключительно гражданство Молдовы, имели право занимать старшие должности в правительстве и нескольких государственных службах, а также быть кандидатами на выборах в законодательные органы власти (см. ниже § 78). В нем также содержалась специальная норма, касавшаяся Приднестровья (см. ниже §§ 80–81).

39. В пояснительной записке к проекту закона заместитель министра юстиции отметил:

«Проанализировав текущую ситуацию в стране в сфере гражданства, мы заметили, что тенденция получения молдаванами гражданства других государств объяснялась их желанием получить привилегии, состоящие в возможности неограниченных поездок в Европейский союз, социальных льготах, возможности воссоединения с семьей, трудовой занятости и учебе.

В то же время лица, имеющие гражданство других государств, имеют политические и юридические обязательства перед этими государствами. Данный факт может повлечь конфликт интересов в случаях, когда существуют обязательства как перед Республикой Молдова, так и перед другим государством, гражданином которого является конкретное лицо.

Ввиду вышесказанного, а также в целях разрешения возникшей ситуации мы считаем разумным

внести изменения в действующее законодательство, чтобы запретить лицам, имеющим множественное гражданство, исполнять государственные функции...

Однако это не означает, что эти лица не смогут работать в Республике Молдова. Они будут иметь возможность заниматься своей профессиональной деятельностью в сферах, которые не связаны с осуществлением государственной власти...».

40. В ходе парламентских слушаний многие члены оппозиции требовали направить проект закона в Совет Европы на предварительную экспертизу. Однако большинство депутатов проголосовало против данного предложения. Вместо этого оппозиции предложили оспорить новый закон в Конституционном суде Республики Молдова. В то время никто в Конституционный суд не обратился (но см. ниже §§ 54–58). Многие депутаты от оппозиции утверждали, что предлагаемое изменение, запрещающее лицам с множественным гражданством становиться членами парламента, противоречило статье 17 Европейской Конвенции о гражданстве (см. ниже §§ 83–85), но заместитель министра юстиции выразил иное мнение и подчеркнул, что в любом случае парламент мог денонсировать эту конвенцию, если имелись какие-либо противоречия с ней.

41. 7 декабря 2007 г. парламент одобрил в окончательном чтении проект закона (см. ниже § 78). Тем не менее, после принятия закона парламентом президент отказался промульгировать его и вернул на новое рассмотрение в парламент.

42. Проект закона подвергся очередным изменениям, и список должностей в правительстве и в государственных службах, закрытых для обладателей множественного гражданства, был сокращен. Положения, касающиеся выборов в законодательные органы, также были изменены, и теперь допускали участие лиц с двойным или множественным гражданством в качестве кандидатов на выборах в законодательные органы, однако они были обязаны информировать Центральную избирательную комиссию о наличии гражданства других государств при регистрации в качестве кандидатов, а также отказаться от этого гражданства или инициировать процедуру по отказу от гражданства до того, как Конституционный суд узаконит их парламентские мандаты (см. ниже § 79).

43. 10 апреля 2008 г. новый проект закона снова был вынесен на рассмотрение парламента юридической комиссией парламента. Как отмечено выше, закон был принят в тот же день. В свете изменений, внесенных Законом № 273, в положение закона «О гражданстве», касавшееся равенства всех граждан, была добавлена оговорка, допускавшая различное обращение в случаях, предусмотренных законом (см. выше § 24 и ниже § 75).

44. 29 апреля 2008 г. президент промульгировал закон, принятый 10 апреля 2008 г. парламентом. Закон был опубликован 13 мая 2008 г.

в «Официальной газете» и вступил в силу. Другие два изменения в избирательное законодательство (см. выше § 37) также были приняты и вступили в силу в мае 2008 года.

Е. МЕЖДУНАРОДНАЯ РЕАКЦИЯ НА ИЗБИРАТЕЛЬНУЮ РЕФОРМУ

1. Комиссия Совета Европы против расизма и нетерпимости

45. 29 апреля 2008 г. Европейская Комиссия против расизма и нетерпимости (ЭКРИ) опубликовала доклад, одобренный ею 14 декабря 2007 г. В докладе комиссия выразила озабоченность относительно поправок, касавшихся двойного и множественного гражданства:

«16. ЭКРИ с интересом отметила, что статья 25 закона “О гражданстве”, полностью соответствующая статье 47 Европейской Конвенции о гражданстве, которая была ратифицирована Молдовой, предусматривает, что граждане Молдовы, которые одновременно являются гражданами другого государства и которые зарегистрированы и обычно проживают в Молдове, пользуются такими же правами и несут те же обязанности, что и другие граждане Молдовы. В этом отношении ЭКРИ хотела бы выразить озабоченность относительно законопроекта о внесении изменений и дополнений в ряд законодательных актов, принятого в первом чтении парламентом Республики Молдова 11 октября 2007 г. В соответствии с этим законопроектом лишь лица, имеющие исключительно гражданство Молдовы, имеют право занимать высшестоящие должности в правительстве и некоторых государственных службах. Из полученной информации ЭКРИ сделала вывод, что, если этот законопроект будет принят в имеющейся редакции, граждане Молдовы с множественным гражданством окажутся в довольно неблагоприятном отношении по сравнению с другими молдаванами в вопросе доступа к государственной службе. Таким образом, представляется, что, если данный закон вступит в силу в такой редакции, это может привести к дискриминации, то есть к неоправданному различному обращению по признаку гражданства. Комиссия против расизма и нетерпимости понимает, что во время написания данного доклада в Молдове идут широкомасштабные дебаты по данному законопроекту, а также что множество национальных и международных организаций обратили внимание на необходимость тщательного пересмотра текста законопроекта до его окончательного принятия с целью обеспечить соответствие проекта национальным и международным стандартам.

...

18. ЭКРИ рекомендует властям Республики Молдова пересмотреть законопроект от 11 октября 2007 г. ... в целях обеспечения того, чтобы он не нарушал принципа отказа от дискриминации по признаку гражданства и не подрывал недавние достижения в законодательстве о гражданстве, которые допускают множественное гражданство».

2. Комитет Парламентской Ассамблеи Совета Европы по соблюдению обязательств государствами – членами Совета Европы

46. В докладе «Соблюдение обязательств Молдовой», датированном 14 сентября 2007 г., Комитет Парламентской Ассамблеи по соблюдению обязательств государствами – членами Совета Европы (далее – Комитет) отметил следующее:

«Ассамблея ценит усилия, прикладываемые молдавскими властями для оценки степени реализации рекомендаций экспертов Совета Европы. Однако все новые законопроекты, касающиеся обязательств перед Советом Европы, должны направляться на экспертизу и обсуждаться с экспертами Совета Европы до их принятия».

47. В следующем докладе «Состояние демократии в Европе: функционирование демократических учреждений в Европе и развитие процедуры контроля Ассамблеи», датированном 9 июня 2008 г., Комитет отметил, *inter alia*, что:

«80. В докладе за 2007 год относительно соблюдения обязательств Республикой Молдова (Doc. 11374) содокладчики приветствовали изменения, внесенные в Кодекс о выборах в 2005 г. В частности, порог для отдельных политических партий был понижен до 4%, а для партийных коалиций – до 8%...

(...)

82. Контрольный Комитет... был встревожен недавними изменениями Кодекса о выборах. В апреле 2008 года парламент Республики Молдова внес очередные поправки в Кодекс о выборах, подняв проходной порог для отдельных партий до 6%. Кроме того, создание “избирательных блоков” – совместных списков, поданных коалицией политических партий, – было запрещено. Эти меры усилили опасения, и Комитет решил немедленно провести обмен мнениями с молдавской делегацией 15 апреля. Избирательное законодательство не должно меняться каждые два-три года в зависимости от политических распоряжений. Оно должно позволять участие широкого спектра политических сил в политическом процессе, чтобы помогать строить по-настоящему плюралистические демократические институты. Содокладчики тщательно изучат недавние изменения, а также мотивы принятия недавних изменений законодательства во время наблюдения за подготовкой предстоящих парламентских выборов, которые должны быть проведены весной 2009 года».

3. Парламентская Ассамблея Совета Европы

48. Озабоченность также выразила Парламентская Ассамблея в своей Резолюции № 1619(2008) о состоянии демократии в Европе, принятой 25 июня 2008 г.:

«5.3. Ассамблея... сожалеет о недавнем решении парламента Республики Молдова о повышении проходного порога для партий до 6%».

49. В Резолюции 1666(2009) о функционировании демократических институтов в Республике

Молдова Парламентская Ассамблея выразила серьезную озабоченность:

«... частичным соблюдением властями Республики Молдова ранее выданных ею рекомендаций относительно улучшения процедуры выборов и укрепления демократических институтов государства до парламентских выборов 5 апреля 2009 г. Изменения, внесенные в Кодекс о выборах в апреле 2008 года, подняли проходной порог с 4% до 6%, не предусмотрели коалиций политических партий и социально-политических организаций, а также ввели запрет на занятие высшестоящих должностей гражданами Молдовы, имеющими множественное гражданство. Совокупный эффект этих изменений должен был ограничить возможность ряда политических сил участвовать эффективно в политическом процессе, тем самым ослабляя плюрализм».

50. Парламентская Ассамблея призвала Республику Молдова:

«8.1. Возобновить реформу избирательного законодательства в кооперации с Европейской Комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией) с целью снизить проходной порог для политических партий, открыв политический процесс для большего плюрализма...

8.2. Приостановить применение статей Кодекса о выборах, запрещающего людям, имеющим множественное гражданство, занимать высшестоящие государственные должности, вплоть до вынесения Большой Палатой Европейского Суда по правам человека постановления по делу “Тэнасе и Киртоакэ против Республики Молдова”...».

4. Европейская Комиссия за демократию через право

51. 23 октября 2008 г. Европейская Комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) опубликовала доклад, принятый 17–18 октября 2008 г. (Заключение № 484/2008), который касался изменений, внесенных в Кодекс о выборах в апреле 2008 года. В докладе были высказаны критические замечания в отношении всех аспектов реформы. Что касается поправок относительно лиц, имеющих множественное гражданство, Венецианская комиссия заметила следующее:

«30. Новый параграф 2 статьи 13 отрицает право “быть избранным” на парламентских выборах “лиц, которые помимо гражданства Республики Молдова имеют гражданство другого государства, на должность депутата, с учетом условий, содержащихся в статье 75”. Параграф 3 статьи 75 гласит, что лицо, имеющее множественное гражданство, может быть кандидатом на выборах, если оно во время выборов отказывается от гражданства всех государств, кроме гражданства Республики Молдова. Это должно рассматриваться как несоответствие».

31. Помимо простого вопроса формулировки, ограничения гражданских прав не должны быть основаны на множественном гражданстве. “Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный

доклад”¹ цитирует Европейскую Конвенцию о гражданстве, ратифицированную Республикой Молдова в ноябре 1999 г., которая недвусмысленно предусматривает, что “граждане государства-члена, имеющие гражданство другого государства, на территории этого государства-члена, на которой они проживают, имеют те же права и несут те же обязанности, что и другие граждане этого государства-члена”.

32. Кроме того, это ограничение могло нарушать Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, статью 3 [Протокола № 1 к Конвенции], а также статью 14 Конвенции».

5. Критика других международных органов

52. 27 мая 2008 г. на встрече в г. Брюсселе Совета по сотрудничеству между Европейским союзом и Республикой Молдова тогдашний председатель Совета Европейского союза по общим вопросам и внешним сношениям, министр иностранных дел Словении отметил, что важно было бы, чтобы Молдова провела парламентские выборы в 2009 году в соответствии с международными стандартами, и выразил обеспокоенность последними изменениями избирательного законодательства, повысившими проходной порог до 6%.

53. Также озабоченность избирательной реформой проявил 9 июля 2008 г. председатель Парламентской Ассамблеи Совета Европы в своем обращении к парламенту Республики Молдова:

«...Я настоятельно рекомендую вам получить одобрение Венецианской комиссии в отношении недавних изменений законодательства, которые будут применяться на следующих выборах, а именно изменений, касающихся проходного порога, избирательных блоков и двойного гражданства. Это деликатные проблемы, и необходимо найти правильный баланс между соображениями, которые побудили вас принять эти поправки, и озабоченностью международного сообщества относительно того, что эти поправки не соответствуют принципам Совета».

Г. ЖАЛОБА В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

54. 9 декабря 2008 г. председатель Либерал-демократической партии Влад Филат подал жалобу в Конституционный суд Республики Молдова, в которой указал на неконституционность Закона № 273.

55. 26 мая 2009 г. Конституционный суд вынес постановление по вопросу конституционности закона № 273. Конституционный суд признал, что закон соответствует Конституции и действителен

¹ Имеется в виду документ Венецианской комиссии CDL-AD(2002)023, Opinion № 190/2002 – «Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы» и пояснительный доклад к ним. См. также § 86 настоящего Постановления (примеч. редактора).

в полном объеме. Конституционный суд постановил, что положения закона ясны и недвусмысленны, что к ним имелся доступ, учитывая, что они были опубликованы в официальном издании, а также что последствия их применения можно было предвидеть, так как они достаточно точно позволяли молдавским гражданам, желающим выставить свою кандидатуру на выборах в парламент, но имеющим гражданство другого государства, проводить социально ответственную линию поведения, которая бы обеспечила отсутствие ограничений в отношении их прав. Конституционный суд подчеркнул, что закон не препятствовал лицам с двойным гражданством стать членами парламента, так как им предоставлялась возможность соблюсти законодательство. По мнению Конституционного суда, положения закона соответствовали нормам международного права. Делался вывод, что различные международные инструменты позволяли государствам предусматривать для государственных служащих ограничения, связанные с наличием множественного гражданства.

56. Конституционный суд также признал, что закон преследовал законную цель, а именно обеспечение лояльности Республике Молдова, в свете важности государственного суверенитета и необходимости постоянно поддерживать политическую и правовую связь между избирателем и государством. Конституционный суд счел, что для молдавских граждан, имеющих гражданство другого государства, значение молдавского гражданства было существенно уменьшено, так как такое лицо не может руководствоваться лишь требованиями Конституции Молдовы и интересами молдавского народа, а должно учитывать также интересы другого государства. Соответственно, дозволение членам парламента иметь двойное гражданство противоречило конституционному принципу независимости мандата членов парламента, а также требованиям государственного суверенитета, национальной безопасности и неразглашения конфиденциальной информации. В этом отношении Конституционный суд настаивал на том, что, учитывая деятельность различных движений по подрыву молдавского государства, крайней необходимостью стали обеспечение национальной безопасности и консолидация молдавской государственности.

57. Конституционный суд также счел вмешательство соразмерным, так как оно не затрагивало существа избирательных прав, а просто ставило осуществление права быть членом парламента в зависимость от наличия лишь одного молдавского гражданства. Граждане могли выбирать между работой, которая требовала наличия одного гражданства, и наличием множественного гражданства вкупе с занятием любой другой должности.

58. Что касается довода о том, что закон привел к неравному обращению с гражданами Республики

Молдова, Конституционный суд счел, что принцип равенства не следовало путать с принципом единообразия. Лица, имеющие множественное гражданство, обладали иным статусом, нежели лица, имеющие лишь гражданство Республики Молдова, поэтому эти два случая нельзя было сравнивать.

Г. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИЗМЕНЕНИЯ ПОСЛЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ 2008 ГОДА

59. 5 апреля 2009 г. состоялись выборы в законодательный орган власти. Коммунистическая партия получила в парламенте 60 мест. Три оппозиционные партии набрали в сумме 41 место: Либерал-демократическая партия и Либеральная партия по 15 мест и Альянс «Наша Молдова» – 11 мест. Из 101 члена парламента 21 человек имел гражданство более чем одного государства или подал заявку на предоставление гражданства второго государства, вследствие чего на них распространяли действие положения Закона № 273. Все эти депутаты (21 человек) были членами оппозиционных партий.

60. На апрельских выборах заявитель был избран в парламент Молдовы. Чтобы иметь возможность занимать свою должность, от него требовалось инициировать процедуру отказа от гражданства Румынии. Он сделал это, направив письмо в Посольство Румынии в Кишиневе, в котором сообщал, что был вынужден инициировать процедуру отказа от румынского гражданства, но указывал, что он сохранял за собой право отозвать это письмо после вынесения постановления Большой Палаты по настоящему делу.

61. 22 апреля 2009 г. Конституционный суд утвердил мандат заявителя, учитывая его письмо в Посольство Румынии.

62. Коммунистическая партия впоследствии пыталась избрать Президента республики. Однако дважды ей не удалось набрать 61 голос, необходимый для выбора президента. Соответственно, 15 июня 2009 г. парламента был распущен. Новые парламентские выборы были назначены на 29 июня 2009 г.

63. Перед роспуском парламента еще раз поменял избирательное законодательство, понизив проходной порог с 6 до 5% и уменьшив обязательную долю участия с 51% до одной трети от общего количества зарегистрированных голосующих. Оппозиция выразила озабоченность поправками, утверждая, что они имели целью помочь Христианско-демократической народной партии, союзнику Коммунистической партии в парламенте предыдущего созыва, преодолеть проходной рубеж и войти в парламента.

64. Тем временем заметная фигура в рядах Коммунистической партии, спикер парламента предыдущего созыва Мариан Лупу (Marian Lupu)

вышел из Коммунистической партии и стал лидером малочисленной Демократической партии, которая не преодолела избирательный порог на выборах 2009 года.

65. На выборах, состоявшихся 29 июля 2009 г., пять партий преодолели избирательный порог. Коммунистическая партия получила 48 мест, Либерал-демократическая партия – 18, Либеральная партия – 15, Демократическая партия – 13, Политическая партия «Альянс “Наша Молдова”» – семь мест. Последние четыре партии сформировали коалицию, названную «Альянс за европейскую интеграцию». Коалиция имела в общей сложности 53 депутатских мандата, то есть получила большинство в парламенте.

66. Заявитель снова был избран в парламент. Его мандат впоследствии был утвержден Конституционным Судом, когда заявитель представил документы, указывавшие на то, что он инициировал процедуру отказа от румынского гражданства (см. выше § 60).

67. 28 августа 2009 г. большинство выбрало Михая Гимпу спикером парламента. 11 сентября 2009 г. Президент Республики Молдова Владимир Воронин ушел в отставку. В соответствии с Конституцией Республики Молдова М. Гимпу, будучи спикером парламента, исполнял обязанности президента до момента проведения президентских выборов.

68. С 25 сентября 2009 г. Республикой Молдова управлял Альянс за европейскую интеграцию. В этот день Влад Филат был официально назначен премьер-министром, а также было назначено несколько министров. Заявитель был назначен министром юстиции. В соответствии с законодательством Республики Молдова заявитель мог сохранять мандат депутата парламента в течение шести месяцев с момента назначения на министерскую должность.

69. 10 ноября 2009 г. парламент предпринял первую попытку избрать Мариана Лупу на должность президента. М. Лупу не был избран, не набрав положенного 61 голоса «за». Коммунистическая партия отказалась участвовать в голосовании. Вторая попытка избрать президента была предпринята 7 декабря 2009 г. Эта попытка снова осталась безуспешной, так как не удалось набрать 61 голос в поддержку кандидатуры М. Лупу.

70. Согласно Конституции Республики Молдова в случае невозможности коалиции избрать президента должны быть проведены новые парламентские выборы.

II. ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

А. СТАТУС МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

71. Статья 4 Конституции Республики Молдова гласит:

«(1) Конституционные положения о правах и свободах человека толкуются и применяются в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека, пактами и другими договорами, одной из сторон которых является Республика Молдова.

(2) При наличии несоответствий между пактами и договорами об основных правах человека, одной из сторон которых является Республика Молдова, и внутренними законами приоритет имеют международные нормы».

72. Статья 8 Конституции Республики Молдова гласит:

«(1) Республика Молдова обязуется соблюдать Устав Организации Объединенных Наций и договоры, одной из сторон которых она является...».

73. Положения Закона № 595 «О международных договорах Республики Молдова», относящиеся к настоящему делу, гласят:

«Статья 19. Соблюдение международных договоров»

Международные договоры выполняются добросовестно, по принципу *pacta sunt servanda*. Республика Молдова не может ссылаться на положения своего внутреннего законодательства для обоснования невыполнения договора, одной из сторон которого она является.

Статья 20. Применение международных договоров»

Положения международных договоров, которые по своему содержанию пригодны для применения в правовых отношениях без принятия специальных нормативных актов, подлежат исполнению и применимы в правовой системе и правосудии Республики Молдова. Для выполнения остальных положений договоров принимаются соответствующие нормативные акты».

В. ЗАКОН «О ГРАЖДАНСТВЕ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА»

74. В соответствии со статьей 24 Закона «О гражданстве Республики Молдова» (Закон от 2 июня 2000 г. № 1024) в редакции от 5 июня 2004 г. в Республике Молдова допускается множественное гражданство и приобретение гражданином Республики Молдова гражданства другого государства не влечет утраты им гражданства Республики Молдова.

75. Статья 25 данного закона предусматривает, что граждане Республики Молдова, законно и постоянно проживающие на территории Республики Молдова и законно обладающие гражданством другого государства, имеют те же права и обязанности, что и все остальные граждане Республики Молдова. Законом № 273 было добавлено исключение из данного принципа равно обращения со всеми гражданами – «в случаях, предусмотренных законом».

76. Статья 39 предусматривает принесение клятвы верности Республике Молдова лицами, которым предоставляется гражданство Республики Молдова в порядке натурализации или путем восстановления в гражданстве. Текст клятвы звучит следующим образом:

«Я, (фамилия, имя), родившийся (дата и место рождения), клянусь быть преданным Республике Молдова гражданином, свято соблюдать ее Конституцию и другие законы и не предпринимать никаких действий, которые могли бы нанести ущерб интересам и территориальной целостности государства».

С. ПРАВО ИЗБИРАТЬ И ПРАВО БЫТЬ ИЗБРАННЫМ

77. По вопросу права избирать и быть избранным Конституция Республики Молдова устанавливает:

«Статья 38. Право избирать и быть избранным

(3) Право быть избранным гарантируется гражданам Республики Молдова, имеющим право избирать, в соответствии с законом.

Статья 39. Право на управление

(1) Граждане Республики Молдова имеют право на участие в управлении общественными делами как непосредственно, так и через своих представителей.

(2) Любому гражданину обеспечивается в соответствии с законом доступ к государственной службе».

78. Законом № 273 были предусмотрены поправки в избирательное законодательство. Статья 10 законопроекта, принятого парламентом 7 декабря 2007 г., но не промульгированного президентом, содержала предложение об изменении Кодекса о выборах путем включения следующего положения:

«Кандидатами в депутаты парламента могут быть лица, обладающие избирательным правом, достигшие на день выборов 18 лет, имеющие исключительно гражданство Республики Молдова и место жительства в стране, которые соответствуют требованиям настоящего кодекса».

79. Статья 9 в финальной редакции Закона № 273, который вступил в силу 13 мая 2008 г., добавила следующие положения в Кодекс о выборах:

«(1) Кандидатами в депутаты парламента могут быть лица, обладающие избирательным правом, достигшие на день выборов 18 лет, имеющие гражданство Республики Молдова и место жительства в стране, которые соответствуют требованиям настоящего кодекса.

(2) При регистрации в качестве кандидата в депутаты лицо, имеющее гражданство другого государства, заявляет под личную ответственность о наличии гражданства другого государства или

о факте подачи документов для получения гражданства другого государства.

(3) При подтверждении мандата депутата лицо, указанное в части второй, должно документально подтвердить отказ от гражданства другого государства, или инициирование процедуры такого отказа, или отзыв заявления на получение гражданства другого государства.

(4) Незаявление об обладании гражданством другого государства при регистрации в качестве кандидата в депутаты или о приобретении такового в период осуществления депутатских полномочий является основанием для аннулирования признания действительным мандата депутата Конституционным судом по представлению Центральной избирательной комиссии».

80. Положение Приднестровья описано в статье 21 закона:

«... (3) Несоответствия, предусмотренные в настоящем законе, применяются к лицам, проживающим в Приднестровье, лишь в той мере, в которой они предусмотрены законодательством, касающимся особого правового статуса Приднестровья».

81. По данному конкретному положению проекта закона в парламенте прошли весьма ограниченные дебаты. Единственным фрагментом записи дебатов, состоявшихся 7 декабря 2007 г. и относящимся к настоящему делу, является следующий:

«Депутат парламента Владимир Брага:

– Граждане, которые являются гражданами Республики Молдова и живут в Приднестровье, продолжают иметь двойное гражданство, вследствие чего эффективность закона обесценивается, или, лучше сказать, мы отвергаем граждан из Приднестровья, которые являются также гражданами Республики Молдовы.

Депутат парламента Владимир Цуркан:

– Все нет. Есть одна вещь, которую надо понимать: во-первых, этот закон применяется не ко всем гражданам. Во-вторых, закон относится лишь к лицам, которые занимают должности в государственных органах. В-третьих, мы специально добавили сюда норму в заключительных и переходных положениях: я обращаю ваше внимание на тот факт, что третий пункт относится к лицам, которые живут и работают в соответствующих органах на левом берегу, в Приднестровье, что данный закон не применяется в данном случае к указанным лицам и что он будет применяться [к ним] только в той мере, в которой это предусмотрено законом “Об особом правовом статусе Приднестровья”».

D. ПРАВО НА ОБРАЩЕНИЕ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД

82. В соответствии со статьей 38 Кодекса конституционной юрисдикции Республики Молдова в Конституционный суд могут обратиться только президент государства, правительство, министр юстиции, Верховный суд, Экономический суд,

Генеральный прокурор, депутаты парламента, парламентские фракции и Уполномоченный по правам человека.

III. ПРИМЕНИМЫЕ ДОКУМЕНТЫ СОВЕТА ЕВРОПЫ

A. ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ГРАЖДАНСТВЕ

83. Преамбула Европейской Конвенции о гражданстве (далее – ЕКГ), принятой Советом Европы и вступившей в силу как в целом, так и в отношении Республики Молдова, в частности, 1 марта 2000 г., объясняет цель ЕКГ, предусматривая, в частности:

«...признавая, что в вопросах, касающихся гражданства, следует учитывать законные интересы как государств, так и отдельных лиц;

(...)

отмечая различные подходы государств к вопросу о множественном гражданстве и признавая, что каждое государство вправе решать в рамках своего внутреннего законодательства, какими будут последствия того, что его гражданин приобретает или имеет другое гражданство...».

84. Статья 15 ЕКГ устанавливает возможные случаи множественного гражданства, помимо случаев, когда лица приобретают множественное гражданство автоматически по рождению или второе гражданство автоматически в силу вступления в брак. Она гласит:

«Положения настоящей Конвенции не ограничивают право государства-участника определить в своем внутреннем законодательстве:

- а) сохраняют ли или утрачивают его гражданство его граждане, приобретающие или имеющие гражданство другого государства;
- б) является ли условием приобретения или сохранения его гражданства отказ от другого гражданства или его утрата».

85. По поводу прав и обязанностей, связанных с множественным гражданством, статья 17 гласит:

«1. Граждане государства-участника, имеющие другое гражданство, обладают на территории этого государства-участника, в котором они проживают, теми же правами и несут те же обязанности, что и другие граждане этого государства-участника.

2. Положения настоящей главы не затрагивают:

- а) норм международного права, касающихся дипломатической или консульской защиты, обеспечиваемой государством-участником одному из его граждан, который одновременно имеет другое гражданство;
- б) применения норм международного частного права каждого государства-участника в случаях, касающихся множественного гражданства».

V. «СВОД РЕКОМЕНДУЕМЫХ НОРМ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ВЫБОРОВ. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ» И ПОЯСНИТЕЛЬНЫЙ ДОКЛАД, ПРИНЯТЫЕ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИЕЙ СОВЕТА ЕВРОПЫ (CDL-AD (2002) 23 REV)

86. Венецианская комиссия приняла «Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы». В пояснительном докладе к этому документу, в частности, говорилось:

«6b. [В] соответствии с Европейской Конвенцией о гражданстве лица, имеющие множественные гражданства, должны обладать теми же избирательными правами, что и прочие граждане.

(...)

63. Стабильность закона имеет решающее значение для повышения доверия к процессу выборов, которое, в свою очередь, жизненно важно для укрепления демократии. Часто изменяемые правила, а особенно запутанные правила, могут ввести в заблуждение избирателей. Прежде всего, избиратели могут сделать вывод, правильный или неправильный, что избирательное законодательство является всего лишь инструментом в руках сильных мира сего, а также что их голоса не оказывают особого влияния на результаты выборов.

64. Однако на практике в защите нуждается не столько стабильность основных принципов (маловероятно, что им грозит что-либо серьезное), сколько стабильность некоторых более конкретных норм избирательного законодательства, особенно норм, регулирующих систему выборов *per se*, состав избирательных комиссий и установление границ избирательных округов. Эти три элемента часто, правильно или неправильно рассматриваются как ключевые факторы, оказывающие влияние на результаты выборов, и следует уделять внимание тому, чтобы избежать не только манипуляций в пользу правящей партии, но и даже простых подвидов манипуляций.

65. Плохо не само по себе изменение избирательной системы (она может меняться и к лучшему), а изменение ее часто или непосредственно перед выборами (в течение одного года до выборов). Даже если не задумывалось никаких манипуляций, будет казаться, что эти изменения продиктованы текущими интересами политической партии».

IV. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ

87. Судя по имеющейся в распоряжении Европейского Суда информации, помимо Республики Молдова еще три государства (Азербайджан, Литва и Болгария) запрещают в явной форме двойное гражданство для лиц, избирающихся в парламент. В Азербайджане и Литве в любом случае запрещено двойное гражданство, в Болгарии двойное гражданство допускается. Конституция четвертого государства, Мальты, предусматривает, что лицо не может выдвигать кандидатуру на участие в выбо-

рах депутатов Палаты представителей, «если оно является гражданином другого государства, кроме Мальты, и стало гражданином этого государства добровольно, либо принесло клятву верности этому государству». Не совсем ясно, применяется ли данное положение к лицам без гражданства или лицам с множественным гражданством. В любом случае не известно примеров применения данной нормы и не ясно, задумывалось ли, что указанное ограничение останется в силе после того, как было изменено законодательство путем разрешения двойного гражданства в Мальте в 2000 году. Румыния, которая разрешает двойное гражданство, в 2003 году сняла запрет на занятие лицом с двойным гражданством должности депутата парламента.

88. В Латвии отсутствует запрет для членов парламента иметь двойное гражданство, но лицо с двойным гражданством не может быть избрано президентом. Следует отметить, что в принципе двойное гражданство запрещено по латвийскому законодательству, хотя и допускается при некоторых обстоятельствах, круг которых ограничен. Монако ограничивает право граждан становиться членами Национального Совета (*Conseil National*) в случае, если они занимают государственные или выборные должности в другом государстве. Португалия запрещает лицам с двойным гражданством, которые не являются резидентами, становиться членами парламента от избирательного округа, охватывающего территорию их другого гражданства.

89. Вкратце, три государства Совета Европы – Болгария, Мальта и Молдова (с учетом упомянутой двусмысленности) – в настоящее время допускают двойное гражданство, но запрещают лицам с двойным гражданством становиться депутатами парламента. Кроме того, Литва и Азербайджан, запрещая двойное гражданство, запрещают также лицам с двойным гражданством становиться депутатами парламента. Из этих четырех государств Литва и Азербайджан не подписали ЕКГ, Болгария подала заявление об оговорке по статье 17 ЕКГ, а Мальта подписала, но не ратифицировала ЕКГ.

90. Еще 27 государств, помимо Республики Молдова, допускают двойное гражданство. В 19 государствах – членах Совета Европы двойное гражданство запрещено в принципе. Двойное гражданство запрещено на Украине.

91. Литва, Латвия и Эстония запретили двойное гражданство. Согласно переписи, проведенной в 2000 году, в Эстонии проживало около 200 лиц с двойным гражданством. В Литве проживают около 700 лиц с двойным гражданством. Данные относительно числа таких лиц, проживающих в Латвии, отсутствуют. Примерно четверть населения Латвии и Эстонии являются этническими русскими.

92. В государствах бывшей Югославии – Хорватии, Сербии, Словении и бывшей Югославской Республике Македония – двойное граж-

данство допускается, хотя Хорватия и Словения пытаются исключить такую возможность для лиц, получивших гражданство в силу натурализации. В Боснии и Герцеговине, а также Черногории двойное гражданство допускается только в отношении государств, с которыми подписаны двусторонние соглашения. Население большинства из этих государств этнически перемешано. Черногория (43% черногорцев, 32% сербов, 8% боснийцев, 17% – других национальностей) и Босния и Герцеговина (48% боснийцев, 37,1% сербов, 14,3% хорватов, 0,6% – других национальностей) имеют наиболее разнообразное по составу население. За ними следует бывшая Югославская Республика Македония (64,2% македонцев, 25,2% албанцев, 10,6% других национальностей). Количество лиц с двойным гражданством, проживающих в указанных государствах, неизвестно. Ни в одном из этих государств лицам с двойным гражданством не запрещается становиться депутатами парламента.

93. Из 27 государств – членов Европейского союза 16 государств допускают двойное гражданство, пять – запрещают его или допускают его только при исключительных обстоятельствах (Чешская Республика, Дания, Греция, Литва и Польша) и шесть государств (Австрия, Эстония, Германия, Латвия, Нидерланды и Испания) в различной степени допускают двойное гражданство при некоторых обстоятельствах. Два государства – Литва и Болгария – запрещают избирать в парламент лиц с двойным гражданством. Дополнительные ограничения введены в трех государствах (Латвия, Мальта и Португалия – см. выше §§ 87 и 88).

ПРАВО

94. Заявитель жаловался, что запрет гражданам Республики Молдова, имеющим гражданство других государств, работать депутатами парламента после того, как они избраны на эту должность, представлял собой посягательство на право быть кандидатом на свободных выборах и занимать место в парламенте в случае своего избрания, обеспечивая тем самым свободное выражение народом мнения относительно выбора законодателя. Он сослался на статью 3 Протокола № 1 к Конвенции, которая гласит:

«Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти».

95. Он также жаловался, ссылаясь на статью 14 Конвенции, взятую во взаимосвязи со статьей 3 Протокола № 1, что он был подвергнут дискриминации по сравнению с другими гражданами

Республики Молдова, имеющими множественное гражданство и проживающими в Приднестровье. Статья 14 Конвенции гласит:

«Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам».

I. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВОЗРАЖЕНИЯ

A. СТАТУС ЖЕРТВЫ

1. Выводы Палаты

96. Палата сослалась на ранее сформировавшуюся практику Европейского Суда, согласно которой человек может свободно утверждать, что какой-либо закон нарушает его права в отсутствие индивидуальной меры по его реализации, если от этого человека требовалось изменить свое поведение или он был членом класса людей, которые рисковали быть непосредственно затронутыми этим законом. Палата сочла, что заявитель был непосредственно затронут положениями Закона № 273, так как в случае избрания он был бы поставлен перед непростым выбором между занятием должности депутата парламента и сохранением своего двойного гражданства. Действительно, осознание этого непростого выбора могло оказать негативное влияние на избирательную кампанию заявителя как в контексте его личного участия и приложении усилий, так и в связи с опасностью потерять голоса избирателей. Поэтому Палата отклонила возражение властей Республики Молдова о том, что заявитель не имел статуса жертвы.

2. Позиции сторон

а. Власти Республики Молдова

97. Власти Республики Молдова утверждали в своем меморандуме по делу, представленном в Большую Палату Суда, что заявитель не являлся жертвой по смыслу статьи 34 Конвенции, так как его жалоба была подана в Европейский Суд до опубликования Закона № 273. Ссылаясь на Решение Европейского Суда по делу «Очич против Хорватии» (*Očić v. Croatia*), жалоба № 46306/99, ECHR 1999-VIII, власти Республики Молдова отметили, что жалоба заявителя являлась *actio popularis*, имеющим целью абстрактный пересмотр законодательства, так как рассматриваемое законодательство никогда не было применено ему во вред. Дела, на которые сослалась Палата в обоснование сво-

его заключения о том, что заявитель имел статус жертвы, по мнению властей Республики Молдова, отличались от настоящего дела, так как в этих делах в отличие от настоящего оспоренное законодательство вступило в силу. Хотя Европейский Суд признавал заявителя потенциальной жертвой принятого закона, положения которого никогда не были применены к этому заявителю, Европейский Суд раньше никогда не признавал заявителя жертвой или потенциальной жертвой законопроекта. Власти Республики Молдова сослались на Решение Европейского Суда по делу «Христианская федерация Свидетелей Иеговы во Франции против Франции» (*The Christian Federation of Jehovah's Witnesses in France v. France*), жалоба № 53430/99, ECHR 2001-XI, в котором Европейский Суд заметил, что он принимал понятие потенциальной жертвы в случаях, когда заявитель не мог доказать, что обжалуемое им законодательство действительно было применено к нему, вследствие конфиденциального характера принятых на основании этого законодательства мер (см. Постановление Европейского Суда по делу «Класс и другие против Германии» (*Klass and Others v. Germany*) от 6 сентября 1981 г., Series A, № 28), когда законодательство, предусматривающее наказания за акты гомосексуализма, могло быть применено к определенной категории населения, к которой принадлежал заявитель (см. Постановление Европейского Суда по делу «Даджен против Соединенного Королевства» (*Dudgeon v. United Kingdom*) от 22 октября 1981 г., Series A, № 45); и, наконец, когда решение о принудительной высылке иностранных граждан уже было принято, но не исполнено, и применение такой меры подвергло соответствующих лиц опасности обращения, противоречащего статье 3 Конвенции, на территории государства, куда планируется выслать этих лиц (Постановление Европейского Суда по делу «Сёринг против Соединённого Королевства» (*Soering v. United Kingdom*) от 7 июля 1989 г., Series A, № 161), или нарушило бы право на уважение семейной жизни (Постановление Европейского Суда по делу «Бельджуди против Франции» (*Beldjoudi v. France*) от 26 марта 1992 г., Series A, № 234-A). Власти Республики Молдова утверждали, что государства – участники Конвенции при ее ратификации не договаривались, что в Европейском Суде могут быть оспорены законопроекты. Если бы такое оспаривание было возможно, хотя на внутригосударственном уровне оспорить законопроекты невозможно, заявители получали бы стимул обратиться прямо в Европейский Суд, что нарушило бы принцип субсидиарности и привело бы к существенному увеличению числа дел, рассматриваемых в Европейском Суде.

98. Далее власти Республики Молдова отметили, что лицо, имеющее множественное гражданство, имело право участвовать в выборах в Республике

Молдова и просто должно было для подтверждения мандата Конституционным судом показать, что оно инициировало процедуру отказа от гражданства других государств (см. выше § 79). В Кодексе о выборах не было положений, которые позволяли позднее аннулировать мандат депутата парламента, если процедура отказа от гражданства не будет завершена. В настоящем деле, когда мандат заявителя был подтвержден, невозможно было аннулировать этот мандат в случае, если бы заявитель не завершил процедуру отказа от гражданства Румынии.

б. Заявитель

99. Заявитель признал, что его жалоба была подана в Европейский Суд до того, как Закон № 273 был принят официально. Однако, по его словам, закон уже был принят парламентом (см. выше § 38) и неизбежно должен был быть подписан президентом и рано или поздно вступить в силу. Власти Республики Молдова получили уведомление о подаче жалобы в Европейский Суд 17 июня 2008 г., когда оспариваемый закон уже вступил в силу (см. выше § 44).

100. Заявитель также подчеркнул, что после того, как он был избран в парламент, ему не позволяли занимать свое место до тех пор, пока он не инициировал процедуру отказа от гражданства Румынии (см. выше §§ 60, 61 и 66). Если бы он отказался инициировать эту процедуру, он не смог бы заседать в парламенте.

101. Соответственно, заявитель предложил Европейскому Суду признать за ним статус жертвы оспариваемого закона.

в. Власти Румынии

102. Власти Румынии утверждали, что заявителя можно признать жертвой согласно статье 34 Конвенции. Сославшись на Постановление Европейского Суда по делу «Класс и другие против Германии» (*Klass and Others v. Germany*) (упомянутое выше, § 34), они подчеркнули, что лицо могло быть жертвой в силу одного лишь существования какого-либо законодательства или назначения каких-либо мер, и ему не требуется доказывать, что эти меры или законодательство были применены к нему. Власти Румынии отметили, что, когда эта жалоба была подана в Европейский Суд, заявитель, политик, выразил намерение баллотироваться в качестве кандидата на выборах 2009 года. Поэтому имелась опасность, что к нему будет применено новое законодательство. В данном случае его избрали и потребовали от него инициировать процедуру отказа от румынского гражданства. Власти Румынии считали, что Постановление Европейского Суда по делу «Очич против Хорватии», на которое ссылались власти Республики Молдова, неприменимо к настоящей

жалобе, так как в том деле заявитель не продемонстрировал, что лично его могло затронуть оспариваемое законодательство. Власти Румынии далее сослались на тот факт, что Палата вынесла свое постановление после принятия рассматриваемого закона. Соответственно, по их словам, жалоба касалась не просто законопроекта.

103. Власти Румынии предложили Европейскому Суду отклонить возражение властей Республики Молдова.

3. Мнение Европейского Суда

104. Европейский Суд повторил, что для того, чтобы иметь возможность подать жалобу на основании статьи 34 Конвенции, физическое лицо, неправительственная организация или группа частных лиц должны иметь возможность утверждать, что они явились жертвами нарушения их прав, признанных в Конвенции. Чтобы лицо могло утверждать, что оно стало жертвой нарушения, оно должно быть непосредственно затронуто оспариваемой мерой: Конвенция не предусматривает подачи *actio popularis* для толкования прав, которые она содержит, и не позволяет частным лицам жаловаться на положение национального законодательства просто потому, что, по их мнению, это положение, не затрагивая их непосредственно, может противоречить Конвенции. Однако частное лицо может утверждать, что законодательство нарушает его права в отсутствие индивидуальной меры по его имплементации, если либо от этого лица требуется изменить свое поведение, либо в его отношении может быть возбуждено преследование, либо если оно является представителем группы людей, которая может быть непосредственно затронута этим законодательством (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Берден против Соединенного Королевства» (*Burden v. United Kingdom*) от 29 апреля 2008 г., жалоба № 13378/05, §§ 33 и 34, Постановление Европейского Суда по делу «Оупен Дор энд Даблин Велл Вуман против Ирландии» (*Open Door и Dublin Well Woman v. Ireland*), § 44, и упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Класс и другие против Германии» (*Klass and Others v. Germany*), § 33).

105. В Постановлении Европейского Суда по делу «Бурдов против Российской Федерации» (*Burdov v. Russia*), жалоба № 59498/00¹, § 30, *ECtHR* 2002-III, Европейский Суд признал, что вопрос о том, мог ли заявитель утверждать, что он стал жертвой заявленного нарушения, был существенным на всех стадиях разбирательства в соответствии с Конвенцией (см. также Решение Европейской Комиссии по делу «Е. против Австрии» (*E. v. Austria*) от 13 мая 1987 г., жало-

¹ См.: Путеводитель по прецедентной практике Европейского Суда по правам человека за 2002 год (примеч. редактора).

ба № 10668/83, *Decisions and Reports* 52, p. 177). Европейский Суд напомнил, что положения Конвенции должны толковаться таким образом, чтобы предоставляемые ею гарантии были практическими и эффективными (см., *inter alia*, упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Сёринг против Соединенного Королевства», § 87, и Постановление Европейского Суда по делу «Артико против Италии» (*Artico v. Italy*) от 13 мая 1980 г., § 33, *Series A*, № 37). При оценке того, может ли заявитель утверждать, что он стал реальной жертвой предполагаемого нарушения, следует учитывать не только формальное положение в момент подачи жалобы в Европейский Суд, но и все обстоятельства дела, в том числе любые изменения этих обстоятельств до момента рассмотрения дела Европейским Судом (см., *mutatis mutandis*, Постановление Европейского Суда по делу «Акдивар и другие против Турции» (*Akdivar and Others v. Turkey*) от 16 сентября 1996 г., § 69, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV).

106. Учитывая вышесказанное, Европейский Суд счел, что вопрос о том, обладал ли заявитель статусом жертвы, следовало рассмотреть на момент рассмотрения Судом дела, для которого такой подход оправдан, учитывая обстоятельства дела. В этом отношении Суд сослался на дела о потере статуса жертвы, в которых он рассматривал возражения государств-ответчиков относительно того, что меры, принятые государством-ответчиком или на его территории после подачи жалобы в Европейский Суд, предлагали адекватную компенсацию за предполагаемое нарушение, благодаря которой заявитель больше не мог считаться жертвой для целей статьи 34 Конвенции (см., например, Постановление Европейского Суда по делу «Амюур против Франции» (*Amuur v. France*) от 25 июня 1996 г., § 36, *Reports* 1996-III, Постановление Европейского Суда по делу «Шевроль против Франции» (*Chevroil v. France*), жалоба № 49636/99, §§ 37–43, *ECHR* 2003-III, Постановление Европейского Суда по делу «Силиаден против Франции» (*Siliadin v. France*), жалоба № 73316/01, §§ 54 и 63, *ECHR* 2005-VII, и Постановление Европейского Суда по делу «Рамазанова и другие против Азербайджана» (*Ramazanova and Others v. Azerbaijan*) от 1 февраля 2007 г., жалоба № 44363/02, §§ 36–39). По ряду дел жалобы были признаны неприемлемыми или исключены из списка рассматриваемых, когда такие последующие меры предоставили заявителю адекватную компенсацию, приведя к потере им статуса жертвы (см., например, Решение Европейской Комиссии по делу «Конрад против Германии» (*Conrad v. Germany*) от 13 апреля 1988 г., жалоба № 13020/87, Решение Европейского Суда по делу «Карахер против Соединенного Королевства» (*Caraher v. United Kingdom*), жалоба № 24520/94, *ECHR* 2000-I, и Постановление Европейского Суда

по делу «Охлен против Дании» (*Ohlen v. Denmark*) (исключение из списка дел) от 24 февраля 2005 г., жалоба № 63214/00, §§ 28–31).

107. В настоящем деле Европейский Суд отметил, что оспариваемое законодательство вступило в силу в мае 2008 года (см. выше § 44). Поэтому настоящая жалоба касалась принятого законодательства.

108. Что касается вопроса о том, была ли мера применена к заявителю ему во вред, Европейский Суд заметил, что после избрания заявителя депутатом в апреле 2009 года заявитель был обязан инициировать процедуру отказа от румынского гражданства, чтобы Конституционный суд подтвердил его депутатский мандат и позволил заявителю занять свое место в парламенте. Он инициировал эту процедуру (см. выше §§ 60 и 61). Опять же после избрания заявителя в апреле 2009 года в депутаты заявитель должен был представить доказательства того, что он инициировал процедуру отказа от гражданства, в Конституционный суд, который должен был подтвердить его мандат (см. выше § 66). Соответственно, Европейский Суд сделал вывод, что заявитель был непосредственно затронут Законом № 273, так как ему пришлось инициировать процедуру отказа от гражданства, что создало опасность потери им румынского гражданства. Далее, в любом случае даже до избрания заявителя осознание того, что в случае избрания ему пришлось бы принимать меры для отказа от румынского гражданства, если он хотел попасть в парламент, несомненно, затрагивало его в течение всей избирательной кампании. Кроме того, он мог потерять голоса избирателей, так как им было известно о возможности принятия им решения не занимать свое кресло, если это будет означать потерю им своего второго гражданства. В связи с тем, что заявитель был прямо затронут рассматриваемым законом, Европейский Суд сделал вывод, что данная мера оказала вредное влияние на заявителя.

109. Что касается довода властей Республики Молдова о том, что Закон № 273 требовал простой инициации процедуры отказа без ее завершения, Европейский Суд не считал, что это не аннулировало статус жертвы заявителя. Хотя мандат заявителя в настоящее время подтвержден Конституционным судом, ему пришлось направить письмо властям Румынии с прошением об инициации процедуры отказа от гражданства Румынии. Действительно, власти Румынии пока не приняли каких-либо мер для лишения заявителя румынского гражданства. Однако поведение властей Румынии не подконтрольно заявителю, и они не взяли на себя официально обязательство не действовать по ходатайству заявителя об отказе от румынского гражданства. Соответственно, они могут в любой момент завершить процедуру отказа.

110. В любом случае каждый раз, как заявитель желает избираться в парламент, он будет сталкиваться с неопределенностью, состоящей в отсутствии уверенности в том, согласится ли Конституционный суд с тем, что он выполняет требования законодательства, и в том, не предпримут ли власти Румынии каких-либо шагов по удовлетворению ходатайства заявителя об отказе от гражданства Румынии.

111. Поэтому возражение властей Румынии, основанное на отсутствии статуса жертвы, подлежит отклонению.

В. НЕИСЧЕРПАНИЕ ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ

1. Выводы Палаты

112. Палата отклонила возражение властей Республики Молдова о том, что заявитель не исчерпал внутригосударственные средства правовой защиты, так как он не жаловался Уполномоченному по правам человека, который, в свою очередь, мог обжаловать Закон № 273 в Конституционном суде. Палата подчеркнула, что требование об исчерпании внутригосударственных средств правовой защиты применялось только к средствам правовой защиты, которые были доступны и эффективны. В настоящем деле средство правовой защиты, на которое ссылались власти Республики Молдова, не могло считаться эффективным, так как заявитель не мог свободно жаловаться в Конституционный суд.

2. Позиции сторон

а. Власти Республики Молдова

113. Власти Республики Молдова утверждали, что заявитель мог попросить В. Филата, который был депутатом парламента и, соответственно, имел право обратиться в Конституционный суд (см. выше § 82), чтобы обжаловать Закон № 273. Ссылаясь на выводы Палаты о том, что подача жалобы в Конституционный суд через Уполномоченного по правам человека не являлась эффективным средством правовой защиты, власти Республики Молдова выделили настоящее предложение на тех основаниях, что В. Филат был председателем политической партии, заместителем председателя которой был заявитель, В. Филат также имел двойное гражданство и уже помогал заявителю в настоящем деле. Соответственно, они утверждали, что предложенное средство правовой защиты было доступным для заявителя.

114. Власти Республики Молдова подчеркнули, что настоящее дело касалось вопроса о соответствии Конституции, который мог быть исправлен

только Конституционным судом. В своих замечаниях по вопросу приемлемости, поданных в Палату, власти Республики Молдова заявили о возможности направления дела в Конституционный Суд через Уполномоченного по правам человека. Они утверждали, что суть предложенного средства правовой защиты заключалась в возможности рассмотрения дела Конституционным судом и что не имело значения, через кого заявитель обратился в этот орган. Соответственно, по утверждению властей Республики Молдова, текущее возражение было не новым заявлением, а повторением предыдущего возражения, и поэтому им не запрещалось выдвигать это возражение на данной стадии производства.

115. Наконец, власти Республики Молдова подчеркнули, что поданная в декабре 2008 года в Конституционный Суд жалоба на соответствие закона Конституции была успешной, так как жалоба была принята к рассмотрению (см. выше §§ 54–58). Таким образом, такая жалоба была явно эффективным средством правовой защиты, хотя в данном деле суд признал закон соответствующим Конституции.

б. Заявитель

116. Заявитель утверждал, что возражение, выдвинутое властями Республики Молдова, было новым возражением. Оно не было основано на фактах, которые отсутствовали в то время, когда Европейский Суд рассматривал вопрос о приемлемости жалобы. Соответственно, ссылаясь на Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Сейдович против Италии» (*Sejdovic v. Italy*), жалоба № 56581/00, § 41, *ECHR* 2006- I, заявитель утверждал, что власти Республики Молдова должны были в своих письменных или устных замечаниях по вопросу приемлемости пояснить возможность использования данного средства правовой защиты. Он не считал, что имелись какие-либо исключительные обстоятельства, освобождающие власти Республики Молдова от их обязанности соблюдать это требование, и, соответственно, предложил Европейскому Суду отклонить возражение властей Республики Молдова.

117. В случае, если Европейский Суд решит принять это возражение на данной стадии разбирательства, жалоба в Конституционный суд через В. Филата, по мнению заявителя, не являлась эффективным средством правовой защиты, доступным заявителю по смыслу статьи 35 Конвенции. Он указал на тот факт, что оно было недоступным, так как граждане не могли свободно подавать такие жалобы, и он не входил ни в одну из категорий лиц, которые имели такое право, вплоть до 22 апреля 2009 г., когда был подтвержден его мандат депутата парламента. В любом случае заявитель выступал в качестве представителя В. Филата в процессе, инициированном в Конституционном суде, и затронул все вопросы, которые были

переданы на рассмотрение Европейского Суда. Конституционный суд признал, что закон соответствовал Конституции (см. выше § 55). В той мере, в которой можно было считать данное средство правовой защиты эффективным, оно явно было исчерпано.

с. *Власти Румынии*

118. Власти Румынии обратили внимание на то, что предложенное властями Республики Молдова средство правовой защиты было впервые упомянуто в их меморандуме по делу, представленному в Большую Палату Суда. Власти Румынии утверждали, что из прецедентной практики Европейского Суда очевидно следует, что такие возражения должны выдвигаться в замечаниях по вопросу приемлемости жалобы. Власти Румынии далее отметили, что власти Республики Молдова в своем распоряжении имели все факты, которые необходимо для выдвижения данного возражения, еще на стадии рассмотрения вопроса о приемлемости жалоба, и не представили объяснений, почему они этого не сделали. Соответственно, не было исключительных обстоятельств, оправдывающих задержку в выдвижении данного возражения, и поэтому власти государства-ответчика утратили право на возражение на текущей стадии разбирательства.

119. В случае, если Европейский Суд примет возражение, несмотря на задержку в его выдвижении, власти Румынии добавили, что предложенное средство правовой защиты не удовлетворяло требованиям статьи 35 Конвенции. Оно не было доступно для заявителя, так как он не имел права напрямую обратиться в Конституционный суд, и ему требовалось обращаться к посреднику, который мог бы выбрать, идти ли в Конституционный суд для обжалования рассматриваемого законодательства или нет.

3. Мнение Европейского Суда

120. Европейский Суд повторил, что целью пункта 1 статьи 35 Конвенции является предоставление государствам – участникам Конвенции возможности предупреждения или прекращения нарушений, заявленных против них, до того, как жалобы поступят в Европейский Суд. Следовательно, государства не должны отвечать за свои действия перед международным органом до того, как им будет дана возможность исправить положение с помощью своей правовой системы (см., например, Постановление Европейского Суда по делу «Ремли против Франции» (*Remli v. France*) от 23 апреля 1996 г., § 33, *Reports* 1996-II, и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Сельмуни против Франции» (*Selmouni v. France*), жалоба № 25803/94, § 74, *ECHR* 1999-V). В соответствии с пунктом 1 статьи 35 Конвенции обычно

заявитель должен использовать средства правовой защиты, доступные и достаточные для предоставления компенсации за заявленные нарушения. Наличие данных средств правовой защиты должно быть достаточно определенным не только теоретически, но и на практике, иначе они не обладают требуемыми качествами доступности и эффективности (см., среди прочих источников, упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Акдивар и другие против Турции», § 66).

121. Далее Европейский Суд повторил, что в соответствии с Правилом 55 Регламента Европейского Суда любое заявление о неприемлемости жалобы должно подаваться государством-ответчиком в письменных или устных замечаниях по вопросу приемлемости жалобы (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «К. и Т. против Финляндии» (*K. and T. v. Finland*), жалоба № 25702/94, § 145, *ECHR* 2001-VII, и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «N.C. против Италии» (*N.C. v. Italy*), жалоба № 24952/94, § 44, *ECHR* 2002-X). Однако в конкретных случаях могут быть исключительные обстоятельства, которые освобождают власти государства-ответчика от обязанности выдвигать предварительное возражение на стадии рассмотрения вопроса о приемлемости жалобы (Постановление Европейского Суда по делу «Прокопович против Российской Федерации» (*Prokhorovich v. Russia*), жалоба № 58255/00¹, § 29, *ECHR* 2004-XI (извлечения), и вышеупомянутое Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Сейдович против Италии» (*Sejdovic v. Italy*), § 41).

122. Европейский Суд считал, что отсутствовала необходимость рассматривать вопрос о том, были ли власти Республики Молдова лишены права выдвижения данного возражения на этой стадии разбирательства, так как в любом случае, по мнению Суда, заявителю не требовалось исчерпывать предложенное средство правовой защиты. Суд напомнил вывод Палаты, который не оспаривался властями государства-ответчика, что возможность подачи жалобы Уполномоченному по правам человека, который, в свою очередь, мог бы обжаловать закон в Конституционном суде, не являлось эффективным средством правовой защиты, так как заявитель не мог обратиться напрямую в Конституционный суд. Европейский Суд не усматривает оснований отклоняться от вывода Палаты. Предложенное властями Республики Молдова в настоящее время средство правовой защиты точно так же не является непосредственно доступным заявителю, поскольку он не мог напрямую обратиться в Конституционный суд, а должен был надеяться на осуществление своих полномочий В. Филатом, который имел право подать такую

¹ См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2006. № 8 (примеч. редактора).

жалобу. Соответственно, данное средство правовой защиты не являлось эффективным для целей пункта 1 статьи 35 Конвенции.

123. В любом случае ясно, что после того, как Конституционный суд высказал свою позицию по вопросу конституционности данного закона (см. выше §§ 54–58), предложенное средство правовой защиты является исчерпанным. При данных обстоятельствах возражение властей Республики Молдова подлежало отклонению.

С. НЕСООТВЕТСТВИЕ УСЛОВИЮ *RATIONE MATERIAE*

1. Позиции сторон

а. Власти Республики Молдова

124. В своем меморандуме по делу, представленному в Большую Палату, власти Республики Молдова впервые выдвинули возражение *ratione materiae*, основываясь на ссылаях на Европейскую Конвенцию о гражданстве, содержащихся в постановлении Палаты. По мнению властей Республики Молдова, Палата не рассмотрела право быть избранным, гарантированное статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции, а вместо этого сосредоточилась на праве на множественное гражданство и праве на приобретение гражданства, которые не были гарантированы Конвенцией. Власти Республики Молдова оспорили значение, которое Палата придала ратификации и отсутствию ратификации ЕКГ. Они подчеркнули, что Молдова могла просто денонсировать ЕКГ и, если бы имелось такое желание, повторно ратифицировать ее с оговорками по статье 17.

125. Власти Республики Молдова просили Европейский Суд рассмотреть это возражение как возражение, относящееся к материальным вопросам, затронутым в настоящем деле, и вынести решение по нему при рассмотрении дела по существу.

126. Ссылаясь на Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Блешич против Хорватии» (*Blečić v. Croatia*), жалоба № 59532/00, §§ 63–69, *ECtHR* 2006-III, они утверждали, что не были лишены права выдвижения данного возражения на настоящей стадии разбирательства, так как это возражение касалось вопроса юрисдикции Европейского Суда.

б. Заявитель

127. Заявитель утверждал, что в принципе данное возражение также следовало заявлять до того, как жалоба была признана приемлемой, и что, соответственно, власти Республики Молдова были лишены права выдвигать его на данной стадии разбирательства. Однако он признал, что Европейский Суд должен убедиться в том, что он обладал юрисдикцией для рассмотрения любого возбужденного

дела, а также что ему требовалось рассматривать вопрос о юрисдикции на каждой стадии разбирательства.

128. Заявитель сделал вывод, что жалобу, поданную властями Республики Молдова, не следовало рассматривать как предварительное возражение, так как она относилась к толкованию прав, закрепленных в статье 3 Протокола № 1 к Конвенции. Заявитель предложил Европейскому Суду изучить доводы, представленные властями Республики Молдова, при рассмотрении жалобы по существу.

с. Власти Румынии

129. Власти Румынии сослались на свои доводы относительно утраты властями государства-ответчика права на подачу возражения, относящегося к исчерпанию внутригосударственных средств правовой защиты, и утверждали, что аналогичные доводы могли быть применены к возражению о несоответствии *ratione materiae*. В отличие от Постановления Большой Палаты Европейского Суда по делу «Демир и Байкара против Турции» (*Demir and Baykara v. Turkey*), жалоба № 34503/97, *ECtHR* 2008, власти государства-ответчика четко указали, что их возражение было реакцией на постановление Палаты и что данный довод не был ранее рассмотрен по существу. Хотя в вышеупомянутом Постановлении по делу «Блешич против Хорватии» (*Blečić v. Croatia*) Европейский Суд привел примеры возражений о несоответствии, которые могли быть выдвинуты на любой стадии разбирательства, однако ни один из этих примеров не был аналогичен настоящему делу. Соответственно, по мнению властей Румынии, власти государства-ответчика не имели права выдвигать это возражение на данной стадии.

130. Однако если Европейский Суд придет к выводу, что власти Республики Молдова не были лишены права подачи данного возражения, власти Румынии предложили Европейскому Суду приобщить указанное возражение к существу дела и рассмотреть его в данном контексте. Они утверждали, что необходимо было проанализировать обязательства Республики Молдова в контексте международных соглашений, чтобы оценить, как Республика Молдова решила реализовывать права, гарантированные Конвенцией. Они сослались на последовательную прецедентную практику Европейского Суда, согласно которой Конвенция не должна толковаться в вакууме, а также, что следует учитывать и другие применимые международные документы (например, Постановление Европейского Суда по делу «Эмонет и другие против Швейцарии» (*Emonet and Others v. Switzerland*) от 13 декабря 2007 г., жалоба № 39051/03, § 65, и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аль-Адсани против Соединенного Королевства» (*Al-Adsani v. United Kingdom*), жало-

ба № 35763/97, § 55, ECHR 2001-XI). Таким образом, на взгляд властей Румынии, Палата была права, когда сослалась на обязательства, которые взяла на себя Республика Молдова на европейском уровне, как на важные для ее анализа ограничения, введенные Законом № 273. В этом отношении власти Румынии отметили, что Республика Молдова ратифицировала ЕКГ без каких-либо оговорок, а также что фундаментальным принципом международного права являлось добросовестное исполнение государствами международных договоров, сторонами которого они являются.

2. Мнение Европейского Суда

131. Европейский Суд отметил, что возражение властей Республики Молдова *ratione materiae* не было выдвинуто на стадии рассмотрения вопроса о приемлемости жалобы, поэтому являлось новым возражением. Однако Европейский Суд отметил, что возражение *ratione materiae* представляет собой возражение, которое относится к юрисдикции Европейского Суда, и напомнил, что Европейский Суд обязан устанавливать, имеет ли он юрисдикцию для рассмотрения дела, на каждой стадии разбирательства. Как результат, власти Республики Молдова не могли считаться лишенными права выдвигать такое возражение на настоящей стадии (см., *mutatis mutandis*, вышеупомянутое Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Блещич против Хорватии» (Blečić v. Croatia), § 67).

132. Как и стороны по делу, Европейский Суд счел, что это возражение было тесно связано с существом жалобы заявителя. Поэтому Суд рассматривает данное возражение ниже при рассмотрении дела по существу.

D. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

133. Жалоба не могла быть отклонена как несоответствующая *ratione materiae* положениям Конвенции, в силу неисчерпания внутрисудовых средств правовой защиты или ввиду отсутствия статуса жертвы. Поэтому Европейский Суд отклонил предварительные возражения властей государства-ответчика, за исключением возражения о несоответствии *ratione materiae*, рассмотрение которого присоединено к рассмотрению дела по существу.

II. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 3 ПРОТОКОЛА № 1 К КОНВЕНЦИИ

A. ВЫВОДЫ ПАЛАТЫ

134. Палата признала, что оспариваемые положения были сформулированы четко и преследова-

ли легитимную цель обеспечить лояльность депутатов парламента государству Молдова. Однако, по мнению Палаты, средства, использованные властями Республики Молдова для целей обеспечения лояльности депутатов парламента государству, были несоразмерными. Поэтому Палата установила нарушение статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции.

135. При оценке соразмерности меры Палата приняла во внимание практику других государств Совета Европы и другие методы, имеющиеся у государств для обеспечения лояльности депутатов парламента, такие как принесение присяги. Палата также рассмотрела положения ЕКГ и комментарии Комиссии против расизма и нетерпимости и Венецианской комиссии по поводу нового закона. Даже учитывая специфический контекст политической эволюции в Молдове, Палата не была убеждена в том, что запрещение лицам с множественным гражданством занимать должность депутата парламента могло быть обосновано, особенно ввиду того, что подобное далеко идущее ограничение было введено примерно за год или даже меньше до выборов.

V. ПОЗИЦИИ СТОРОН

1. Власти Республики Молдова

136. Власти Республики Молдова объяснили в предварительных замечаниях, что единственное, чего требовал Закон № 273, это чтобы кандидат представил доказательства того, что он инициировал процедуру отказа от гражданства другого государства (см. выше § 79). Далее, как отмечено выше (см. выше § 98), как только Конституционный суд подтвердит мандат депутата парламента, не предусмотрено механизма аннулирования мандата: законодательством такая процедура не предусмотрена.

137. Власти Республики Молдова повторили свои замечания, поданные в Палату, что вмешательство было правомерным и преследовало законные цели, а именно обеспечить лояльность, защитить независимость и существование государства и гарантировать безопасность государства. Власти Республики Молдова указали на выводы Конституционного суда о соответствии закона Конституции Республики Молдова и международным соглашениям (см. выше § 55). Они оспорили вывод Палаты о том, что рассматриваемая мера была несоразмерной, утверждая, что Палата не уделила должного внимания их замечаниям, касавшимся особого исторического контекста развития Молдовы, который, на их взгляд, требовал введения ограничений для лиц, желающих стать депутатами парламента, на наличие двойного гражданства. Они указали, что, когда ЕКГ была ратифицирована в 1999 году, число молдаван, имеющих двойное гражданство, было незначительным, так как оно не допускалось в соответ-

ствии с действовавшим в указанное время законодательством (см. выше § 22). Соответственно, не виделось необходимым предусматривать оговорки в отношении статьи 17 ЕКГ. Далее они объяснили, что в 1999 году Молдова не была парламентарной республикой, как в настоящее время, будучи полупрезидентской республикой. Поэтому законодатель играет большую роль в государстве в настоящее время, чем раньше. Хотя среди других государств Совета Европы, запрещавших лицам с двойным гражданством занимать должность депутата парламента, Азербайджан, Литва и Мальта не ратифицировали ЕКГ, а Болгария подала оговорку в отношении статьи 17 ЕКГ, Молдова могла просто денонсировать ЕКГ и, если бы было такое желание, снова ратифицировать ее с оговоркой в отношении статьи 17 ЕКГ. Это поставит Республику Молдова в такое же положение, что и Болгарию.

138. Власти Республики Молдова также подвергли критике Палату за то, что она придала значение тому факту, что Молдова не представила законопроект на рассмотрение соответствующих международных организаций и не исполнила рекомендации Комиссии против расизма и нетерпимости и Венецианской комиссии (см. выше §§ 40, 45 и 51). Ссылаясь на Постановление Европейского Суда по делу «Бойченко против Республики Молдова» (*Voicenco v. Moldova*) от 11 июля 2006 г., жалоба № 41088/05, власти Республики Молдова подчеркнули, что Европейский Суд в прошлом признавал нарушение даже в тех случаях, когда рассматриваемое законодательство было представлено экспертам Совета Европы и было изменено с целью отражения их рекомендаций. Напротив, в Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Юмак и Садак против Турции» (*Yumak and Sadak v. Turkey*), жалоба № 10226/03, *ECtHR* 2008 несоблюдение рекомендаций экспертов Совета Европы не привело к признанию Европейским Судом нарушения Конвенции. Власти Республики Молдова также оспорили важность доклада Венецианской комиссии, учитывая, что он не был опубликован к моменту принятия закона.

139. Что касается других методов обеспечения лояльности, предложенных Палатой, власти Республики Молдова отметили, что клятвы было бы недостаточно, так как любой гражданин Молдовы с двойным гражданством дал бы клятву также и другому государству, гражданство которого он имеет. Соответственно, клятва имела чисто декларативный характер и являлась неэффективным способом обеспечения лояльности.

140. Наконец, власти Республики Молдова отметили, что 21 из 101 депутата парламента, избранного в апреле 2009 года, имели двойное гражданство. Власти Республики Молдова утверждали, что данный факт вызывал серьезное беспокойство относительно независимости, безопасности и государственности Молдовы.

141. Власти Республики Молдова предложили Европейскому Суду признать, что статья 3 Протокола № 1 к Конвенции не была нарушена в настоящем деле.

2. Заявитель

142. Заявитель утверждал, что ограничения, содержащиеся в Законе № 273, нарушали его право выступать кандидатом на свободных выборах, которые обеспечивали свободный выбор народом законодателя. Заявитель утверждал, что требование об инициации процедуры отказа от румынского гражданства для того, чтобы иметь возможность занимать должность в парламенте, ограничивало права, гарантированные статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции, настолько, что нарушается их суть, и они утрачивают эффективность, так как право на участие в выборах становится бессмысленным без права заседать в парламенте в качестве депутата после избрания (ссылаясь на Решение Европейской Комиссии по правам человека по делу «М. против Соединённого Королевства» (*M. v. United Kingdom*) от 7 марта 1984 г., жалоба № 10316/83, DR37, p. 129).

143. Заявитель повторил свою жалобу на то, что Закон № 273 не соответствовал требованию законности, так как он противоречил положениям Конституции Республики Молдова и ЕКГ, которая была ратифицирована Молдовой в 1999 году и, соответственно, являлась частью национальной правовой системы (см. выше §§ 71–73).

144. Заявитель утверждал также, что Закон № 273 не преследовал законной цели, потому что цель обеспечить лояльность к Молдове не являлась истинным мотивом принятия нового закона. В качестве примера: Лариса Шавга (*Larisa Savga*) была переназначена членом правительства после апрельских выборов, хотя было хорошо известно, что она обладала румынским гражданством. Он также сослался на неподтвержденные сообщения прессы, согласно которым бывший Президент Республики Молдова В.Н. Воронин имел российское гражданство, будучи президентом, и получал в России пенсию. Ссылаясь на выводы независимых аналитиков, заявитель утверждал, что наличие второго гражданства не делало граждан Республики Молдова менее патриотичными.

145. Наконец, заявитель отметил, что закон был несоразмерным, произвольным и антидемократичным. Он утверждал, что Конвенция должна толковаться таким образом, чтобы содержащиеся в ней права были практически и эффективными. Для этого Конвенцию следует читать как единое целое, укрепляя внутренние взаимосвязи между различными положениями Конвенции. Следует принимать во внимание существенные правила и принципы международного права. Любой возникающий консенсус между европейскими госу-

дарствами является важным фактором, который должен рассматриваться Европейским Судом (см. вышеупомянутое Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Демир и Байкара против Турции», §§ 66–85). Применяя эти принципы, заявитель сделал вывод, что Европейский Суд не должен игнорировать обязательства, возложенные на себя властями Республики Молдова на основании ЕКГ, при оценке соразмерности ограничений по статье 3 Протокола № 1 к Конвенции. То же самое можно сказать о рекомендациях и выводах других международных организаций. Заявитель также указал на тот факт, что Республика Молдова была единственным государством Совета Европы, которое разрешило множественное гражданство, но запретило лицам с множественным гражданством принимать участие в качестве кандидатов на общенациональных выборах. По его словам, это демонстрировало отсутствие международного признания такого подхода властей Республики Молдова.

146. Далее заявитель отметил, что несоразмерностью со стороны властей Республики Молдова было предоставление права занимать место депутата парламента только лицам с одним лишь молдавским гражданством, учитывая ранее проводившуюся политику стимулирования граждан Республики Молдова к приобретению гражданства других государств. Власти Республики Молдова согласились с тем, что значительное количество молдаван приобрели второе гражданство по социальным и экономическим причинам (см. выше § 39), что, на взгляд заявителя, делало новую политику властей еще более несоразмерной. Он подчеркнул, что власти Республики Молдова не представили примера угрозы безопасности или независимости Молдовы, исходящего от лиц с двойным гражданством. По мнению заявителя, существование санкций за государственную измену являлось адекватным средством предупреждения нелояльности. В любом случае доступ к секретной информации зависел от допуска, который предоставлялся только после тщательной проверки со стороны разведывательных служб.

147. Наконец, заявитель подверг критике принятие нового закона менее чем за год до выборов, проведенных 5 апреля 2009 г. Он утверждал, что соразмерность закона следовало оценивать в общем контексте избирательной реформы в Республике Молдова, включавшей повышение проходного порога в парламент с 4 до 6% и запрещение избирательных блоков (см. выше § 37). Результаты выборов 5 апреля 2009 г. продемонстрировали, что новый закон затронул главным образом оппозицию, так как был затронут 21 из 41 членов партии (см. выше § 59). Пример Ларисы Шавги (см. выше § 144) представлял собой доказательство произвольного применения нового закона. По словам заявителя, для Европейского Суда

имело значение то, не отстраняли ли правила, регулирующие выборы, определенную группу лиц от участия в политической жизни страны, могли ли расхождения, порожденные конкретной избирательной системой, считаться произвольными или дискриминирующими, и не благоприятствовала ли система одной политической партии по сравнению с другими (см., *inter alia*, Постановление Европейского Суда по делу «Азиз против Кипра» (Aziz v. Cyprus), жалоба № 69949/01, § 28, ECHR 2004-V, и вышеупомянутое Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Юмак и Садак против Турции», § 121). Заявитель утверждал, что реальной целью избирательной реформы было уменьшение шансов оппозиции на избрание, а также что Закон № 273 был произвольным и дискриминирующим.

3. Власти Румынии

148. Власти Румынии оспорили правомерность Закона № 273. Они утверждали, что положения закона невозможно было предвидеть, учитывая тот факт, что он применялся не единообразно и что его положения могли толковаться различным образом.

149. Далее они утверждали, что минимальный европейский стандарт, вытекающий в ходе изучения законодательства, применяющегося в различных государствах – членах Совета Европы, не предусматривает в качестве условия избрания в парламент наличие гражданства лишь одного государства. В отличие от других государств Совета Европы, которые запретили лицам с двойным гражданством занимать должность депутата парламента, Молдова приняла на себя все обязательства, вытекающие из ЕКГ. Тот факт, что Республика Молдова изменила свою позицию по возможности приобретения двойного гражданства, не освобождал ее от необходимости соблюдать свои обязательства по ЕКГ. Власти Румынии подчеркнули, что статья 4 Конституции Республики Молдова предусматривает, что при наличии несоответствий между пактами и договорами об основных правах человека, одной из сторон которых является Республика Молдова, и внутренними законами приоритет имеют международные нормы (см. выше § 71). Кроме того, статья 25 Закона «О гражданстве Республики Молдова» предусматривает, что граждане Республики Молдова, законно и постоянно проживающие на территории Республики Молдова и законно обладающие гражданством другого государства, имеют те же права и обязанности, что и все остальные граждане Республики Молдова (см. выше § 75).

150. Власти Румынии также подчеркнули, что спустя почти 17 лет после получения Молдовой независимости власти Республики Молдова заявили об опасности, угрожающей этой независимо-

сти, не представив никаких доказательств. Власти Румынии подчеркнули, что не было установлено причинно-следственной связи между двойным гражданством и предполагаемой опасностью для независимости государства, а также что не было представлено ни одного примера, когда бы лицо с двойным гражданством совершило деяния, которые бы подорвали независимость или национальную безопасность Молдовы.

151. Власти Румынии также утверждали, что закон не преследовал какой-либо правомерной цели. Они не оспаривали, что защита независимости и национальной безопасности государства могла преследовать правомерную цель, которая должна бы оцениваться в контексте исторического и политического развития рассматриваемого государства. Однако власти Румынии оспорили довод властей государства-ответчика о том, что историко-политическая ситуация в Молдове делала правомерной целью в настоящем деле. Далее власти Румынии подчеркнули, что ряд законов, принятых в период с 1991 по 2000 год, не предусматривали условия о наличии гражданства лишь одного государства для возможности выдвигать свою кандидатуру на некоторые государственные должности, например, Закон от 18 сентября 1991 г. № 720, регулировавший порядок выборов президента. Власти Румынии, сославшись на Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Жданок против Латвии» (*Ždanoka v. Latvia*), жалоба № 58278/00, § 135, *ECHR* 2006-IV, и Постановление Европейского Суда по делу «Адамсон против Латвии» (*Ādamsons v. Latvia*) от 24 июня 2008 г., жалоба № 3669/03, § 123, утверждали, что, даже если условие о наличии лишь одного гражданства могло быть оправдано в первые годы независимости Молдовы, по прошествии времени и ввиду консолидации демократии, такое условие больше не могло быть оправдано. Поэтому было сложно понять позицию Республики Молдова, которая позволяла лицам с множественным гражданством становиться депутатами парламента первых трех созывов, а теперь, спустя почти 17 лет, сочла, что наличие гражданства другого государства представляет собой серьезную опасность для Молдовы, и приравнивала двойное гражданство к измене. Власти Румынии утверждали, что цель обеспечить лояльность государству должна достигаться путем применения санкций к лицам, причиняющим вред национальным интересам, а не путем ограничения доступа лиц с множественным гражданством к некоторым государственным должностям.

152. Что касается соразмерности, власти Румынии снова указали на существование минимального европейского стандарта, который не обуславливает факт избрания в парламент наличием лишь одного гражданства. Кроме того, в опубликованных докладах Комиссии против

расизма и нетерпимости и Венецианской комиссии (см. выше §§ 45 и 51), которые, как демонстрирует Постановление Европейского Суда по делу «Штукатуров против Российской Федерации» (*Shtukaturov v. Russia*), жалоба № 44009/05¹, § 95, *ECHR* 2008, имеют важное значение для оценки Европейского Суда, поддерживается мнение о том, что имеется единый европейский стандарт по вопросам выборов. Такие доклады важны как из-за большой ценности выраженных в них мнений (мнений независимых экспертов в области права), так и из-за значения, которое им придают Европейский Суд и другие органы Совета Европы.

153. Власти Румынии сделали вывод, что Республика Молдова превысила свои пределы усмотрения в данной области. В этом отношении недостаточно было, чтобы у заявителя имелось право заявлять свою кандидатуру. Чтобы право было эффективным, он должен был иметь возможность занимать свое кресло депутата (ссылаясь на вышеупомянутое Решение Европейской Комиссии по правам человека по делу «М. против Соединенного Королевства»). Принятие Закона № 273 нарушало саму суть прав, гарантированных статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции, что делало эти права теоретическими и иллюзорными. В заключение власти Румынии предложили Европейскому Суду поддержать вывод Палаты о том, что имело место нарушение указанной статьи Конвенции.

С. МНЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА

1. Общие принципы

154. Европейский Суд последовательно подчеркивал важность статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции для построения эффективной демократии и, как следствие, его первоочередную важность для конвенционной системы. Европейский Суд в вышеупомянутом Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Юмак и Садак против Турции», § 105, повторил, что права, гарантированные статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции, имеют решающее значение для установления и поддержания оснований эффективной и выразительной демократии, подчиненной принципу верховенства закона. В Постановлении по делу «Матье-Моэн и Клерфайт против Бельгии» (*Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*) от 2 марта 1987 г., § 47, *Series A*, № 113, и в Постановлении по делу «Лингенс против Австрии» (*Lingens v. Austria*) от 8 июля 1986 г., §§ 41 и 42, *Series A*, № 103, Европейский Суд признал, что свободные выборы и свобода выражения мнения, и в особенности сво-

¹ См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2009. № 2 (примеч. редактора).

бода политической дискуссии, формировали основу любой демократии.

155. В судебной практике Европейского Суда проводилось различие между активным аспектом статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции, который касается права на участие в голосовании, и пассивным аспектом, а именно правом выдвигать свою кандидатуру на выборах (см. вышеупомянутое Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Жданок против Латвии», §§ 105 и 106. В настоящем деле затронут в основном последний аспект. Однако, как отмечено выше (см. § 108), запрещение лицам с множественным гражданством занимать должность депутата парламента могло также косвенно отразиться на порядке осуществления молдавскими избирателями своего права на участие в голосовании.

156. Что касается пассивного аспекта статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции, Европейский Суд подчеркнул значительную свободу, которой пользуются государства при установлении требований к кандидатам на выборах. В Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Жданок против Латвии» (*Ždanoka v. Latvia*) Европейский Суд в § 106 объяснил, что:

«хотя [данные требования] имеют общие корни в необходимости обеспечить независимость избранных представителей и свободу выбора избирателей, они варьируются в зависимости от исторических и политических факторов, специфических для каждого государства. Разнообразие ситуаций, предусмотренных в конституциях и избирательном законодательстве множества государств Совета Европы, демонстрирует разнообразие возможных подходов в этой области. Поэтому для целей применения статьи 3 любое избирательное законодательство следовало оценивать в свете политической эволюции соответствующей страны».

157. Аналогично в Постановлении Европейского Суда по делу «Подколзина против Латвии» (*Podkolzina v. Latvia*), жалоба № 46726/99, § 33, *ECtHR* 2002-II, Европейский Суд заметил, что для целей применения статьи 3 любое избирательное законодательство необходимо оценивать в свете политической эволюции соответствующей страны, так что характеристики, неприемлемые в контексте одной системы, могут быть оправданы в контексте другой. Однако Европейский Суд подчеркнул, что свобода усмотрения государства в этом отношении была ограничена обязанностью уважать фундаментальный принцип статьи 3 Протокола № 1, а именно «свободное выражение народом своего мнения при выборе законодателя» (см. также упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Матье-Моэн и Клерфайт против Бельгии», § 47, и Постановление Европейского Суда по делу «Мельниченко против Украины» (*Melnychenko v. Ukraine*), жалоба № 17707/02, § 55, *ECtHR* 2004-X).

158. При оценке пределов свободы усмотрения, предоставленной государствам, Европейский Суд в вышеупомянутом Постановлении по делу «Азиз против Кипра» в § 28 отметил, что:

«Хотя... государства пользуются значительной свободой усмотрения при установлении в своей конституционной системе правил, регулирующих парламентские выборы и формирование парламента, и... применимые критерии могут варьироваться в зависимости от исторических и политических факторов, присущих каждому государству, эти правила не должны отстранять некоторых лиц или группы лиц от участия в политической жизни страны и, в частности, лишать при выборе законодателя права, гарантированного Конвенцией и конституциями всех Договаривающихся Государств».

159. Применяя данные принципы, Европейский Суд счел в упомянутом выше Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Жданок против Латвии», §§ 119–135, что исторические соображения могут оправдать ограничения, наложенные на права, имеющие своим предназначением защиту целостности демократического процесса путем отстранения от него, в данном случае отдельных лиц, которые активно участвовали в попытках свергнуть только установленный демократический режим. Однако Европейский Суд предположил, что такие ограничения вряд ли были бы правомерными, если бы они применялись по прошествии многих лет, когда причины их применения и угрозы, которые они были призваны предотвратить, больше не имели значения. В дальнейшем в Постановлении по делу «Адамсон против Латвии» (*Ādamsons v. Latvia*) (§§ 123–128) Европейский Суд подчеркнул, что по прошествии времени общие ограничения избирательных прав всё труднее оправдать. Вместо этого следовало «индивидуализировать» меры, чтобы реагировать на реальную опасность, представляемую определенным отдельным лицом.

160. В Постановлении Большой Палаты по делу «Херст против Соединенного Королевства» (№ 2) (*Hirst v. United Kingdom* (№ 2), жалоба № 74025/01, § 62 *ECtHR* 2005-IX, Европейский Суд заметил в более общих выражениях, что любые условия, привязанные к правам, гарантированным статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции, должны отражать необходимость или не противоречить необходимости, поддерживать целостность и эффективность процедуры выборов, имеющей целью установление воли народа при помощи всеобщего голосования.

161. Наконец, несмотря на широкую свободу усмотрения, которой обладают государства в данной области, как неоднократно повторял Европейский Суд, в последней инстанции именно Европейский Суд определяет, были ли соблюдены требования статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции. В этом отношении Европейский Суд должен удов-

летвориться тем, что подобные условия не ограничивают рассматриваемые права настолько, что нарушается их суть, и утрачивается их эффективность, что они устанавливаются в правомерных целях, и что использованные средства не являются несоразмерными (см., например, упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Херст против Соединённого Королевства» (№ 2), § 62, и упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Юмак и Садак против Турции», § 109).

2. Применение общих принципов к настоящему делу

162. Европейский Суд напомнил, что он признал, что заявитель мог утверждать, что он являлся жертвой Закона № 273 (см. выше § 111). Далее Европейский Суд заметил, что на выборах в апреле 2009 года и в июле 2009 года заявитель был избран депутатом парламента (см. выше §§ 59 и 66). Для того, чтобы его мандат мог быть подтвержден Конституционным судом, заявителю пришлось инициировать процедуру отказа от румынского гражданства (см. выше §§ 60, 61 и 66). Соответственно, Европейский Суд счел, что имело место вмешательство в права заявителя, предусмотренные статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции. Такое вмешательство является нарушением, если оно не является правомерным, не преследует правомерную цель и не является соразмерным.

а. Правомерность

163. Европейский Суд заметил, что запрет лицам с множественным гражданством занимать должность депутата парламента был довольно четко сформулирован в Законе № 273. После принятия этот закон был опубликован в официальном издании. Таким образом, Европейский Суд был удовлетворен тем, что оспариваемое законодательство соответствовало требованию предсказуемости. Хотя, судя по всему, закон не соответствует статье 17 ЕКГ, которая является частью национальной правовой системы в соответствии с Конституцией Республики Молдова и превалирует над национальным законодательством (см. выше §§ 71–73), Европейский Суд не видел необходимости разрешать очевидный конфликт норм. Однако Европейский Суд собирался подробнее проанализировать влияние ЕКГ при рассмотрении вопроса о соразмерности примененной меры.

б. Правомерная цель

164. В отличие от статей 8, 9, 10 и 11 Конвенции, статья 3 Протокола № 1 к Конвенции сама не

содержит списка целей, которые могут быть признаны правомерными для целей указанной статьи. На несколько целей сослались власти Республики Молдова, пытаясь оправдать запрет, введенный законом № 273: обеспечение лояльности, защита независимости и существования государства и обеспечение безопасности государства. Европейский Суд заметил, что Конституционный суд признал целью, преследуемой введением запрета, обеспечение лояльности депутатов парламента государству и сделал вывод, что разрешение депутатам парламента иметь двойное гражданство противоречило бы конституционному принципу независимости мандата депутатов парламента, создавая опасность для государственного суверенитета, национальной безопасности и хранения государственной тайны (см. § 56). Заместитель министра юстиции, объясняя цель введения рассматриваемого законодательства, сказал, что может возникнуть конфликт интересов в случае, когда граждане Республики Молдова имеют политические и юридические обязанности перед другими государствами вследствие наличия у них второго гражданства (см. выше § 39).

165. Что касается цели обеспечения лояльности, понятия, упомянутого всеми сторонами в своих замечаниях, поданных в Европейский Суд (см. выше §§ 137, 144 и 151), Европейский Суд заметил, что «лояльность», упомянутая сторонами для обоснования введения запрета, нигде четко не определена, а стороны не объяснили содержание данного термина. Однако стороны, судя по всему, согласны с тем, что лояльность в данном контексте связана с существованием и независимостью государства, а также со всеми вопросами национальной безопасности. Клятва верности, приносимая молдавскими гражданами, которые приобретают гражданство в порядке натурализации или путем восстановления в гражданстве, указывает на необходимость соблюдать Конституцию Республики Молдова и другие законы и не предпринимать никаких действий, которые могли бы нанести ущерб интересам и территориальной целостности государства (см. выше § 76).

166. Европейский Суд в свою очередь хотел бы сразу разграничить лояльность государству и лояльность правительству. В то время как необходимость обеспечивать лояльность государству может составлять правомерную цель, которая оправдывает ограничение избирательных прав, лояльность правительству не может. В демократическом государстве, верном принципу верховенства закона и уважению фундаментальных прав и свобод, очевидно, что ролью депутатов парламента и, в частности, депутатов от оппозиционных партий является представление избирателей путем обеспечения подотчетности действующего правительства и оценки его деятельности. Далее, преследование иных, а временами диаметрально

противоположных целей не только приемлемо, но и необходимо для развития плюрализма и предоставления избирателям выбора, который отражал бы их политические пристрастия. Как ранее отмечал Европейский Суд, защита мнений и свободы их выражения является одной из целей свобод, гарантированных Конвенцией, в частности, статьями 10 и 11. Этот принцип тем более значим применительно к депутатам парламента, учитывая их существенную роль в обеспечении плюрализма и надлежащего функционирования демократии (см., что касается важности свободы выражения для политических партий в целом, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Рефах Партизи (Партия Благополучия) и другие против Турции» (*Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey*), жалобы №№ 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98, § 88, *ECHR* 2003-II).

167. Что касается того, какая лояльность государству требуется от депутатов парламента, Европейский Суд счел, что такая лояльность в принципе охватывает уважение Конституции страны, законодательства, институций, независимости и территориальной целостности. Однако понятие уважения в данном контексте должно быть ограничено требованием, что любое желание внести изменения в какие-либо из этих аспектов должно преследоваться в соответствии с законодательством государства. Любая другая позиция подорвала бы способность депутатов парламента представлять мнения своих избирателей, в частности меньшинств. Европейский Суд ранее подчеркивал, что не может быть оправданий созданию препятствий политической группе только лишь потому, что эта группа стремится к общественному обсуждению положения части населения государства и к участию в политической жизни нации с тем, чтобы найти в демократическом порядке решения, которые могли бы удовлетворить каждого. Точно так же в настоящем деле тот факт, что депутаты парламента с двойным гражданством могут преследовать политическую программу, которая некоторыми лицами признается не соответствующей существующим принципам и структуре молдавского государства, не означает, что имеет место нарушение принципов демократии. Фундаментальный аспект демократии состоит в том, что должны допускаться к предложению и обсуждению различные политические программы, даже если эти программы ставят под сомнение то, как государство организовано в настоящее время, при условии, что они не вредят самой демократии (см. Постановление Европейского Суда по делу «Социалистическая Партия и другие против Турции» (*Socialist Party and Others v. Turkey*) от 25 мая 1998 г., *Reports* 1998-III, §§ 45 и 47, и Постановление Европейского Суда по делу «Маноле и другие против Республики Молдова» (*Manole and Others v. Moldova*), жалоба № 13936/02, § 95, *ECHR* 2009).

168. Учитывая вышесказанное, Европейский Суд перешел к рассмотрению вопроса о том, действительно ли мера, примененная в настоящем деле, преследовала цель обеспечить лояльность государству, как утверждали власти Республики Молдова. В этом отношении Европейский Суд заметил, что Закон № 273 представлял собой третий элемент избирательной реформы, включавшей также повышение проходного порога и запрещение избирательных блоков (см. выше § 37). Все предложенные меры оказали негативное влияние на оппозицию, которая ранее с трудом набрала достаточно голосов, чтобы преодолеть порог, позволяющий войти в парламента, и смогла сделать это только путем создания избирательных блоков (см. выше §§ 31 и 33). Результаты выборов, состоявшихся в апреле 2009 года, на которых из 101 избранного депутата парламента 21 человек попал под действие Закона № 273, и все они были членами оппозиции (см. выше § 59), демонстрировали несоразмерность нового закона. Утверждение заявителя о том, что данный закон не распространялся на жителей Приднестровья, у многих из которых было российское гражданство, также добавляет озабоченности относительно истинной цели закона (однако, см. ниже § 187, в котором говорится о двусмысленности, окружающей данное исключение). Наконец, Суд счел существенным, что поправки были внесены менее чем за год до всеобщих выборов (см. выше § 44). После выборов, состоявшихся в апреле 2009 года, была принята очередная поправка в избирательное законодательство, которая снова была подвергнута критике со стороны оппозиционных партий, так как ее целью было улучшение перспектив правящей партии и ее политических союзников (см. выше § 63). В этом отношении Европейский Суд сослался на документ «Свод норм при проведении выборов. Руководящие принципы» Венецианской комиссии, в котором содержится предупреждение об опасности того, что частые изменения избирательного законодательства или изменения, принятые незадолго до выборов будут восприняты (правильно или нет) как попытка манипуляции избирательным законодательством в интересах правящей партии (см. выше § 86). Также существенно, что Мониторинговый комитет и Парламентская Ассамблея Совета Европы выразили обеспокоенность изменениями избирательного законодательства, которые, на их взгляд, ограничивали возможность политических сил эффективно участвовать в политическом процессе, тем самым ослабляя плюрализм (см. выше §§ 47, 49 и 50).

169. Когда государственные органы существенно ограничивают право выбирать или быть избранным и, в частности, когда такие изменения вводятся незадолго до того, как проводятся выборы, власти государства-ответчика должны предотвратить Европейскому Суду применимые доказа-

тельства, которые подтверждают их позицию относительно предполагаемой цели оспариваемой меры. Наконец, в случаях, аналогичных настоящему, когда мера оказала значительное негативное влияние на способность оппозиционной партии эффективно участвовать в политическом процессе, требование того, чтобы власти государства-ответчика предоставили доказательства, демонстрирующие, что поправки были введены по правомерным основаниям, еще более существенно. В настоящем деле власти Республики Молдова не имели возможности привести хотя бы один пример того, как депутат парламента с двойным гражданством продемонстрировал нелояльность государству Молдова. Помимо содержащихся в постановлении Конституционного суда кратких ссылок на движения, преследовавшие цель подрыва государственности Молдовы, было предоставлено очень мало объяснений того, зачем потребовались изменения избирательной политики. Кроме того, судя по всему, имеются доказательства того, что закон применялся не единообразно (см. выше § 144).

170. При данных обстоятельствах Европейский Суд не был всецело убежден, что целью примененной меры было обеспечить лояльность депутатов парламента государству. Однако не было необходимости делать заключение по данному вопросу, учитывая выводы, касающиеся соразмерности запрета (см. ниже). Соответственно, Суд оставил открытым вопрос о том, преследовал ли запрет лицам с множественным гражданством на занятие мест в парламенте правомерную цель.

с. Соразмерность

171. Прежде всего, Европейский Суд заметил, что очень немногие государства Совета Европы запрещают лицам с двумя гражданствами становиться депутатами парламента (см. выше § 87). Из трех государств, помимо Республики Молдова, в которых существует четкий запрет, два государства не позволяют своим гражданам иметь двойное гражданство в принципе. Далее, ни одно из трех государств не подписало под статьей 17 ЕКГ (см. выше § 89). Государства бывшей Югославии, большинство из которых имеет этнически разнообразное население, допускают двойное гражданство, по крайней мере, в некоторых случаях, но ни одно не запрещает лицам с множественным гражданством быть избранными в парламента (см. выше § 92).

172. Европейский Суд считал, что анализ практики государств – членов Совета Европы свидетельствует о консенсусе, что в случае, когда разрешается множественное гражданство, наличие более чем одного гражданства не может являться основанием для исключения возможности занимать должность депутата парламента, даже когда население этнически разнообразно, и число депутатов парламента

с множественным гражданством может быть высоко. Однако несмотря на данный консенсус, может быть оправдан отличный подход в случае, когда существуют специфические исторические или политические соображения, делающие необходимой более ограничительную практику.

173. Европейский Суд подчеркнул особое положение Республики Молдова, которая имеет потенциально высокую долю лиц с двойным гражданством и сравнительно недавно приобрела независимость. Европейский Суд считал, что в свете истории Молдавии (см. выше §§ 11–18), вероятно, мог иметься особый интерес в обеспечении того, чтобы после объявления независимости в 1991 году были приняты меры, ограничивающие любые угрозы независимости и безопасности молдавского государства с тем, чтобы обеспечить стабильность и формирование и укрепление хрупких демократических институтов. Европейский Суд отметил, что среди прочих государств региона запрет в Румынии, которая разрешает двойное гражданство, на то, чтобы лица с двойным гражданством занимали должность депутата парламента, был снят лишь в 2003 году. Болгария в настоящее время применяет такой же подход, что и Республика Молдова (см. выше § 87). Украина продолжает запрещать двойное гражданство (см. выше § 90). Запрет, введенный Законом № 273, должен оцениваться с учетом особого историко-политического контекста и широкой свободы усмотрения, которой пользуется государство (см. упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Жданок против Латвии», § 121). Соответственно, Европейский Суд не исключал, что непосредственно после провозглашения Молдавией Декларации о независимости в 1991 году запрет для лиц с множественным гражданством на вхождение в парламента мог быть оправдан.

174. Однако Европейский Суд считал существенным то, что запрет был введен в действие не в 1991, а в 2008 году, спустя 17 лет после провозглашения независимости Молдавией и спустя пять лет после либерализации законодательства, вследствие которой было разрешено двойное гражданство. При данных обстоятельствах Европейский Суд считал, что довод о том, что данная мера была необходима для защиты молдавского законодательства, институтов и национальной безопасности, звучит менее убедительно. Для того, чтобы недавнее введение общих ограничений избирательных прав было оправдано, должны быть представлены весьма убедительные основания. Но власти Республики Молдова не представили объяснений того, почему недавно возникли опасения относительно лояльности граждан с двойным гражданством и почему эти опасения не беспокоили, когда законодательство менялось впервые с тем, чтобы разрешить двойное гражданство. Власти Республики Молдова утверж-

дали, что число затронутых – примерно пятая часть состава парламента текущего созыва имеет или в процессе получения второго гражданства – достаточно для того, чтобы оправдать выбранную меру (см. выше § 140). Европейский Суд признал, что цифры внушительны. Однако он также подчеркнул, что большая часть населения также имеет двойное гражданство (см. выше §§ 26–28) и что эти граждане имеют право быть представленными депутатами в парламенте, которые отражают их чаяния и политические взгляды.

175. Далее Европейский Суд сослался на свое Постановление по делу «Адамсон против Латвии» (упомянутое выше, § 123), в котором он отметил, что по прошествии времени общие ограничения избирательных прав становится сложнее оправдать. В данном постановлении Европейский Суд подчеркнул необходимость «индивидуализации» мер, учета актуального поведения отдельных лиц, а не предполагаемой угрозы, представляемой группой лиц. В настоящем деле, по мнению Европейского Суда, имеются другие средства защиты законодательства, институтов и национальной безопасности Республики Молдова. Санкции за незаконное поведение или поведение, которое угрожает национальным интересам, скорее всего, будут иметь превентивный эффект, позволяя уменьшить определенную угрозу, исходящую от конкретного лица. Власти Республики Молдова не предположили, что проверка на допуск к конфиденциальным документам не является адекватной процедурой, обеспечивающей защиту конфиденциальной и тайной информации. Следовало отметить, что обе эти меры касались установления достоверной угрозы интересам государства при конкретных обстоятельствах на основе особой информации, а не спекуляциях на предположении, что все лица с двойным гражданством представляют опасность для национальной безопасности и независимости. Европейский Суд повторил, что данный подход предпочтителен в случае, когда непосредственная угроза демократии или независимости миновала (см. упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Адамсон против Латвии», § 125).

176. Далее, в любом случае историко-политические соображения следовало рассматривать в более широком контексте обязательств, которые Республики Молдова взяла на себя по собственной инициативе в соответствии с ЕКГ, рекомендациями и заключениями компетентных международных органов. В данном контексте правильно было бы рассмотреть возражение властей Республики Молдова *ratione materiae* (см. выше §§ 131 и 132). Европейский Суд подчеркнул, что он последовательно признавал, что он должен принимать во внимание применимые международные документы и доклады и, в частности, документы других органов Совета Европы, чтобы толковать гаран-

тии, предоставляемые Конвенцией, и устанавливать, имеется ли в конкретной области единый европейский стандарт. Европейскому Суду следует решать, какие международные документы и доклады существенны для него и насколько. Когда имеется единый стандарт, который не соблюло государство-ответчик, это может иметь важное значение для Европейского Суда, когда он толкует положения Конвенции в конкретных делах (см., *inter alia*, упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Демир и Байкара против Турции», §§ 85 и 86, и упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Штукатуров против Российской Федерации», § 95). В настоящем деле Европейский Суд счел, что положения ЕКГ, заключения и доклады Европейской Комиссии против расизма и нетерпимости и Венецианской комиссии (см. выше §§ 45 и 51), а также резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы (см. выше §§ 48–50) имели важное значение для оценки вопроса о том, был ли Закон № 273 соразмерен. В частности, ссылаясь на ЕКГ, Европейский Суд стремился рассмотреть не право заявителя на получение второго гражданства, а право государства-ответчика на введение ограничений в отношении права заявителя занимать свое место в парламенте после его избрания на том основании, что он имеет двойное гражданство, а также соответствие этих ограничений положениям статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции.

177. Что касается содержания этих докладов и комментариев, Европейский Суд заметил, что Венецианская комиссия, Европейская Комиссия против расизма и нетерпимости, Парламентская Ассамблея Совета Европы и Комитет по соблюдению обязательств были единодушны в критике указанного запрета (см. выше §§ 45–51). Были выражены опасения относительно дискриминационного характера Закона № 273, а также его влияния на способность ряда политических сил эффективно участвовать в политическом процессе. Далее Европейский Суд принял во внимание статью 17 ЕКГ и обязательство Республики Молдова на основании этой статьи обеспечивать, чтобы ее граждане, имеющие второе гражданство, имели такие же права и обязанности, что и все другие ее граждане (см. выше § 85).

178. Наконец, Европейский Суд напомнил, что любое ограничение избирательных прав не должно отстранять некоторых лиц или группы лиц от участия в политической жизни страны (см. выше § 158). В данном отношении Европейский Суд подчеркнул несоразмерный эффект закона для партий, которые во время его принятия были оппозиционными (см. выше § 168). Плюрализм и демократия должны быть основаны на диалоге и духе компромисса, что неизбежно влечет различные уступки со стороны отдельных лиц или групп лиц, кото-

рые необходимы для поддержания и продвижения идеалов и ценностей демократического общества (см. Постановление Европейского Суда по делу «Объединённая коммунистическая партия Турции и другие против Турции» (*United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*) от 30 января 1998 г., *Reports* 1998-I, § 45, и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Лейла Шахин против Турции» (*Leyla Şahin v. Turkey*), жалоба № 44774/98, § 108, *ECHR* 2005-XI). Для продвижения такого диалога и обмена мнениями, необходимого для эффективной демократии, важно обеспечить доступ к политической арене оппозиционных партий на условиях, позволяющих им представлять свой электорат, привлекать внимание к своим требованиям и защищать интересы избирателей (см. Постановление Европейского Суда по делу «Христианско-демократическая народная партия против Республики Молдова» (*Christian Democratic People's Party v. Moldova*), № 28793/02, § 67, *ECHR* 2006-II).

179. Европейский Суд должен особо внимательно анализировать любую меру, которая представляется принятой исключительно или главным образом во вред оппозиции, особенно когда характер этой меры таков, что она влияет на саму перспективу прихода к власти оппозиционных партий в какой-то момент в будущем. Ограничения такого рода уменьшают объем прав, гарантированных статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции, таким образом, что нарушается сама суть этих прав, и они утрачивают свою эффективность. Введение в настоящем деле запрета перед самыми выборами, когда процент голосов правящей партии снижался (см. выше §§ 31–44), также свидетельствует против соразмерности указанной меры.

180. В свете всех вышеуказанных факторов, несмотря на особый исторический и политический контекст развития Республики Молдова, Европейский Суд признал, что положения Закона № 273, не позволяющие депутатам с множественным гражданством заседать в парламенте, являются несоразмерными и нарушают статью 3 Протокола № 1 к Конвенции. Соответственно, возражение властей Республики Молдова *ratione materiae* подлежит отклонению.

III. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 14 КОНВЕНЦИИ, ВЗЯТОЙ ВО ВЗАИМОСВЯЗИ СО СТАТЬЕЙ 3 ПРОТОКОЛА № 1 К КОНВЕНЦИИ

A. ВЫВОДЫ ПАЛАТЫ

181. Палата сочла, что вопросы, затронутые в соответствии со статьей 14 Конвенции, касались тех же фактов, что были изучены при рассмотрении жалобы на нарушение статьи 3 Протокола № 1

к Конвенции. Соответственно, Палата сделала вывод, что отсутствовала необходимость рассматривать отдельно жалобу на нарушение статьи 14 Конвенции.

B. ПОЗИЦИИ СТОРОН

1. Власти Республики Молдова

182. Власти Республики Молдова утверждали, что пункт 3 статьи 21 Закона № 273 (см. выше § 80) не исключал жителей Приднестровья из сферы действия запрета на наличие у депутатов парламента множественного гражданства, но исключал из сферы действия закона приднестровские институции. Власти Республики Молдова согласились с выводом Палаты о том, что данная часть жалобы не затрагивает каких-либо новых обстоятельств.

2. Заявитель

183. Заявитель оспорил объяснение властей Республики Молдова относительно значения пункта 3 статьи 21 Закона № 273, объяснив, что текст закона говорил сам за себя и применялся к лицам, проживающим в Приднестровье, а не к выборам в приднестровские органы власти, которые в любом случае не были признаны властями Республики Молдова. Он утверждал, что, на его взгляд, могла быть заявлена отдельная жалоба на нарушение статьи 14 Конвенции, так как Закон № 273 прямо исключил из своей сферы действия граждан Республики Молдова, проживающих в Приднестровье, хотя ряд этих граждан имел также российское гражданство. Каких-либо оправданий подобного различия в обращении не имелось.

184. Заявитель просил Европейский Суд признать факт отдельного нарушения статьи 14 Конвенции, взятой во взаимосвязи со статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции.

3. Власти Румынии

185. Власти Румынии также не согласились с более ограничительным толкованием, которое власти Республики Молдова пытались дать пункту 3 статьи 21 Закона № 273, касавшемуся исключения для Приднестровья, и которое, на их взгляд, противоречило общим принципам толкования. Учитывая, что государство-ответчик не признало учреждения и органы, образованные в Приднестровье, оно не могло утверждать, что принятый в Молдове закон мог регулировать выборы в эти органы. Власти Румынии указали, что Европейская Комиссия против расизма и нетерпимости подвергла критике подобное различие как необоснованное (см. выше § 45), и предложили Европейскому Суду придать определенный

вес этому заключению (увязав с Постановлением Европейского Суда по делу «Кобзару против Румынии» (*Cobzaru v. Romania*) от 26 июля 2007 г., жалоба № 48254/99, §§ 49–50).

186. В заключение власти Румынии предложили Европейскому Суду признать, что имело место нарушение статьи 14 Конвенции, взятой во взаимосвязи со статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции.

С. МНЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА

187. Европейский Суд отметил, что имел место спор относительно правильного толкования пункта 3 статьи 21 Закона № 273, формулировка которого неясна. Европейский Суд счел, что оба толкования, предложенные сторонами, возможны. Не Европейскому Суду выносить решения по поводу правильности толкования законодательства государств – участников Конвенции, так как данный вопрос относится к ведению судов самих этих государств.

188. В настоящем деле в свете вывода о нарушении статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции Европейский Суд сделал вывод, что отсутствует необходимость рассматривать отдельно жалобу заявителя на нарушение статьи 14 Конвенции.

IV. ПРИМЕНЕНИЕ СТАТЬИ 41 КОНВЕНЦИИ

189. Статья 41 Конвенции гласит:

«Если Суд объявляет, что имело место нарушение Конвенции или Протоколов к ней, а внутреннее право Высокой Договаривающейся Стороны допускает возможность лишь частичного устранения последствий этого нарушения, Суд, в случае необходимости, присуждает справедливую компенсацию потерпевшей стороне».

А. УЩЕРБ

190. Заявитель не предъявил каких-либо требований о возмещении материального ущерба или морального вреда.

В. СУДЕБНЫЕ РАСХОДЫ И ИЗДЕРЖКИ

191. Заявитель представил подробное требование о возмещении судебных расходов в размере 5 021,83 евро, понесенных в ходе разбирательства в Большой Палате, в том числе расходов на посещение судебного слушания. Он представил подтверждающие документы. Заявитель требовал сумму в размере 8 881,83 евро, включая расходы, понесенные при рассмотрении дела в Палате Суда.

192. Власти Республики Молдова не прокомментировали требование заявителя о возмещении судебных расходов и издержек, представленное в Большую Палату.

193. Европейский Суд напомнил, что Палата присудила 3 860 евро заявителю в возмещение судебных расходов и издержек, понесенных в Палате. Подтверждающие документы были предоставлены в отношении судебных расходов и издержек, понесенных при рассмотрении дела в Большой Палате. Соответственно, Суд присуждает в полном объеме сумму, затребованную заявителем.

С. ПРОЦЕНТНАЯ СТАВКА ПРИ ПРОСРОЧКЕ ПЛАТЕЖЕЙ

194. Европейский Суд счел, что процентная ставка при просрочке платежей должна быть установлена в размере предельной годовой процентной ставки по займам Европейского центрального банка плюс три процента.

На основании изложенного Суд единогласно:

1) *приобщил* к рассмотрению жалобы по существу предварительное возражение властей Республики Молдова *ratione materiae* и *отклонил* его;

2) *отклонил* остальные предварительные возражения властей Республики Молдова;

3) *постановил*, что имело место нарушение статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции;

4) *постановил*, что отсутствовала необходимость отдельно рассматривать жалобу на нарушение статьи 14 Конвенции, взятой во взаимосвязи со статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции;

5) *постановил*, что:

(а) власти государства-ответчика обязаны в течение трех месяцев со дня вступления Постановления в силу выплатить заявителю 8 881,83 (восемь тысяч восемьсот восемьдесят один евро и 83 цента) плюс любые налоги, которые могут быть взысканы с данной суммы в отношении заявителя, в возмещение судебных расходов и издержек, при этом данная сумма подлежит конвертации в молдавские леи по курсу, установленному на день оплаты;

(b) по истечении указанного трехмесячного срока и до произведения окончательной выплаты на указанную сумму начисляется простой процент в размере предельной годовой кредитной ставки Европейского центрального банка, существующей на период невыплаты, плюс три процента.

Совершено на английском и французском языках и передано сторонам на открытом слушании во Дворце прав человека 27 апреля 2010 г.

Майкл О'БОЙЛ
Заместитель
Секретаря-Канцлера
Европейского Суда

Пер ЛОРЕНЦЕН
Председатель
Большой
Палаты Суда