

Тэнасе против Молдавии

[Tănase v. Moldova] (№ 7/08)

*Постановление от 27 апреля 2010 г.*

*[вынесено Большой Палатой]*

## ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ДЕЛА

Заявителем по делу выступает известный молдавский политик, заместитель председателя Либерально-демократической партии и член кишиневского муниципального совета. Республика Молдавия расположена на территории, которая до Второй мировой войны принадлежала Румынии. Жители данной территории утратили румынское гражданство после ее присоединения к Советскому Союзу в 1940 году. После подписания декларации о независимости Молдавии в августе 1991 г. был принят новый закон о молдавском гражданстве, в соответствии с которым все лица, проживавшие на территории бывшей Молдавской Советской Социалистической Республики до присоединения к СССР, были признаны гражданами Молдавии. Заявитель получил молдавское гражданство в качестве потомков таких лиц. В 1991 году румынский парламент также принял новый закон о гражданстве: бывшие румынские граждане и их потомки, утратившие гражданство до 1989 года, могли вновь

получить румынское гражданство. Поскольку в 2003 году был отменен запрет иметь гражданство помимо молдавского, заявитель обратился с ходатайством о получении румынского гражданства, которое было удовлетворено. В 2008 году парламент Молдавии реформировал избирательное законодательство, в частности, путем запрета избрания в парламент лиц с двойным или множественным гражданством (закон № 273). Иные важные изменения включали повышение избирательного порога и запрет любых форм избирательных блоков и коалиций. Эти изменения были приняты и вступили в силу весной 2008 года, и в 2009 году были проведены очередные всеобщие выборы. Заявитель был избран в парламент. В целях получения мандата он направил письмо в румынское посольство в Кишиневе с заявлением о том, что он вынужден возбудить процедуру отказа от своего румынского гражданства, однако сохраняет право отозвать заявление после принятия Большой Палатой постановления по настоящему делу. С учетом данного письма Конституционный суд признал законным мандат заявителя. В 2009 году Конституционный суд признал Закон № 273 не противоречащим Конституции.

По оценкам, из 3 800 000 молдавских граждан с 1991 по 2001 год румынское гражданство получили от 95 000 до 300 000 человек; в феврале 2007 г. на рассмотрении находились примерно 800 000 ходатайств граждан Молдавии о получении румынского гражданства. Кроме того, примерно 120 000 граждан Молдавии имели паспорта Российской Федерации.

#### ВОПРОСЫ ПРАВА

(а) *Приемлемость жалобы.* (i) *Что касается статуса жертвы.* Заявитель был непосредственно затронут Законом № 273, поскольку он был обязан возбудить процедуру отказа, которая угрожала ему лишением румынского гражданства. Кроме того, сознание того, что он в случае избрания будет вынужден принять меры для отказа от его румынского гражданства, несомненно, оказывало на него влияние в период избирательной кампании. Кроме того, он мог потерять голоса, поскольку избиратели сознавали, что нельзя исключать того, что он откажется от своего мандата, если это потребует отказа от статуса лица с двойным гражданством. Даже если власти Румынии еще не лишили заявителя его румынского гражданства, они могли завершить процедуру отказа в любое время. В любом случае, всякий раз, когда заявитель выставлял бы свою кандидатуру на парламентских выборах, он сталкивался бы с неопределенностью относительно признания Конституционным

судом законности своего мандата и удовлетворения властями Румынии его ходатайства об отказе от румынского гражданства. Таким образом, данная мера причиняла ему ущерб.

#### ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Предварительное возражение отклонено (принято единогласно).

(ii) *Что касается исчерпания внутренних средств правовой защиты.* Средства правовой защиты, предложенные государством-ответчиком, не были доступны заявителю, поскольку он не мог обратиться в Конституционный суд непосредственно. В любом случае, поскольку Конституционный суд вынес решение о конституционности закона, средство правовой защиты было, таким образом, исчерпано.

#### ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Предварительное возражение отклонено (принято единогласно).

(b) *Существо жалобы.* По поводу соблюдения статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции. После выборов заявитель был обязан возбудить процедуру отказа от румынского гражданства в целях подтверждения своего мандата Конституционным судом. Соответственно, имело место вмешательство в его права, предусмотренные статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции. Европейский Суд признает, что Закон № 273 отвечал требованиям предсказуемости. Хотя имелось несоответствие этого закона и статьи 17 Европейской конвенции о гражданстве, Европейский Суд не находит необходимым рассматривать очевидный конфликт норм.

Что касается цели обеспечения лояльности государству, на которую ссылались стороны в оправдание введения запрета, это понятие не является ясно определенным, и стороны не представили объяснения его содержанию. Со своей стороны, Европейский Суд считает необходимым прежде всего различать лояльность по отношению к государству и по отношению к правительству. В то время как необходимость обеспечения лояльности государству вполне может составлять законную цель, оправдывающую ограничение избирательных прав, последняя не может играть такой роли. В демократическом государстве функция членов парламента, и в частности членов оппозиционных партий, заключается в представлении избирателей путем обеспечения подотчетности действующего правительства и оценки его политики. Кроме того, преследование различных и зачастую диаметрально противоположных целей является

не только приемлемым, но даже необходимым для содействия плюрализму и предоставления избирателям возможностей, отражающих их политические взгляды. Лояльность по отношению к государству, которая требуется от членов парламента, охватывает уважение к конституции, законам, учреждениям, независимости и территориальной целостности. Любое стремление к изменениям любого из этих аспектов должно осуществляться в соответствии с законами государства. Иная точка зрения подрывала бы способность членов парламента представлять взгляды своих избирателей, в частности, групп меньшинств. Тот факт, что члены молдавского парламента с двойным гражданством могли отстаивать политическую программу, которая рассматривалась отдельными лицами как несовместимая с текущими принципами и структурами молдавского государства, не делал ее несовместимой с принципами демократии.

С учетом этого Европейский Суд перешел к рассмотрению того, действительно ли мера в настоящем деле была направлена на обеспечение лояльности государству. Закон № 273 являлся одним из аспектов избирательной реформы, включавшей также повышение избирательного порога и запрет избирательных блоков. Все предложенные меры оказывали отрицательное влияние на оппозицию, которой ранее было сложно собрать достаточно голосов для преодоления барьера и получения парламентских мандатов, и она достигала этого только путем создания избирательных блоков. Результаты апрельских выборов 2009 года продемонстрировали непропорциональные последствия нового закона. Утверждение заявителя о том, что закон исключил из сферы своего действия жителей Приднестровья, значительная доля которых имела российское гражданство, вызывает дополнительную озабоченность относительно подлинной цели этого законодательства. Наконец, Европейский Суд нашел существенным, что изменения закона были введены в действие менее чем за год до всеобщих выборов. Государство-ответчик не смогло привести ни одного примера, когда бы член парламента с двойным гражданством проявил нелояльность по отношению к молдавскому государству. За исключением кратких ссылок постановления Конституционного суда на движения, направленные на подрыв Молдавского государства, представлено очень мало объяснений необходимости изменения избирательной политики. Кроме того, имеются данные о том, что закон не применялся единообразно. При таких обстоятельствах Европейский Суд не смог полностью убедиться в том, что цель меры заключалась в обеспечении лояльности членов парламента по отношению к государству.

Что касается пропорциональности меры, обзор практики государств – участников Совета Европы обнаруживает консенсус относительно того, что в случае, когда допускается двойное гражданство, наличие более чем одного гражданства не является основанием для отстранения от обязанностей члена парламента, даже если население неоднородно в этническом отношении и число членов парламента с двойным гражданством велико. Однако, несмотря на такой консенсус, более ограничительный подход может быть оправданным при наличии исторических или политических соображений, делающих ограничительную практику необходимой. Европейский Суд подчеркнул особое положение Молдавии, имевшей потенциально большую долю лиц с двойным гражданством и лишь недавно приобретшую независимость. С учетом истории Молдавии при провозглашении независимости в 1991 году запрет на избрание лиц с двойным гражданством в качестве членов парламента мог быть оправданным. Однако запрет являлся неуместным через 17 лет после провозглашения независимости Молдавии и примерно через пять лет после законодательных послаблений, допустивших двойное гражданство. Государство-ответчик не представило объяснений относительно того, почему озабоченность относительно лояльности лиц с двойным гражданством возникла лишь недавно и почему она не проявилась, когда в законодательство были внесены изменения, допускавшие двойное гражданство.

Европейский Суд признал, что число членов парламента, имевших двойное гражданство, было значительным. Однако большое число граждан также имели двойное гражданство, и они имели право быть представленными членами парламента, которые отражали их нужды и политические взгляды. В настоящем деле существовали иные средства защиты законодательства, учреждений и национальной безопасности Молдавии, такие как санкции за незаконное поведение или поведение, угрожающее национальным интересам, и доступ к конфиденциальным документам на основании допуска. После минования непосредственной угрозы демократии или независимости меры, определяющие достоверную угрозу государственным интересам на основании конкретной информации, должны пользоваться преимуществом по отношению к бланкетному предположению о том, что все лица с двойным гражданством представляют угрозу национальной безопасности и независимости. Венецианская комиссия<sup>1</sup>, Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ECRI),

<sup>1</sup> Европейская Комиссия за демократию через право (*прим. переводчика*).

Парламентская Ассамблея Совета Европы и Комитет по соблюдению обязательств подвергли запрет единодушной критике. Выразалась озабоченность по поводу дискриминационного воздействия Закона № 273 и его влияния на способность ряда политических сил эффективно участвовать в политическом процессе. Европейский Суд также учитывает статью 17 Европейской конвенции о гражданстве и обязательство Молдавии обеспечивать в соответствии с этим положением предоставление молдавским гражданам, имеющим двойное гражданство, тех же прав и обязанностей, что и другим молдавским гражданам.

Наконец, любое ограничение избирательных прав не должно отстранять некоторых лиц или групп лиц от участия в политической жизни страны. В этом отношении Европейский Суд подчеркивает непропорциональное воздействие закона на оппозиционные партии в период его введения в действие. Европейский Суд должен особо тщательно исследовать любую меру, которая представляется воздействующей исключительно или главным образом в ущерб оппозиции, особенно если характер меры затрагивает перспективу прихода к власти оппозиции в будущем. Ограничения такого характера затрагивают права, гарантированные статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции в такой степени, что умаляют саму их сущность и лишают их эффективности. Введение запрета в настоящем деле незадолго до выборов, в период, когда процент избирателей правящей партии уменьшался, дополнительно опровергает пропорциональность меры.

### ПОСТАНОВЛЕНИЕ

По делу допущено нарушение требований статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции (принято единогласно).

### КОМПЕНСАЦИЯ

*В порядке применения статьи 41 Конвенции.* Требования о возмещении ущерба не предъявлялись.