

CONSIGLIO D'EUROPA
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

TERZA SEZIONE

ĀDAMSONS c. LETTONIA

(Ricorso n. 3669/03)

SENTENZA

STRASBURGO

24 giugno 2008

La presente sentenza diverrà definitiva alle condizioni stabilite dall'art. 44 § 2 della Convenzione. Può subire ritocchi di forma.

Nel caso Ādamsons c. Lettonia,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (terza sezione), riunita in una camera composta da:

Josep Casadevall, *presidente*,

Elisabet Fura-Sandström,

Corneliu Bîrsan,

Boštjan M. Zupančič,

Lech Garlicki, *giudice ad hoc*,

Alvina Gyulumyan,

Egbert Myjer, *giudici*,

e da Santiago Quesada, *cancelliere di sezione*,

Dopo avere deliberato in camera di consiglio il 27 maggio 2008,

Rende la seguente sentenza, adottata in tale ultima data:

PROCEDURA

1. Il caso trae origine da un ricorso (n. 3669/03) diretto contro la Repubblica della Lettonia con il quale un cittadino di questo Stato, Jānis Ādamsons («il ricorrente»), ha adito la Corte il 27 gennaio 2003 in base all'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).

2. Il ricorrente è rappresentato da U. Grūbe, avvocato del foro di Riga. Il Governo lettone («il Governo») è rappresentato dal suo agente, I. Reine.

3. Il ricorrente sostiene che il rifiuto da parte delle autorità lettoni di accettarne la candidatura alle elezioni legislative, sulla base del motivo che egli aveva prestato servizio nelle Forze sovietiche di controllo delle frontiere, sottoposte al KGB, costituiva una violazione dei diritti garantiti ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo n°1, sia considerato isolatamente sia in combinato disposto con l'articolo 14 della Convenzione.

4. Il 18 novembre 2003, il ricorso è stato comunicato al Governo.

5. In seguito alla astensione del giudice lettone Ineta Ziemele (articolo 28 § 3 del Regolamento di procedura della Corte), il Governo ha designato come sostituto (articolo 27 § 2 della Convenzione e articolo 29 § 1 del Regolamento di procedura della Corte) il giudice polacco Lech Garlicki.

6. L'11 gennaio 2007, la Corte ha deciso di applicare l'articolo 29 § 3 della Convenzione e di esaminare contemporaneamente sia la ricevibilità che il merito della controversia. Conseguentemente, tanto il ricorrente che il Governo hanno fornito le risposte relative alle domande supplementari sottoposte loro dalla Corte (articolo 54 § 2 del regolamento di procedura).

FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO

A. Il percorso personale del ricorrente

1. Il periodo sovietico

7. Il ricorrente è nato nel 1956 nel distretto di Preiļi (Lettonia), quando il territorio della Lettonia era parte dell'Unione Sovietica in quanto costituiva una delle quindici «repubbliche socialiste sovietiche» (cd. «RSS»). Nel 1975, il ricorrente lasciava la Lettonia per svolgere gli studi superiori presso la Scuola politico-militare di Kiev. Nel 1979, il ricorrente portava a termine il proprio ciclo di studi conseguendo il diploma di pilota della marina. Nello stesso anno, egli veniva reclutato, a titolo permanente, nelle Forze di controllo delle frontiere dell'URSS, un corpo militare che dipendeva direttamente dal Comitato per la sicurezza dello Stato (*Комитет государственной безопасности* in lingua russa, d'ora in avanti «il KGB»). Conseguentemente, il ricorrente veniva assegnato alla sezione dell'Estremo Oriente (del Pacifico) delle Forze di controllo delle frontiere. Sempre nel 1979 il ricorrente aderiva al Partito comunista dell'Unione sovietica (il cd. «PCUS»).

8. Dall'ottobre 1979 fino all'agosto 1981, il ricorrente prestava servizio, con il grado di aspirante ufficiale (*мичман* in lingua russa), presso l'unità politica delle Forze di controllo delle frontiere della regione della Sakhaline. Nell'agosto 1981, il comandante della regione del Pacifico delle Forze di controllo delle frontiere, gli assegnava l'incarico di assistente del capo del servizio politico della sua unità militare, sita a Malokourilsk (regione della Sakhaline). Al ricorrente veniva affidato l'incarico di gestire le relazioni con il Komsomol (la gioventù comunista). Poco dopo, il ricorrente otteneva il grado di sottotenente, e poi quello di tenente (rispettivamente, *младший лейтенант* e *лейтенант*).

9. Con un ordine del 27 giugno 1984, il ricorrente veniva promosso dal KGB al grado di tenente di vascello (*капитан-лейтенант*). Nel febbraio 1985, poi, veniva nominato sostituto capitano, incaricato di questioni politiche. Per un periodo di dieci mesi, nel 1986, il ricorrente prese parte ad un corso speciale organizzato dal ministero della Difesa dell'URSS, alla conclusione del quale gli venne rilasciato il brevetto di comandante di fregata antisottomarini. Nel 1987, il ricorrente otteneva il grado di capitano.

10. Con decisione del 31 luglio 1987, il KGB promuoveva il ricorrente al grado di capitano di corvetta (*капитан третьего ранга*). Il 30 ottobre

1990, il ricorrente veniva nominato assistente capo della regione con il compito di informazioni militari. In tutto questo periodo il ricorrente era rimasto sempre assegnato alla base di Malokourilsk. A detta del ricorrente, i suoi compiti principali riguardavano, tra le altre cose, la protezione della zona economica esclusiva dell'URSS, la lotta contro il contrabbando e la pesca illegale, il controllo ecologico della regione marittima in questione.

11. Nel 1989, il ricorrente decideva di propria iniziativa di lasciare il PCUS.

12. Il 4 maggio 1990, il Consiglio supremo della RSS della Lettonia adottava la Dichiarazione sul ristabilimento dell'indipendenza della Repubblica di Lettonia, che dichiarava illegittima e nulla l'incorporazione della Lettonia nell'URSS, e che provvedeva a restituire forza di legge alle disposizioni fondamentali della Costituzione lettone (*Satversme*) del 1922. Il paragrafo 5 di tale Dichiarazione instaurava un periodo di transizione finalizzato alla graduale restaurazione della sovranità dello Stato che procedeva di pari passo con la progressiva rottura delle relazioni istituzionali con l'URSS. Durante questo periodo, diverse disposizioni della Costituzione della «RSS di Lettonia» sono rimaste in vigore.

13. Il 21 agosto 1991, il Consiglio supremo lettone adottava una legge costituzionale avente ad oggetto la forma di stato della Repubblica di Lettonia e che proclamava l'indipendenza assoluta ed immediata del paese. Il paragrafo 5 della Dichiarazione del 4 maggio 1990, relativo al periodo transitorio, veniva abrogato.

14. Il 23 settembre 1991, il ricorrente veniva nominato capo aggiunto di una unità militare sita a Nakhodka (Territorio marittimo, Estremo Oriente). Il primo ottobre 1991 il KGB promuoveva il ricorrente al grado di capitano di fregata (*капитан второго ранга*).

15. Nel dicembre 1991, l'unione sovietica cessava di esistere. Le forze armate e gli organismi di sicurezza sovietici passarono sotto la giurisdizione della Federazione Russa.

2. Le attività del ricorrente in seguito al suo ritorno in Lettonia

16. Il 6 giugno 1992, il ricorrente veniva congedato su sua richiesta. Dopodiché egli faceva ritorno in Lettonia. Secondo l'interessato, in effetti, egli aveva ricevuto un invito personale da parte del Primo Ministro lettone in carica all'epoca, che gli aveva proposto di entrare a far parte dell'armata lettone che nel frattempo era stata nuovamente ricostituita, il Governo contesta tale affermazione.

17. Il 16 giugno 1992, il ricorrente depositava domanda come volontario presso il Ministero della Difesa per arruolarsi nella marina nazionale per un periodo di dieci anni con il grado di ufficiale superiore. Nello stesso giorno, il Ministro accoglieva la domanda. Nel novembre 1992, dopo la conclusione del periodo di prova, il ricorrente veniva arruolato definitivamente nella marina lettone. Il 3 marzo 1993, il ricorrente prestò giuramento. Il 2 giugno

1993, diventava vice comandante della marina. Il 14 aprile 1994 il ricorrente fu assegnato all'incarico di comandante in capo delle Forze di controllo delle frontiere (*Robežsardze*) della Lettonia.

18. In seguito alla fiducia ottenuta dinanzi al Parlamento lettone, il 10 novembre 1994, il ricorrente diventava ministro dell'Interno, e metteva fine alla sua carriera militare. Nel marzo del 1995, il ricorrente aderiva al partito *Latvijas ceļš* («La via lettone»), il partito politico liberale più importante dell'epoca e largamente di maggioranza nel Governo.

19. Il 30 settembre ed il 1 ottobre 1995, in Lettonia furono celebrate le elezioni legislative. I cittadini furono chiamati ad eleggere la sesta assemblea legislativa (le prime quattro erano state elette dal 1922 al 1934 e la quinta dal 1993 al 1995). In quell'occasione, il ricorrente decideva di candidarsi nella lista *Latvijas ceļš*. Il 19 luglio 1995, il ricorrente depositava presso la Commissione elettorale centrale una dichiarazione scritta in cui dichiarava che non esistevano incompatibilità tali da renderlo inleggibile secondo la legge. Successivamente, il presidente della Commissione elettorale centrale richiedeva al Centro di documentazione sulle conseguenze del totalitarismo (*Totalitārisma seku dokumentēšanas centrs*) di verificare, per tutti i candidati di tale lista, se costoro avessero collaborato nel passato con il KGB. Con lettera del 1 agosto 1995, il direttore del Centro rispondeva che dagli archivi custoditi presso tale organismo risultava che tra tutte le persone figuranti sulla lista di candidati, una sola persona, un certo Sig. E.I., aveva collaborato con il KGB.

20. Eletto nella circoscrizione di Vidzeme, il ricorrente entrava a far parte del gruppo parlamentare del partito *Latvijas ceļš*. Nell'ottobre e nel novembre 1995, il ricorrente veniva proposto come ministro dell'interno in due formazioni governative presentate al Parlamento per la mozione di fiducia; tuttavia, nessuno dei due governi ottenne la fiducia. Il 22 dicembre 1995, pertanto, il mandato ministeriale del ricorrente ebbe termine.

21. Nel frattempo, poco dopo le elezioni del 1995, il Centro di documentazione sulle conseguenze del totalitarismo indirizzava alla commissione giuridica del Parlamento una richiesta di parere finalizzata a chiarire se il servizio prestato nelle Forze di controllo delle frontiere dell'URSS poteva essere assimilato al servizio presso il KGB. La commissione non forniva risposta.

22. Nel settembre del 1996, il ricorrente usciva dal partito *Latvijas ceļš* e dal relativo gruppo parlamentare per entrare nel gruppo dei deputati indipendenti. Poco dopo, il ricorrente aderiva al Partito social-democratico operaio della Lettonia (*Latvijas Sociāldemokrātiskā strādnieku partija*), di cui divenne il vice presidente.

23. Nel settembre 1997, il ricorrente veniva nominato vice presidente di una commissione parlamentare d'inchiesta incaricata di accertare eventuali irregolarità nel funzionamento di certe grandi imprese pubbliche. Nel maggio 1998, il ricorrente diventava presidente di una sotto-commissione,

istituita nell'ambito della precedente commissione, allo scopo di accertare l'eventuale coinvolgimento del Primo ministro in carica a quell'epoca in episodi di corruzione.

24. Alle elezioni legislative seguenti, quelle della settima legislatura, che si svolsero il 3 ottobre 1998, il ricorrente decideva di candidarsi nella lista dell'Unione dei social-democratici lettoni (*Latvijas sociāldemokrātu apvienība*). A tal fine, il ricorrente depositava nuovamente alla Commissione elettorale centrale una dichiarazione scritta in cui dichiarava che non esistevano incompatibilità tali da renderlo ineleggibile. Il ricorrente veniva eletto nuovamente nella circoscrizione di Vidzeme, ed entrava a far parte, per tutta la durata del suo mandato, del gruppo parlamentare dell'Unione dei social-democratici che, nel maggio 1999, cambiava nome in gruppo del Partito social-democratico operaio di Lettonia; questo gruppo era all'opposizione.

25. Nel corso del periodo intercorrente tra il mese di ottobre 1998 ed il mese di agosto 1999, il ricorrente fu presidente della commissione Difesa e affari Interni del Parlamento. Inoltre, nel novembre 1998, il Parlamento lo nominò delegato presso l'Assemblea Baltica organismo internazionale che è composto dai delegati dei parlamenti dei tre Stati baltici.

26. Nel corso del 1999, la polizia lettone effettuava una serie di perquisizioni e di arresti nell'ambito di alcune indagini penali relative a dei casi di pedofilia, di pornografia infantile e di traffico di essere umani. Le informazioni raccolte nel corso di queste operazioni lasciavano supporre che alcuni alti rappresentanti delle istituzioni statali potevano essere coinvolti nelle suddette violazioni. Con una decisione del 7 ottobre 1999, il Parlamento costituiva una commissione nazionale d'inchiesta incaricata di accertare “gli eventuali legami di rappresentanti di istituzioni pubbliche e private con il crimine di pedofilia”. Il ricorrente veniva eletto presidente di questa commissione.

27. Nel corso della seduta plenaria del Parlamento del 17 febbraio 2000, il ricorrente, prendeva la parola in qualità di presidente della commissione di inchiesta, e dichiarava che nel corso dell'inchiesta «erano emersi i nomi di diversi altri rappresentanti delle istituzioni statali» che erano stati associati a crimini collegati alla pedofilia. Il ricorrente citava in particolare il Primo ministro, il ministro della giustizia e diverse altre persone. Queste dichiarazioni destabilizzarono la vita politica del Paese per diversi mesi; tuttavia le indagini condotte non riuscirono mai a provare un qualsiasi legame tra le persone indicate e la rete di pedofili.

28. In seguito alle dichiarazioni rese in Assemblea dal ricorrente, la Procura generale della Repubblica (*Ģenerālprokuratūra*) decideva di aprire un fascicolo penale con l'accusa di diffamazione aggravata. Nell'agosto 2000, il procuratore generale della Repubblica depositava al Parlamento istanza di revoca della immunità parlamentare del ricorrente al fine di

poterlo imputare formalmente. Con voto del 7 settembre 2000, il Parlamento respingeva l'istanza.

29. Nell'ottobre del 2001, il ricorrente veniva eletto vice-presidente del Partito social-democratico operari della Lettonia.

B. La procedura relativa all'ineleggibilità del ricorrente

1. La collaborazione del ricorrente con il KGB

30. Nel luglio 1998, l'ufficio del Parlamento rivolgeva al Centro di documentazione sulle conseguenze del totalitarismo la richiesta di verificare se il ricorrente avesse collaborato nel passato con il KGB. Il Centro rispondeva che, alla luce dei documenti forniti dal quartier generale delle forze armate, e considerata la struttura del KGB, il ricorrente avrebbe dovuto essere considerato come un vecchio agente (*štata darbinieks*) di quest'ultimo.

31. Il 28 luglio 1998, l'ufficio del Parlamento si rivolgeva alla procura generale affinché venisse accertata l'eventuale collaborazione del ricorrente con il KGB. Il 24 settembre 1998 la procura rilasciava un parere secondo cui il ricorrente doveva essere considerato un agente del KGB. Conseguentemente, l'ufficio del Parlamento adiva il tribunale di prima istanza del distretto di Zemgale della città di Riga, e richiedeva di constatare ufficialmente questo fatto. La richiesta in questione si basava sulla legge del 19 maggio 1994 riguardante la conservazione e l'utilizzazione dei documenti dell'ex comitato per sicurezza dello Stato e sull'accertamento della collaborazione con il KGB (cfr. il paragrafo 72, più avanti). Tuttavia il tribunale rifiutava di aprire la procedura in questione e decideva di rinviare il dossier alla procura per ulteriori accertamenti. La procura, allora, decideva di rivolgersi al consolato della ambasciata della Federazione Russa a Riga che, secondo il Governo, era in possesso del fascicolo personale del ricorrente in quanto militare russo in pensione. Con lettera del 13 novembre 1998, il consolato rifiutava di fornire alla procura una copia del fascicolo.

32. Il 3 novembre 1998, la commissione mandati e richieste (*Mandātu un iesniegumu komisija*) della settima legislatura teneva la sua prima riunione. Alla conclusione di tale riunione la commissione raccomandava all'assemblea plenaria del Parlamento di confermare i mandati di tutti i deputati eletti incluso quello del ricorrente. In effetti, in relazione alla posizione di quest'ultimo, la commissione decideva di attendere il risultato dell'inchiesta processuale, dal momento che solo il risultato di una procedura giudiziaria poteva essere utilizzata come base giuridica per annullare un mandato parlamentare.

33. Dopo aver completato il fascicolo dell'inchiesta, la procura lo trasmetteva nuovamente al tribunale che con una ordinanza del 20

novembre 1998, decideva nuovamente di rinviarlo indietro per l'acquisizione di ulteriori informazioni. Contro l'ordinanza in questione, la procura decideva di fare appello dinanzi alla corte regionale di Riga che il 17 marzo 1999, decideva di procedere all'annullamento della stessa e intimava al tribunale di esaminare il fascicolo nel merito.

34. Nel frattempo, la procura generale lettone indirizzava alla procura generale russa una richiesta formale basata sull'accordo bilaterale in materia di cooperazione giuridica; tale richiesta era destinata ad ottenere i documenti relativi alla carriera del ricorrente in seno alle Forze sovietiche di controllo delle frontiere. L'8 marzo 1999, il tribunale militare della Federazione russa accoglieva l'istanza di accesso ai documenti.

35. Il tribunale del distretto di Zemgale procedeva all'esame del caso nel corso dell'udienza del 3 marzo 2000. Nel corso di tale udienza il ricorrente contestava le posizioni della procura. In primo luogo, il ricorrente osservava di non aver mai tenuto nascosto di aver operato come agente delle Forze di controllo delle frontiere dell'URSS. In secondo luogo, il ricorrente pur ammettendo che tali Forze erano sottoposte alla supervisione del KGB, sottolineava che non erano parte integrante dello stesso. Inoltre, il ricorrente evidenziava che i compiti ed i doveri principali a lui assegnati erano definiti da una serie di atti legislativi adottati dal Consiglio Supremo dell'Unione Sovietica, e riguardavano, tra le altre cose, la frontiera marittima, la piattaforma continentale, la zona economica esclusiva. Per quanto riguardava i regolamenti e le istruzioni del KGB che erano citati dalla procura, questi erano semplicemente non applicabili nei suoi confronti.

36. Il ricorrente, inoltre, ammetteva che i gradi di tenente di vascello, capitano di corvetta e capitano di fregata, gli erano stati conferiti direttamente dal KGB. Tuttavia, secondo il ricorrente, tale fatto era del tutto privo di significato nella fattispecie in esame in quanto nell'URSS esistevano diciassette differenti organi competenti all'assegnazione dei gradi e delle onorificenze militari. Il ricorrente citava analogamente l'articolo 4 della legge sovietica sul servizio militare obbligatorio, in base alla quale le Forze di controllo delle frontiere costituivano parte integrante delle Forze armate. Il ricorrente, inoltre, depositava una copia del certificato di congedo (*отпускной билет* in lingua russa) rilasciato il 17 giugno 1992 che lo assegnava «ai riservisti delle forze armate dell'URSS» (*sic*).

37. Il ricorrente, infine, sottolineava che le leggi sovietiche dell'epoca non gli conferivano alcun reale potere in materia di raccolta di informazioni e di inchiesta. Egli concludeva, pertanto, che non poteva essere considerato un «agente del KGB» nel senso che gli autori della legge del 19 maggio 1994 avevano voluto attribuire a tale espressione. Il ricorrente, quindi, invitava il tribunale a respingere la richiesta della procura.

38. Con sentenza del 3 marzo 2000, il tribunale decideva sulla questione. Dopo aver interrogato quattro ex ufficiali del KGB e dopo aver esaminato

un gran numero di prove documentali, il tribunale si pronunciava nei termini seguenti:

«(...) Dalla copia del certificato rilasciato al Sig. Jānis Ādamsons il 12 marzo 1981 dall'unità militare n° 1454, risulta che Jānis Ādamsons è stato promosso al grado di tenente di vascello – per ordine del KGB dell'URSS del 27 giugno 1984 (...), al grado di capitano di corvetta – per ordine del KGB dell'URSS del 1 ottobre 1987 (...), al grado di capitano di fregata – per ordine del KGB dell'URSS del 1 ottobre 1991 (...). Inoltre, risulta dalla copia del certificato depositato agli atti dallo stesso Sig. Jānis Ādamsons che questi è stato assegnato ai posti [che ha occupato] per ordini disposti dai capi delle unità strutturali del KGB dell'URSS. (...) Questi fatti sono stati confermati in corso di udienza dal diretto interessato, [sarebbe a dire] Jānis Ādamsons.

(...)

Conformemente a quanto indicato nelle parti rilevanti del fascicolo, il 28 marzo 1957, il consiglio dei ministri dell'URSS aveva adottato il regolamento n°328-159 [ai sensi del quale] la protezione delle frontiere dell'Unione sovietica veniva trasferita al comitato per la sicurezza dello Stato del consiglio dei ministri; conformemente a siffatto regolamento, il 2 aprile 1957, il ministro dell'Interno dell'URSS ed il presidente del comitato per la sicurezza dello Stato del consiglio dei ministri avevano emanato un decreto in base al quale le Forze di controllo delle Frontiere erano poste sotto il controllo del comitato per la sicurezza dello Stato (...).

Risulta dalla decisione (...) del comitato per la sicurezza dello Stato dell'URSS del 23 giugno 1973, promulgata con decreto (...) del presidente del [KGB], I. Andropov, del 5 settembre 1973, che le Forze di controllo delle frontiere costituivano in primo luogo una forza di čekisti, destinata ad assicurare la sicurezza dello Stato in aree particolarmente importanti attraverso la realizzazione di un lavoro di intelligence e di contro-spionaggio nelle regioni confinanti con gli Stati capitalisti e con la Repubblica Popolare Cinese » (...).

Risulta dalla risposta rilasciata il 17 marzo 1999 dalla procura militare del Servizio di controllo delle frontiere della Federazione Russa che le unità militari (...), alle quali Jānis Ādamsons era stato assegnato che queste costituivano parte integrante delle Forze di controllo delle frontiere del KGB dell'URSS (...).

(...)

(...) Il tribunale giunge, pertanto, alla conclusione che Jānis Ādamsons è stato un agente delle Forze di controllo delle frontiere del comitato per la sicurezza dello Stato dell'URSS. (...)»

39. In base al dispositivo della summenzionata sentenza, le parti potevano depositare appello contro la decisione del tribunale dinanzi alla corte regionale di Riga nei termini previsti dalla legge. Il 13 marzo 2000 il ricorrente depositava un ricorso che, tuttavia, ritirava tre giorni più tardi, il 15 marzo. La sentenza, quindi, passava in giudicato. Il 17 marzo 2000, il ricorrente trasmetteva alla commissione una copia dei mandati e delle richieste del Parlamento.

2. Il tentativo di annullamento del mandato parlamentare del ricorrente

40. Il 4 aprile 2000, dieci deputati depositavano un progetto di decisione che annullava il mandato di deputato del ricorrente. Nella nota esplicativa allegata al progetto di decisione, gli autori della proposta ricordavano, in particolare, che l'articolo 5 § 5 della legge sulle elezioni legislative (cfr. paragrafo 70, più in avanti) dichiarava come ineleggibili le persone che avevano avuto un passato di agenti di organismi di sicurezza pubblica e di intelligence e di controspionaggio dell'ex URSS. Ebbene, secondo costoro, tale era la situazione del ricorrente.

41. L'11 aprile 2000 la commissione dei mandati e delle richieste rilasciava un parere contrario al progetto di decisione che era stato presentato. Più in particolare, secondo la commissione:

«(...) il tribunale non ha constatato affatto che il Sig. Jānis Ādamsons è stato «agente degli organismi di sicurezza di intelligence o di controspionaggio dell'URSS, della RSS di Lettonia o di un altro Stato»; il tribunale, al contrario, ha constatato che l'interessato è stato «agente delle Forze di controllo delle frontiere del comitato per la sicurezza dello Stato» dell'URSS.

Conformemente a quanto previsto dall'articolo 4 della legge sovietica del 12 ottobre 1967 relativa al servizio militare obbligatorio, «le forze armate dell'URSS comprendevano l'armata sovietica, la marina, le Forze di controllo delle frontiere e l'armata degli interni». Le Forze di controllo delle frontiere del KGB dell'URSS erano parte delle forze armate dell'URSS; Jānis Ādamsons è stato chiamato a svolgere il suo servizio militare all'interno delle forze armate dell'URSS; ha svolto i suoi studi in una struttura riservata agli ufficiali delle forze armate dell'URSS; il suo primo grado di ufficiale gli è stato conferito in base ad un ordine del ministro della Difesa dell'URSS; dopo il servizio militare costui è stato assegnato ai riservisti delle forze armate.

La commissione è del parere che, nella legge sulle elezioni legislative e nelle altre leggi, il legislatore non abbia voluto affatto restringere la partecipazione dei soldati e degli ufficiali delle forze armate dell'URSS agli organi di potere e a quelli amministrativi della Repubblica indipendente di Lettonia; il fatto che attualmente ex soldati e ex ufficiali delle Forze di controllo delle frontiere dell'URSS partecipino alle istituzioni pubbliche centrali e locali della Repubblica di Lettonia, ne è una testimonianza.

La commissione ritiene che la restrizione imposta dal legislatore relativamente alla partecipazione al Parlamento riguardi esclusivamente i servizi di sicurezza pubblica, i servizi di intelligence e quelli di controspionaggio, e che tale restrizione debba essere rilevata in modo conforme alla legge, così come conformemente alla legge deve essere rilevato il fatto che una persona abbia agito nelle vesti di agente di un siffatto organo.

La commissione ritiene che il progetto di decisione (...) depositato è incompatibile con l'articolo 1 della Costituzione, secondo cui «la Lettonia è una repubblica indipendente e democratica»; ebbene, la nozione di democrazia implica anche il principio di lealtà. Il fatto che Jānis Ādamsons abbia servito nelle Forze di controllo

delle frontiere del KGB dell'URSS era fatto notorio sia prima della sua nomina (...) come ministro degli Interni, sia prima delle elezioni della sesta legislatura e della sua carriera parlamentare; ora, nessuna obiezione di diritto è mai stata sollevata dinanzi alla Commissione elettorale centrale o alla commissione dei mandati e delle richieste.

Allo stesso modo, la commissione è del parere che il progetto di decisione sia incompatibile con l'articolo 18 della Costituzione, che stabilisce che «spetta al Parlamento verificare i mandati dei suoi membri». La commissione dei mandati e delle richieste della sesta e della settima legislatura hanno verificato i mandati dei loro membri, e nessuna obiezione è mai stata formulata da parte dei partiti, dei gruppi parlamentari o di deputati del Parlamento contro uno qualsiasi dei deputati eletti. La commissione ha sempre confermato i mandati di tutti i deputati, incluso quello di Jānis Ādamsons, e tali mandati hanno acquisito forza giuridica (...)»

42. Il progetto di decisione in questione, unitamente al summenzionato parere della commissione in allegato, fu presentato all'assemblea plenaria del Parlamento il 13 aprile 2000. Con una maggioranza di cinquanta voti contro trentaquattro, con sette astenuti, il Parlamento rifiutava di inscrivere il progetto all'ordine del giorno e di darvi seguito. Conseguentemente, il ricorrente conservava il suo mandato di deputato sino alla fine della settima legislatura, sarebbe a dire fino al 5 novembre 2002.

3. La radiazione del ricorrente dalla lista elettorale del suo partito

43. Le elezioni legislative seguenti, quelle dell'ottava legislatura, ebbero luogo il 5 ottobre 2002. Il ricorrente decideva di candidarsi nella lista del Partito social-democratico operaio della Lettonia, lista che veniva depositata e registrata presso la Commissione elettorale centrale.

44. Con decisione del 7 agosto 2002, la Commissione elettorale centrale, rinviando alle disposizioni dell'articolo 5 § 5 della legge sulle elezioni legislative, decideva di radiare il ricorrente dalla lista.

45. Il ricorrente depositava presso il tribunale distrettuale Centrale di Riga un ricorso destinato ad ottenere l'annullamento di tale decisione. Nell'atto di costituzione, il ricorrente sottolineava l'illegalità della sua radiazione; secondo costui, infatti, l'articolo 5 § 5 succitato non poteva ricevere applicazione al suo caso. Il ricorrente ammetteva che la decisione adottata poteva in qualche modo giustificarsi in base alla sentenza del tribunale distrettuale di Zemgale del 3 marzo 2000; tuttavia, faceva presente che la sentenza *de qua* non aveva affatto accertato che egli fosse stato un «ex agente del KGB», bensì essa si era limitata a stabilire che egli era stato un «ex agente delle Forze di controllo delle frontiere del KGB». Relativamente a siffatto aspetto, il ricorrente faceva ricorso ad un ragionamento simile a quello svolto dalla commissione dei mandati e delle richieste del Parlamento nel parere dell'11 aprile 2000. Il ricorrente concludeva, pertanto, che la Commissione elettorale centrale aveva provveduto, illegittimamente, ad una interpretazione estensiva di una limitazione prevista dalla legge. Inoltre, egli aggiungeva che attraverso il

voto del 13 aprile 2000 il Parlamento si era già pronunciato circa la validità del suo mandato e che il tribunale aveva l'obbligo di rispettare tale decisione. In effetti, secondo il ricorrente, la situazione in cui era venuto a trovarsi era illogica: egli possedeva un valido mandato relativo alla settima legislatura, ciononostante si vedeva rifiutare l'accesso alla ottava legislatura per delle ragioni che avrebbero dovuto normalmente condurre all'annullamento immediato del suo mandato.

46. Con sentenza del 20 agosto 2002 il tribunale respingeva il ricorso. Il tribunale osservava, infatti, che la sua competenza era limitata esclusivamente a verificare se la decisione incriminata resa dalla Commissione elettorale fosse affetta da vizi oppure no. Al contrario non spettava al tribunale dire se il ricorrente era stato effettivamente un agente del KGB, fatto questo che era stato già stabilito dalla sentenza del 3 marzo 2000 e passata poi in giudicato. Quanto all'eccezione relativa alla differenza tra un «agente del KGB» e un «agente delle Forze di controllo delle frontiere del KGB», il tribunale non provvedeva ad esaminarla. Quanto all'eccezione avanzata dal ricorrente e relativa al fatto che egli possedeva già un mandato di deputato valido, e che tale mandato era stato confermato dal Parlamento, il tribunale la riteneva priva di rilevanza sul merito della questione.

47. La sentenza del tribunale divenne effettiva al momento stesso della sua pronuncia. Tuttavia, qualche giorno dopo, il presidente del dipartimento degli affari civili del senato della Corte Suprema depositava contro la sentenza una opposizione di terzi (*protests*). Egli eccepiva che il tribunale aveva effettuato senza alcun fondamento una interpretazione di una decisione resa da un'altra giurisdizione, e cioè la sentenza del 3 marzo 2000.

48. Con sentenza definitiva del 9 novembre 2002, il senato riunito in una formazione allargata di sette membri, rigettava l'opposizione del suo presidente e confermava la sentenza contestata con le seguenti parole:

«(...) secondo l'atto di opposizione di terzi, l'articolo 5 § 5 della legge sulle elezioni legislative pone divieto alle persone che sono o sono stati agenti degli organi di sicurezza pubblica, di intelligence, o di controspionaggio dell'URSS, della RSS della Lettonia o di uno Stato straniero, di candidarsi alle elezioni legislative e di essere elette al Parlamento, tuttavia il legislatore non ha chiarito quali sono le persone che devono essere considerate degli «agenti» ai sensi di tale legge.

Nel radiare il Sig. Jānis Ādamsons dalla lista elettorale, la Commissione elettorale centrale ha accertato che erano applicabili in questo caso le restrizioni previste dalla legge e il tribunale distrettuale Centrale di Riga ha riconosciuto che tale impostazione era corretta. Il tribunale ha, dunque, fornito una interpretazione della legge in questione. Orbene, l'interpretazione e l'applicazione della legge rientrano nella competenza dei tribunali. Allorquando un organismo giurisdizionale nell'interpretare una legge risolve una questione di diritto, tale fatto non può certo costituire il fondamento per l'annullamento della sentenza; al contrario esso indica proprio che il tribunale ha svolto correttamente la sua funzione di esaminare il merito della questione (...).

(...)

Il senato non può condividere la tesi secondo cui non sarebbe pertinente il rinvio fatto dal tribunale distrettuale Centrale di Riga alla sentenza resa il 3 marzo 2000 dal tribunale di Zemgale. Il senato ritiene che la decisione del tribunale distrettuale di Zemgale costituisca senz'altro un valido fondamento per il rigetto del ricorso in quanto essa ha accertato che Jānis Ādamsons oltre ad aver svolto la funzione di agente delle Forze di controllo delle frontiere del [KGB] ha operato anche in qualità di capo settore aggiunto incaricato di questioni di intelligence. Tale situazione di fatto rientra nella fattispecie prevista dall'articolo 5 § 5 della legge sulle elezioni legislative (...). (...) La tesi (...) secondo la quale il tribunale distrettuale di Zemgale nel decidere il caso non avrebbe accolto la tesi della procura, e cioè l'esistenza di una collaborazione con il comitato per la sicurezza dello Stato, è priva di ogni fondamento. Il fatto di occupare un posto relativo a funzioni di intelligence costituisce una delle forme di collaborazione con i servizi di intelligence del KGB; tale constatazione corrisponde alla formula utilizzata dall'articolo 5 § 5 della legge sulle elezioni legislative riguardante le limitazioni al diritto di elettorato passivo.

(...)

(...) La discussione sulla validità del mandato di un deputato svolta dinanzi le commissioni parlamentari non può condizionare la decisione resa dal tribunale nel caso in esame, dal momento che essa ha ad oggetto la radiazione del candidato dalla lista elettorale. (...)»

49. Il 25 settembre 2002, il ricorrente depositava presso la Corte costituzionale (*Satversmes tiesa*) un ricorso diretto ad ottenere il riconoscimento che la limitazione di cui all'articolo 5 § 5 non si applicava agli ex soldati e agli ex ufficiali delle Forze armate dell'URSS, e tra questi, in particolare, ai membri delle Forze di controllo delle frontiere. In via subordinata, il ricorrente domandava alla Corte di dichiarare la disposizione normativa in questione come contraria all'articolo 3 del Protocollo n°1, considerato sia isolatamente sia in combinato disposto con l'articolo 14 della Convenzione; nonché come contraria ai corrispondenti articoli del Patto internazionale sui diritti civili e politici e a quelli della Costituzione.

50. Con ordinanza del 18 ottobre 2002, la Corte costituzionale provvedeva a dichiarare il ricorso irricevibile. La Corte evidenziava in particolare che la questione della costituzionalità dell'articolo 5 della legge sulle elezioni legislative, nonché quella della compatibilità di quest'ultima con gli obblighi internazionali gravanti sulla Lettonia era stata già risolta nell'ambito di un altro caso (la sentenza della Corte costituzionale del 30 agosto 2000, ricorso n°2000-03-01, riguardante l'ineleggibilità di persone che erano state membri attivi del Partito comunista dell'Unione sovietica dopo il 13 gennaio 1991; cfr voir *Ždanoka c. Lettonie* [GC], n° 58278/00, §§ 62-63, CEDH 2006-...). Conseguentemente, la Corte dichiarava la propria incompetenza ad effettuare una interpretazione della disposizione litigiosa nel caso di specie.

C. Ulteriori sviluppi del caso

51. Alle elezioni legislative del 5 ottobre 2002 la lista del Partito socialdemocratico operaio della Lettonia otteneva circa il 4% dei suffragi espressi. Conseguentemente, non avendo raggiunto la soglia minima di sbarramento pari al 5% dei voti fissata dalla legge, questo partito non ottenne alcun seggio in Parlamento.

52. Il 5 novembre 2002, il mandato di parlamentare del ricorrente giungeva a termine. Il 4 dicembre 2002, la procura generale disponeva a suo carico l'apertura di un fascicolo con l'accusa di sviamento aggravato di potere a causa delle dichiarazioni rilasciate pubblicamente dal ricorrente il 17 febbraio 2000 e relative a pretesi collegamenti di alte personalità dello Stato con crimini legati alla pedofilia. Punito ai sensi dell'articolo 318 § 2 del codice penale, il delitto di cui il ricorrente era accusato era passibile di una pena pari fino a otto anni di prigione e una ammenda fino a centocinquanta volte il salario mensile minimo.

53. Il 17 dicembre 2003, il direttore dell'Ufficio Nazionale sui Diritti dell'Uomo (*Valsts cilvēktiesību birojs*) inviava a tutti i deputati una lettera avente ad oggetto i dibattiti relativi al progetto di legge sulle elezioni europee (*Eiropas Parlamenta vēlēšanu likums*). In questa lettera, egli invitava i deputati a non procedere con l'inserimento in questa legge di disposizioni normative simili a quelle dell'articolo 5 § 5 della legge sulle elezioni legislative nazionali, e faceva esplicito riferimento al presente ricorso che nel frattempo il ricorrente aveva depositato presso la cancelleria della Corte. La versione finale della legge adottata dai deputati il 29 gennaio 2004, legge entrata in vigore il 12 febbraio 2004, sopprimeva la restrizione in questione. L'articolo 11 § 1 di tale legge, infatti, si limitava a richiedere unicamente che ciascun candidato indicasse, attraverso una dichiarazione scritta da rendersi poi pubblica, la sua eventuale collaborazione con il KGB (comma 4, lettera h)).

54. Nell'aprile 2004 il ricorrente veniva eletto vice-presidente del Partito socialdemocratico operaio della Lettonia.

55. Il 1 maggio 2004, la Lettonia diventava membro dell'Unione Europea. Alle elezioni europee del 12 giugno 2004, il ricorrente si candidava tra le file del Partito socialdemocratico operaio. Conformemente a quanto fissato dall'articolo 11 § 1 della legge sulle elezioni europee, il ricorrente provvedeva a sottoscrivere una dichiarazione in cui affermava di non essere mai stato agente o un collaboratore del KGB. alcuna conseguenza giuridica derivava per il ricorrente da tale fatto. La lista del ricorrente non ottenne alcun seggio nel Parlamento europeo; essa infatti raccoglieva solo il 4,77% dei voti.

56. Nel frattempo, e precisamente l'8 giugno 2004, il tribunale distrettuale Centrale di Riga riconosceva il ricorrente colpevole del reato di abuso aggravato di potere e lo condannava ad una ammenda di 10 400 lati

(sarebbe a dire circa 14 800 euro). Contro tale sentenza il ricorrente depositava ricorso in appello.

57. Nel maggio 2005 il ricorrente lasciava il Partito social-democratico operaio della Lettonia. Nel novembre 2005, decideva di aderire al Partito dell'armonia naturale (*Tautas saskaņas partija*) che formava, insieme ad altri tre partiti, l'unione politica «Centro dell'armonia» (*Politiskā apvienība «Saskaņas centrs»*).

58. Con una sentenza del 15 giugno 2006, la Corte costituzionale dichiarava che l'articolo 5 § 5 della legge sulle elezioni legislative era, in quanto tale, perfettamente conforme alle disposizioni della Costituzione e di quelle del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Tuttavia, la Corte concludeva nel senso della incostituzionalità di siffatta disposizione in relazione ad una persona in particolare, il Sig. J. B., l'ex presidente del Partito social-democratico operaio, tenuto conto dei suoi meriti nei confronti della nazione (cfr. paragrafi 77-82 più in basso).

59. In seguito a tale sentenza, nell'agosto 2006, diversi deputati del gruppo parlamentare del Centro dell'armonia depositavano una proposta di legge avente ad oggetto l'abolizione delle restrizioni all'elettorato passivo di Jānis Ādamsons («*Par vēlēšanu tiesību ierobežojumu atcelšanu Jānim Ādamsonam*»). Nella sessione plenaria del 7 settembre 2006, il Parlamento rifiutava di iscrivere la proposta di legge all'ordine del giorno e di darvi seguito.

60. Con una sentenza del 14 settembre 2006, la Corte regionale di Riga rigettava l'appello del ricorrente e confermava la sentenza dell'8 giugno 2004 che lo condannava per abuso aggravato di potere. Il ricorrente depositava, pertanto, un ricorso in cassazione che veniva respinto il 19 febbraio 2007.

61. Il 7 ottobre 2006, si svolgevano le elezioni della nona legislatura. Al ricorrente non fu possibile presentarsi come candidato.

II. IL KGB, LE FORZE DI CONTROLLO DELLE FRONTIERE E LE FORZE ARMATE ALL'EPOCA SOCIETICA

62. Il 10 febbraio 1954, il comitato centrale del PCUS decideva di separare i servizi di sicurezza dal sistema strutturale del ministero degli Interni e di riorganizzarli in una struttura distinta. Con il decreto del Presidium del Consiglio supremo dell'URSS del 13 marzo 1954, si decideva l'istituzione formale del KGB; quest'ultimo veniva sottoposto alla vigilanza del consiglio dei ministri.

63. Con decreto del 28 marzo 1957, il consiglio dei ministri dell'URSS incaricava il KGB della difesa delle frontiere esterne dello Stato. Conseguentemente, con un decreto comune del ministro degli Interni e del presidente del KGB del 2 aprile 1957, le Forze di controllo delle frontiere vennero sottratte alla competenza del ministero degli Interni e assegnate a

quella del KGB. A tal fine, all'interno di quest'ultimo, veniva creata una apposita direzione generale del controllo delle frontiere; tale direzione era direttamente subordinata alla amministrazione centrale del KGB e aveva posizione di parità con le altre quattro direzioni generali. Il capo di tale direzione era membro del consiglio del KGB, organo decisionale supremo i cui ordini erano obbligatori per tutti gli agenti del KGB.

64. La direzione generale del controllo delle frontiere comprendeva diverse divisioni; tra queste era inclusa la divisione dei servizi di intelligence. La divisione dei servizi di intelligence era obbligata a cooperare con le divisioni locali del KGB e con la «divisione speciale» del controllo delle frontiere. Quest'ultima era subordinata non alla direzione generale del controllo delle frontiere, bensì alla terza direzione generale incaricata del controspionaggio militare.

65. Tutti i membri del personale militare delle Forze di controllo delle frontiere erano parte integrante della struttura istituzionale del KGB. Prima di arruolare un individuo in tali forze, una unità speciale del KGB provvedeva ad un meticoloso esame del suo passato, quello della sua famiglia e del suo grado di fedeltà verso il regime. Conseguentemente, era il KGB che accordava al personale militare di controllo delle frontiere i gradi e le onorificenze, e ne teneva sotto controllo l'operato.

66. Ai sensi dell'articolo 4 della legge sovietica del 12 ottobre 1967 sul servizio militare obbligatorio (*Закон о всеобщей воинской обязанности*), «le forze armate dell'URSS comprend[evano] l'armata sovietica, la marina militare, le Forze di controllo delle frontiere e l'armata degli Interni». Tuttavia, tale disposizione non prevedeva alcuna subordinazione delle Forze di controllo delle frontiere al KGB.

67. Prima del 1982, le funzioni principali delle forze di controllo delle frontiere – incluse quelle assegnate alla frontiera marittima – erano definite nella direttiva del presidente del KGB del 31 marzo 1971 riguardante la protezione delle frontiere dello Stato dell'URSS (*Инструкция по охране государственной границы Союза ССР*). Nel 1982 tale testo fu integrato dalla legge sulle frontiere dello Stato dell'URSS (*Закон о государственной границе СССР*). Quanto alle unità marittime delle Forze di controllo delle frontiere, il loro compito principale consisteva sia nel sorvegliare le navi che entravano in acque sovietiche – e soprattutto le imbarcazioni battenti bandiera di Paesi «capitalisti» –, operando se del caso perquisizioni e ispezioni a bordo, controllandone il carico e le persone; allo stesso modo esse avevano il compito di inseguire ed arrestare le imbarcazioni che effettuavano azioni di bracconaggio e di contrabbando, e svolgevano altre funzioni simili. Tutte queste funzioni erano dettagliatamente descritte nel decreto del comandante delle Forze di controllo delle frontiere del KGB avente ad oggetto il servizio delle navi di controllo delle frontiere (*Наставление по службе пограничных кораблей*).

68. In tutte le unità e le guarnigioni delle forze armate sovietiche, esistevano generalmente uno o più ufficiali incaricati della gestione delle questioni politiche. Le funzioni di tali ufficiali erano definite dagli articoli 117 e 118 del regolamento interno delle Forze armate dell'URSS (*Устав внутренней службы Вооруженных Сил СССР*), approvato con il decreto del Presidium del Consiglio supremo dell'URSS del 30 luglio 1975. Questi ufficiali avevano il compito di sorvegliare la «correttezza» politica della condotta dei membri del personale militare, e di inculcare loro gli ideali del marxismo-leninismo e la morale comunista, di comunicare il punto di vista del partito circa la situazione politica, rinsaldare presso gli stessi il ruolo di guida del partito stesso, nonché quello di «infondere in loro l'odio di classe contro i nemici della Patria», ecc.

III. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNA RILEVANTI

A. Le norme sostanziali

1. La Costituzione

69. Le disposizioni pertinenti della Costituzione lettone (*Satversme*) del 15 febbraio 1922, come emendata dalla legge del 15 ottobre 1998, dispongono:

Articolo 9

«Possono essere eletti al Parlamento, tutti i cittadini lettone aventi il pieno godimento dei diritti civili e politici e che il giorno delle elezioni abbiano compiuto ventuno anni.»

Articolo 12

«Il Parlamento eletto tiene la sua prima sessione plenaria il primo martedì del mese di novembre [successivo alle elezioni]; da tale momento si conclude il mandato della legislatura precedente.»

Articolo 18

«Spetta al Parlamento il compito di verificare i mandati dei suoi membri.»

Articolo 64

«Il potere legislativo è esercitato dal Parlamento e dal popolo alle condizioni e nella misura prevista dalla presente Costituzione.»

Articolo 91

«In Lettonia, tutti gli uomini sono uguali dinanzi alla legge ed ai tribunali. I diritti dell'uomo sono riconosciuti senza discriminazione alcuna.»

Articolo 101

« Tutti i cittadini lettoni hanno il diritto a partecipare al funzionamento dello Stato e delle collettività locali conformemente alla legge (...)»

2. La legge sulle elezioni legislative

70. Le disposizioni rilevanti della legge del 25 maggio 1995 sulle elezioni legislative (*Saeimas vēlēšanu likums*) prevedono:

Articolo 4

«Possono essere eletti al Parlamento tutti i cittadini lettoni che il giorno delle elezioni abbiano compiuto ventuno anni, sempre che questi non rientrino in una delle restrizioni previste dall'articolo 5 della presente legge.»

Articolo 5

«Non possono candidarsi alle elezioni né essere eletti al Parlamento le persone:

(...)

5) che sono stati agenti [*štata darbinieki*] degli organi di sicurezza pubblica, di intelligence o di controspionaggio dell'URSS della RSS di Lettonia o di uno Stato straniero;

6) che hanno partecipato attivamente, dopo il 13 gennaio 1991 alle attività del PCUS (PCL), del Fronte internazionalista dei lavoratori della RSS di Lettonia, del Consiglio unito dei collettivi del lavoro, dell'Organizzazione degli ex combattenti e lavoratori del Comitato di salute pubblica della Lettonia, o in seno ai comitati regionali di questi ultimi; (...)

Articolo 11

«Alla lista dei candidati devono essere accluse: (...)

3) una dichiarazione sottoscritta da ciascuno dei candidati iscritti nella lista attestante il rispetto dei requisiti di cui all'articolo 4 della legge e l'inesistenza di motivi di ineleggibilità di cui all'articolo 5 §§ 1 a 6, della presente legge; (...)

SENTENZA ĀDAMSONS c. LETTONIA –
OPINIONE DISSENZIENTE DEL GIUDICE FURA-SANDSTRÖM

4) una dichiarazione firmata da ciascuno dei candidati indicante :

(...)

h) se costui ha collaborato o meno con gli organi di sicurezza pubblica, di intelligence o di controspionaggio dell'URSS, della RSS di Lettonia o di uno Stato straniero in qualità di collaboratore esterno, agente, o gestore di un luogo di ritrovo di cospiratori;

(...))»

Articolo 13

«(...)

2° Una volta registrate, le liste dei candidati sono irrevocabili, e le sole modificazioni che la Commissione elettorale centrale può apportare ad esse sono le seguenti:

1) la radiazione del candidato dalla lista quando: (...)

a) il candidato non è un cittadino che gode della pienezza dei diritti civili (articoli 4 e 5 *supra*) ;

(...)

3° (...) [I]l candidato è radiato dalla lista in base ad una attestazione dell'autorità competente o su decisione del tribunale. Il fatto che il candidato:

(...)

5) sia o sia stato un agente degli organi di sicurezza pubblica, di intelligence o di controspionaggio dell'URSS, della RSS di Lettonia o di uno Stato straniero è accertato da una sentenza di un tribunale competente;

6) abbia partecipato attivamente, dopo il 13 gennaio 1991, alle attività del PCUS (PCL), del Fronte internazionalista dei lavoratori della RSS di Lettonia, del Consiglio unito dei collettivi del lavoro, dell'Organizzazione degli ex combattenti e lavoratori del Comitato di salute pubblica della Lettonia, o in seno ai comitati regionali di questi ultimi, sia accertato da una sentenza di un tribunale competente;

(...))»

3. Altre disposizioni normative in materia elettorale

71. La legge del 13 gennaio 1994 relativa alle elezioni ai consigli municipali di provincie, regioni e comuni (*Pilsētas domes, novada domes un pagasta padomes vēlēšanu likums*) contiene delle norme simili alle summenzionate disposizioni normative contenute dalla legge sulle elezioni legislative. In particolare l'articolo 9 § 1, è identico all'articolo 5 § 5 di

questa ultima legge. Al contrario la legge del 29 gennaio 2004 che disciplina le elezioni europee (*Eiropas Parlamenta vēlēšanu likums*) non prevede restrizioni analoghe.

B. Le norme procedurali

1. La procedura speciale di accertamento della collaborazione con il KGB

72. All'epoca dell'accertamento della collaborazione del ricorrente con il KGB, le disposizioni rilevanti della legge del 19 maggio 1994 avente ad oggetto la conservazione e l'utilizzo dei documenti dell'ex comitato per la sicurezza dello Stato e all'accertamento della collaborazione con il KGB (*Likums « Par bijušās Valsts drošības komitejas dokumentu saglabāšanu, izmantošanu un personu sadarbības fakta ar VDK konstatēšanu »*) disponevano tra l'altro:

Articolo primo

«Scopo della presente legge è:

(...)

3) consentire l'accertamento che certe persone abbiano collaborato con il KGB e di permettere una valutazione della loro collaborazione;

4) consentire l'avvio di procedimenti penali contro le persone che nel collaborare con il KGB si siano rese responsabili di crimini;

5) permettere la riabilitazione politica giuridica e morale delle persone perseguite, processate e spiate dal KGB;

6) consentire l'accertamento e la valutazione, sul piano politico, storico e giuridico, del pregiudizio materiale e morale causato dal KGB allo Stato lettone e ai suoi abitanti.»

Articolo 3 § 1

«Sono agenti del KGB ai sensi della presente legge tutti gli agenti del KGB, ivi inclusi i collaboratori esterni dello stesso, [sarebbe a dire] le persone che abbiano prestato il loro consenso alla collaborazione segreta con il KGB ed abbiano fornito, con o senza remunerazione in cambio, delle relazioni al KGB o abbiano svolto altre funzioni con il KGB»

Articolo 13

«1° Al più tardi un mese dopo la prima sessione plenaria del Parlamento (...), l'ufficio del Parlamento (...) deve richiedere al Centro di documentazione sulle conseguenze del totalitarismo una attestazione relativamente al fatto se lo [stesso Centro], gli archivi dello Stato o gli altri centri pubblici di documentazione siano in possesso di documenti indicanti che i deputati eletti possano essere stati agenti o informatori del KGB (...).

(...)

4° Nel caso in cui la risposta risulti affermativa, ma il diretto interessato neghi qualsiasi collaborazione con il KGB, l'ufficio del Parlamento (...) deve, entro il termine delle due settimane successive alla ricezione dei documenti di risposta, depositare presso il tribunale competente per territorio una richiesta di accertamento di collaborazione.»

Articolo 14

«1° Dopo aver ricevuto la richiesta di accertamento di collaborazione, il tribunale deve entro un termine di cinque giorni, aprire una procedura di verifica [*pārbaudes lieta*]; la persona interessata deve essere informata per iscritto.

2° L'accertamento è effettuato ai sensi della presente legge (...) da un pubblico ministero nominato a tale scopo dal procuratore generale della repubblica.

3° A partire dalla inaugurazione della procedura di accertamento, la persona interessata ha il diritto di essere informata sulle ragioni per le quali tale accertamento viene effettuato, di essere assistita da un legale di sua fiducia, di presentare prove e di rilasciare deposizioni, di contestare determinati fatti e di formulare delle richieste [d'ordine procedurale], di depositare presso la procura generale istanze e ricorsi contro gli atti e le decisioni del pubblico ministero incaricato dell'accertamento.

(...)

12° Quando il pubblico ministero incaricato dell'accertamento ritiene che la collaborazione con il KGB della persona interessata sia sufficientemente provata, provvederà a redigere un parere (...) comprendente una parte introduttiva, la descrizione dei fatti e una parte conclusiva:

(...)

3) nelle conclusioni il pubblico ministero deve formulare il suo parere relativamente se vi sia stata, o meno, una deliberata collaborazione con il KGB

13° Dopodiché, il fascicolo relativo all'accertamento unitamente al parere del pubblico ministero sono portati a conoscenza della persona interessata e dell'avvocato di questi; la persona interessata ed il suo avvocato hanno il diritto di richiedere [alla procura lo svolgimento] di ulteriori indagini; in proposito, il procuratore deve prendere una decisione entro un termine di tre giorni ed informarne gli autori della richiesta.

SENTENZA ĀDAMSONS c. LETTONIA –
OPINIONE DISSENZIENTE DEL GIUDICE FURA-SANDSTRÖM

14° Una volta che il fascicolo di accertamento è portato a conoscenza [della persona interessata] (...), il pubblico ministero lo inoltra al tribunale di prima istanza (...) territorialmente competente in base al luogo di residenza dell'interessato allo scopo che esso constati se l'interessato abbia, o meno, deliberatamente collaborato con il KGB. Se la persona interessata ammette la collaborazione e richiede la chiusura del procedimento, il caso deve essere radiato (...))»

Articolo 15

« 1° Al più tardi cinque giorni dopo aver ricevuto il fascicolo di accertamento dal tribunale, il giudice ne esamina il contenuto e adotta una ordinanza con cui constata che il fascicolo è pronto per l'esame del merito; in caso contrario egli può decidere di rinviare indietro l'affare per l'acquisizione di ulteriori informazioni (...)

(...)

5° L'esame dinanzi al tribunale di un caso scaturente da una procedura di verifica si svolge secondo le medesime modalità che sono proprie dell'esame dei fascicoli penali da parte di un tribunale di prima istanza, fermo restando, ovviamente, le eccezioni previste dalla presente legge [sarebbe a dire]:

1) l'esame delle prove da parte del tribunale ha inizio con la lettura del parere del pubblico ministero riguardante l'accertamento della collaborazione effettuato nel corso della verifica preliminare. Dopodiché, il presidente del collegio provvede ad interrogare l'interessato domandandogli se questi conferma di aver collaborato con il KGB; in seguito il tribunale provvederà ad effettuare una verifica diretta nonché una valutazione delle prove;

2) dopo l'esame delle prove il tribunale provvederà a deliberare. Le persone seguenti possono prendere la parole nel corso del dibattito: il pubblico ministero, la persona interessata, l'avvocato di quest'ultima;

3) quando, nel chiarire la propria posizione, la persona interessata fornisce delle informazioni riguardanti fatti nuovi, importanti ai fini della conclusione del caso, il tribunale può, sia d'ufficio che previa domanda delle parti, cominciare *ex novo* l'esame delle prove.

6° Il tribunale si pronuncia con sentenza resa in udienza pubblica sulle seguenti questioni:

1) se la persona [interessata] sia stata un agente od un informatore del KGB; e

2) cosa convenga fare dei documenti e di eventuali altri oggetti raccolti nell'istruzione del caso.

7° La sentenza che constata l'eventuale collaborazione diventa operativa, in mancanza di deposito di atto di appello o di opposizione, dopo il decorso del termine fissato dalla legge per la presentazione dell'appello o dell'opposizione.

8° La persona [interessata] ed il suo avvocato hanno il diritto di contestare la sentenza di constatazione della collaborazione attraverso il deposito di un appello o

SENTENZA ĀDAMSONS c. LETTONIA –
OPINIONE DISSENZIENTE DEL GIUDICE FURA-SANDSTRÖM

attraverso un ricorso in cassazione (...) secondo le disposizioni del codice di procedura penale (...).

9° Nel caso in cui la collaborazione sia constatata attraverso una sentenza, il tribunale che ha reso tale sentenza deve pubblicare il dispositivo della stessa nel Gazzetta ufficiale, e ciò entro il termine di dieci giorni dal momento in cui la sentenza diventa operativa»

Articolo 16

«Quando – nel caso in cui la legge o il contratto di lavoro l’esiga – la persona [interessata] abbia dichiarato di non essere stata né agente né informatore del KGB e il tribunale accerti al contrario che lo sia stata, tale persona decade dal suo lavoro o dal suo mandato di deputato nel momento in cui la sentenza diventa operativa, e ogni rapporti di lavoro e di servizio hanno termine.»

Articolo 17

«[Dopo il decorso del termine di] dieci anni successivi all’entrata in vigore della presente legge, la constatazione della collaborazione di una persona con il KGB secondo i termini previsti dagli articoli 14 e 15 (...) non sarà più consentita, e la sua collaborazione eventuale con il KGB non potrà essere più invocata con effetti giuridici nei confronti di siffatta persona.»

73. Con una legge del 27 maggio 2004, il legislatore ha provveduto a modificare il succitato articolo 17 sostituendo le parole «dieci anni» con «venti anni». In altri termini, il termine di prescrizione stabilito da tale articolo è stato prolungato di ulteriori dieci anni, e precisamente fino al 2014. Inoltre, nelle parte di siffatta legge dedicata alle disposizioni transitorie, è stato inserito un paragrafo che recita:

«Il consiglio dei ministri procederà, prima del 1 giugno 2005, ad una valutazione della necessità della legittimità delle restrizioni imposte dalle disposizioni di legge agli agenti (...) del KGB. Il consiglio dei ministri sottoporrà al Parlamento la valutazione delle restrizioni previste dalla legge.»

2. I ricorsi in materia elettorale

74. All’epoca dei fatti, la procedura di ricorso contro le decisioni in materia elettorale, e specificamente quelle contro le decisioni vertenti in tema di radiazione di un candidato, erano rette dalla legge sulle elezioni legislative e dal capitolo 24-A del vecchio codice di procedura civile (rimasto in vigore sino al 1 febbraio 2004). L’articolo 51 della legge sulle elezioni legislative autorizzava il partito che aveva presentato la lista dei candidati, nonché gli stessi candidati, a fare ricorso in tribunale per contestare tali decisioni, e ciò entro un termine di sette giorni successivi alla notifica della decisione. Gli articoli da 230 a 233 del vecchio codice di procedura civile precisavano gli obblighi delle parti e del tribunale. In

particolare, ai sensi del secondo paragrafo dell'articolo 233, la sentenza resa dal tribunale in questa materia era definitiva e non era suscettibile di ricorso.

C. Giurisprudenza della Corte Costituzionale

1. La sentenza del 30 agosto 2000

75. Nel 2000, ventitré deputati presentavano presso la Corte costituzionale un ricorso diretto ad annullare certe parti dell'articolo 5 della legge sulle elezioni legislative, precisamente il paragrafo 5 (quello relativo agli agenti del KGB) ed il paragrafo 6 (relativo agli ex dirigenti del Partito comunista). Il ricorso contestava, inoltre, anche la legittimità costituzionale delle analoghe disposizioni contenute nella legge sulle elezioni municipali. Con sentenza del 30 agosto 2000 relativa al ricorso n°2000-03-01, la Corte costituzionale, con una maggioranza di quattro voti contro tre, dichiarava che le limitazioni all'elettorato passivo previste da tale normativa erano compatibili sia con la Costituzione sia con l'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 3 del Protocollo n°1. Tuttavia, la Corte richiedeva che il legislatore, «nel procedere ad un esame periodico della situazione politica dello Stato nonché della necessità e della legittimità delle restrizioni, provveda a fissare un limite temporale alle stesse (...), poiché siffatti limitazioni all'elettorato passivo non possono essere imposte se non per periodi determinati» (si veda *Ždanoka*, citata *supra*, § 62).

2. La sentenza del 22 marzo 2005

76. Nel 2004 venti deputati depositavano alla Corte costituzionale un ricorso avente ad oggetto l'annullamento della legge 27 maggio 2004 che stabiliva il prolungamento di dieci anni del termine entro il quale era possibile sollevare una richiesta di constatazione di collaborazione con il KGB. Con sentenza del 22 marzo 2005 (ricorso n°2004-13-0106), la Corte costituzionale dichiarava la compatibilità della legge in questione sia con la Costituzione che con il Protocollo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 3 del Protocollo n°1. La Corte rilevava che la normativa in quanto tale non comportava alcuna compressione di diritti fondamentali dell'individuo. La Corte evidenziava che un tale effetto poteva eventualmente essere riscontrato in relazione ad alcune leggi speciali interpretate alla luce della normativa censurata; la Corte rilevava, tuttavia, che gli autori dei ricorsi non avevano eccepito l'incostituzionalità di tali leggi speciali.

3. La sentenza del 15 giugno 2006

77. Nel 2005, venti deputati depositavano presso la Corte costituzionale un ricorso simile a quello del 2000 ed avente ad oggetto l'annullamento dei

paragrafi 5 e 6 dell'articolo 5 della legge sulle elezioni legislative, nonché le disposizioni simili della legge sulle elezioni municipali. Da tale punto di vista i ricorrenti osservavano che le limitazioni oggetto della censura di costituzionalità avevano perso di qualsiasi significato in seguito alla adesione della Lettonia all'Unione europea e alla NATO, e ciò tanto più in quanto la legge sulle elezioni europee non prevedeva tali restrizioni.

78. Contemporaneamente la Corte costituzionale veniva investita di una questione di costituzionalità sollevata da J.B., ex agente del KGB ed ex presidente del Partito social-democratico operaio della Lettonia. Il ricorrente eccepiva la legittimità costituzionale del paragrafo 5 della summenzionata disposizione normativa in quanto avente un carattere eccessivamente generale e non selettivo. A sostegno delle sue argomentazioni il ricorrente evidenziava che egli aveva provveduto a lasciare il KGB molto prima del riacquisto dell'indipendenza da parte della Lettonia; che aveva pubblicamente riconosciuto il suo legame con il KGB; che aveva contribuito attivamente ed in prima persona al ripristino di uno Stato democratico ed indipendente e, infine che era stato decorato con l'Ordine delle Tre Stelle, la più alta decorazione civile della Lettonia. In presenza di siffatte condizioni, J.B. riteneva che la limitazione del suo diritto all'elettorato passivo era manifestamente ingiustificata.

79. La Corte costituzionale decideva di riunire i due ricorsi in un unico caso registrato con il numero n° 2005-13-0106. Con sentenza del 15 giugno 2006, la Corte decideva che le disposizioni normative censurate erano in quanto tali conformi alla Costituzione ed al Patto internazionale sui diritti civili e politici. Tuttavia la Corte le dichiarava incostituzionali nella misura in cui esse riguardavano J.B. e ne disponeva, conseguentemente, il loro annullamento *ex nunc*.

80. La Corte costituzionale esordiva in questo modo:

«(...) 14° Le norme censurate contengono delle restrizioni ai diritti fondamentali dell'individuo, e precisamente quello di candidarsi alle elezioni legislative e a quelle municipali. Per stabilire se tali limitazioni siano conformi alla Costituzione e al Patto, occorre accertare se esse sono: 1) previste dalla legge; 2) giustificate da uno scopo legittimo; 3) proporzionate a tal fine.

A titolo indicativo le restrizioni in oggetto possono essere ripartite in diverse categorie, e precisamente:

1) restrizioni all'elettorato passivo applicabili a quelle persone che hanno partecipato dopo il 13 gennaio 1991 alle attività del PCUS (PCL), a quelle del Fronte internazionalista dei lavoratori della RSS di Lettonia, a quelle del Consiglio unito dei collettivi del lavoro, a quelle dell'Organizzazione degli ex combattenti e lavoratori del Comitato di salute pubblica della Lettonia, o alle attività dei comitati regionali di questi ultimi;

SENTENZA ĀDAMSONS c. LETTONIA –
OPINIONE DISSENZIENTE DEL GIUDICE FURA-SANDSTRÖM

2) restrizioni all'elettorato passivo applicabili a quelle persone che in passato sono state agenti degli organi di sicurezza pubblica, di intelligence o di contro spionaggio dell'URSS, della RSS di Lettonia o d un altro Stato totalitario;

3) restrizioni all'elettorato passivo applicabili a quelle persone che sono state agenti degli organi di sicurezza pubblica di intelligence o di contro spionaggio di uno Stato straniero ancora esistente oggigiorno (...)»

81. Dopo aver accertato che le limitazioni oggetto della censura di costituzionalità erano previste dalla legge e perseguivano uno scopo legittimo – visto in particolare il principio di una «democrazia in grado a difendersi» –, la Corte proseguiva in questo modo:

« 17° (...) A differenza della maggioranza degli altri Stati post-socialisti dell'Europa, la cui sovranità non è stata in alcun modo messa in discussione sotto il regime socialista, gli Stati baltici, al momento della transizione dal totalitarismo alla democrazia, hanno dovuto perseguire un duplice scopo, e cioè sia la restaurazione di un regime democratico sia quella della sovranità dello Stato. In più, proprio la Lettonia è lo Stato che è stato maggiormente leso dalla politica colonizzatrice dell'URSS. Conseguentemente la situazione della Lettonia non può essere pienamente valutata se ci si fonda esclusivamente sui dati derivanti dall'esperienza maturata dal Consiglio d'Europa nel corso del lasso di tempo (cinque anni) che è stato necessario per la stabilizzazione del regime democratico del Paese. (...)»

82. Dopo aver fatto ampio rinvio alla sentenza resa dalla Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Ždanoka*, citato *supra*, la Corte costituzionale evidenziava:

« 18° Nell'analizzare le censurate restrizioni, riguardanti persone che sono state agenti di servizi di sicurezza dell'ex URSS e dell'ex RSS di Lettonia, la Corte costituzionale deve prendere in considerazione differenti circostanze.

18.1) Le competenze del KGB della RSS di Lettonia comprendevano oltre che i tradizionali servizi di intelligence e di controspionaggio, anche alcune funzioni specializzate: il controllo dei servizi interni, il contro spionaggio nel settore dei trasporti ed in quello dell'economia, il contro spionaggio ideologico, la lotta contro la criminalità organizzata, ecc. Il fatto che il KGB funzionasse sotto la direzione del Partito comunista dell'Unione sovietica è di per sé sufficiente a confermare la particolare funzione detenuta dal KGB nel controllo ideologico della società. La lotta contro le cosiddette «distrazioni ideologiche del nemico», in effetti, è sempre stata una delle priorità del KGB. Allo stesso tempo, però, il KGB esercitava nell'interesse dell'intera società una serie di funzioni non politiche, come ad esempio l'adozione di misure contro la criminalità organizzata o contro il terrorismo nel settore dei trasporti.

In altri Stati, gli organi investiti del potere legislativo hanno ritenuto che, presso le strutture del KGB, operassero agenti le cui attività non entravano in conflitto con i valori democratici. Ad esempio l'articolo 3 § 1 della corrispondente legge lituana prevede una serie di eccezioni per quelle persone che, pur collaborando con il KGB, si erano occupate solo dell'istruzione di casi penali e avevano interrotto le loro attività nel KGB prima dell'11 marzo 1990.

Sebbene le disposizioni censurate riguardino esclusivamente gli agenti del KGB dell'URSS e della RSS di Lettonia, queste si applicano, altresì, anche alle persone che

SENTENZA ĀDAMSONS c. LETTONIA –
OPINIONE DISSENZIENTE DEL GIUDICE FURA-SANDSTRÖM

hanno operato in modo attivo contro i valori di uno Stato democratico, così come a quelle persone che hanno svolto funzioni politicamente neutrali, e finanche a quelle persone che hanno attivamente lottato per il ripristino dei valori democratici in Lettonia.

(...)

18.3) In effetti, è più che fondato il parere espresso nelle osservazioni depositate dal Parlamento secondo cui le limitazioni oggetto delle censure costituzionali non possono essere apprezzate isolatamente, come restrizioni ai diritti fondamentali di determinate persone, bensì nella loro complessità, e in modo particolare tenuto conto delle specificità del sistema [giuridico] democratico della Lettonia.

Gli Stati baltici si trovano in una situazione ben differente da quella di altri Stati post-socialisti dell'Unione europea: la Lettonia non dispone di tutti i documenti relativi alle attività condotte dal KGB dell'URSS e della RSS della Lettonia. In particolare, secondo i pareri resi dagli esperti, e secondo la prassi giurisprudenziale elaborata in materia di constatazione della collaborazione con il KGB, l'insieme dei documenti cui è possibile avere accesso in Lettonia non permette affatto di valutare in modo pieno ciascun episodio di collaborazione con il KGB. I documenti che sono a disposizione (...) non forniscono in alcun modo indicazioni determinanti atte a chiarire motivazioni e contenuto della collaborazione.

Ne deriva, che al giorno d'oggi, è impossibile perseguire quel fine legittimo attraverso l'adozione di strumenti più clementi e che comportino una limitazione dei diritti fondamentali di minore intensità.

(...)

18.5) Per quanto riguarda la questione relativa al perché in Lettonia sia necessario conservare le restrizioni censurate per un periodo più lungo rispetto ad altri Stati post-socialisti, a tal fine la Corte costituzionale deve tenere in considerazione il fatto che l'armata di occupazione abbia lasciato la Lettonia solo nel 1994, ovvero molti anni dopo l'inizio, negli altri Stati, del processo di cosiddetta "lustrazione".

Per tale motivo, l'argomentazione sostenuta dagli autori del ricorso e che censura il fatto che le restrizioni [in questione] sarebbero state introdotte con notevole ritardo nel 1995, è priva di qualsiasi fondamento.

Il mantenimento delle restrizioni per un periodo di tempo più lungo è giustificato da diverse circostanze legate a questioni ereditate dal passato che non hanno trovato ancora una soluzione, come ad esempio la questione relativa alle frontiere con il successore legale dell'URSS, cioè la Russia.

18.6) In quegli Stati che sono riusciti ad entrare in possesso degli archivi completi appartenenti ai servizi di sicurezza del vecchio regime totalitario, è stato possibile fornire alla società civile informazioni oggettive riguardanti la condotta che ciascun candidato alle elezioni aveva avuto sia nel passato sia nel corso della transizione del regime statale. Tali informazioni costituivano, evidentemente, una condizione necessaria affinché gli elettori potessero decidere se il candidato in questione fosse o meno in grado di rappresentarli nel Parlamento.

SENTENZA ĀDAMSONS c. LETTONIA –
OPINIONE DISSENZIENTE DEL GIUDICE FURA-SANDSTRÖM

In Lettonia, vista la mancanza di siffatta tipologia di documentazione, non è stato possibile svolgere uno studio approfondito e raggiungere delle conclusioni relativamente al tipo di condotta mantenuta da ciascuna persona fisica legata al KGB. Ciò significa che risulta impossibile stabilire per ciascuna persona interessata in che misura queste possano essere potenzialmente pericolose per lo Stato lettone. Analogamente, è impossibile stabilire per ciascuna persona interessata se una loro eventuale elezione di al Parlamento non sia manifestamente contraria a regole di etica e se [questa elezione] non costituisca una offesa nei confronti di gruppi di elettori al punto da compromettere la fiducia nell'istituzione parlamentare e, più in generale, da mettere a repentaglio la democrazia dello Stato. Nell'adottare le limitazioni al diritto di elettorato passivo in questione, il legislatore ha accolto l'ipotesi che tutti gli ex agenti del KGB recavano con se un potenziale pericolo per lo Stato e non soddisfacevano le condizioni di eticità richieste.

Lo Stato lettone non può essere considerato responsabile del fatto di non avere a disposizione degli archivi documentali summenzionati.

Da un lato, sarebbe incompatibile con il principio giuridico di una «democrazia in grado di difendersi» che lo Stato ignori almeno nel periodo di vita iniziale, il potenziale danno che potrebbe derivare per il nuovo regime dagli agenti del vecchio organo repressivo che abbiano operato contro la Lettonia. Tuttavia, dall'altro lato, sarebbe contrario con la salvaguardia dei diritti dell'uomo stabilire delle restrizioni durature nei confronti di quelle persone che abbiano mantenuto la propria lealtà verso una Lettonia indipendente e democratica.

18.7) la Corte costituzionale, inoltre, non può non considerare che il legislatore si è sforzato a più riprese di valutare la necessità di tali restrizioni. (...)

18.8) In presenza di siffatte circostanze, e anche se le restrizioni di cui si censura la legittimità costituzionale siano mantenute in essere ancora per qualche tempo, la Corte costituzionale non vede alcuna sostanziale sproporzione tra il beneficio che deriva per la società dal fatto generale del mantenimento di tali restrizioni ed il pregiudizio causato a diritti fondamentali dell'individuo. Allo stesso tempo la Corte costituzionale attira l'attenzione del Parlamento sul fatto di valutare la necessità di tali restrizioni in modo celere e, allorché non sia possibile abolirle, sulla necessità di prevedere una procedura attraverso la quale possano essere applicate delle eccezioni nei confronti di quelle persone che manifestamente non possono mettere in pericolo i valori democratici. (...)

19° Le restrizioni che sono previste dall'articolo 5 § 5 della legge sulle elezioni legislative (...) e che, come indicato dal Parlamento, «sono dirette non solo contro il passato ma verso l'avvenire», sono generalmente proporzionate allo scopo che esse perseguono.

(...)

20° È pienamente fondato il parere del Parlamento e che ritiene che la data del gennaio 1991 costituisca un momento di particolare criticità per il Paese, un momento i cui i cittadini della Lettonia hanno dovuto scegliere da che «parte della barricata schierarsi». Gli uni hanno difeso la democrazia e l'indipendenza della Lettonia. Gli altri hanno cercato con tutti i mezzi di boicottarla e di restaurare il vecchio regime. Le persone che a quell'epoca hanno lottato in modo attivo per una Lettonia indipendente

SENTENZA ĀDAMSONS c. LETTONIA –
OPINIONE DISSENZIENTE DEL GIUDICE FURA-SANDSTRÖM

e democratica e quanti, al contrario, hanno lottato contro tale svolta non possono essere considerati pericolosi allo stesso modo per la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale e la democrazia. (...)»

IV. LA RISOLUZIONE 1069(1996) DELL'ASSEMBLEA
PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

83. Le parti rilevanti della risoluzione 1069(1996) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 27 giugno 1996 relativa alle misure di smantellamento delle eredità dei vecchi regimi totalitari comunisti, prevede:

« 4. Al fine di smantellare l'eredità derivante da regimi totalitari comunisti, uno Stato di diritto democratico deve utilizzare i mezzi, e solo quei mezzi, che sono ordinariamente a disposizione di tale tipologia di Stati, ed in mancanza dei quali esso non si comporterebbe certo diversamente dal regime totalitario che intende smantellare. Uno Stato di diritto democratico dispone di mezzi sufficienti per fare in modo che la giustizia sia rispettata e che i colpevoli siano puniti – esso non può e non deve tuttavia utilizzare tali strumenti con animo di vendetta, piuttosto che di giustizia. Esso deve, al contrario, rispettare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, quali ad esempio, il diritto ad un regolare processo ed il diritto di essere ascoltato, e deve applicare tali principi a tutti, ivi inclusi coloro che li hanno violati quando sono stati al potere. Uno Stato di diritto democratico è, parimenti, in grado di difendersi dal pericolo di rigurgiti totalitari comunisti, poiché esso dispone a tal fine di variegati strumenti di carattere penale o amministrativo, che non costituiscono, però, una lesione dei diritti umani e non minano il principio della primazia del diritto.

(...)

11. Per quanto riguarda il trattamento delle persone che non hanno commesso crimini suscettibili di essere perseguiti (...), ma che, tuttavia, ricoprivano posizioni apicali nei vecchi regimi totalitari comunisti, e che hanno sostenuto siffatti regimi, l'Assemblea rileva che alcuni Stati hanno ritenuto necessario adottare misure di tipo amministrativo, come le leggi di «lustrazione» e quelle di «decomunizzazione». Tali misure consistono nello scartare dall'accesso ai pubblici poteri quelle persone delle quali non si può essere certi che eserciteranno tali funzioni in modo conforme ai principi democratici, perché tali persone non hanno mai manifestato, in passato, di credere o di impegnarsi nella difesa di tali principi e non hanno, adesso, alcun interesse o alcun motivo diretti a favorire una transizione verso di essi.

12. L'Assemblea sottolinea che, prese nel loro insieme, queste misure non sono compatibili con uno Stato di diritto democratico a meno che non siano osservati tutta una serie di criteri. I primo luogo, occorre che la responsabilità, individuale e non collettiva, sia accertata in relazione a ciascuna singola persona; cosa questa che mette in risalto la necessità di una applicazione individuale e non collettiva delle leggi di lustrazione. In secondo luogo, occorre che siano garantiti il diritto alla difesa, la presunzione di innocenza fino a prova contraria, nonché il diritto adire le vie ordinarie di ricorso contro qualsiasi decisione. La vendetta non può mai costituire lo scopo di tali misure, né tantomeno può essere consentito l'abuso politico o sociale del processo di riforma democratica. In effetti, lo scopo delle procedure di lustrazione non è quello di punire le persone presunte colpevoli – cosa questa che è affidata secondo le norme

di diritto penale, ai pubblici ministeri – quanto, piuttosto, quello di proteggere la neonata democrazia.

13. L'Assemblea propone affinché si sorvegli che le leggi di «lustrazione» e le misure amministrative di analogo contenuto siano compatibili con le esigenze di uno Stato di diritto e che esse si indirizzino esclusivamente contro i pericoli che minacciano i diritti fondamentali dell'uomo ed il processo di democratizzazione. (...)»

DIRITTO

I. SULLA RICEVIBILITÀ

A. La domanda di radiazione dal ruolo

84. Nelle sue osservazioni iniziali sulla ricevibilità del ricorso, il Governo ha dichiarato che la controversia ad origine del presente caso era risolta e che, pertanto, il ricorso doveva essere radiato dal ruolo conformemente a quanto stabilito dall'articolo 37 § 1 b) della Convenzione. A tal proposito, il Governo faceva valere che ai sensi dell'articolo 17 della legge del 19 maggio 1994 avente ad oggetto i documenti del KGB, dopo la scadenza del termine di 10 anni a partire dalla data di entrata in vigore di detta legge, sarebbe a dire dal giugno 2004 in poi, la collaborazione eventuale con il KGB non poteva essere più invocata contro la persona interessata. In relazione all'articolo 5 § 5 della legge sulle elezioni legislative, il Governo evidenziava che tale disposizione stava per essere abrogata; a tal proposito, il Governo provvedeva a depositare degli estratti del processo verbale di una seduta plenaria del Parlamento del 2004 da cui risultava che i deputati erano sin da allora perfettamente consapevoli della necessità di abolire la limitazione censurata.

85. Il Governo fa presente, inoltre, che la legge sulle elezioni europee del 29 gennaio 2004 non contiene disposizioni analoghe a quella dell'articolo 5 § 5 della legge sulle elezioni legislative. Il ricorrente, pertanto, è libero di candidarsi alle elezioni europee. Secondo il Governo, il Parlamento europeo, in quanto corpo legislativo sovranazionale, dovrebbe essere considerato come un organo legislativo superiore al Parlamento lettone; ne deriva che il ricorrente è perfettamente in grado di esercitare effettivamente il proprio diritto all'elettorato passivo «ad un livello addirittura superiore a quello che era previsto inizialmente». Considerando tutto ciò, il Governo conclude che il presente ricorso non meriti più di essere esaminato dalla Corte.

86. Il ricorrente contesta le affermazioni del Governo. Egli ricorda che con la legge del 27 maggio 2004, il Parlamento ha deciso di prolungare di altri dieci anni il termine di decadenza entro il quale una eventuale collaborazione con il KGB può essere invocata nei confronti delle persone interessate; quest'ultime, pertanto, continueranno a subire gli effetti negativi delle restrizioni in questione fino al giugno 2014. Per quanto riguarda l'eccezione relativa alle elezioni europee, il ricorrente evidenzia che la sua richiesta non ha alcun legame con quest'ultime.

87. La corte ricorda che, nella sentenza *Ždanoka* citata *supra*, essa ha già provveduto a rigettare una analoga richiesta di radiazione dal ruolo depositata dal governo lettone; ebbene la Corte non vede alcuna ragione di adottare un approccio differente nel caso in esame. In effetti, il paragrafo 5 oggetto delle censure del ricorrente è tutt'ora in vigore, il ricorrente ne ha subito gli effetti dal momento che costui è stato radiato dalla lista dei candidati proprio in applicazione di siffatta disposizione, ed è tutt'ora ineleggibile. Tra le altre cose, come già evidenziato dal ricorrente, la Corte constata che il termine previsto dall'articolo 17 della legge del 19 maggio 1994 relativo ai documenti del KGB non è affatto scaduto in quanto è stato prolungato recentemente di altri dieci anni. In relazione all'eccezione riguardante le elezioni europee, la Corte evidenzia che il fatto che il ricorrente sia eleggibile al Parlamento europeo non esonera di certo lo Stato dall'obbligo di rispettare i diritti garantiti dall'articolo 3 del Protocollo n°1 in relazione alle elezioni al Parlamento nazionale (*ibidem*, §§ 69-72).

88. In presenza di tali circostanze la Corte rigetta la richiesta di radiazione del caso.

B. L'eccezione di non esaurimento delle vie di ricorso interne

89. Il Governo eccepisce, inoltre, il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne che erano a disposizione del ricorrente. A tal riguardo, il Governo fa presente che l'accertamento della collaborazione con il KGB è avvenuto con la sentenza del tribunale distrettuale di Zemgale del 3 marzo 2000. Proprio tale sentenza costituisce la base di tutte le successive decisioni adottate relativamente alla radiazione dalla lista elettorale; a ben vedere, quando le giurisdizioni nazionali hanno esaminato il ricorso depositato dal ricorrente contro la sua radiazione, queste erano tenute ad osservare quanto disposto da tale sentenza. Ora, il ricorrente ha ritirato il proprio appello contro la sentenza del 3 marzo 2000, scegliendo intenzionalmente di privarsi di un mezzo di ricorso effettivo e adeguato ai sensi dell'articolo 35 § 1 della Convenzione.

90. Il ricorrente si oppone a questa tesi. Egli ricorda che nella sentenza in questione, il tribunale di prima istanza non è giunto affatto alla conclusione che lui sia stato un «agente del KGB». Non a caso, la stessa commissione dei mandati e delle richieste del Parlamento ha dichiarato che

la sentenza summenzionata non può essere interpretata nel senso di considerare il ricorrente assimilabile ad un «ex agente del KGB». In presenza di siffatte circostanze, il ricorrente fa presente di aver ritenuto inutile la continuazione del processo; per questa ragione egli ha deciso di ritirare il ricorso. In effetti, secondo il punto di vista del ricorrente non era in alcun modo prevedibile che due anni più tardi, la Commissione elettorale centrale ed i tribunali interni avrebbero adottato una interpretazione differente della sentenza in questione.

91. La Corte ricorda che la finalità dell'articolo 35 § 1 della Convenzione è di offrire agli Stati contraenti l'occasione di prevenire o riparare – di norma attraverso l'intervento delle giurisdizioni interne – le pretese violazioni depositate contro gli Stati stessi prima che esse siano sottoposte alla Corte. Tale regola deve essere applicata con una qualche elasticità e senza eccessivo formalismo; in particolare, l'articolo 35 § 1 non impone l'uso di mezzi di ricorso che siano inadeguati o in effettivi, cioè che non siano idonei a porre rimedio alle doglianze. In altre parole, la regola dell'esaurimento dei ricorsi interni non si accontenta di un'applicazione automatica e non riveste un carattere assoluto; controllandone il rispetto, occorre tener conto delle circostanze del caso. Ciò significa in particolare che la Corte deve tener conto in modo realistico non solo dei ricorsi previsti in teoria nel sistema giuridico della Parte contraente interessata, ma anche del contesto giuridico e politico nel quale essi si collocano (si veda *Ždanoka c. Lettonia* (dec.), n° 58278/00, 6 marzo 2003, e la giurisprudenza *ivi* citata).

92. Nel caso di specie la Corte rileva che, nella sentenza del 3 marzo 2000, il tribunale distrettuale di Zemgale ha dichiarato che il ricorrente era stato un «agente delle Forze di controllo delle frontiere del [KGB]». In altre parole, il tribunale ha utilizzato una formula differente da quella richiesta dalla procura della Repubblica e da quella presente nell'articolo 5 § 5 della legge sulle elezioni legislative. In presenza di siffatte circostanze, la Corte ammette che il ricorrente poteva ragionevolmente ritenere che la conclusione del tribunale fosse a lui favorevole.

93. Soprattutto, nel parere reso l'11 aprile 2000 la commissione dei mandati e delle richieste del Parlamento ha interpretato la sentenza in questione proprio come il ricorrente, rilevando una differenza tra un «agente delle Forze di controllo delle frontiere del KGB» e un «agente del KGB». È solo due anni più tardi, che la Commissione elettorale centrale ha adottato una interpretazione diametralmente opposta, e nel ritenere che il paragrafo 5 summenzionato si applicasse al Sig. Ādamsons ne disponeva, per tale motivo, la radiazione dalle liste elettorali. Ora, il ricorrente ha contestato la decisione relativa alla sua radiazione attraverso un ricorso previsto dalla legge interna, procedura questa che si è conclusa con la decisione del senato della Corte suprema del 9 settembre 2002.

94. Riassumendo, avuto riguardo alle particolari circostanze del caso, la Corte ritiene che il ricorrente abbia utilizzato contro la decisione della quale

si duole tutte le vie di ricorso interne a sua disposizione; parimenti, non può certo essere rimproverato al ricorrente di non aver fatto appello contro una sentenza che egli poteva legittimamente considerare come a lui favorevole. L'eccezione del Governo, pertanto, deve essere respinta. In mancanza di altre eccezioni sollevate dal Governo, la Corte è dell'avviso che il ricorso debba essere dichiarato ricevibile.

II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DEL PROTOCOLLO N°1

95. Il ricorrente lamenta che la sua radiazione dalle liste elettorali e la sua ineleggibilità costituiscono una violazione dell'articolo 3 del Protocollo n°1, secondo cui:

«Le Alte Parti Contraenti si impegnano ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo.»

A. Argomenti delle parti

1. Il Governo

96. In via preliminare, il Governo fa presente che il presente caso si inserisce in quel più ampio quadro riguardante il processo di cosiddetta "lustrazione" che si è svolto in tutti gli Stati post-comunisti dell'Europa centrale e orientale dopo il ripristino della democrazia (e, nel caso degli Stati baltici, dopo la restaurazione della loro indipendenza). Negli Stati baltici, tuttavia, siffatto processo si è svolto secondo modalità diverse rispetto a quelle seguite, per esempio nella Repubblica Ceca, in Germania, in Ungheria o in Polonia. In effetti, tra 1940 ed il 1990, il territorio della Lettonia era incorporato nell'URSS, e tutti i servizi segreti, il sistema di informazione e le strutture di comando erano quelle dell'URSS. Inoltre, sebbene la Lettonia sia diventata pienamente indipendente nel 1991, le truppe russe vi sono rimaste fino al 1994 (voir *Ždanoka*, précité, § 131). È solo dopo il ritiro di queste truppe che le autorità lettoni hanno potuto avere accesso agli archivi locali dell'armata e del KGB e prendere conoscenza delle informazioni contenute in tali archivi – ciò tuttavia è avvenuto solo in parte poiché la maggior parte di tali archivi era stata trasferita, nel frattempo, in Russia. Per quanto riguarda le competenti autorità della Federazione Russa – che, secondo il Governo è lo Stato successore dell'ex URSS –, queste si sono mostrate molto reticenti a cooperare con le omologhe autorità della Lettonia. Conseguentemente, in Lettonia, il processo di lustrazione ha richiesto molto più tempo di quello impiegato nella maggior parte dei paesi dell'Europa centrale.

97. Secondo il Governo, il caso del Sig. Ādamsons deve essere esaminato proprio alla luce del contesto generale che è stato descritto qui sopra. Se la procedura relativa la constatazione della collaborazione con il KGB ha avuto inizio solo nel 1998, sarebbe a dire sei anni dopo il rientro in Lettonia del ricorrente, ciò è avvenuto a causa di ragioni oggettive: in primo luogo, perché il quadro normativo ed istituzionale del processo di lustrazione non era ancora completato all'inizio degli anni '90 e, in secondo luogo, perché le autorità lettoni hanno avuto non poche difficoltà per ottenere le informazioni pertinenti relative al passato del ricorrente.

98. Il Governo sostiene inoltre che il ricorrente è stato a tutti gli effetti un «agente del KGB» ai sensi dell'articolo 5 § 5 della legge sulle elezioni legislative, che tale fatto è stato accertato dal tribunale distrettuale di Zemgale nella sentenza resa il 3 marzo 2000, e che tale qualificazione non contraddice in alcun modo il disegno perseguito dal legislatore con l'adozione del paragrafo summenzionato. Al contrario, una tale interpretazione quadra perfettamente con lo spirito della disposizione *de qua agitur* e ciò, sia da un punto di vista generale, sia dal punto di vista specifico del Sig. Ādamsons. Sotto il profilo generale, il Governo ricorda che il KGB era l'organo principale di sicurezza pubblica dell'ex URSS, qualificato ufficialmente «organo čekista», incaricato di difendere gli interessi politici e ideologici del regime totalitario comunista mediante la repressione di qualsiasi forma di dissenso, e mediante la persecuzione di quanti si opponessero al regime. In più, tutti gli agenti del KGB – compresi quelli arruolati nelle forze di controllo delle frontiere – erano selezionati tra le persone più fedeli al sistema politico in essere. Ebbene, quanto detto è ancor più vero in relazione alla situazione specifica del ricorrente. In effetti, è evidente che il ricorrente ha trascorso undici anni al servizio delle forze di controllo delle frontiere del KGB e che le funzioni che gli erano state assegnate riguardavano essenzialmente la specifica missione politica del KGB, vale a dire i servizi di intelligence militare. In sintesi, il ricorrente è stato un «agente del KGB» secondo il significato che il legislatore ha inteso attribuire a tale espressione.

99. Il Governo non accorda alcun rilievo al parere della commissione dei mandati e delle richieste del Parlamento dell'11 aprile 2000 che è di senso opposto. Secondo il Governo, infatti, solo i tribunali sono competenti per interpretare autoritativamente la legge. In questo caso, l'unico testo rilevante è la sentenza del tribunale distrettuale di Zemgale del 3 marzo 2000 da cui, secondo il punto di vista del Governo, risulta chiaramente che il ricorrente è stato «agente del KGB». Con il passaggio in giudicato di siffatta sentenza «la validità del mandato di parlamentare del ricorrente ne è risultata seriamente compromessa». Ora, poiché il ricorrente non ha voluto dare prova di «buona fede» rassegnando spontaneamente le dimissioni, la questione è stata sottoposta all'assemblea plenaria del Parlamento. Dal momento che quest'ultimo si è rifiutato di escludere il ricorrente, ed in

assenza di ulteriori strumenti per costringere il ricorrente a rimettere il mandato, si è dovuto aspettare le elezioni successive per estrometterlo in modo definitivo dalla legislatura.

100. Il Governo ricorda, inoltre, che in base alla consolidata giurisprudenza della Corte, una restrizione dei diritti elettorali è conforme all'articolo 3 del Protocollo n° 1 a patto che tale limitazione non comporti una interferenza nel godimento di tali diritti tale da renderli del tutto privi di effettività, e purché essa persegua uno scopo legittimo e sempre che le misure impiegate non si rivelino sproporzionate rispetto a tale scopo. Ora, considerato l'ampio margine di apprezzamento di cui gli Stati godono in questa materia l'ineleggibilità del ricorrente nella presente fattispecie è giustificata.

101. In primo luogo, non può essere sostenuto che l'ingerenza denunciata dal ricorrente colpisca il godimento dei diritti elettorali del ricorrente «nella loro stessa sostanza», poiché tale misura è provvisoria. Questa conclusione è, altresì, confermata dal fatto che la legge sulle elezioni europee non prevede simili restrizioni. Ad ogni buon conto il Governo fa presente che la Corte Costituzionale nella sentenza del 30 agosto 2000, ha richiesto al legislatore di «procedere ad un esame periodico della situazione politica dello Stato nonché della necessità e della legittimità delle restrizioni (...), poiché siffatte limitazioni non possono essere imposte se non per periodi determinati» (paragrafo 75 *supra*). Ora, il Parlamento, correttamente, ha più volte seguito siffatta indicazione provvedendo al periodico riesame della fondatezza del paragrafo 5. Quanto al consiglio dei ministri, questi si è conformato al nuovo paragrafo 7 delle disposizioni transitorie della legge di lustrazione del 19 maggio 1994 provvedendo ad un esame completo delle disposizioni pertinenti e inviando il suo rapporto analitico al Parlamento (paragrafo 73, *supra*). Tra l'altro, nella sentenza del 15 giugno 2006, la Corte costituzionale ha ritenuto che le restrizioni in esame erano ancora giustificate (paragrafo 82 *supra*). Quanto al resto, dal momento che la politica normativa del Parlamento su tale questione è «dinamica e progressiva», la restrizione in questione sarà presto o tardi abolita.

102. In secondo luogo, il Governo tiene a precisare che l'ingerenza censurata persegue delle finalità che sono incontestabilmente legittime, e precisamente la protezione della sicurezza nazionale e quella del diritto degli altri ad una democrazia politica effettiva. A sostegno di questa tesi il Governo avanza due ordini di argomentazioni. Innanzitutto, esso fa presente che lo Stato è creato anche per adottare le misure necessarie per proteggere il sistema democratico da quelle persone che possano metterne a repentaglio il funzionamento, o più semplicemente di estromettere dai ruoli della funzione politica ed amministrativa di uno Stato democratico quelle persone che non abbiano le qualità morali per ricoprirli. Ora nel caso di specie, il ricorrente ha ricoperto la funzione di agente di un organismo di sicurezza di

un regime totalitario; in più la sua carriera all'interno di tale organismo si è svolta in Estremo Oriente, regione di importanza strategica a causa della sua vicinanza con delle grandi potenze mondiali quali gli Stati Uniti, la Cina ed il Giappone. In seconda istanza, il Governo ribadisce ancora una volta che la Lettonia non ha potuto recuperare gran parte dei documenti degli archivi del KGB, documenti in cui erano descritte le funzioni specifiche di alcuni ex-agenti di tale organismo. Tale fatto, a ben vedere, rende queste persone vulnerabili e le espone al rischio di ricatti. Del resto, per quanto importante possa essere l'adesione del 2004 della Lettonia alla Unione europea ed alla NATO, questa non è sufficiente di per sé a proteggere lo Stato contro i pericoli derivanti da azioni individuali.

103. In terzo luogo, il Governo sostiene che l'ingerenza in questione è senz'altro proporzionata ai legittimi scopi perseguiti. A tal proposito, esso ricorda che la Lettonia non ha praticamente mai applicato sanzioni penali nei confronti dei vecchi collaboratori del KGB, accontentandosi di misure ben più lievi quali l'ineleggibilità al Parlamento nazionale. Ora, alla luce del principio di una «democrazia in grado di difendersi» – principio che è riconosciuto dalla Corte – siffatta misura è assolutamente giustificata, non potendosi certo considerare per definizione un ex collaboratore del KGB come leale nei confronti della Repubblica di Lettonia.

104. Ad ogni buon conto, la radiazione di un candidato dalla lista elettorale non può avvenire se non alla conclusione di un procedimento personalizzato, fondato su di una sentenza passata in giudicato e che accerti la collaborazione con il KGB. Siffatta sentenza è resa alla fine di un processo che si svolge nel rispetto delle regole del contraddittorio e dei diritti della difesa e che permette di evitare qualsiasi forma di arbitrio. Non solo, il tribunale competente deve sempre procedere all'apprezzamento della natura e del grado di collaborazione dell'interessato al fine di stabilire se quest'ultimo possa essere considerato o meno un «agente», ai sensi del paragrafo 5 in oggetto. Nel caso concreto, ciò è esattamente quanto è avvenuto con la sentenza resa dal tribunale di Zemgale del 3 marzo 2000.

2. Il ricorrente

105. Il ricorrente contesta le tesi del Governo. Egli non nega assolutamente la subordinazione formale delle Forze di controllo delle frontiere al KGB ma ritiene che, alla luce della natura delle sue funzioni, tale corpo debba essere assimilato all'esercito regolare e non certo ad un servizio di sicurezza. Per quanto riguarda gli obblighi individuali ai quali era sottoposto all'epoca in questione, il ricorrente fornisce una copia del decreto del comandante delle Forze di controllo delle frontiere del KGB, relativo al servizio delle unità navali assegnate al controllo delle frontiere, dal quale si evince che a tali unità navali erano assegnati gli stessi compiti che erano abitualmente esercitati dalle unità di controllo delle frontiere della marina militare. Allo stesso modo, il ricorrente non ha mai fatto parte degli

agenti della «divisione speciale» subordinata alla direzione generale del contro spionaggio militare del KGB.

106. Ad ogni buon conto, secondo il ricorrente, il Governo non è riuscito a dimostrare in alcun modo che nel corso della sua carriera militare, egli abbia esercitato funzioni tipiche dei servizi di intelligence o di contro spionaggio, come, ad esempio, il reclutamento di agenti segreti o il controllo dei luoghi di riunione di potenziali cospiratori. Conseguentemente, egli non può in alcun modo essere qualificato come un ex «agente del KGB» secondo il significato che il legislatore ha inteso attribuire all'articolo 5 § 5 della legge sulle elezioni legislative. Del resto, ciò è esattamente quanto ha sostenuto la commissione dei mandati e delle richieste nel suo parere dell'11 aprile 2000.

107. Per quanto riguarda il merito della doglianza, il ricorrente ritiene che la sua ineleggibilità è manifestamente priva di giustificazione, poiché essa cela molto più semplicemente un vero e proprio regolamento di conti. Secondo il ricorrente, infatti, la posizione delle Forze di controllo delle frontiere nel sistema istituzionale dell'URSS è sempre stata un fatto notorio, così come notorio è il fatto che la sua carriera militare si sia svolta all'interno di tali forze. A partire dal suo ritorno in Lettonia nel 1992, tanto le autorità lettoni quanto il grande pubblico erano perfettamente al corrente del suo passato, passato che, anzi, il ricorrente non ha mai cercato di nascondere. Non solo, decine di articoli apparsi sulla carta stampata e sui media televisivi degli anni '90 decantavano le imprese compiute dal ricorrente nel Pacifico, descrivendolo come un «eroico capitano». Ad ogni buon conto, e nella misura in cui si voglia aderire al punto di vista del Governo su tale punto, il passato notoriamente conosciuto del ricorrente non ha mai impedito allo stesso di ricoprire gli incarichi più alti nella Lettonia indipendente (vice comandante della marina nazionale, comandante in capo delle Forze di controllo delle Frontiere, ministro degli Interni).

108. Il ricorrente evidenzia che la sua situazione non è cambiata fino a quando egli non ha deciso di lasciare la coalizione di governo ed entrare a far parte dei ranghi dell'opposizione. Più precisamente, i primi tentativi diretti a rendere ineleggibile il ricorrente «constatando la sua collaborazione con il KGB» sono iniziati nel 1998 quando, vice presidente di una commissione di inchiesta incaricata tra le altre cose di accertare eventuali atti di corruzione tra le fila di governo, egli aveva pubblicamente criticato diversi alti rappresentanti dello Stato costringendo alcuni tra questi alle dimissioni.

109. Per quanto riguarda la sentenza della Corte costituzionale del 15 giugno 2006, il ricorrente non crede che tale sentenza abbia una qualche rilevanza per il suo caso. Del resto, la Corte costituzionale, che ha ammesso che la restrizione del diritto all'elettorato passivo era sproporzionata in riferimento alla situazione di J.B. per i meriti da questo acquisiti verso la nazione, avrebbe dovuto seguire, quanto al ricorrente il medesimo

approccio, posto che i meriti di quest'ultimo non sono da meno (restaurazione delle infrastrutture frontaliere, lotta contro la criminalità organizzata, etc.). Tuttavia, l'atteggiamento mantenuto dalla Corte costituzionale nei suoi confronti è stato del tutto diverso (paragrafo 50 *supra*), per ragioni che il ricorrente ignora.

110. In conclusione, il ricorrente fa presente che l'atteggiamento delle autorità lettoni nei suoi confronti è stato quanto meno incoerente ed equivoco. Il ricorrente ricorda, a tal proposito, che prima delle elezioni europee del 2004 egli aveva dichiarato ufficialmente di non essere mai stato un «agente del KGB». Ora, la Commissione elettorale centrale ha accettato siffatta dichiarazione senza alcun obiezione quando, appena due anni prima, la stessa Commissione ne dichiarava la radiazione dalla lista in base al motivo che costui doveva essere considerato agente del KGB.

B. La valutazione della Corte

1. I principi generali

111. I principi fondamentali relativi al caso di specie, così come definiti dalla consolidata giurisprudenza della Corte (si veda in particolare *Hirst c. Regno Unito (n° 2)* [GC], n° 74025/01, §§ 57-62, CEDH 2005-..., nonché *Ždanoka*, citata *supra*, § 115), sono i seguenti:

a) L'articolo 3 del Protocollo n°1 è complementare con quelle altre disposizioni della Convenzione che proteggono diritti civili e politici quali, ad esempio, l'articolo 10, che garantisce il diritto alla libertà di espressione, o l'articolo 11, che salvaguarda il diritto alla libertà di espressione. Innegabilmente, tra tutte queste disposizioni esiste un denominatore comune, sarebbe a dire la necessità di garantire il rispetto del pluralismo d'opinione in una società democratica attraverso l'esercizio delle libertà civili e politiche. Inoltre, la Convenzione ed i suoi Protocolli devono essere considerati come un tutt'uno. Tuttavia, quando l'oggetto della controversia riguarda una violazione dell'articolo 3 del Protocollo n°1, la Corte non deve applicare automaticamente i medesimi criteri interpretativi che sono applicati in relazione alle ingerenze autorizzate dal paragrafo 2 degli articoli da 8 a 11 della Convenzione, né deve fondare le sue conclusioni in merito all'articolo 3 del Protocollo n°1 sui principi che derivano dall'applicazione degli articoli da 8 a 11 della Convenzione. Data l'importanza dell'articolo 3 del Protocollo n°1 per il sistema istituzionale di uno Stato, siffatta disposizione è redatta in termini molto differenti da quelli degli articoli da 8 a 11. L'articolo 3 del Protocollo n°1, in effetti, è redatto in termini collettivi e generali, e questo nonostante che tale disposizione sia stata interpretata dalla Corte come implicante anche diritti individuali specifici. Le norme da applicare per determinare se l'articolo 3 del Protocollo n°1 sia rispettato

devono essere considerate, dunque, meno strette di quelle che sono applicate in relazione agli articoli da 8 ad 11 della Convenzione.

b) La nozione di «limitazione implicita» che deriva dall'articolo 3 del Protocollo n°1 riveste una importanza ancora più grande quando si tratta di stabilire la legittimità dei fini perseguiti dalle limitazioni ai diritti garantiti da siffatte disposizioni. Dato che l'articolo 3 non risulta sottoposto a limitazioni derivanti da una lista tassativa di «scopi legittimi», quali quelli che sono enumerati negli articoli da 8 a 11, gli Stati contraenti, per giustificare l'applicazione di una restrizione, possono fondarsi liberamente su di uno scopo che non figuri in modo espresso in questa lista; questo a condizione che la compatibilità di questo scopo con il principio di supremazia del diritto e con gli obiettivi generali della Convenzione risulti confermata dalle specifiche circostanze di un determinato caso.

c) La nozione di «limitazione implicita», significa allo stesso tempo che la Corte non applica i tradizionali criteri di «necessità» o di «bisogno sociale imperativo» che sono utilizzati nel quadro degli articoli da 8 a 11. Quando viene portata alla conoscenza della Corte una questione relativa la violazione dell'articolo 3 del Protocollo n°1, la Corte deve rifarsi essenzialmente a due criteri: deve ricercare da un lato se vi sia stata arbitrarietà o mancanza di proporzionalità, e d'altra parte deve verificare se la restrizione abbia leso la libertà di espressione dell'opinione della popolazione. Così facendo, la Corte conferma, dunque, l'esistenza dell'ampio margine di apprezzamento di cui godono gli Stati contraenti. Inoltre, la Corte sottolinea la necessità che ogni legislazione elettorale sia valutata alla luce dell'evoluzione politica del paese interessato; ciò implica che delle caratteristiche che sono inaccettabili per un determinato sistema possono essere giustificate se riferite ad un sistema diverso.

d) La necessità che una misura legislativa che si ritiene contraria alla Convenzione sia personalizzata, ed il grado di personalizzazione richiesto se del caso dalla stessa, dipendono dalle circostanze proprie di ciascun caso specifico, sarebbe a dire dalla natura, dal tipo, dalla durata e dalle conseguenze della restrizione in questione. Affinché una misura restrittiva sia conforme all'articolo 3 del Protocollo n°1, può essere sufficiente a tal fine un grado di personalizzazione inferiore rispetto a quello richiesto nelle fattispecie che riguardano violazioni degli articoli da 8 a 11 della Convenzione.

e) Per quanto concerne il diritto di candidarsi alle elezioni, e cioè il versante «passivo» dei diritti garantiti dall'articolo 3 del Protocollo n°1, la Corte deve mostrarsi in questo ambito ancora più prudente nella valutazione delle restrizioni di quanto non lo sia quando essa è chiamata ad esaminare le restrizioni al diritto di voto, sarebbe a dire l'elemento «attivo» dei diritti garantiti dall'articolo 3 del Protocollo n°1. In effetti, il diritto a presentarsi alle elezioni legislative può essere circondato da esigenze più strette rispetto

al diritto di voto. Conseguentemente, se il criterio relativo al versante «attivo» dell'articolo 3 del Protocollo n°1 implica ordinariamente un apprezzamento più largo della proporzionalità delle disposizioni normative che privano una persona del suo diritto di voto, l'attitudine della Corte in relazione al versante «passivo» di siffatta disposizione si limita essenzialmente a verificare l'assenza di arbitrarietà nelle procedure interne che conducono a privare un individuo della eleggibilità.

112. La Corte ha allo stesso modo considerato che il criterio di lealtà politica che, secondo la sua costante giurisprudenza, può essere applicato a dei funzionari, è poco rilevante, o non lo è per nulla, quando si tratta di candidati deputati. In effetti, il criterio di «neutralità politica» non potrebbe essere applicato a dei deputati con le stesse modalità con cui esso è applicato ad altri agenti dello Stato, non potendo, per definizione, essere i primi «politicamente neutri» (*ibidem*, § 117).

2. Il caso Ždanoka

113. Nel caso *Ždanoka* citato *supra*, la Corte ha esaminato la doglianza della ricorrente ex militante del Partito comunista di Lettonia (in acronimo «PCL», di fatto l'emanazione locale del PCUS), che aveva continuato a farvi parte attivamente anche dopo il tentativo di colpo di Stato orchestrato e sostenuto da tale partito nel gennaio 1991. Per tale motivo, la ricorrente interessata ricadeva nell'ambito di applicazione dell'articolo 5 § 6 della legge sulle elezioni legislative, che dichiara ineleggibili tutte quelle persone che «avevano attivamente partecipato, dopo il 13 gennaio 1991, alle attività del PCUS (PCL)» e di alcune altre organizzazioni considerate come incostituzionali. (paragrafo 70, *supra*).

114. Nella sentenza del 16 marzo 2006 la Corte ha stabilito in primo luogo che la restrizione in questione persegue degli scopi compatibili con il principio di supremazia del diritto e con gli obiettivi generali della Convenzione, e cioè la protezione dell'indipendenza dello Stato, dell'ordine democratico e della sicurezza nazionale (*ibidem*, § 118). Quanto alla proporzionalità di siffatta disposizione, la Corte ne ha effettuato l'analisi alla luce dei principi generali enunciati più sopra ed è giunta alle conclusioni che seguono.

a) La restrizione in questione enunciata al paragrafo 6 succitato, deve essere valutata in relazione al suo peculiare contesto politico e storico, legato in modo diretto all'annessione forzata ed illegale degli Stati baltici da parte dell'Unione sovietica, al regime totalitario che ne era seguito, ai due tentativi, falliti, di colpo di stato che avevano avuto luogo nel gennaio e nell'agosto 1991 e che avevano per obiettivo tanto la democrazia quanto le strutture indipendenti del nuovo Stato Lettone nonché, infine e soprattutto, al ruolo centrale del PCUS (PCL) in tutti questi avvenimenti (*ibidem*, §§ 119-121).

b) La disposizione normativa in questione non ha come scopo principale quello di sanzionare le persone interessate, ma piuttosto quello di proteggere l'integrità del processo democratico in corso escludendo dai lavori di un corpo legislativo democratico coloro i quali avevano rivestito un ruolo attivo e dirigenziale in organizzazioni che erano state implicate direttamente nel tentativo di rovesciare con la violenza il regime democratico nuovamente ristabilito. Se una tale restrizione non poteva certo giustificarsi nel contesto di un sistema politico democratico esistente da decine di anni o da secoli, tuttavia essa poteva essere ritenuta accettabile in Lettonia, alla luce della minaccia che poteva rappresentare per il nuovo ordine democratico il ritorno di idee che, se si fosse consentito loro di guadagnare terreno, rischiavano di condurre alla restaurazione di un regime totalitario. In presenza di siffatte condizioni importa poco di sapere se il PCL doveva essere considerato come legale o illegale dopo il 13 gennaio 1991 (*ibidem*, §§ 122, 130 e 133).

c) Il comportamento attuale o recente dell'interessata non poteva essere considerato rilevante, posto che la misura controversa era legata unicamente alle posizioni politiche assunte da costei nel corso del cruciale periodo della lotta per «la democrazia per l'indipendenza» che la Lettonia aveva sperimentato nel 1991 (*ibidem*, § 132).

d) Il fatto che la misura denunciata era stata introdotta nel 1995, e non immediatamente dopo il ristabilimento dell'indipendenza, non era assolutamente decisivo. In effetti, non poteva essere considerato sorprendente che un corpo legislativo democratico di nuova creazione, trovandosi in una fase di tempesta politica, avesse avuto bisogno di un certo tempo di riflessione per esaminare quali misure dovessero essere adottate per garantire il regolare esercizio delle sue funzioni. Ciò valeva in misura ancora maggiore nel caso della Lettonia, il cui territorio era stato occupato fino al 1994 da truppe di uno Stato straniero, e cioè la Russia (*ibidem*, § 131).

e) In presenza di circostanze come quelle del presente caso, gli atti di un partito politico potevano ragionevolmente essere imputati ai suoi membri, ed in particolare ai suoi *leaders*, a meno che costoro non ne avessero preso le distanze. Conseguentemente, il corpo legislativo poteva ragionevolmente presumere che i principali dirigenti del PCL erano schierati in favore di posizioni antidemocratiche, a meno che essi non avessero ribaltato tale presunzione attraverso degli atti concreti. Ora, la Sig.ra Ždanoka non aveva formulato alcuna dichiarazione che indicasse l'intenzione di quest'ultima di prendere le distanze dal Partito comunista al momento dei fatti del 1991 o successivamente agli stesi (*ibidem*, § 123).

f) L'articolo 3 del Protocollo n° 1 non esclude che il legislatore definisca in modo chiaro e preciso le modalità di applicazione di una misura di restrizione, posto che i tribunali ordinari hanno come funzione solo quella di verificare se una persona in particolare rientri nella categoria o nel gruppo

preso in considerazione dalla misura in questione. In siffatta ipotesi, la funzione della Corte consiste essenzialmente nel valutare se, in relazione a tale disposizione, la misura adottata dal Parlamento sia proporzionata, e non quella di considerarla illegittima solo perché le giurisdizioni interne non avevano il potere di applicarle «individualmente» alla luce della situazione e delle circostanze particolari della persona interessata. Nel caso in questione la Sig.ra Ždanoka aveva beneficiato di una procedura svolta nel rispetto del contraddittorio e senza alcun apparente forma di arbitrarietà, e che aveva condotto i tribunali interni a condurre la fattispecie in esame nella disciplina prevista dalla legge. Tra le altre cose in questo tipo di procedura, gli interessati potevano essere esclusi dal beneficio delle medesime garanzie offerte dei processi penali; conseguentemente, era possibile che fatti incerti fossero interpretati a loro sfavore, che l'onere della prova fosse posto a loro carico, e che fatti puramente apparenti potessero acquisire il rilievo di situazioni importanti. Ora, questo era quanto avvenuto nel caso della Sig.ra Ždanoka, che non era riuscita a contestare la valenza probatoria dei fatti apparenti che le erano stati addebitati (*ibidem*, §§ 124-128).

115. Per questi motivi la Corte ha concluso che la Lettonia non aveva ecceduto il suo margine di apprezzamento in relazione all'articolo 3 del Protocollo n°1 e che siffatta disposizione non era stata violata. Tuttavia, visto il particolare livello di stabilità di cui godeva la Lettonia grazie al processo di integrazione nel consesso europeo la Corte ha esortato il legislatore lettone ad assicurare un monitoraggio costante sulla restrizione in questione al fine di porvi fine entro un breve termine in assenza del quale la Corte potrebbe ritornare sulla sua conclusione (*ibidem*, §§ 134-136).

3. Il caso presente

116. La Corte fa presente che essa ha già esaminato altri casi riguardanti procedure di lustrazione come quelle esistenti attualmente in un certo numero di paesi dell'Europa centrale ed orientale. La Corte tiene a precisare che, per essere compatibile con la Convenzione, una tale procedura deve soddisfare un certo numero di condizioni. In primo luogo, una legge di lustrazione deve soddisfare le fondamentali esigenze di accessibilità e di prevedibilità che sono proprie della nozione di «legalità» come presente nella Convenzione (si veda, *mutatis mutandis*, *Rotaru c. Romania* [GC], n°28341/95, § 52, CEDH 2000-V). In secondo luogo, una procedura di lustrazione non deve essere utilizzata solo a scopo punitivo o di vendetta, posto che la punizione delle persone colpevoli è un compito che spetta in primo luogo al settore del diritto penale (si veda, *mutatis mutandis*, *Ždanoka*, citata *supra*, § 129). In terzo luogo, allorché una legge nazionale prevede una restrizione dei diritti garantiti dalla Convenzione, essa deve essere sufficientemente precisa da consentire di individuare le singole responsabilità di ciascuna persona interessata e prevedere le garanzie procedurali adeguate (si veda, *mutatis mutandis*, *Turek*

c. Slovacchia, n° 57986/00, § 115, CEDH 2006-... (estratto), e *Matyjek c. Polonia*, n° 38184/03, § 62, CEDH 2007-...). Infine, le autorità nazionali devono mantenere la caratteristica in base alla quale, essendo le misure di lustrazione, per loro stessa natura, temporanee, la necessità oggettiva di una restrizione dei diritti individuali risultante da una tale procedura decresce con il tempo.

a) Legalità

117. La Corte constata innanzitutto che a differenza della Sig.ra Ždanoka, il Sig. Ādamsons è stato dichiarato ineleggibile in applicazione di un'altra disposizione del medesimo articolo 5 della legge sulle elezioni legislative, sarebbe a dire quella del paragrafo 5, che fissa l'ineleggibilità di quanti «siano o siano stati agenti degli organi di sicurezza pubblica, di informazione o di contro spionaggio dell'URSS, della RSS di Lettonia o di uno Stato straniero». L'applicabilità di questa disposizione al ricorrente è oggetto di controversia tra le parti. Il Governo afferma che a causa della subordinazione strutturale e funzionale delle Forze di controllo delle frontiere dell'ex URSS al KGB, il ricorrente deve essere considerato come un «ex agente del KGB» ai sensi del paragrafo 5 succitato. Il ricorrente sostiene al contrario che, avuto riguardo alle funzioni concrete che egli svolgeva all'interno delle Forze di controllo delle frontiere, che non erano legate in alcun modo allo spionaggio o al contro spionaggio, la sua situazione personale non rientra nell'ambito di applicazione di siffatto paragrafo, così come è stato concepito dal legislatore. A tal proposito, la Corte constata che le parti operano una lettura divergente della sentenza del tribunale distrettuale di Zemgale del 3 marzo 2000. Secondo il ricorrente, il tribunale ha dichiarato che gli era stato un «agente (...) delle Forze di controllo delle frontiere del [KGB]», e non un «agente del KGB», e la commissione dei mandati e delle richieste del Parlamento ha visibilmente sostenuto questa distinzione nel suo parere dell'11 aprile 2000. Per il Governo, al contrario, siffatta distinzione non esiste affatto.

118. La Corte ricorda che tanto l'accertamento dei fatti della controversia, così come l'interpretazione del diritto interno spettano in linea di principio alla competenza esclusiva delle giurisdizioni domestiche. Pertanto, fatto salvo il caso di evidenti arbitrarietà, la Corte non è competente a sindacare l'interpretazione della legislazione interna operata da tali giurisdizioni (si veda, per esempio, *García Ruiz c. Spagna* [GC], n° 30544/96, §§ 28-29, CEDH 1999-I). Similmente, su questo punto, non spetta ad essa il compito di comparare le diverse decisioni rese da tribunali interni – anche in presenza di contenziosi a prima vista simili o collegati –, salvo che si tratti di un diniego di giustizia o di un abuso manifesto (si veda *Engel e altri c. Paesi Bassi*, sentenza dell'8 giugno 1976, série A n° 22, p. 42, § 103, e *Harlanova c. Lettonia* (dec.), n°57313/00, 3 aprile 2003).

119. Nel caso in esame, nel dispositivo della sentenza resa il 3 marzo 2000, il tribunale di Zemgale ha utilizzato una formula che differisce nel testo da quella richiesta dalla Procura e da quella che figura nell'articolo 5 § 5 della legge sulle elezioni legislative. A ben vedere, poiché il tribunale non ha precisato la differenza che intercorre tra un «agente delle Forze di controllo delle frontiere del KGB» ed un «agente del KGB, il ricorrente poteva ragionevolmente ritenere che la conclusione del tribunale fosse a lui favorevole (paragrafo 92 *supra*). Stando così le cose, nella sentenza definitiva del 9 settembre 2002, confermativa del rigetto del ricorso del ricorrente contro la radiazione dalla lista elettorale, il senato della Corte suprema ha rifiutato di accogliere la distinzione sostenuta dal ricorrente, e ha riconosciuto, allo stesso tempo, l'applicabilità nei riguardi di quest'ultimo del paragrafo 5 (paragrafo 48 *supra*). Secondo il punto di vista della Corte, su questo punto la sentenza sembra sufficientemente motivata e non emerge alcun indizio di arbitrarietà nelle conclusioni.

b) Scopi legittimi

120. Per quanto riguarda il problema delle finalità perseguite attraverso la misura oggetto della controversia, la Corte deve tenere conto della situazione che la Lettonia ha sperimentato sotto la dominazione sovietica, e che si è conclusa con la dichiarazione di indipendenza del 1990. Nessuno intende contestare che il KGB, l'organo principale di sicurezza dell'ex URSS, godesse di un ruolo di primo piano nel mantenimento del regime totalitario e nella lotta contro ogni forma di opposizione politica a siffatto regime (si veda, *mutatis mutandis*, *Domalewski c. Polonia* (dec.), n°34610/97, CEDH 1999-V), e che le sue attività fossero contrarie ai principi garantiti dalla Costituzione lettone così come, del resto, dalla Convenzione. È facile comprendere, pertanto, che la Lettonia abbia cercato di evitare il ripetersi di passate esperienze scegliendo di fondare il suo Stato sulla convinzione che esso avrebbe dovuto essere una democrazia in grado di difendersi da sola (cfr. *Sidabras e Džiautas c. Lituania*, n°55480/00 e n°59330/00, § 54, CEDH 2004-VIII). La Corte ritiene pertanto che la misura oggetto della controversia persegua delle finalità che sono compatibili con il principio di supremazia del diritto e con gli obiettivi generali della Convenzione, sarebbe a dire quello della protezione dell'indipendenza dello Stato, del suo ordine democratico, del suo sistema istituzionale e delle sua sicurezza nazionale.

c) Proporzionalità

121. Resta da esaminare la questione della proporzionalità della misura censurata. Coma già ricordato dalla Corte, affinché una misura legislativa possa essere considerata conforme all'articolo 3 del Protocollo n°1, può essere sufficiente anche un grado inferiore di personalizzazione rispetto a quanto richiesto nell'ambito degli articoli da 8 a 11 della Convenzione.

Tuttavia, la Corte non ha mai avuto l'intenzione di abolire l'esigenza di personalizzazione in quanto tale, anche se la sua estensione non può non dipendere in gran parte dalle circostanze proprie di ciascun caso concreto (cfr., in via esemplificativa, *Hirst (n° 2)*, citata *supra*, § 82). La Corte, inoltre, non può che confermare la fondamentale regola secondo cui allorché un organo nazionale prende una decisione che colpisce l'eleggibilità di un cittadino, il potere di apprezzamento di siffatto organo non deve mai essere esorbitante; esso deve essere esercitato, per la precisione, nel rispetto delle disposizioni normative di diritto interno (si veda *Podkolzina c. Lettonia*, n° 46726/99, § 35, CEDH 2002-II).

122. La Corte tiene a mente il peculiare contesto socio-storico nel quale si inserisce il presente caso. La Corte ricorda che, per quasi mezzo secolo circa, la Lettonia è stata annessa all'Unione sovietica e ha vissuto sotto un regime totalitario comunista (si veda *Ždanoka*, citata *supra*, §§ 12-18). Ora, in uno Stato totalitario, che, per definizione, tende ad intromettersi e a controllare tutti gli aspetti della vita, è alquanto difficile, se non impossibile, sfuggire al controllo del regime. Ne segue, che tutti quelli che non decisero di scegliere la via della resistenza – e si tratta di tutta evidenza della maggioranza della popolazione – furono costretti, in un modo o in un altro, a prendere parte alla vita pubblica controllata dalle autorità di governo. Conseguentemente, quando la Corte applica il criterio di proporzionalità in casi simili a quello in esame, essa non può certo adottare un approccio uniforme in tutti i casi.

123. Similmente, la Corte può anche ammettere – come già l'ha fatto nel caso *Ždanoka* –, che nel corso dei primi anni successivi al riacquisto dell'indipendenza da parte della Lettonia, importanti restrizioni ai diritti elettorali erano ammissibili, anche senza che ciò rappresentasse una violazione dell'articolo 3 del Protocollo n°1 (paragrafo 114 d) *supra*). Tuttavia, con il passare del tempo, un semplice e generico sospetto nei confronti di un gruppo di persone non avrebbe potuto più essere considerato sufficiente per giustificare la misura controversa, dovendo le autorità allegare gli argomenti e gli elementi di prova ulteriori.

124. Agli occhi della Corte, però, il caso in esame differisce in modo fondamentale dal caso *Ždanoka*. In effetti, la Sig.ra *Ždanoka* si è vista applicare il paragrafo 6, che si indirizza verso quelle persone «che, dopo il 13 gennaio 1991, hanno attivamente partecipato alle attività del PCUS (PCL)». Il legislatore ha dunque definito in modo chiaro e preciso la categoria delle persone ineleggibili. In primo luogo, esso ha indicato come criterio quello della «partecipazione attiva», da interpretarsi in modo dinamico ed in senso opposto ad una mera appartenenza formale; tale interpretazione è stata espressamente confermata dalla Corte costituzionale. In secondo luogo, il legislatore ha fissato una data precisa – quella del primo tentativo fallito di colpo di Stato –, dopo la quale la militanza nelle fila del PCUS non poteva non tradursi in una manifestazione di spregio dei valori

democratici. Si tratta dunque di un gruppo ristretto di persone nei confronti dei quali l'applicazione di una misura di ineleggibilità non era di per sé contraria ai principi generali dell'articolo 3 del Protocollo n°1. In presenza di tali circostanze era perfettamente ragionevole lasciare ai tribunali nient'altro che il compito di determinare, dal punto di vista fattuale, se l'interessato appartenesse o meno al gruppo in questione.

125. In relazione al paragrafo 5 dello stesso articolo 5, che è la disposizione applicata nel caso in esame, la Corte osserva che esso si indirizza agli ex «agenti» del KGB. Ebbene, se si considera l'ampia diversità di funzioni di siffatta organizzazione, la Corte considera che tale nozione è, in quanto tale, troppo larga; interpretata letteralmente essa può essere intesa nel senso di inglobare ogni persona che sia stata al servizio del KGB, senza alcuna considerazione per l'epoca, per le funzioni concrete assegnate alla persona e del suo comportamento individuale. Tra l'altro, la medesima Corte costituzionale ha espressamente rilevato siffatto problema quando, nella sentenza del 15 giugno 2006, ha fatto notare che il paragrafo in questione «si applic[ava] tanto alle persone che avevano operato attivamente contro i valori di uno Stato democratico quanto a quelle persone che avevano svolto funzioni politicamente neutre, così come a quelle persone che avevano lottato attivamente per il ripristino dei valori democratici». In presenza di siffatte circostanze, non è più sufficiente, come nel caso *Ždanoka*, la semplice constatazione dell'appartenenza dell'interessato ad un determinato gruppo. Dal momento che siffatto gruppo è definito in modo troppo generale, la restrizione dei diritti elettorali dei suoi membri deve essere caratterizzata da un approccio selettivo e personalizzato che consenta di tenere conto del loro reale comportamento (per degli esempi circa tale personalizzazione relativamente alla categoria dei funzionari, si veda *Petersen c. Germania* (dec.), n° 39793/98, CEDH 2001-XII, e *Volkmer c. Germania* (dec.) n° 39799/98, 22 novembre 2001). Agli occhi della Corte, la necessità di una siffatta personalizzazione diventa ancora più importante con il passaggio del tempo, nella misura in cui ci si allontani dall'epoca in cui si presume che i fatti ad oggetto della controversia abbiano avuto luogo.

126. A tal proposito, la Corte osserva che il tribunale distrettuale Centrale di Riga, nella sentenza del 20 agosto 2002 che rigettava il ricorso del ricorrente contro la sua radiazione, si è accontentato di fare rinvio alla sentenza del 3 marzo 2000 che ai suoi occhi, costituiva una base giuridica sufficiente per l'applicabilità dell'articolo 5 in questione (paragrafo 46 *supra*). Ora, tale ultima sentenza si è limitata ad accertare che il ricorrente era stato «agente delle Forze di controllo delle frontiere del [KGB]», come da summenzionato paragrafo. Tuttavia né i tribunali lettoni né il Governo nelle sue osservazioni depositate alla Corte, hanno mai effettuato un'analisi sufficientemente dettagliata circa le concrete funzioni assegnate al

Sig. Ādamsons all'interno del KGB e circa la condotta di quest'ultimo all'epoca in questione.

127. Certo, il Governo precisa che nel corso del suo servizio all'interno del KGB, il ricorrente ha esercitato funzioni legate sia alla missione specificamente politica del KGB, sia al servizio di intelligence militare. Similmente, nella sentenza del 9 settembre 2002 il senato della Corte suprema ha motivato l'applicazione nei confronti del ricorrente del paragrafo 5 in questione in base al fatto che costui era stato incaricato di funzioni di intelligence (paragrafo 48 *supra*). Ciononostante, la Corte considera siffatta argomentazione eccessivamente vaga ed imprecisa per essere ricevibile. In primo luogo, il Governo non ha mai sostenuto – e nulla nel dossier lascia supporre il contrario –, che il ricorrente sia stato direttamente od indirettamente implicato nei misfatti del regime totalitario comunista quali la repressione dell'opposizione politica ed ideologica, le denunce, o qualsiasi altra misura diretta contro la popolazione. In secondo luogo, risulta chiaramente dai fatti della causa che all'epoca sovietica, l'intera carriera militare del ricorrente si è svolta in Estremo Oriente, sulla costa del Pacifico, e dunque a migliaia di chilometri dal territorio lettone. Il Governo fa presente che essa era una regione «strategicamente molto importante». La Corte non vede come siffatte argomentazioni possano essere rilevanti nel caso di specie, considerato che non risulta affatto che, nel corso del periodo in questione, il ricorrente abbia in qualche modo nuociuto agli interessi della Lettonia e a quelli del popolo lettone.

128. Oltre all'assenza di elementi di prova che confermino la pretesa partecipazione del ricorrente ad attività antidemocratiche durante il suo servizio presso le Forze di controllo delle frontiere dell'URSS, la Corte ritiene che occorra conferire particolare importanza alla condotta del ricorrente. Ebbene, niente dimostra che il ricorrente abbia realmente appoggiato idee o tendenze antidemocratiche, e ciò sia durante il periodo sovietico sia durante il periodo a questo successivo. Al contrario, e differenza ragguardevole rispetto al caso della Sig.ra Ždanoka, il ricorrente ha lasciato il PCUS di sua propria iniziativa due anni prima degli avvenimenti che condussero alla dissoluzione di questo partito (paragrafo 11 *supra*). In presenza di siffatte circostanze la Corte non rileva nella biografia del ricorrente alcun atto – nel senso largo del termine – suscettibile di testimoniare una opposizione o una ostilità al ripristino dell'indipendenza della Lettonia e del suo ordine democratico.

129. La Corte nota, inoltre, che il ricorrente non è stato ufficialmente riconosciuto ineleggibile se non nel 2002, e quindi con estremo ritardo, dopo dieci anni di una onorata carriera militare e politica nella nuova Lettonia (si veda, *mutatis mutandis*, *Sidabras e Džiautas*, citata *supra*, § 60). In effetti, dal momento del suo ritorno, avvenuto nel 1992, il ricorrente ha occupato dei posti di rilevante importanza – vice-comandante della marina nazionale e poi comandante in capo delle Forze di controllo

delle frontiere ed infine ministro degli Interni – prima di iniziare la carriera di parlamentare. Agli occhi della Corte, solo le più imperative esigenze potevano giustificare l'ineleggibilità del ricorrente in presenza di siffatte condizioni; ora, il Governo non ha affatto fornito tali giustificazioni. In particolare, ciò non significa che le autorità debbano ignorare la subordinazione delle Forze di controllo delle frontiere al KGB o la posizione del ricorrente all'interno di tali Forze. Al contrario, risulta dalle circostanze del caso di specie che la carriera militare del Sig. Ādamsons costituiva un fatto notorio e che lui stesso non ha mai cercato di nascondere alcunché del proprio passato. Inoltre, nel corso di questo decennio, egli ha fornito ampiamente la prova della propria lealtà nei confronti dello Stato lettone e del suo attaccamento ai valori democratici, ed il Governo non è riuscito a produrre alcun elemento in grado di far dubitare, da siffatto punto di vista, dell'integrità del ricorrente.

130. Il Governo giustifica il ritardo della sua azione con il fatto che le autorità lettoni non avevano potuto recuperare la gran parte degli archivi del KGB, rimasti in Russia, e che esse hanno avuto, pertanto, grosse difficoltà ad ottenere tutte le informazioni utili relative al passato del ricorrente. Anche relativamente a tale punto, la Corte ammette che una siffatta argomentazione poteva essere accettata nel corso dei primi anni successivi al ripristino dell'indipendenza della Lettonia. Tuttavia, con il decorrere del tempo, un semplice sospetto, per quanto questo potesse essere fondato, è diventato del tutto insufficiente per giustificare l'ineleggibilità del ricorrente. Conseguentemente, nel caso del ricorrente, le tesi del Governo non possono essere considerate valide a meno che, tra il 1992 ed il 2002, le autorità non abbiano ottenuto rilevanti informazioni riguardanti fatti nuovi, e tali da rinforzare il loro parere circa l'applicabilità nei suoi confronti delle limitazioni previste dalla legge elettorale. Ora, dal fascicolo di causa non risulta in alcun modo l'esistenza di tali informazioni. Agli occhi della Corte, una tale informazione è manifestamente contraria al principio di legittimo affidamento, relativo all'articolo 3 del Protocollo n°1 come, tra l'altro, alla Convenzione (si veda, *mutatis mutandis*, *Lykourazos c. Grecia*, n° 33554/03, §§ 56-57, CEDH 2006-...).

131. La Corte nota infine che, nelle sue osservazioni iniziali, il Governo aveva insistito sul fatto che il termine di dieci anni durante il quale gli ex agenti del KGB potevano subire le restrizioni previste dai testi legislativi sarebbe spirato nel giugno 2004 (paragrafo 84 *supra*). Tuttavia, poco dopo il Parlamento ha prolungato questo termine di altri dieci anni (paragrafo 73 *supra*). Poiché né il Parlamento né il Governo hanno spiegato le ragioni di un tale prolungamento, e questo malgrado il decorso di un certo lasso di tempo, e malgrado la sostanziale stabilità di cui gode attualmente la Lettonia grazie al fatto della sua integrazione piena ed intera in Europa, la Corte non può che concludere che tale prolungamento sia stato manifestamente arbitrario nei confronti del ricorrente. Inoltre, risulta dai fatti della causa

che, nella sua sentenza del 15 giugno 2006, la Corte costituzionale lettone ha ritenuto possibile adottare un approccio personalizzato nei confronti di un altro ex agente del KGB, il Sig. J.B. (paragrafo 79 *supra*); ora il Governo ha omesso di spiegare per quale motivo una tale personalizzazione non sia possibile nel caso del ricorrente.

132. In presenza di tali circostanze, la Corte conclude che le autorità lettoni hanno oltrepassato un margine di apprezzamento accettabile, per quanto largo possa essere quest'ultimo, e che l'ingerenza denunciata è incompatibile con le esigenze dell'articolo 3 del Protocollo n°1. Pertanto, vi è stata una violazione di tale disposizione nel caso di specie.

III. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 14 DELLA CONVENZIONE

133. Il ricorrente denuncia una discriminazione nel godimento dei suoi diritti garantiti dall'articolo 3 del Protocollo n°1. Egli invoca l'articolo 14 della Convenzione che dispone:

«Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella (...) Convenzione deve essere assicurato, senza distinzione di alcuna specie, come di sesso, di razza, di colore, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di appartenenza a una minoranza nazionale di ricchezza, di nascita o di altra condizione.»

134. Secondo il Governo, il ricorrente non ha chiarito con sufficiente chiarezza per quale motivo la sua ineleggibilità debba ricadere nell'ambito di applicazione dell'articolo 14. In particolare, l'articolo 5 § 5 della legge sulle elezioni legislative non è una disposizione discriminatoria, né tantomeno essa è stata applicata al ricorrente in modo discriminatorio. Il Governo, pertanto, invita la Corte sia a rigettare tale motivo di doglianza per difetto di motivazione, sia a dichiarare che non è necessario che esso sia esaminato separatamente.

135. Il ricorrente si duole del radicale cambiamento di atteggiamento da parte delle autorità lettoni relativamente alla valutazione, quanto ad effetti giuridici, del suo passato. In effetti, anche se nel 2000 la commissione dei mandati e delle richieste del Parlamento aveva dichiarato che il suo caso non ricadeva sotto l'ambito di applicazione del paragrafo 5 in questione e questa conclusione veniva avallata dal Parlamento riunito in seduta plenaria, due anni dopo la Commissione elettorale centrale ed i tribunali hanno adottato un atteggiamento completamente opposto, dichiarando il ricorrente un « ex agente del KGB ». Il ricorrente contesta il fatto che lui sia il solo ad essere stato sanzionato per aver prestato servizio presso le Forze di controllo delle frontiere dell'URSS, quando migliaia di altre persone in Lettonia – 40 000 circa a suo giudizio – hanno il medesimo passato militare. A tal proposito, il ricorrente fa i nomi di diversi alti rappresentanti, in modo particolare delle forze di polizia, che sono stati come lui membri delle Forze

di controllo delle frontiere sovietiche durante la loro gioventù, ma che da tale situazione non hanno subito alcuna conseguenza sfavorevole una volta che la Lettonia ha riacquisito l'indipendenza. Riassumendo, il ricorrente considera che egli sia stato sottoposto ad una discriminazione a causa delle sue attività politiche e delle opinioni da lui espresse nell'ambito del suo mandato parlamentare.

136. Avuto riguardo alla conclusione cui la Corte è pervenuta nell'ambito dell'articolo 3 del Protocollo n°1, la Corte non ritiene necessario esaminare anche il motivo di doglianza relativo all'articolo 14 della Convenzione.

IV. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

137. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione,

«Se la Corte dichiara che vi è stata una violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente interessata non permette che una parziale riparazione della violazione, la Corte, se necessario, accorda alla parte lesa un'equa soddisfazione.»

A. Danno materiale

138. Il ricorrente sostiene di aver subito un danno materiale che deriverebbe dal mancato guadagno corrispondente al trattamento di deputato che egli avrebbe percepito se avesse potuto candidarsi alle elezioni legislative del 2002 e del 2006. Dal momento che un deputato eletto per quattro anni riceve uno stipendio mensile pari a 1 200 lati (LVL, ossia circa 1 700 Euro), il ricorrente valuta il pregiudizio totale pari a 115 200 LVL (ossia circa 164 000 EUR). Il ricorrente non produce giustificativi in sostegno di tale richiesta.

139. Il Governo contesta il fondamento di siffatta richiesta. In effetti, anche se il candidato non ha potuto presentarsi alle elezioni, niente assicura che egli sarebbe stato eletto. Al contrario, alle elezioni del 2002, la lista dalla quale il ricorrente era stato radiato non ha ottenuto alcun seggio nel Parlamento (paragrafo 51 *supra*).

140. La Corte ricorda che la condizione *sine qua non* per la concessione ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione di una somma a titolo di danno materiale è l'esistenza di un legame di causalità tra il pregiudizio lamentato e la violazione constatata (si veda, tra le altre, *Podkolzina*, citata *supra*, § 49). Inoltre, quando si tratta di un mancato guadagno (*lucrum cessans*), la sua esistenza deve essere stabilita con certezza e non deve fondarsi unicamente su congetture o probabilità. La Corte già altre volte in passato ha riconosciuto l'esistenza di un mancato guadagno in situazioni in cui

persone già elette erano state deposte dal loro mandato parlamentare e avevano perso conseguentemente il trattamento economico e quello indennitario (cfr. in particolare *Sadak e altri c. Turchia (n°2)*, da n°25144/94, e n°26149/95 a n°26154/95, 27100/95 e 27101/95, §§ 54-56, CEDH 2002-IV, e *Lykourazos*, citata *supra*, § 64). Tuttavia, ciò non può avvenire nel caso in questione. La Corte rifiuta, infatti, di speculare circa l'eventuale conclusione di elezioni legislative nazionali (cfr. *Silay c. Turchia*, n° 8691/02, § 39, 5 aprile 2007). Pertanto, la Corte respinge le pretese del ricorrente sotto tale titolo.

B. Danno morale

141. Il paragrafo 5 della memoria del 12 febbraio 2007, in cui il ricorrente deposita la domanda di equa soddisfazione, contiene il periodo seguente:

«Per quanto riguarda l'ammontare dell'indennizzo richiesto J. Ādamsons desidera sottolineare il particolare pregiudizio morale inflitto dalla misura [oggetto di censura]. Le procedure giudiziarie tramite le quali la commissione elettorale centrale (...) ha radiato J. Ādamsons dalla lista elettorale nel 2002, hanno ristretto in modo sostanziale le sue attività politiche; la vicenda, inoltre, ha generato una grande eco presso la televisione e la stampa tanto in Lettonia così come all'estero, ricevendo particolare risalto. Conseguentemente, J. Ādamsons – che fino ad allora era conosciuto come un politico molto attivo, membro del Parlamento, ex ministro degli Interni, dedito alla lotta contro la criminalità organizzata, la pedofilia, il furto di beni dello Stato e la corruzione politica –, è stato presentato pubblicamente come qualcuno che a fornito false informazioni su se stesso e che, in quanto agente del KGB, non poteva certamente essere fedele e leale verso la Repubblica di Lettonia. (...)»

142. Secondo il Governo, il passaggio precedente mostra che il ricorrente accetta che la Corte si limiti a stabilire l'esistenza di una violazione dell'articolo 3 del Protocollo n°1. In altre parole, la semplice constatazione della violazione costituirebbe in se una riparazione sufficiente di ogni torto morale che costui abbia potuto patire.

143. La Corte non può aderire all'interpretazione fornita dal Governo. In effetti, se il ricorrente parla di «ammontare dell'indennizzo richiesto», ciò significa logicamente che costui reclama un indennizzo pecuniario, anche se poi si rimette alla saggezza della Corte per fissarne l'ammontare preciso. Nel caso di specie, la Corte non ritiene di poter contestare il pregiudizio morale subito dal ricorrente derivante dalla violazione contestata. Conseguentemente, decidendo in equità e avuto riguardo alle circostanze dell'affare, la Corte riconosce al ricorrente 10 000 EUR per tale voce di danno, più ogni altra somma eventualmente dovuta a titolo di imposta.

C. Costi e spese

144. Dal momento che il ricorrente non ha richiesto alcun rimborso per eventuali costi e le spese sostenuti, la Corte ritiene di non accordare nulla a tale titolo.

D. Interessi moratori

145. La Corte giudica appropriato calcolare il tasso degli interessi di mora in base al tasso marginale di interesse della Banca centrale europea maggiorato di tre punti percentuali.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE

1. *Rigetta*, all'unanimità l'eccezione preliminare e la domanda di radiazione depositata dal Governo;
2. *Dichiara*, all'unanimità, la richiesta ricevibile ;
3. *Dichiara*, con sei voti contro uno, che vi è stata violazione dell'articolo 3 del Protocollo n°1;
4. *Dichiara*, all'unanimità, che non vi è motivo per esaminare separatamente la doglianza relativa all'articolo 14 della Convenzione;
5. *Dichiara*, con sei voti contro uno,
 - a) che lo stato convenuto debba versare al ricorrente entro il termine di tre mesi a partire dal giorno in cui la sentenza sarà divenuta definitiva ai sensi dell'articolo 44 § 2 della Convenzione, la somma di Euro 10 000 (diecimila euro) a titolo di danno morale, più ogni altra somma eventualmente dovuta a titolo di imposta;
 - b) che dal momento dello spirare di tale termine e fino al pagamento, tale importo sarà maggiorato di un interesse semplice calcolato in base al tasso corrispondente a quello di interesse ufficiale marginale della Banca centrale europea applicabile in tale periodo, maggiorato di tre punti percentuali;
6. *Rigetta*, all'unanimità, la richiesta di equa soddisfazione quanto al resto.

Redatta in francese, e poi comunicata per iscritto il 24 giugno 2008 in applicazione dell'articolo 77 §§2 e 3 del regolamento.

SENTENZA ĀDAMSONS c. LETTONIA –
OPINIONE DISSENZIENTE DEL GIUDICE FURA-SANDSTRÖM

Santiago Quesada
Cancelliere

Josep Casadevall
Presidente

Alla presente sentenza sono allegate, conformemente con quanto stabilito dall'art. 45 § 2 della Convenzione e dall'art. 74 § 2 del Regolamento, l'esposizione delle seguenti opinioni separate:

- opinione concordante del giudice Garlicki, alla quale si uniscono i giudici Zupančič et Gyulumyan;
- opinione dissenziente del giudice Fura-Sandström.

J.C.M.
S.Q.

OPINIONE CONCORDANTE DEL GIUDICE GARLICKI,
ALLA QUALE SI UNISCONO I GIUDICI ZUPANČIČ E
GYULUMYAN

(Traduzione)

1. Condivido in pieno il punto di vista della maggioranza secondo cui vi è stata una violazione dell'articolo 3 del Protocollo n°1. Similmente, condivido la gran parte delle osservazioni di carattere generale fatte della maggioranza, ed in modo particolare quelle enunciate nel paragrafo 116 della sentenza.

2. Tuttavia, non sono del tutto convinto che l'approccio metodologico adottato dalla maggioranza sia il più appropriato. Il ragionamento della maggioranza, in effetti, segue lo schema tradizionale: la Corte esamina in primo luogo la legalità e la legittimità dello scopo perseguito con la misura censurata e non è che successivamente, al momento della valutazione della necessità (e della proporzionalità) della suddetta misura, che essa conclude per la violazione. Io non sono convinto che nel caso di specie occorra giungere sino a tal punto poiché, secondo il mio punto di vista, l'articolo 5 § 5 della legge del 1995 sulle elezioni legislative non soddisfa l'esigenza di qualità. La Corte ha stabilito nella sua giurisprudenza che le disposizioni di legge che costituiscono il fondamento di restrizioni di uno dei diritti garantiti dalla Convenzione devono essere precise e prevedibili. L'articolo 5, invece, utilizza il termine «agente» per descrivere in modo del tutto generico qualsiasi persona che sia genericamente riconducibile all'apparato del KGB. Il problema è che siffatto termine non corrisponde ad alcuna categoria ben definita, sia che lo si riconduca al quadro delle vecchie leggi sovietiche, sia che lo si riconduca in quello della nuova legislazione lettone. L'articolo *de qua agitur* non definisce in modo preciso il termine «agente» ma, al contrario lascia un enorme spazio all'ambiguità. È bene segnalare che anche altri Paesi hanno adottato leggi di lustrazione; ebbene, in tali leggi le persone destinatarie della disciplina legislativa sono individuate in modo molto più preciso. Generalmente, le leggi in questione operano una distinzione tra le persone impiegate in modo permanente ed i semplici «collaboratori». La prima categoria è definita grazie all'elencazione del tipo di servizi e di autorità che sono interessate dalla procedura di «lustrazione». Ebbene, questo non è l'approccio che è stato seguito nella legge lettone sulle elezioni legislative e sembra che l'articolo 5 § 5 di siffatta legge non soddisfi l'esigenza di precisione.

Tra le altre cose, anche l'operatività automatica delle sanzioni scaturenti dall'articolo 5 § 5 pone, a mio avviso, dei problemi. Qualora una persona rientri nella categoria «agente», essa è privata *ex lege* del diritto di

candidarsi alle elezioni legislative. La disposizione in questione, in altre parole, non lascia ai tribunali alcun margine di manovra per procedere ad una personalizzazione della fattispecie criminosa e della relativa sanzione, e ciò al contrario del sistema previsto dall'articolo 5 § 6 (approvato dalla Corte nel caso *Ždanoka*), nel quale la privazione del diritto all'elettorato passivo non si applica che a quelle persone che abbiano «partecipato attivamente» alle attività di certe organizzazioni politiche, la qual cosa implica che le questioni che si pongono sotto tale aspetto siano decise di volta in volta in base alle caratteristiche del caso concreto.

3. In conclusione, mi pare che l'articolo 5 § 5 della legge sulle elezioni legislative non risponde affatto all'«esigenza di qualità», con la conseguenza che la valutazione della legittimità dell'ingerenza in questione avrebbe già potuto condurre la Corte a constatare l'esistenza di una violazione. Conviene mantenere la caratteristica – correttamente messa in risalto nel paragrafo 116 della sentenza – secondo la quale il margine di apprezzamento di cui godono le autorità nazionali in questa materia non può non diminuire con il trascorrere del tempo. Ora, almeno nel corso del presente decennio, è possibile sostenere che è ammissibile che i Parlamenti nazionali adottino «leggi di lustrazione» rispondenti a tutte le esigenze di qualità volute per soddisfare il principio di «legalità». Il caso *Ādamsons* può essere adottato ad esempio delle conseguenze disastrose che derivano dalla assenza di precisione. Nel caso concreto tale mancanza ha comportato delle interpretazioni divergenti dell'articolo 5 § 5: il Sig. Ādamsons ha potuto occupare inizialmente incarichi particolarmente importanti all'interno dello Stato per poi essere dichiarato ineleggibile qualche anno più tardi. La legge così come è stata applicata favoriva, dunque, una applicazione arbitraria e non impediva un utilizzo politico abusivo delle sue disposizioni.

4. Il fatto di concentrare la nostra attenzione sul criterio della «legalità» presenta ugualmente un altro vantaggio: non è più necessario procedere alla valutazione della proporzionalità (necessità) della legislazione in questione. Ora, per sua stessa natura tale valutazione implica che si tenga conto di considerazioni di carattere storico e politico. Si tratta, a ben vedere, di un terreno oltremodo delicato e non spetta alla Corte di valutare gli aspetti più o meno oscuri del KGB. Tale compito spetta, invece, alle autorità nazionali, come la Corte costituzionale lettone, che di un quadro più chiaro della situazione. Un nostro intervento – inevitabile quando il caso è esaminato in funzione del criterio della proporzionalità/necessità – può condurre facilmente a degli errori o a degli equivoci. Mi sia consentito di ricordare ciò che la maggioranza dichiara al paragrafo 128 della sentenza: «niente dimostra che il ricorrente abbia realmente appoggiato idee o tendenze antidemocratiche, e ciò sia durante il periodo sovietico sia durante il periodo a questo successivo». Essendo a conoscenza che il ricorrente ha svolto incarichi di rilievo all'interno delle Forze di controllo delle frontiere (un servizio parte del KGB) e ciò con funzioni in materia di questioni politiche

SENTENZA ĀDAMSONS c. LETTONIA –
OPINIONE DISSENZIENTE DEL GIUDICE FURA-SANDSTRÖM

e di intelligence, non sono sicuro che siffatta conclusione della maggioranza suoni ugualmente convincente alle orecchie di tutte le persone che avranno modo di leggere la sentenza.

Noi siamo esperti di diritto e di legalità, non certo di questioni politiche e storiche e non dovremmo avventurarci in tali ambiti a meno che ciò non si renda assolutamente necessario.

OPINIONE DISSENZIENTE DEL GIUDICE FURA- SANDSTRÖM

(Traduzione)

1. Ho votato contro l'esistenza di una violazione dell'articolo 3 del Protocollo n°1 della Convenzione. Intendo chiarire qui di seguito i motivi della mia decisione.

I. In generale

2. Le cosiddette leggi di lustrazione presentano un problema e sono difficili da comprendere per quelle persone che come la sottoscritta non hanno mai vissuto sotto regimi totalitari. Detto questo, tali leggi non sono di per sé incompatibili con la Convenzione, così come stabilito dalla Corte nella sua giurisprudenza (*Ždanoka c. Lettonia* [GC], n° 58278/00, CEDH 2006-..., e le sentenze *ivi* citate).

3. La necessità di tali leggi emerge in quei paesi in cui, in seguito ad un recente ripristino della democrazia, quest'ultima è ancora fragile e bisognosa di ulteriore tempo per consolidarsi. Per un certo periodo la nuova democrazia deve disporre di mezzi per difendersi in modo appropriato, ad esempio impedendo a quelle persone che sono state nel passato al servizio del regime totalitario, di candidarsi alle elezioni o di fare domanda per ricoprire incarichi di responsabilità in cui è essenziale dimostrare lealtà. Lo scopo è quello di sostenere una democrazia duratura che sia in grado di difendersi. Beninteso, tale necessità si affievolisce e perde di rilievo con il trascorrere del tempo, fin quando giunge un momento in cui occorrerà stabilire se le restrizioni applicate sono sempre necessarie in una società democratica. Una descrizione generale delle caratteristiche dei diritti elettorali ricostruiti come principi chiave dell'ordine costituzionale di uno Stato democratico, è rinvenibile nella opinione dissenziente del giudice Levits allegata alla sentenza *Ždanoka c. Lettonia*, n° 58278/00, 17 giugno 2004, §§ 4-13.

4. Nella sentenza resa in Grande Camera relativamente al caso *Ždanoka*, la Corte ha affermato che: «La democrazia rappresenta un elemento fondamentale “dell'ordine pubblico europeo”. Ciò risulta in primo luogo dal preambolo della Convenzione che, nel dichiarare che la salvaguardia e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali si basano su di un regime politico realmente democratico, da un lato e su una concezione comune e un comune rispetto dei diritti dell'uomo, dall'altro, stabilisce un legame evidente tra la Convenzione e la democrazia». La Corte ha aggiunto inoltre che «la Convenzione era effettivamente destinata a salvaguardare e promuovere gli ideali ed i valori di una società democratica. In altri termini,

la democrazia è l'unico modello politico previsto dalla Convenzione e, pertanto, il solo che sia compatibile con essa (*Ždanoka*, GC, citata *supra*, § 98, il grassetto è nostro).

5. La maggioranza delle leggi di lustrazione, se non l'intera totalità, si basano sulla fiducia nell'individuo dal momento che è difficile, se non quasi impossibile, verificare immediatamente a posteriori chi è stato e chi non è stato un collaboratore o un «agente», questo vale in modo particolare nel caso in cui la persona interessata abbia svolto le proprie attività in regioni lontane dalla capitale. È proprio per questo motivo che è solitamente richiesto alle stesse persone interessate di auto-certificare di non rientrare nella fattispecie prevista dalla legge. In tale fase, è importante sottolineare che la situazione è differente a seconda degli Stati: alcuni dispongono di archivi in cui è possibile effettuare delle ricerche, laddove in altri Stati tali archivi non esistono. Ovviamente resta inteso che anche quando esistano degli archivi, la loro affidabilità non è certo garantita. È per questo motivo che conviene giudicare ogni situazione caso per caso.

II. Il caso in esame

6. Nel caso che ci è stato sottoposto, il Governo sostiene che il KGB era l'organo principale di sicurezza pubblica dell'ex URSS e che esso aveva per compito quello di difendere gli interessi politici ed ideologici del regime totalitario comunista. I suoi agenti erano selezionati con cura tra le persone maggiormente leali e devote verso quel sistema politico. Ciò sembrerebbe particolarmente vero nel caso del ricorrente, il Sig. Ādamsons, che ha prestato servizio per 11 anni nelle Forze di controllo delle frontiere del KGB, al quale erano state affidate funzioni legate proprio alla missione politica del KGB e al servizio di intelligence militare (paragrafo 98 della sentenza).

7. La normativa che si trova al centro del caso è l'articolo 5 § 5 della legge del 25 maggio sulle elezioni legislative (paragrafo 70 della sentenza):

«5. Non possono candidarsi alle elezioni né essere eletti al Parlamento le persone:

(...)

5) che sono o sono state agenti [*štata darbinieki*] degli organi di sicurezza pubblica, di intelligence o di controspionaggio dell'URSS della RSS di Lettonia o di uno Stato straniero»

Il Governo impiega il termine «**funzionari**» nelle osservazioni scritte del 2 aprile 2007, paragrafo 70, quando la Corte costituzionale della Lettonia traduce la medesima disposizione in questo modo (si veda la sentenza della Corte costituzionale del 15 giugno 2006 nel caso *J.B.*, paragrafo 1, il grassetto è nostro):

SENTENZA ĀDAMSONS c. LETTONIA –
OPINIONE DISSENZIENTE DEL GIUDICE FURA-SANDSTRÖM

« 5) che sono o sono state membri del **personale permanente** degli organi di sicurezza pubblica, di intelligence o di controspionaggio dell'URSS della RSS di Lettonia o di uno Stato straniero;»

Infine la traduzione non ufficiale pubblicata sul sito internet della Commissione elettorale centrale della Lettonia è la seguente (il grassetto è nostro):

« 5) che sono o sono state membri del **personale salariato** degli organi di sicurezza pubblica, di intelligence o di controspionaggio dell'URSS della RSS di Lettonia o di uno Stato straniero;»

8. l'utilizzo da parte della maggioranza del termine francese «agent» (agente) per rendere l'originale lettone evidenzia l'esistenza manifesta di un problema linguistico. A dispetto della sua origine latina (*agere*, agire), tale termine sembra aver acquisito connotazioni molto diverse a seconda dei differenti gruppi linguistici. Esiste un significato negativo che il termine ha in numerose lingue, tuttavia le persone che parlano la lingua lettone affermano che i termini utilizzati nella disposizione in questione sono neutri, cioè senza alcuna connotazione particolare. Le parole lettoni utilizzate nella disposizione in questione sembrerebbero dover essere tradotte con « personale permanente», «funzionario» o «impiegato». Posso comprendere che il ricorrente non si sia definito agente nel senso di spia o di collaboratore. Tuttavia, per quanto posso comprendere, il ricorrente ricade chiaramente nell'ambito delle categorie descritte da tale disposizione di legge dato che questi era membro del personale permanente delle Forze di controllo delle frontiere – appartenenti alle forze della difesa – di Malokourilsk, nella regione della Sakhaline (paragrafi da 8 a 10 della sentenza).

L'incertezza caratterizza l'interpretazione delle finalità di siffatta disposizione di legge: le Forze di controllo delle frontiere erano parte dell'URSS o potevano essere considerate come rientranti in una delle altre categorie citate, sarebbe a dire quelle degli «organi di sicurezza pubblica, di intelligence o di contro spionaggio della RSS di Lettonia o di uno Stato straniero»? Siffatta incertezza è durata almeno fino al 1995, se non oltre. In quell'anno, in effetti, il Centro di documentazione sulle conseguenze del totalitarismo dell'ufficio di protezione della Costituzione indirizzava al Parlamento una richiesta di chiarimento (paragrafo 21 della sentenza). Non ottenne alcuna risposta. Qualsiasi cosa si possa dire in proposito, spetta comunque alle giurisdizioni nazionali l'interpretazione di una disposizione di diritto interno. E la Corte può intervenire, in tale ipotesi, solo in presenza di manifesta arbitrarietà. Ebbene questo non è il caso della fattispecie in esame.

9. È di estrema importanza il fatto che il ricorrente abbia dichiarato per due volte, per iscritto, che egli non rientrava nelle categorie previste dalla disposizione di legge summenzionata, e una terza volta, sempre per iscritto, che egli non era mai stato un agente o un collaboratore del KGB. La

maggioranza della Corte non attribuisce a tale elemento l'importanza che esso meriterebbe quando vi fa riferimento ai paragrafi 19, 24 e 55 della sentenza.

10. La legislazione lettone, per sua stessa formulazione, ripone un particolare accento sulla fiducia nell'individuo. Ebbene, nel presente caso, il ricorrente ha reso per tre volte di seguito una dichiarazione inesatta; da ultimo il 12 giugno 2004 al momento della sua candidatura al Parlamento europeo. Anche in questa ultima circostanza il Sig. Ādamsons ha dichiarato di non essere mai stato un agente o un collaboratore del KGB, cosa questa che è poco compatibile con il fatto che egli ha occupato una posizione importante all'interno dell'unità politica delle Forze di controllo delle frontiere della regione di Sakhaline, sottoposta direttamente al controllo del KGB ed anzi perfettamente integrata nella organizzazione di quest'ultimo. Come indicato ai paragrafi da 8 a 14 della sentenza, il ricorrente ha effettuato tutta la sua carriera militare nelle Forze di controllo delle frontiere dell'URSS.

Ne deduco che il Sig. Ādamsons ha dato prova di malafede, o quanto meno di leggerezza, quando ha sottoscritto le tre dichiarazioni nel 1995, 1998 e nel 2004 e non ha rispettato i requisiti di legge, cosa questa che ne ha quanto meno minato la credibilità.

L'impressione che il ricorrente abbia agito in malafede è rinforzata dall'atteggiamento mantenuto ad quest'ultimo nei riguardi della sentenza resa il 3 marzo 2000 dal tribunale di Zemgale (paragrafi 38 e 39 della sentenza). Il tribunale ha dichiarato che:

«Il tribunale giunge, pertanto, alla conclusione che Jānis Ādamsons è stato un agente delle Forze di controllo delle frontiere del comitato per la sicurezza dello Stato dell'URSS (*sic*).» (traduzione della pagina 4 della traduzione non ufficiale inglese fornita dallo stesso ricorrente).

Nelle osservazioni del 2 aprile 2007, il Governo ha dichiarato al paragrafo 54 che : « Il 3 marzo 2000, il tribunale distrettuale di Zemgale ha concluso che il ricorrente era un funzionario delle Forze di controllo delle frontiere del KGB dell'URSS (...)».

Il ricorrente ha depositato un appello contro tale sentenza ma lo ha ritirato dopo due giorni. Ebbene, non riesco a comprendere per quale motivo il ricorrente non è andato fino in fondo nel suo ricorso per cercare di ottenere in tal modo l'annullamento della sentenza se egli era così convinto che la conclusione del tribunale fosse erronea. Ciò può essere dovuto al fatto che tale conclusione era corretta e che il ricorrente l'abbia accettata, vuoi perché ne condivideva il contenuto, vuoi perché riteneva che, in fin dei conti, tale decisione non aveva alcuna importanza. Si tratta lo so bene, di un puro ragionamento ipotetico da parte mia, ma non riesco ad accettare supinamente la conclusione della maggioranza della Corte secondo cui il ricorrente poteva verosimilmente considerare che la conclusione del tribunale fosse a lui favorevole dato che la terminologia utilizzata dal

tribunale era differente da quella figurante nell'articolo della legge in questione (paragrafo 92 della sentenza). Un siffatto parere è basato anch'esso su di un ragionamento altrettanto teorico e non può essere considerato pertinente.

12. Il fatto che la commissione parlamentare abbia anch'essa interpretato la sentenza del tribunale in modo favorevole al ricorrente non modifica in alcun modo il mio punto di vista. E questo anche ove si consideri che due anni più tardi, un altro organismo politico, la commissione elettorale centrale, abbia rilasciato una interpretazione diametralmente opposta (paragrafo 93 della sentenza). Dal mio punto di vista, questo fatto non rappresenta nulla di straordinario. In effetti, un organo politico esercita funzioni di natura differente da quelle esercitate da un tribunale, e cioè un organo giurisdizionale, e applica norme differenti da tale ultimo organo. Ciò non equivale a sostenere che la legge sia difettosa, oscura o di cattiva qualità (paragrafo 116 della sentenza).

13. Il senato della Corte suprema, riunito in una formazione allargata, ha rigettato l'apposizione (*protests*) del suo presidente e ha confermato la decisione del tribunale di Zemgale, dichiarando che: «il fatto di occupare un posto relativo a funzioni di intelligence costituisce una delle forme di collaborazione con i servizi di intelligence del KGB; tale constatazione corrisponde alla formula utilizzata dall'articolo 5 § 5 della legge sulle elezioni legislative riguardante le limitazioni al diritto di elettorato passivo» (paragrafo 48 della sentenza).

14. I mezzi previsti dalla legge in questione sono preventivi piuttosto che repressivi, e, soprattutto, proporzionati agli scopi perseguiti. La giurisprudenza della Corte costituzionale citata nella sentenza conferma tale aspetto. La restrizione inflitta al ricorrente ne ha impedito la candidatura alle elezioni ma non ha impedito a costui l'esercizio del diritto di voto e non implica, conseguentemente, interferenze più gravi ai suoi diritti fondamentali. La causa *J.B.* invocata dal ricorrente è molto differente dal suo caso. In effetti, in questa causa la Corte costituzionale aveva dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni della legge in questione a causa delle modalità con cui esse erano state applicate al Sig. J.B. Quest'ultimo, un ex agente del KGB, aveva pubblicamente riconosciuto la sua affiliazione a tale organo (paragrafi da 77 a 82 della sentenza).

III. Conclusioni

15. Sono convinta che la legislazione in esame così come la sua applicazione nel caso di specie da parte delle giurisdizioni lettoni siano conformi alle esigenze della Convenzione, in particolare in relazione al fatto che le autorità nazionali godono in questa materia di un ampio margine di apprezzamento (*Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, sentenza del 2 marzo 1987, série A n° 113, p. 23, § 52 ; *Gitonas e altri c. Grecia*, sentenza del 1

luglio 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-IV, pp. 1233-1234, § 39 ; *Labita c. Italia* [GC], n° 26772/95, § 201, CEDH 2000-IV ; *Podkolzina c. Lettonia*, n° 46726/99, § 33, CEDH 2002-II ; *Selim Sadak e altri c. Turchia*, nn° 25144/94, 26149/95 à 26154/95, 27100/95 e 27101/95, § 31, CEDH 2002-IV ; e *Hirst c. Regno Unito (n° 2)*, n° 74025/01, § 36, 30 marzo 2004).

Alla luce del principio di una democrazia atta a difendersi, enunciato nella giurisprudenza della Corte, e tenuto conto della convinzione, sottintesa alla legislazione in questione, secondo cui «un vecchio collaboratore del KGB non [può], per definizione essere considerato come leale nei confronti della Repubblica di Lettonia» (per riprendere la terminologia del Governo citata al paragrafo 103 della sentenza), spetta allo Stato lettone, nell'esercizio del proprio margine di apprezzamento, decidere se il ricorrente debba o non essere autorizzato a candidarsi alle elezioni.

16. Il caso, tuttavia, non è esente da problemi. Innanzitutto, il fattore tempo genera alcune difficoltà. La domanda di inchiesta circa la veridicità della dichiarazione del ricorrente è stata fatta dal Parlamento nel 1998, ossia quattro anni dopo l'adozione della legge di lustrazione (paragrafo 37 della sentenza). Una sentenza è stata rilasciata sul punto nel 2000 ed il ricorrente è stato interdetto dal candidarsi alle elezioni legislative del 2002 (paragrafi 30, 35, 44 e 69 della sentenza). Tra l'inizio dell'inchiesta e l'adozione della decisione sono decorsi quattro anni. Tale periodo è lungo ma non può essere considerato né eccessivo né irragionevole tenuto conto del contesto storico e avendo presente che la raccolta degli elementi di prova è stata difficile e lunga e ciò a maggior ragione in quanto il ricorrente ha reso delle dichiarazioni incomplete.

17. Un altro aspetto problematico riguarda la qualità della legge, come fatto osservare dal giudice Garlicki nella sua opinione concordante. Ora, anche volendo ammettere che la legge avrebbe potuto essere più chiara e prevedibile, essa non ha certo mancato di osservare i criteri fissati dalla giurisprudenza della Corte. In effetti, la chiarezza sembra essere scomparsa a causa della traduzione (si veda il paragrafo 8 qui sopra).

18. Infine anche ammettendo che la necessità di disporre di leggi di lustrazione diminuisca con il trascorrere del tempo per giungere ad un punto in cui tale necessità cessa completamente di esistere, io sono convinta che le giurisdizioni lettoni sono nella posizione migliore per determinare quando tale momento sarà giunto. Oppure tale momento è già giunto? Non saprei dirlo. Ciò che so, al contrario, è che non spetta di certo ad una giurisdizione internazionale come la nostra il compito di stabilirlo.