

Glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Tănase przeciwko Mołdawii*, nr skargi 7/08¹

Z sentencji wyroku

[...]

Trybunał:

1. Uznaje jednogłośnie, że doszło do naruszenia art. 3 Protokołu nr 1.
2. Uznaje jednogłośnie, że nie ma potrzeby dodatkowego badania skargi pod kątem naruszenia art. 14 w powiązaniu z art. 3 Protokołu nr 1.
3. Uznaje jednogłośnie, że pozwane państwo ma zapłacić skarżącemu, w ciągu 3 miesięcy kwotę 8 881,83 euro z tytułu poniesionych kosztów i wydatków plus jakikolwiek podatek jaki może być pobrany od tej kwoty.

[...]

1. W glosowanym wyroku z 27.4.2010 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: Trybunał, ETPCz) w składzie Wielkiej Izby (*Grand Chamber*) rozstrzygał kwestię zgodności z art. 3 Protokołu dodatkowego nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: PD)² zakazu kandydowania w wyborach do Parlamentu Republiki Mołdawii obywateli mołdawskich posiadającym wielokrotne obywatelstwo³.

¹ Pełny tekst wyroku dostępny jest na stronie internetowej: <http://www.echr.coe.int/echr>

² Wprowadzonej regulacji skarżący zarzucili również naruszenie art. 14 w powiązaniu z art. 3 PD. Trybunał nie zajął się szerzej tym zarzutem w związku z tym, iż został on oparty na wątpliwościach interpretacyjnych odnośnie do prawa krajowego, czym powinny zajmować się sądy krajowe. Ponadto w związku z wcześniejszym uznaniem wprowadzonej regulacji za niezgodną z art. 3 PD Trybunał uznał za bezcelowe rozpatrywanie osobno zgodności kwestionowanej regulacji z art. 14 EKPCz.

³ Już po wniesieniu skargi, zaskarżony przepis projektu ustawy został poddany zmianom wprowadzającym zamiast zakazu kandydowania zakaz objęcia mandatu kandydatom posiadającym wielokrotne obywatelstwo. Należy nadto zauważyć, że wprowadzona regulacja była jedną z pakietu 3 zmian, pozostałe przewidywały podwyższenie progu wyborczego z 4% do 6% oraz

2. Stan faktyczny i prawny sprawy przedstawia się następująco: w dniu 11.10.2007 r. Parlament przyjął w I czytaniu projekt ustawy nowelizującej Kodeks wyborczy zawierający postanowienie, że kandydować w wyborach nie może m. in. osoba posiadająca obok obywatelstwa mołdawskiego, również obywatelstwo innego państwa. W dniu 7.12.2007 r. Parlament uchwalił ustawę, jednakże Prezydent zgłosił weto i ustawa ponownie trafiła do Parlamentu. Mimo tego iż ustawa nie weszła w życie, w dniu 27.12.2007 r. A. Tănase oraz D. Chirtoacă wnieśli skargę do ETPCz zarzucając projektowanym regulacjom niezgodność z zasadą wolnych wyborów poprzez pozbawienie ich biernego prawa wyborczego oraz możliwości objęcia zdobytego w demokratycznych wyborach mandatu.

Skarżący są mołdawskimi politykami, którzy posiadają obok obywatelstwa mołdawskiego również obywatelstwo rumuńskie. D. Chirtoacă w wyborach lokalnych w 2007 r. został wybrany na urząd burmistrza Kiszyniowa. W czerwcu 2008 r. zapowiedział, że ma zamiar startować w wyborach parlamentarnych planowanych na wiosnę 2009 r. Przyznał równocześnie, że nie zamierza składać urzędu burmistrza stolicy, a swoim udziałem w wyborach chce jedynie przysporzyć głosów swej partii. Z kolei A. Tănase, w tych samych wyborach lokalnych został wybrany do Rady Miejskiej Kiszyniowa, nie składając jednak deklaracji co do startu w wyborach parlamentarnych.

Zdaniem skarżących, fakt uzyskania drugiego obok mołdawskiego obywatelstwa sprawił, że stali się oni adresatami ustawy nowelizującej, zostali przez nią bezpośrednio dotknięci, przez co zyskali legitymację do wniesienia skargi do ETPCz.

Do postępowania w charakterze interwenienta korzystając z przepisu art. 36 EKPCz uprawniającego do przedkładania pisemnych uwag i uczestnictwa w rozprawach przez państwo-stronę Konwencji, której obywatelem jest skarżący, przystąpiła Rumunia.

Wielka Izba w oparciu o art. 41 Regulaminu Trybunału, który przyznaje jej dyskrecyjne uprawnienie do ustalania kolejności rozpatrywania spraw, dała sprawie ze skargi A. Tănase oraz D. Chirtoacă pierwszeństwo. Uzasadnieniem tego były zbliżające się wybory parlamentarne planowane na wiosnę 2009 r., w których zaskarżony przepis miałby znaleźć zastosowanie. Przyspieszone rozpatrzenie sprawy umożliwiło również skorzystanie z art. 29 ust. 3 EKPCz umożliwiającej wspólne rozpatrzenie sprawy co do jej dopuszczalności i zasadności.

wyłączenie dotychczas dopuszczalnego tworzenia bloków oraz kolacji wyborczych. Ustawa została uchwalona w kwietniu 2008 r.

3. Zgodnie z art. 34 EKPCz osoba składająca skargę do Trybunał musi udowodnić, że została bezpośrednio dotknięta przez kwestionowane przepisy prawa krajowego oraz że wyczerpała dostępne krajowe środki odwoławcze.

Na etapie oceny dopuszczalności skargi, Trybunał dokonując oceny legitymacji skarżących do złożenia skargi uznał, że wprowadzona regulacja (w momencie rozpatrywania sprawy ustawa weszła już w życie) ma wpływ na sytuację A. Tănase i to nie tylko w związku z koniecznością rezygnacji z mandatu parlamentarnego albo podwójnego obywatelstwa, ale ma też wpływ na całą kampanię wyborczą, gdyż informacja o konieczności wyboru może mieć wpływ na liczbę głosów oddanych na kandydata. Trybunał odrzucił tym samym argumentację rządu mołdawskiego dowodzącą, że A. Tănase powinien złożyć skargę dopiero po wyborach, wskazując że „wówczas postanowienia ochrona konwencyjna byłaby teoretyczna i iluzoryczna, a nie praktyczna i skuteczna”⁴. Jeśli zaś chodzi o legitymację do złożenia skargi D. Chirtoacă, Trybunał uznał, że w związku z tym, iż mołdawskie prawo wyborcze nie dopuszcza łączenia mandatu samorządowego organu wykonawczego oraz mandatu parlamentarzysty, a on sam deklarował publicznie, że nie zamierza zrzec się urzędu burmistrza stolicy, to wprowadzona regulacja nie wywiera bezpośredniego wpływu na jego sytuację. Wątpliwości wzbudza ocena przez Trybunał legitymacji do złożenia skargi D. Chirtoacă, a szczególnie podane uzasadnienie braku tejże, czyli publiczne wypowiedzi dotyczące zamiaru nieobjęcia mandatu parlamentarzysty w przypadku jego uzyskania. Wydaje się, że Trybunał nie powinien polegać na oświadczeniach skarżącego, szczególnie tych politycznych. Słusznie wydaje się stanowisko Rządu rumuńskiego podnoszącego, że złożenie przez skarżącego skargi do ETPCz należy potraktować jako wyrażenie intencji do kandydowania w wyborach parlamentarnych⁵.

W związku z odrzuceniem skargi D. Chirtoacă drugi z wymogów dopuszczalności skargi tj. wymóg wyczerpania krajowych środków odwoławczych badany był tylko odnośnie do skargi A. Tănase. W tym kontekście przedstawiciel rządu mołdawskiego argumentował, że dostępnym i efektywnym środkiem odwoławczym w prawie mołdawskim jest skarga do Rzecznika Praw Obywatelskich, z której to skarżący nie skorzystał. Podniósł on, że Rzecznik Praw Obywatelskich w Mołdawii co prawda nie ma kompetencji do wzruszenia mocy obowiązującej aktów prawnych, ale może zwrócić się o to do Sądu Konstytucyjnego. Sąd uznał, że skarga do Rzecznika Praw Obywatelskich jest nieefektywna, gdyż środek odwoławczy powinien być dostępny dla

⁴ § 71 glosowanego wyroku.

⁵ § 102 glosowanego wyroku.

obywatela nie tylko w teorii, ale i w praktyce. Praktyka pokazuje tymczasem, że w ciąg roku zaledwie kilka spraw podniesionych w skargach Rzecznik praw Obywatelskich kieruje do Sądu Konstytucyjnego (np. w 2007 r. były to 3 na 1714 skarg).

4. W dniu 18.11.2008 r. ETPCz w składzie Czwartej Sekcji wydał wyrok, w którym stwierdził złamanie przez Mołdawię art. 3 protokołu PD. Dzięki szybkiemu rozpatrzeniu sprawy władzom Mołdawii pozostało aż pół roku na dostosowanie krajowych przepisów prawa wyborczych do standardów Rady Europy jeszcze przed wiosennymi wyborami parlamentarnymi. Ustawodawca mołdawski nie zamierzał jednak podporządkować się judykatu Trybunału i w dniu 6.4.2009 r. złożył wniosek o skierowanie sprawy do Wielkiej Izby Trybunału. W rezultacie w wyborach do Parlamentu przeprowadzonych w dniu 5.4.2009 r. przepis o niedopuszczalności objęcia mandatu przez osoby o wielokrotnym obywatelstwie znalazł zastosowanie.

W lipcu 2009 r. w wyniku kryzysu parlamentarnego związanego z zakończoną niepowodzeniem parlamentarną procedurą wyboru Prezydenta Mołdawii zostały przeprowadzone nowe wybory parlamentarne, w których również znalazły zastosowanie przepisy zakazujące sprawowania mandatu przez osoby posiadające obce obywatelstwo. Po wyborach parlamentarnych władzę objęła nowa koalicja. Nowy rząd nie zdecydował się jednak na wycofanie skargi, uchwalono natomiast ustawę uchylającą wymóg rozpoczęcia procedury zrzeczenia się mandatu jak warunek objęcia mandatu, nie został jednak obniżony próg wyborczych, ani też nie uchylono przepisów zakazujących tworzenia bloków oraz koalicji wyborczych.

5. W glosowanym wyroku Wielka Izba podtrzymała stanowisko Czwartej Sekcji, co do niezgodności ograniczenia w zakresie możliwości objęcia mandatu z art. 3 PD.

Analizując niniejszej wyrok należy się najpierw zastanowić, czy ochrona biernego prawa wyborczego, którą zapewnia art. 3 PD dotyczy samych wyborów czy również okresu następującego po wyborach? W sprawach *Sadak i in. p. Turcji* oraz *Lykourezos p. Grecji* Trybunał potwierdził, że ochrona biernego prawa wyborczego dotyczy nie tylko okresu kandydowania do ciała ustawodawczego. Rozciąga się ona również na okres sprawowania mandatu⁶.

⁶ A. Gołuch, *Zasada wolnych wyborów w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 250.

Badana sprawa dotyczy okresu pomiędzy kandydowaniem a objęciem mandatu, a zatem wchodzi w zakres zasady wolnych wyborów.

Należy zauważyć, że z zasady bierne prawo wyborcze może być obwarowane surowszymi wymaganiami aniżeli czynne prawo wyborcze. Trybunał sprawdza, czy w krajowych regulacjach dyskwalifikujących dany podmiot jako kandydata nie było arbitralności. Trybunał wielokrotnie uznawał za zgodne z zasadą wolnych wyborów ograniczenia w zakresie biernego prawa wyborczego podnosząc przede wszystkim, że celem, który może uzasadniać ograniczenie prawa do kandydowania, jest zapewnienie niezależności osobom wybieranym do ciała ustawodawczego. Musi zostać wówczas zachowana proporcja między wymogiem neutralności a wolnością wyrażania opinii przez jednostki. ETPCz stwierdził, że określony okres pracy w służbie cywilnej, państwowych mediach, organizacjach pozarządowych z udziałem kapitału państwowego mogą sprawić, że kandydat nie będzie neutralny. W wyżej wskazanych przypadkach wprowadzenie ograniczeń prawa do kandydowania jest uzasadnione, gdyż realizuje inne ważne cele konstytucyjne (np. skuteczność wykonywania mandatu przez reprezentantów suwerena)⁷.

Pomnikowym dla wyrażonej w art. 3 PD zasady wolnych wyborów jest wyrok w sprawie *Mathieu-Mohin i Claerfayt p. Belgii*. W uzasadnieniu do ww. wyroku Europejska Komisja Praw Człowieka ustanowiła dwa ważne instrumenty interpretacyjne, które powinny być brane pod uwagę przy ocenie zgodności zaskarżonego przepisu z art. 3 PD. Odtąd organ sądowniczy EKPCz bada czy kwestionowany przepis ma swój uzasadniony cel oraz czy pozostaje w zgodzie z zasadą proporcjonalności. Należy wyraźnie podkreślić, że podmiot wprowadzający ograniczenia w zakresie praw wyborczych ma w tym zakresie szeroki margines oceny⁸, to jednak do Trybunału należy ostateczna ocena czy zastosowany środek jest uzasadniony i proporcjonalny. Wymienione najważniejsze tezy orzecznicze w zakresie zasady wolnych wyborów ETPCz wykorzystał w badanej sprawie.

Jeśli chodzi o wymóg posiadania przez wprowadzoną regulację uzasadnionego celu, należy zauważyć, że art. 3 PD nie wskazuje, tak jak ma to miejsce chociażby w przypadku wolności myśli, sumienia i wyznania (art. 8

⁷ § 42 wyroku z 1.7.1997 r. *Gitonas i in. p. Grecji*, nr spraw 68/1996/687/877-879, 17/1997/801/1004 i 23/1997/807/1010.

⁸ A. Gołuch, op.cit., s. 249; B. Bowring, *Negating Pluralist Democracy: The European Court Of Human Rights Forgets the Rights of the Electors*, „KHRP Legal Review” 2007, nr 11, s. 91.

EKPCz) celów, które powinny być traktowane za uzasadnione i usprawiedliwiające odejście od zasady wolnych wyborów. Trybunał zauważył, że w rozpatrywanej sprawie wymóg zrzeczenia się obywatelstwa innego państwa jako wymóg objęcia mandatu parlamentarnego powinien być szczególnie silnie uzasadniony ze względu na jego wprowadzenie zaledwie na 1 rok przed wyborami oraz fakt, że miał negatywny wpływ na szanse wyborcze partii opozycyjnych (w wyborach z kwietnia 2008 r. wszyscy wybrani posłowie posiadających podwójne obywatelstwo pochodził z partii opozycyjnych). Rząd jako uzasadnienie wprowadzonej regulacji podał konieczność zapewnienia lojalności wybranych deputowanych, a także ochronę niepodległości oraz bezpieczeństwa państwa.

Trybunał szczególną uwagę przywiązał do lojalności. Według niego lojalność wobec państwa należy rozdzielić od lojalności wobec partii politycznej, gdyż tylko dążenie do zachowania tej pierwszej może zostać potraktowane jako uzasadniony cel. Trybunał uznał, że kwestionowany przepis mołdawskiego Kodeksu wyborczego znajdują uzasadnienie w dążeniu do zapewnienie lojalności wyborców wobec państwa mołdawskiego.

6. Rozpatrując z kolei kwestię proporcjonalności zastosowanego środka, czyli przepisu pozbawiającego możliwości równoczesnego posiadania wielokrotnego obywatelstwa oraz mandatu parlamentarnego pozostaje w proporcji, do celu tj. zapewnienie lojalności wyborców wobec państwa, należy zauważyć, że tworzące się państwo mołdawskie pomimo niejednolitej struktury narodowościowej nadało wszystkim osobom zamieszkującym na jego terytorium obywatelstwo mołdawskie, tym samym przyznając im pełnię praw wyborczych. W kwietniu 2008 r. ustawodawca mołdawski zdecydował się jednak na ograniczenie praw wyborczych osób posiadających wielokrotne obywatelstwo pod postacią warunku wszczęcia procedury zrzeczenia się obywatelstwa państwa obcego.

Mołdawia w ten sposób wprowadziła trzeci obok niewybieralności oraz niepołączalności stanowisk warunek ograniczający prawa wyborcze – niepołączalność obywatelstw. Wymóg ten weryfikowany jest podobnie jak zakaz *incompatibilitas* dopiero po wyborach. Należy zwrócić jednak uwagę, że zarówno niepołączalność stanowisk jak i narodowości ma swoje uzasadnienie, to pierwsze wyklucza możliwość zasiadania w dwóch rodzajach władzy (wykonawczej i ustawodawczej) oraz ma na celu stworzenie możliwości do sumiennego sprawowania mandatu, to drugie, ma na celu uniknięcie konfliktu interesów związanych z podleganiem obowiązkowi lojalności wobec wielu państw.

Trybunał dokonując oceny proporcjonalności zastosowanego środka miał jednak na uwadze przede wszystkim czas, w którym został on wprowadzony. Przy czym czynnik czasu w dwójnasób wpływał negatywnie, zdaniem Trybunału, na test proporcjonalności wprowadzonych przepisów. Po pierwsze dlatego, iż od momentu odzyskania niepodległości i przyznania wszystkim ówczesnym mieszkańcom obywatelstwa mołdawskiego minęło 19 lat, a po drugie dlatego, iż zmiana została wprowadzona na krótko przed wyborami, w okresie kiedy notowania rządzącej partii spadały⁹. Należy zauważyć, że Trybunał rozpatrując sprawy o naruszenia art. 3 PD wielokrotnie podkreślał, że pewne ograniczenie w zakresie biernego prawa wyborczego są dopuszczalne. Zgodność tych ograniczeń z zasadą wolnych wyborów słabnie jednak wraz z upływem czasu i nawet jeśli można je zaakceptować w krótkim okresie czasu, to w dłuższym jednak okresie może się okazać, że zastosowanie środka w związku z upływem czasu stają się nieproporcjonalne, co prowadzi do naruszenia zasady wolnych wyborów¹⁰.

W rozpatrywanej przez Trybunał sprawie, od momentu odzyskania przez Mołdawię niepodległości oraz przyznania wszystkim jej mieszkańcom obywatelstwa mołdawskiego minęły niemal dwie dekady i dlatego należy stwierdzić, że jeśli nawet początkowo z uwagi na konieczność „ograniczenia wszelkich zagrożeń niepodległości i bezpieczeństwa państwa mołdawskiego” oraz „zapewnieniu stabilności pozwalającej na okrzepnięcie instytucji demokratycznych”¹¹ pozbawienie pewnej grupy obywateli biernego prawa wyborczego czy też wprowadzenie pewnego okresu, po którym uzyskiwaliby oni prawo do kandydowania, można było uznać za zgodne z zasadą wolnych wyborów, to obecnie stało się ono z nią sprzeczne. Mieszkając przez 19 lat w Mołdawii obywatele narodowości rumuńskiej czy rosyjskiej zasymilowali się z ludnością rdzenną i nie wydaje się aby istniały uzasadnione wątpliwości co do ich lojalności wobec państwa mołdawskiego. Wystarczającymi środkami zdaniem Trybunału byłoby złożenie przed obejmującego mandat kandydata przysięgi rzetelnego i sumiennego wykonywania obowiązków wobec Narodu¹².

Drugi zarzut, jaki Trybunał wysunął w stosunku do proporcjonalności wprowadzonych przepisów, zasadzał się na stwierdzeniu, że nie tylko zakaz sprawowania mandatu przez osoby posiadające podwójne obywatelstwo (wszy-

⁹ §§ 174 i 179 głosowanego wyroku.

¹⁰ § 135 wyroku z 16.3.2006 r. w sprawie *Ždanoka p. Łotwie*, nr sprawy 58278/00.

¹¹ § 173 głosowanego wyroku.

¹² § 135 głosowanego wyroku.

scy kandydaci wybrani w wyborach z kwietnia 2009 r. posiadający podwójne obywatelstwo pochodzili z partii opozycyjnych), ale przede wszystkim podwyższenie progów wyborczych oraz zakazanie tworzenia aliansów wyborczych miało na celu znaczne ograniczenie ich udziału w Parlamencie¹³. Jest to ciekawa argumentacja, gdyż dotychczas nie zdarzyło się, aby Trybunał uznał za niezgodnego z zasadą wolnych wyborów mechanizmu prawa wyborczego utrudniającego wejście do parlamentu mniejszym ugrupowaniom, w tym także progów wyborczych na poziomie 10%¹⁴. Należy jednak zwrócić uwagę, że w tym przypadku wystąpiła kumulacja 3 elementów, dlatego należy zgodzić z oceną dokonaną przez Trybunał.

Należy zaznaczyć, że ograniczenia biernego prawa wyborczego powinny być nie tylko proporcjonalne, ale też nie powinny zakłócać wolnego wyboru jednostek do ciał ustawodawczych i swobody wyrażania opinii przez ludzi¹⁵. W moim przekonaniu czas, w którym wprowadzone zostały nowe przepisy prawa wyborczego oraz sama ich treść bardziej należy potraktować jako argument na rzecz naruszenia wolności wyrażania opinii przez jednostki. W wyroku *Podkolzina przeciwko Łotwie* Trybunał uznał za niezgodne z zasadą wolnych wyborów pozbawienie biernego prawa wyborczego kandydatki, która nie władała w wystarczającym stopniu językiem łotewskim, przez co nie mogła w odpowiedni sposób bronić interesów wyborców, którzy ją wybrali¹⁶. Odnosząc tę tezę Trybunału do badanej sprawy należy stwierdzić, że zrzeczenia się obywatelstwa może spowodować, że wybrany kandydat nie obejmie mandatu, a w rezultacie znaczna część wyborców nie będzie miała swojej reprezentacji w Parlamencie. Należy zauważyć, że głosy oddane na tych kandydatów okażą się wówczas głosami częściowo „straconymi”, gdyż będą wpływały jedynie na liczbę mandatów zdobytych przez partię, którą wyborca popiera, lecz nie będą miały wpływu na to, kto z popieranej listy kandydatów otrzyma mandat. W takim przypadku podważona zostaje podstawowa zasada wolnych wyborów, czyli możliwość wybrania przez wyborcę kandydata zgodnie ze swą wolą.

7. Ujęcie art. 3 PD w formę dyrektywy, niezawierającej konkretnych zobowiązań państw-stron Konwencji miało na celu umożliwienie ETPCz dosto-

¹³ § 168 glosowanego wyroku.

¹⁴ Zob. wyrok z 8.7.2008 r. w sprawie *Yumak i Sadak p. Turcji*, nr sprawy 10226/03.

¹⁵ § 62 wyroku *Mathieu-Mohin i Clerfayt p. Belgii*, op. cit.; § 51 wyroku z 15.6.2006 r. *Lykourazos p. Grecji*, nr sprawy 33554/03.

¹⁶ § 34, 35 wyroku z 9.4.2002 r. w sprawie *Podkolzina p. Łotwie*, nr sprawy 46726/99.

sowanie swojego orzecznictwa do europejskiego standardu prawnego, na którym konwencja wyrosła. W tym celu Trybunał każdorazowo dokonuje rekonstrukcji standardu obowiązującego w danych stosunkach. W glosowanej sprawie Trybunał musiał dokonać rekonstrukcji standardu obowiązującego w europejskiej przestrzeni prawnej w zakresie instytucji podwójnego (wielokrotnego) obywatelstwa i jego związku z prawem wyborczym.

Trybunał na potrzeby oceny proporcjonalności zastosowanych środków dokonał przeglądu rozwiązań w państwach członkowskich Rady Europy odnośnie przypadków pozbawienia biernego prawa wyborczego osób posiadających więcej aniżeli jedno obywatelstwo. Po przeprowadzeniu analizy okazało się, że w 4 państwach tj. w Azerbejdżanie, Bułgarii, na Litwie i na Malcie warunkiem dopuszczenia do kandydowania w wyborach jest posiadanie jedynie obywatelstwa państwa miejsca zamieszkania¹⁷. W świetle glosowanego wyroku oznacza to, że te państwa te powinny dokonać zmiany swoich przepisów w tym zakresie.

Dokonując rekonstrukcji obowiązującego standardu w zakresie prawa wyborczego należy wziąć również pod uwagę opinie Komisji Weneckiej Rady Europy. Przed wydaniem wyroku przez Trybunał, na prośbę władz Mołdawii opinię w sprawie nowych unormowań Kodeksu wyborczego zajęła Komisja Wenecka Rady Europy, która stwierdziła, że mogą one stanowić naruszenie art. 3 PD oraz art. 14 EKPCz¹⁸.

Chociaż ETPCz został powołany jedynie w celu zapewnienia przestrzegania zobowiązań Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, konstruując standard w badanym zakresie należy wskazać również na inną konwencję należąca do systemu ochrony praw człowieka Rady Europy. Chodzi to o Europejską Konwencję o Obywatelstwie¹⁹, która ustanawia m.in. zakaz jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na posiadanie wielokrotnego obywatelstwa, co oznacza, że osoby posiadające więcej aniżeli jedno obywatelstwo muszą posiadać takie same prawa wyborcze jak pozostali obywatele państw, których są obywatelami. Spośród wymienionych wyżej państw tylko Mołdawia związana jest ww. przepisem konwencji, pozostałe albo jej nie podpisały albo złożyły zastrzeżenie odnośnie do tego przepisu.

¹⁷ § 89 glosowanego wyroku.

¹⁸ *CDL-AD(2008)022, Joint Opinion on the Election Code of Moldova as of 10 April 2008, Adopted by the Venice Commission at its 76th Plenary Session (Venice, 17–18 October 2008)*, s. 8.

¹⁹ *European Convention on Nationality, Strasbourg, 6.11.1997*; Mołdawia ratyfikowała Konwencję dokładnie 30.11.1999 r.

Rekonstrukcja europejskiego standardu prawnego w zakresie biernego prawa wyborczego osób posiadających podwójne obywatelstwo prowadzi do wniosku, że pozbawienie takich osób prawa do kandydowania, jak i uzależnienie objęcia mandatu od wszczęcia procedury zrzeczenia się obywatelstwa innego państwa stanowi odstępstwo od standardu prawnego Rady Europy.

8. Trybunał nie odniósł się natomiast do ostatnio mocno uwydatnianego przez Trybunał w sprawach z zakresu zasady wolnych wyborów zakazu arbitralności w ustanawianiu ograniczeń w prawach wyborczych. Należy zauważyć, że jakkolwiek zasadne jest wprowadzenie analizowanego ograniczenia w uwagi na obawę co do lojalności obywateli posiadających podwójne obywatelstwo, to powinna być ustanowiona odpowiednia procedura pozwalająca określić, czy dana osoba powinna być uznana za nielojalną wobec kraju. W wyroku *Hirst p. Wielkiej Brytanii* Trybunał wskazał że decyzja co do pozbawienia prawa do głosowania osobę która popełniła przestępstwo powinno zostać pozostawiona sądowi, w tym wypadku jednak nie ma organu, któremu można by pozostawić decyzję w kwestii tego, czy dana osoba pozostaje lojalna wobec kraju, dlatego słusznie Trybunał pominął tę kwestię.

9. Podsumowując, niewątpliwie problem obywatelstwa i praw wyborczych jest szerszy niż to wynika z głosowanego wyroku. Chodzi tutaj m.in. o sytuację, w której dany obywatel zostaje wybrany do parlamentów dwóch państw. Taka sytuacja teoretycznie może wystąpić, gdyż większość państw nie uzależnia możliwości kandydowania w wyborach parlamentarnych od stałego zamieszkiwania w kraju, a co więcej niektóre państwa wręcz zapewniają mandaty diasporze. Wówczas osoby posiadające podwójne obywatelstwo mogą jednocześnie kandydować w dwóch państwach (kraju miejsca zamieszkania i kraju miejsca pochodzenia) i zdobywając mandat w obydwu przypadkach teoretycznie mogą sprawować przynajmniej przez pewien czas mandaty w dwóch państwach. W takiej sytuacji rzeczywiście może pojawić się poważny konflikt interesów. obawy władz mołdawskich, które legły u podstaw wprowadzenia przepisów zakazujących łączenia obywatelstwa mołdawskiego z innym wydają się nieuzasadnione. Niejednolita struktura narodowościowa występuje w wielu państwach. W wyborach parlamentarnych nie istnieje jednak niebezpieczeństwo nadwątlenia stabilności państwo w wyniku przejęcia rządów przez przedstawicieli mniejszości narodowych.

Należy zauważyć również, że art. 15 Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie wyraźnie stanowi, że postanowienia konwencji nie ograniczają swobody państw w określaniu zasad nabywania i utraty obywatelstwa, a za-

sady przyznawania obywatelstwa należą do wyłącznej kompetencji państw, której nawet nie próbuje się ująć w ramy prawa międzynarodowego. Wynika z tego, że Mołdawia mogła nie naruszając zobowiązań międzynarodowych zakazać posiadania wielokrotnego obywatelstwa przez swoich obywateli. Jednak skoro tego nie uczyniła powinna zgodnie z art. 17 ww. konwencji zapewnić obywatelom posiadającym dwa lub więcej obywatelstw równe prawa, w tym prawa wyborcze, w stosunku do osób posiadających jedynie obywatelstwo mołdawskie.

W świetle powyższego uzależnienie przez Mołdawię objęcia mandatu parlamentarnego od zrzeczenia się obywatelstw państw obcych należy uznać na nieuzasadnione, nieproporcjonalne oraz niecelowe.

*Marcin Rulka**

* Mgr Marcin Rulka – asystent, Centrum Studiów Wyborczych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.