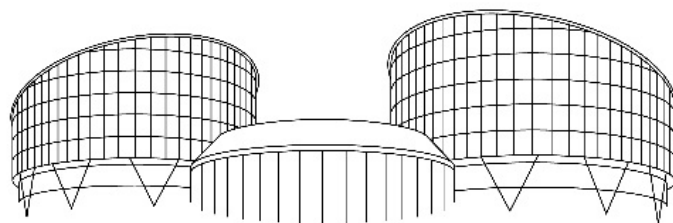


© Savet Evrope/Evropski sud za ljudska prava 2013. Ovaj prevod je nastao uz podršku Fiducijarnog fonda za ljudska prava Saveta Evrope (www.coe.int/humanrightstrustfund). Tekst prevoda ne obavezuje Sud. Za sve dodatne informacije pročitajte ceo tekst obaveštenja o autorskom pravu na kraju ovog dokumenta.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2013. This translation was commissioned with the support of the Human Rights Trust Fund of the Council of Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). It does not bind the Court. For further information see the full copyright indication at the end of this document.

© Conseil de l'Europe Cour européenne des droits de l'homme, 2013. La présente traduction a été effectuée avec le soutien du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). Elle ne lie pas la Cour. Pour plus de renseignements veuillez lire l'indication de copyright/droits d'auteur à la fin du présent document.



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EVROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

DRUGO ODELJENJE

**PREDMET ÖZGÜRLÜK VE DAYANIŞMA PARTİSİ (ÖDP)
protiv TURSKE**

(Predstavka br. 7819/03)

PRESUDA

STRAZBUR

10. maj 2012.

Ova presuda je izvršna. Moguće su redaktorske izmene.

U predmetu Özgürlük ve Dayanışma Partisi (ÖDP) protiv Turske,
Evropski sud za ljudska prava (drugo odeljenje), koje je zasjedalo u veću
u sastavu:

Fransoaz Tilkens (Françoise Tulkens), *predsednica*,

Danutė Jočienė,

Dragoljub Popović,

Andraš Šajo (András Sajó),

Işıl Karakaş (Işıl Karakaş),

Gvido Rajmondi (Guido Raimondi),

Paulo Pinto de Albuquerque (Paulo Pinto de Albuquerque), *sudije*,

i Stenli Nejsmit (Stanley Naismith), *sekretar odeljenja*,

Posle većanja na zatvorenoj sednici 4. oktobra 2011. i 10. aprila 2012,

Izriče sledeću presudu, usvojenu ovog potonjeg datuma :

POSTUPAK

1. Predmet je formiran na osnovu predstavke (br.7819/03) koju Sudu podnela jedna turska politička stranka, Özgürlük ve Dayanışma Partisi (« ÖDP », Stranka slobode i solidarnosti) («podnosilac predstavke»), 1. oktobra 2002. na osnovu člana 34 Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda («Konvencija»).

2. Pred Sudom je podnosioca predstavke zastupao g. Bektaş (Bektaş), advokat iz Ankare. Tursku vladu («Vlada») zastupao je njen agent.

3. U svojoj predstavi politička stranka podnosilac predstavke, koja je bila stekla pravo da učestvuje na parlamentarnim izborima, žalila se da je bila predmet diskriminacije zbog odbacivanja njenog zahteva za dodelu finansijske pomoći koja se po Ustavu odobrava političkim strankama.

4. Na dan 30. jula 2007, Sud je odlučio da predstavku dostavi Vladi. Sud je takođe odlučio da će se istovremeno izjasniti i o prihvatljivosti i o meritumu predmeta.

ČINJENIČNO STANJE

I. OKOLNOSTI SLUČAJA

5. Podnosilac predstavke, ÖDP, je jedna turska politička stranka sa sedištem u Ankari.

6. Dekretom od 28. novembra 1998, Viši izborni savet objavio je spisak osamnaest političkih stranaka kojima je dozvoljeno da učestvuju na parlamentarnim i opštinskim izborima 18. aprila 1999, na kom spisku se

nalazila i ÖDP. Da bi mogle da učestvuju na tim izborima, političke stranke su morale da budu prisutne, najmanje šest meseci pre datuma izbora, u polovini okruga, i da su već organizovale svoj veliki kongres.

7. 23. septembra 1998, ÖDP je zatražila od Ministarstva finansija korišćenje finansijske pomoći koja se odobrava političkim strankama članom 68 Ustava.

8. Rešenjem od 23. novembra 1998, Ministarstvo finansija je odbacilo taj zahtev s obrazloženjem da samo političke stranke koje ispunjavaju uslove predviđene zakonom br. 2820 o političkim strankama mogu da dobiju finansijsku pomoć od države.

9. 29. decembra 1998, ÖDP je Upravnom sudu u Ankari podnela zahtev za poništenje rešenja od 23. novembra 1998. Podsetila je pre svega da sam Ustav predviđa da «država odobrava političkim strankama dovoljnu i pravičnu finansijsku pomoć» i da su «zakonom definisana načela koja se primenjuju na finansijsku pomoć koja se odobrava strankama kao i na članarine njihovih članstava i na donacije koje primaju». Istakla je da kriterijumi koje nameće zakon o političkim strankama isključuju iz korišćenja državnih subvencija one stranke koje nisu predstavljene u Parlamentu. Ističući da je teško voditi političke akcije i kampanje bez neophodnih ekonomskih resursa, tvrdila je da je to isključivanje koje zakon nameće neustavno i protivno načelima demokratske države, dužnosti države da unapređuje demokratska prava i slobode i načelu nediskriminacije. Dodala je i da su sporne odredbe u suprotnosti sa međunarodnim tekstovima u oblasti zaštite ljudskih prava.

10. Presudom od 29. septembra 1999, Upravni sud u Ankari odbacio je zahtev ÖDP-a uz obrazloženje da ta stranka ne ispunjava uslove predviđene zakonom br. 2820 o političkim strankama. Upravni sud se nije izjasnio o prigovoru o neustavnosti koji je navela ÖDP.

11. ÖDP je uložila žalbu Državnom savetu na presudu od 29. septembra 1999, navodeći iste argumente kao i na prvom stepenu.

12. Presudom od 25. aprila 2002 a dostavljenom podnosiocu predstavke 10. jula 2002, Državni savet je potvrdio presudu na koju je uložena žalba, presudu koju je ocenio da je u skladu sa zakonom i sa postupkom.

II. RELEVANTNO PRAVO I PRAKSA

A. Nacionalni kontekst

1. Ustav

13. U poslednjoj alineji člana 68 stoji da «Država odobrava političkim strankama dovoljnu i pravičnu pomoć» i da su «zakonom definisana načela

koja se primenjuju na finansijsku pomoć koja se odobrava strankama, kao i na članarine njihovih članstava i na donacije koje stranke primaju».

2. Zakon o političkim strankama

14. Prema članu 33 zakona br. 2839 o političkim strankama, Država obezbeđuje finansijsku pomoć (čiji ukupan iznos predstavlja 2/5000 njenog budžeta) političkim strankama zastupljenim u Parlamentu, u zavisnosti od broja poslaničkih mesta kojima ove raspolažu. Političke stranke koje nisu zastupljene u Parlamentu takođe imaju pravo na tu pomoć pod uslovom da su dobile najmanje 7% glasova na prethodnim izborima, stranke koje su zastupljene sa po najmanje tri poslanika u Parlamentu, čak i ako nisu učestvovala na prethodnim izborima.

15. Finansijska pomoć koja se odobrava političkim strankama utrostručava se u godini parlamentarnih izbora, odnosno udvostručuje se u godini opštinskih izbora.

3. Ustavna sudska praksa

16. Presudom od 20. novembra 2008, turski Ustavni sud je većinom glasova sudija odbacio prigovor o neustavnosti koji je pred njim upravni sud iz Ankare, po kome je cenzus od 7%, koji zakon o političkim strankama nameće za dodeljivanje državne pomoći, diskriminatoran, a time i neustavan. U potporu takvoj presudi Ustavni sud je smatrao da je cilj političkih stranaka dobijanje podrške birača kako bi učestvovala u upravljanju državom i na taj način doprinosile izražavanju mišljenja naroda. Sud je stoga zaključio da stranke koje nisu dobile dovoljnu podršku biračkog tela ne doprinose izražavanju mišljenja naroda u istoj meri kao one političke stranke s većom narodnom podrškom. Sud je odbacio tezu po kojoj kriterijum stepena doprinosa stranaka demokratskom političkom životu koji se koristi za dodeljivanje državne pomoći nije objektivni, pravičan i srazmeran.

17. Sa svoje strane, sudije Ustavnog suda koji su ostali u manjini ocenili su da je cenzus od 7% previsok (on odgovara broju od gotovo tri miliona glasova izraženih na referendumu iz 2007), da nepravedno favorizuje one stranke koje prelaze taj cenzus, da je kriterijum «doprinosa izražavanju mišljenja naroda» subjektivan i da je u suprotnosti s načelom pravne države.

4. Neposredno finansiranje političkih stranaka i kratki istorijat parlamentarnih izbora u ovom predmetu

18. ÖDP je dobila 0,8 % važećih izraženih glasova na parlamentarnim izborima od 18. aprila 1999, 0,34% na onim od 3. novembra 2002. i 0,15% na izborima iz 2007.

19. Stranke koje su dobile pomoć pre predmetnih izbora dobile su sedišta u Narodnoj skupštini nakon prethodnih parlamentarnih izbora odnosno više od 7% važećih izraženih glasova na tim izborima.

Pre opštih izbora 1999, šest političkih stranaka (od kojih samo jedna nije bila zastupljena u Parlamentu) od dvadeset i jedne stranke učesnice na tim izborima dobile su pomoć od države. Za period koji prethodi opštim izborima iz 2002, šest stranaka (od kojih samo jedna nije bila zastupljena u Parlamentu) od petnaest stranaka koje su izašle na izbore dobilo je pomoć od države, a u periodu koji prethodi izborima iz 2007, ta pomoć je odobrena za pet od petnaest stranaka koje su izašle na izbore (tri stranke koje su dobile pomoć nisu bile zastupljene u Parlamentu). ÖDP nije nikad dobila pomoć.

B. Međunarodni tekstovi

20. U relevantnim delovima «Smernica o propisima o političkim strankama» koje su doneli OEBS/BIDDH i Venecijanska komisija, a koje je ova potonja usvojila na svojoj 84. plenarnoj sednici (Venecija, 15-16. oktobar 2010, CDL-AD(2010)024) stoji:

« 3. Javno finansiranje

a) Značaj javnog finansiranja

176. U celom svetu, javno finansiranje i odgovarajući propisi (uključujući i one kojima se ograničavaju rashodi, nepristrasna raspodela i isplata) koncipirani su i usvojeni kao potencijalno sredstvo sprečavanja korupcije, davanja značaja ulozi koju imaju političke stranke i eliminisanja prevelike zavisnosti od privatnih donatora. Ti sistemi finansiranja imaju za cilj da obezbede da sve stranke budu u stanju da odmeravaju svoje snage u okviru izbora u skladu s načelom jednakosti šansi i da, na taj način, jačaju politički pluralizam i da doprinose dobrom funkcionisanju demokratskih institucija. Uopšte, zakonodavac se mora truditi da postigne pravednu ravnotežu javnih i privatnih doprinosa kao izvora finansiranja političkih stranaka. Odobravanje sredstava iz javnih izvora ne bi smelo ni u kom slučaju da ograničava ili da ugrožava nezavisnost političke stranke.

177. Iznos sredstava iz javnih izvora koji se dodeljuje političkim strankama mora se pažljivo izračunavati tako da predstavlja koristan doprinos, a da pri tom ne eliminiše potrebu za privatnim doprinosima niti uticaj pojedinačnih donacija. Iako posebnosti izbora i izbornih kampanja u različitim državama ne dozvoljavaju da se identifikuje neki univerzalno primenljiv iznos, zakonodavstvo bi moralo da uspostavi mehanizme nadzora koncipiranih tako da omogućavaju da se periodično određuje značaj sistema javnog finansiranja i eventualna potreba izmene nivoa te pomoći. Uopšte, subvencije bi morale biti dovoljne da bi predstavljale stvarnu podršku, a da pri tom ne postanu jedini izvori prihoda niti da stvaraju uslove za preteranu zavisnost od države.

(...)

b) Finansijska podrška

178. Zakonodavstvo bi moralo eksplicitno da omogući državi da finansijski podržava političke stranke. Dodeljivanje pomoći iz javnih sredstava političkim strankama često se smatra sastavnim delom poštovanja načela jednakosti šansi svih kandidata, naročito u slučajevima gde mehanizam finansiranja od strane države uključuje posebne odredbe za žene i predstavnike manjina. Kad se finansijska pomoć odobrava političkim strankama, relevantno zakonodavstvo bi moralo da odredi jasne smernice koje omogućavaju da se utvrdi iznos tih subvencija koje bi se morale dodeljivati korisnicima prema objektivnim modalitetima i nepristrasno (...)

c) Ostali oblici javne podrške

179. Osim neposrednog finansiranja, država može ponuditi političkim strankama i podršku u drugačijim oblicima, uključujući oslobađanje od poreza na njihove aktivnosti, odobravanje besplatnog vremena u elektronskim medijima ili besplatno korišćenje javnih sala za skupove u okviru izborne kampanje. U svim tim slučajevima finansijska pomoć i ona u naturi mora se odobravati u skladu s načelima jednakosti šansi svih političkih stranaka i svih kandidata (uključujući i žene i predstavnike manjina). Iako ta pomoć ne može uvek da bude apsolutno «jednaka», potrebno je uspostaviti takav sistem koji omogućava da se proverí da je raspodela pomoći srazmerna (odnosno pravična) i da državna pomoć (bilo da je finansijska ili u naturi) odgovara kriterijumima objektivnosti, pravičnosti i zdravog razuma.

(...)

4. Odobravanje sredstava

183. Modaliteti javne pomoći političkim strankama morali bi da budu definisani u relevantnom zakonodavstvu. Neki sistemi predviđaju dodeljivanje sredstava pre izbora na osnovu rezultata prethodnih izbora ili pružanja na uvid dokaza o minimalnom nivou podrške. Drugi pak sistemi predviđaju isplatu pomoći tek nakon izbora na osnovu konačnih rezultata. Uopšte, dodeljivanje celine ili dela sredstava pre izbora omogućava da u većoj meri bude garantovana sposobnost političkih stranaka da ravnopravno odmere svoje snage.

(...)

185. Odobravanje sredstava može biti ili striktno jednako («apsolutna jednakost»), ili srazmerno rezultatima koje su zainteresovane političke stranke postigle na poslednjim izborima ili u zavisnosti od dokazanog nivoa podrške («pravična raspodela»). Ne postoji ni jedan sistem propisa koji bi bio univerzalno primenljiv u toj oblasti. Neki ističu da zakoni kojima je predviđeno javno finansiranje generalno bolje uspevaju da uspostave politički pluralizam i jednakost šansi kad predviđaju sistem dodele pomoći koji se zasniva istovremeno na načelu apsolutne jednakosti i na načelu pravičnosti. Kad se zahteva određeni minimum podrške radi dobijanja finansijske pomoći, treba voditi računa da se ne odredi neki previsok prag podrške i time ugroze politički pluralizam i male stranke. Osim toga, u interesu je političkog pluralizma da se za politiku finansiranja odredi niži prag podrške nego što je onaj za dodeljivanje mandata u parlamentu.

(...)

187. Zakonodavstvo bi moralo da vodi računa da formula po kojoj se dodeljuju sredstva ni jednoj od stranaka ne omogućava da ima monopol ili da dobije neki

nesrazmeran iznos. Formula raspodele sredstava ne bi smela da omogućava ni da dve najveće političke stranke monopolišu dobijanje javnih sredstava.

5. Zahtev za javnim finansiranjem

188. Bilo bi potrebno da bar izvestan minimalni nivo javnog finansiranja bude odobren svim političkim strankama zastupljenim u Parlamentu. Međutim, radi unapređenja političkog pluralizma, sredstva bi trebalo da budu idealno raspodeljena na sve političke stranke koje mogu da posvedoče o minimalnom nivou podrške građana i koje imaju kandidate na izborima. Ta praksa ima poseban značaj za nove stranke kojima se mora omogućiti da s jednakim šansama odmeravaju snage s već prisutnim strankama.

(...)

190. Javnim finansiranjem, kojim se obezbeđuju veći resursi političkim strankama, može se jačati politički pluralizam. Razumno je dakle da zakon zahteva od političkih stranaka koje koriste finansijsku pomoć da pruže dokaz o minimalnoj podršci biračkog tela pre nego što im sredstva budu dodeljena. Međutim, odbijanje dodeljivanja javnih subvencija drugim strankama moglo bi da ugrozi politički pluralizam i političke opcije. Prihvata se kao dobra praksa da se jasno odrede smernice za to kako nove stranke mogu u nekim slučajevima da dobiju javna sredstva i kako da se javna pomoć proširi i na stranke koje nisu zastupljene u Parlamentu. Morao bi se razmotriti jedan velikodušan sistem određivanja mogućnosti dobijanja javnih sredstava, kako bi se obezbedilo da biračima bude ponuđeno dovoljno političkih opcija kako bi se obezbedio realan izbor...»

PRAVO

I. O PRIHVATLJIVOSTI

21. Sud zaključuje da predstavka nije na očigledan način neosnovana u smislu člana 35 § 3 a) Konvencije i da nema ni jednog drugog razloga za neprihvatljivost. Stoga je dakle treba proglasiti prihvatljivom.

II. O NAVODNOM KRŠENJU ČLANA 14 KONVENCIJE U KOMBINACIJI SA ČLANOM 3 PROTOKOLA br. 1

22. Pozivajući se na članove 9, 10, 11 i 14 Konvencije, strana podnosilac predstavke tvrdi da se država ponaša diskriminatorski, odbijajući da joj dodeli finansijsku pomoć koju dodeljuje drugim političkim strankama, uz obrazloženje da nije postigla cenzus od najmanje 7% izraženih glasova na prethodnim parlamentarnim izborima, što joj je umanjilo izgled u izbornim kampanjama 1999, 2002 i 2007. Time je država navodno ugrozila slobodu izražavanja mišljenja naroda o izboru zakonodavnog tela.

23. Sud će najpre razmotriti tu optužbu sa stanovišta člana 14 Konvencije u kombinaciji sa članom 3 Protokola br. 1.

Formulacija člana 14 Konvencije glasi:

«Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.»

Član 3 Protokola br. 1 uz Konvenciju glasi :

«Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tela.»

A. Teze strana

24. Podnosilac predstavke tvrdi da je odbijanje javne finansijske pomoći na koju se žali stvorilo nejednakost između različitih političkih stranaka koje učestvuju na parlamentarnim izborima tako što je povećalo šanse za uspeh onih stranaka koje su već bile zastupljene u parlamentu ili koje su dobile više od 7% glasova na prethodnim izborima. Te stranke su navodno imale na raspolaganju značajan izvor finansiranja koji im je navodno omogućio neopravdanu prednost (i, posebno, protivnu ustavnim odredbama i odredbama Konvencije kojima se zabranjuje diskriminacija) u odnosu na nove stranke koje se pojavljuju na izborima, posebno kad je reč o difuziji njihovih mišljenja - tako što je pomoć pojačala njihovu mogućnost pristupa masovnim medijima – i kad je reč o organizovanju raznih sociokulturnih skupova i aktivnosti na nacionalnom nivou.

25. Vlada osporava tezu podnosioca predstavke. Vlada primećuje da se razlikovanje između političkih stranaka u pogledu javnog finansiranja zasniva na rezultatima prethodnih izbora (u smislu izraženih glasova odnosno poslaničkih mesta u Parlamentu nakon izbora). Drugim rečima, ono se navodno oslanja na legitimne i objektivne motive. Odbijanje javnog finansiranja zasnovano na političkim mišljenjima koje brani neka stranka moglo bi se smatrati diskriminatorskim, međutim tako nije bilo u konkretnom slučaju. Osim toga, država raspolaže širokom marginom procenjivanja koja joj omogućava da političkim strankama nametne minimalne uslove za državnu pomoć, pod uslovom da pravo na učešće u političkom životu tih stranaka ne bude dovedeno u pitanje.

B. Kriterijumi koje Sud koristi u cilju primene člana 14 Konvencije u kombinaciji sa članom 3 Protokola br. 1

26. Sud podseća da se diskriminacija sastoji od različitog odnosa bez objektivnog i razumnog opravdanja prema licima koja se nalaze u

uporedivim situacijama. Različit odnos nema «objektivno i razumno opravdanje» kad ne teži nekom «legitimnom cilju» odnosno kad ne postoji «razuman odnos proporcionalnosti između upotrebljenih sredstava i cilja kome se teži » (videti, među mnogim drugima, slučaj *Sejdić i Finci protiv Bosn i Hercegovine* [Veliko veće], br. 27996/06 i 34836/06, § 42, CEDH 2009). Prostor za slobodnu procenu kojim Strane ugovornice raspolažu u tom pogledu različit je u zavisnosti od okolnosti, oblasti i konteksta (*Andrejeva protiv Letonije* [Veliko veće], br. 55707/00, § 82, 18. februar 2009).

27. Osim toga, Sud podseća da član 3 Protokola br. 1 posvećuje jedno suštinsko načelo u jednom uistinu demokratskom političkom režimu i da stoga u sistemu Konvencije ima kapitalan značaj (*Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije*, 2. mart 1987, § 47, serija A br. 113). Uloga države, kao vrhovnog garanta pluralizma, podrazumeva usvajanje pozitivnih mera u cilju «organizovanja» demokratskih izbora u «uslovima koji obezbeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda o izboru zakonodavnog tela» (prethodno naveden slučaj *Mathieu-Mohin i Clerfayt*, § 54).

28. Slobodni izbori i sloboda izražavanja, a posebno sloboda političke rasprave, predstavljaju osnovu svakog demokratskog režima (prethodno navedeni slučaj *Mathieu-Mohin i Clerfayt*, § 47 ; i *Lingens protiv Austrije*, 8. jul 1986, §§ 41-42, serija A br.103). «Slobodno izražavanje mišljenja naroda o izboru zakonodavnog tela» odnosi se i na član 11 Konvencije kojim se garantuje sloboda udruživanja a time posredno i sloboda političkih stranaka koje predstavljaju oblik udruživanja od suštinske važnosti za dobro funkcionisanje demokratije. Takvo izražavanje bi bilo nezamislivo bez pluralnosti političkih stranaka koje zastupaju različite struje mišljenja u stanovništvu jedne zemlje. Prenoseći ih ne samo u političke institucije već i, zahvaljujući medijima, na sve nivoe društvenog života, političke stranke daju nezamenljiv doprinos političkoj raspravi koja predstavlja samu suštinu pojma demokratskog društva (prethodno navedeni slučaj *Lingens*, § 42 ; *Castells protiv Španije*, 23. april 1992, § 43, serija A br. 236 ; *Ujedinjena komunistička partija Turske i ostali protiv Turske*, 30. januar 1998, *Zbirka presuda i rešenja* 1998-I, § 44 ; i *Yumak i Sadak protiv Turske* [Veliko veće], br. 10226/03, § 107, CEDH 2008).

29. Kako je to Evropska komisija za ljudska prava istakla u više navrata, reči «slobodno izražavanje mišljenja naroda» znače da izbori ne mogu predstavljati bilo kakav pritisak na izbor jednog ili više kandidata i da, prilikom tog izbora, ne sme da bude nepropisno nagovaran da glasa za jednu ili drugu političku stranku (*X. protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (pres.), br. 7140/75, Presude i izveštaji (DR) 7, s. 99). Reč «izbor» podrazumeva da se različitim političkim strankama moraju obezbediti razumne mogućnosti da svoje kandidate predstave na izborima (*ibidem* ; videti takođe *X protiv Islanda*, br. 8941/80, odluka Komisije od 8. decembra 1981, DR 27, s. 156 ; i već navedeni slučaj *Yumak i Sadak*).

30. S tim u vezi, prava garantovana članom 3 Protokola br. 1 nisu apsolutna. Ima mesta za «implicitna ograničenja» a državama ugovornicama se mora dozvoliti širi prostor za procenu u toj oblasti (videti, između ostalih, *Matthews protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [Veliko veće], br. 24833/94, § 63, CEDH 1999-I ; i *Labita protiv Italije* [Veliko veće], br. 26772/95, § 201, CEDH 2000-IV). Što se tiče prava izlaženja na izbore, odnosno «pasivnog» aspekta prava garantovanog članom 3 Protokola br. 1, Sud je još oprezniji u svojoj oceni ograničenja u tom kontekstu nego kad treba da razmatra ograničenja biračkog prava, odnosno «aktivnog» elementa prava koje garantuje član 3 Protokola br.1.

31. Međutim na Sudu je da se u poslednjoj instanci izjasni o poštovanju zahteva iz člana 3 Protokola br.1; potrebno je da se uveri da uslovi kojima su podvrgnuti aktivno i pasivno biračko pravo ne umanjuju ta prava u meri u kojoj bi bila ugrožena sama njihova suština odnosno u kojoj bi ta prava bila lišena svoje efektivnosti (već navođeni slučaj *Mathieu-Mohin i Clerfayt*, § 52).

C. Primena gore navedenih načela na konkretan slučaj

1. Postojanje razlike u tretmanu

32. U konkretnom slučaju, Sud ističe da politička stranka podnosilac predstavke tvrdi da je, na parlamentarnim izborima 1999, 2002 i 2007, bila defavorizovana u odnosu na političke stranke korisnice državne pomoći, s obzirom da joj je ta pomoć odbijena s obrazloženjem da nije zastupljena u Parlamentu (zbog praga reprezentativnosti utvrđenog na 10 % izraženih glasova na nacionalnom nivou) i da je dobila manje od 7 % izraženih glasova na prethodnim parlamentarnim izborima.

33. Sud zaključuje da je ÖDP, osnovana 1996, mogla pretendovati na finansijsku pomoć države tek posle izbora 1999. Ispod praga od 7 % utvrđenog nacionalnim zakonom, rezultati koje je ÖDP postigla na sledećim izborima – 0,8 % važećih glasova izraženih na parlamentarnim izborima od 18. aprila 1999, 0,34 % na izborima od 3. novembra 2002. i 0,15 % na izborima iz 2007. (gornji stavovi 18-19) – nisu joj omogućili da dobije tu pomoć.

34. Sud, međutim, primećuje da je, pre opštih izbora iz 1999, šest političkih stranaka (od kojih samo jedna nije bila zastupljena u Parlamentu) od dvadeset i jednog kandidata na tim izborima dobilo finansijsku pomoć od države. U periodu koji je prethodio opštim izborima u 2002, šest stranaka (od kojih samo jedna nije bila zastupljena u Parlamentu) od petnaest koje su bile kandidati dobilo je tu pomoć, a za period koji je prethodio izborima u 2007, ta pomoć je odobrena za pet od petnaest stranaka kandidata za pomoć (tri stranke korisnice nisu bile zastupljene u Parlamentu).

35. Očigledno, sistem javnog finansiranja političkih stranaka koji se primenjuje u konkretnom slučaju defavorizovao je ÖDP, koja nije primila nikakvu pomoć, u odnosu na konkurente koji su pomoć primili i tako bili u stanju da lakše finansiraju difuziju svojih stavova na nacionalnom planu. Sa tog stanovišta politička stranka podnosilac predstavke jeste bila predmet različitog tretmana u vršenju svojih biračkih prava u smisli člana 3 Protokola br. 1, primenom sistema o kome je reč.

36. Na Sudu je da istraži, u svetlu gore navedenih načela, da li pomenuti sistem teži nekom legitimnom cilju i da li postoji neka razumna srazmera između upotrebljenih sredstava i cilja kome se teži. Primena ta dva kriterijuma omogućuje Sudu da odgovori na pitanje da li sporne mere predstavljaju diskriminaciju koja je u suprotnosti sa članom 14 Konvencije «i/ili da li su te mere ugrozile samu suštinu prava na slobodno izražavanje naroda u smislu člana 3 Protokola br.1».

2. Legitimni cilj različitog tretmana

37. U oblasti finansiranja političkih stranaka, Sud se slaže da su članarine, kao tradicionalni izvor finansiranja, nedovoljne za pokrivanje stalno rastućih troškova u kontekstu koji je obeležen političkom konkurencijom kao i složenošću i troškovima savremenih sredstava komunikacije. Sud primećuje da je u evropskim zemljama, kao i svuda u svetu, javno finansiranje političkih stranaka koncipirano kao sredstvo sprečavanja korupcije i izbegavanja prevelike zavisnosti političkih stranaka od privatnih donatora. Iz toga proističe da je cilj takvog finansiranja jačanje političkog pluralizma i doprinos dobrom funkcionisanju demokratskih institucija.

38. Uvidom u sisteme koji se primenjuju u većini evropskih država zaključuje se da u toj oblasti ne postoje jednoobrazni propisi. U tom pogledu Sud uočava da se državne dotacije koje se odobravaju političkim strankama prilikom izbora raspodeljuju među strankama na strogo jednake delove, ili pak prema načelu pravične raspodele, odnosno u funkciji od rezultata koje je svaka od stranaka postigla na prethodnim izborima.

39. Može se takođe uočiti i da nacionalni zakoni država ugovornica koje su izabrale opciju pravične raspodele javnog finansiranja gotovo uvek zahtevaju određeni minimum nivoa podrške biračkog tela. U odsustvu tog praga reprezentativnosti, moguće je da bi taj sistem mogao imati za nastranu posledicu podsticanje političkih krugova da umnožavaju kandidature da bi obezbedili znatnije prihode, prouzrokujući tako određenu «inflaciju kandidatura » budući da svaki dobijeni glas donosi svake godine određenu sumu novca na ime javnog finansiranja.

40. U drugim državama članicama osim Turske, minimalni nivo reprezentativnosti koji neka politička stranka mora dostići da bi dobila javnu finansijsku pomoć varira između 0,5% i 5% glasova izraženih na prethodnim izborima i često je niži od traženog cenzusa za dobijanje

poslaničkih mesta u Parlamentu. Iz toga proističe da, uz političke stranke zastupljene u Parlamentu, i nove političke stranke koje uživaju određenu minimalnu podršku građana dobijaju određenu javnu pomoć srazmernu njihovoj reprezentativnosti.

41. Sud takođe podseća da ni jedan od tekstova koje su usvojili organi Saveta Evrope, u vezi s pitanjima koja se odnose na političke stranke u jednom pluralističkom demokratskom režimu, ne smatra nerazumnim zahtev koji nacionalni zakoni nameću političkim strankama korisnicama javnih sredstava da moraju da obezbede određeni minimum podrške biračkog tela, niti da utvrđuje neku minimalnu stopu u tom pogledu. U tom smislu Sud podseća na primedbe nekih specijalizovanih institucija iz kojih proističe, s jedne strane, da treba voditi računa da se ne utvrdi neki previsok prag kojim bi se ugrozili i politički pluralizam i male političke stranke («Smernice za donošenje propisa o političkim strankama» koje u pripremili OEBS/BIDDH i Venecijanska komisija, a koje su usvojene 15-16. oktobra 2010, CDL-AD(2010)024, § 185 – gornji stav 22) a, s druge strane, da formula dodeljivanja sredstava ne bi smela da omogućiti ni da dve najveće političke stranke monopolišu dobijanje sredstava iz državnih izvora (*idem*, § 187).

42. S obzirom na prethodno, Sud smatra da se javnim finansiranjem političkih stranaka po sistemu pravične raspodele kojim se zahteva određena minimalna podrška biračkog tela teži legitimnom cilju olakšavanja funkcionisanja političkog pluralizma, uz izbegavanje preterane i nefunkcionalne fragmentacije kandidatura, a time i jačanju funkcije izražavanja mišljenja naroda u izboru zakonodavnih tela (videti, u istom smislu, slučaj *Fournier protiv Francuske*, br. 11406/85, odluka Komisije od 10. marta 1988, DR 55, s. 130 ; i, *mutatis mutandis*, *Cheminade protiv Francuske* (pres.), br. 31559/96, 26. januar 1999 u pogledu sistema javne pomoći po kome je nadoknada troškova za propagandu i garancije rezervisana samo onim kandidatima ili listama koji su dobili određen procenat izraženih).

3) Srazmernost razlike u tretmanu

43. Sud uočava da je minimalni nivo reprezentativnosti koji se u Turskoj zahteva od političkih stranaka koje se kandiduju za državnu pomoć, 7% izraženih glasova na prethodnim parlamentarnim izborima, najviši u Evropi (gornji stav 40). Da bi se uverio da taj prag nije nesrazmeran, Sud će najpre oceniti njegove efekte. A zatim će razmotriti i njegove korektive.

44. Sud primećuje najpre da je prag od 7% niži od minimalnog cenzusa za dodeljivanje poslaničkih mesta u turskom Parlamentu, a koji iznosi 10% od glasova izraženih na nacionalnom nivou. Prilikom parlamentarnih izbora iz ovog predmeta, političke stranke koje nisu zastupljene u Parlamentu a koje su dostigle prag od 7% izraženih glasova birača mogle su da dobijaju pomoć od države do sledećih izbora. Na izborima 1999, jedna od šest

političkih stranaka korisnica javnih sredstava nije bila zastupljena u Parlamentu. Na izborima 2002, ta proporcija je bila identična, a na onim iz 2007, tri stranke koje nisu bile zastupljene u Parlamentu i dve koje jesu dobile su pomoć iz javnih sredstava. Drugim rečima, tokom perioda na koje se odnosi ovaj predmet, političke stranke zastupljene u Parlamentu0nisu monopolisale javnu pomoć, kao uostalom ni politička stranka na vlasti ni glavna opoziciona stranka.

45. Sud takođe mora imati u vidu i rezultate koje je ÖDP postigla na parlamentarnim izborima koji su prethodili periodima dodeljivanja sporne javne pomoći. Glasovi koje je dobila politička stranka podnosilac predstavke iznosili su između 0,8 i 0,15 % važećih glasova izraženih na izborima. S obzirom da su znatno niži od praga reprezentativnosti koji tursko zakonodavstvo zahteva za dodeljivanje javnih sredstava, ti rezultati su se mogli smatrati nedovoljnim za dodeljivanje takvog finansiranja i u više drugih evropskih zemalja. Iako optužba koju iznosi politička stranka podnosilac predstavke ne predstavlja *actio popularis*, s obzirom da je na tu stranku neposredno primenjen sporni prag reprezentativnosti, ipak ostaje činjenica da ÖDP nije uspela da pokaže pred Sudom da u turskom biračkom telu uživa podršku koja bi joj obezbedila značajniju reprezentativnost.

46. Takođe treba imati u vidu i činjenicu da država pruža političkim strankama i druge oblike javne pomoći osim neposrednog finansiranja. Među korektivima sistema javnog finansiranja koji je na snazi u Turskoj, koji ne omogućava svim političkim strankama da dobijaju direktne subvencije, mogu se navesti oslobođanja od poreza koji se odobravaju za neke od prihoda stranaka, kao i dodeljivanje određenog vremena u programima elektronskih medija u periodima izbornih kampanja. Na Sudu nije osporavano da je ÖDP koristila te alternativne oblike javne pomoći.

47. S obzirom na zaključke do kojih je došao u vezi s neuspehom ÖDP da obezbedi minimum podrške kod građana i sa kompenzacijskim efektom ostalih oblika javne pomoći koji su toj političkoj stranci bili dostupni, Sud smatra da je sporna razlika u tretmanu razumno srazmerna cilju kome se teži.

48. Sud zaključuje da, u okolnostima konkretnog slučaja, odbijanje države da stranci ÖDP odobri direktnu finansijsku pomoć uz obrazloženje da ta stranka nije dostigla minimalni nivo reprezentativnosti od 7% koji zakon nalaže, počiva na objektivnom i razumnom opravdanju, da ono nije ugrozilo samu suštinu prava na slobodno izražavanje naroda i da stoga nije u suprotnosti sa članom14 u kombinaciji sa članom 3 Protokola br. 1.

49. Stoga nije bilo kršenja tih odredaba.

III. O NAVODNOM KRŠENJU ČLANOVA 9, 10 I 11 KONVENCIJE

50. Politička stranka podnosilac predstavke takođe se žali na kršenje članova 9, 10 i 11 Konvencije. Budući da se te optužbe odnose na ist

činjenice koje su razmatrane u okviru člana 14 Konvencije u kombinaciji sa članom 3 Protokola br. 1, Sud smatra da nema potrebe da ih razmatra odvojeno.

IZ TIH RAZLOGA, SUD

1. *Proglašava*, jednoglasno, da je predstavka prihvatljiva;
2. *Izriče*, s pet glasova za i dva glasa protiv, da nije bilo kršenja člana 14 Konvencije u kombinaciji sa članom 3 Protokola br. 1;
3. *Izriče*, jednoglasno, da nema potrebe posebno razmatrati optuže po osnovu članova 9, 10 i 11 Konvencije.

Sačinjeno na francuskom, a zatim saopšteno u pismenom obliku 10. maja 2012, u skladu s pravilom 77 §§ 2 i 3 Pravilnika Suda.

Stanley Naismith
Sekretar

Françoise Tulkens
Predsednica

Uz ovu presudu priloženo je, u skladu sa članovima 45 § 2 Konvencije i 74 § 2 Pravilnika, Obrazloženje izdvojenog mišljenja sudija F. Tulkens i A. Sajó.

F.T.
S.H.N.

Izdvojeno mišljenje nije prevedeno, ali je navedeno na engleskom i francuskom jeziku u zvaničnoj verziji ili verzijama presude. Zvanična verzija presude može se naći u bazi podataka HUDOC koja sadrži predmete iz sudske prakse Evropskog suda.

© Savet Evrope/Evropski sud za ljudska prava, 2013.

Zvanični jezici Evropskog suda za ljudska prava su engleski i francuski. Ovaj prevod je nastao uz podršku Fiducijarnog fonda za ljudska prava Saveta Evrope (www.coe.int/humanrightstrustfund). Tekst prevoda ne obavezuje Sud, niti Sud snosi bilo kakvu odgovornost za njegov kvalitet. Prevod može biti preuzet iz baze podataka predmeta Evropskog suda za ljudska prava HUDOC (<http://hudoc.echr.coe.int>) ili iz kakve druge baze podataka sa kojom je Sud podelio ovaj prevod. Tekst može biti preštampan u nekomercijalne svrhe pod uslovom da se tačno naznači puni naziv predmeta, uz gore navedeno obaveštenje o autorskom pravu i uz pozivanje na Fiducijarni fond za ljudska prava Saveta Evrope. Ako nameravate da bilo koji deo ovog prevoda iskoristite u komercijalne svrhe, molimo vas da se prethodno obratite na adresu publishing@echr.coe.int.

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

The official languages of the European Court of Human Rights are English and French. This translation was commissioned with the support of the Human Rights Trust Fund of the Council of Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). It does not bind the Court, nor does the Court take any responsibility for the quality thereof. It may be downloaded from the HUDOC case-law database of the European Court of Human Rights (<http://hudoc.echr.coe.int>) or from any other database with which the Court has shared it. It may be reproduced for non-commercial purposes on condition that the full title of the case is cited, together with the above copyright indication and reference to the Human Rights Trust Fund. If it is intended to use any part of this translation for commercial purposes, please contact publishing@echr.coe.int.

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2013.

Les langues officielles de la Cour européenne des droits de l'homme sont le français et l'anglais. La présente traduction a été effectuée avec le soutien du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). Elle ne lie pas la Cour, et celle-ci décline toute responsabilité quant à sa qualité. Elle peut être téléchargée à partir de HUDOC, la base de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (<http://hudoc.echr.coe.int>), ou de toute autre base de données à laquelle HUDOC l'a communiquée. Elle peut être reproduite à des fins non commerciales, sous réserve que le titre de l'affaire soit cité en entier et s'accompagne de l'indication de copyright ci-dessus ainsi que de la référence au Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme. Toute personne souhaitant se servir de tout ou partie de la présente traduction à des fins commerciales est invitée à l'adresse suivante: publishing@echr.coe.int.