



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Съвет на Европа/Европейски съд по правата на човека, 2013 г. Този превод не обвързва Съда. За допълнителна информация моля вижте пълните указания за авторските права в края на документа.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2013. This translation 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 ne lie pas la Cour. Pour plus de renseignements veuillez lire l'indication de copyright/droits d'auteur à la fin du présent document.

ВТОРА СЕКЦИЯ

ДЕЛО ÖZGÜRLÜK VE DAYANIŞMA PARTİSİ (ÖDP) СРЕЩУ
ТУРЦИЯ

(Жалба no. 7819/03)

РЕШЕНИЕ

СТРАСБУРГ

10 май 2012 г.

Това решение е окончателно, но може да претърпи редакционни промени.

По делото *Özgürlük Ve Dayanışma Partisi (ÖDP)* срещу Турция,
Европейският съд по правата на човека (втора секция), заседаващ
като камера, в състав:
Françoise Tulkens, *председател*,
Danutė Jočienė,
Dragoljub Popović,
András Sajó,
Işıl Karakaş,
Guido Raimondi,
Paulo Pinto de Albuquerque, *съдии*,
и Stanley Naismith, *секретар на секцията*,
след проведени закрити заседания на 4 октомври 2011 г. и на
10 април 2012 г.,
постанови следното решение, прието на посочената по-късна дата:

ПРОЦЕДУРА

1. Делото е образувано по жалба (по. 7819/03) срещу Република Турция, подадена до Съда на основание член 34 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи („Конвенцията“) от турска политическа партия, *Özgürlük Ve Dayanışma Partisi* („ÖDP“, Партия на свободата и солидарността) („жалбоподателят“), на 1 октомври 2002 г.

2. Пред Съда жалбоподателят е представляван от г-н М. Вектаş, адвокат с практика в Анкара. Тюрското правителство („правителството“) е представлявано от своя агент.

3. Партията-жалбоподател, на която е било дадено право да участва в предстоящите парламентарни избори, твърди, че е била дискриминирана, тъй като искането ѝ за отпускане на финансова помощ за политически партии, предвидена в Конституцията, е било отхвърлено.

4. На 30 юли 2007 г. правителството е било уведомено за жалбата. Взето е било и решение за едновременно произнасяне по допустимостта и основателността на жалбата.

ФАКТИТЕ

I. ОБСТОЯТЕЛСТВАТА ПО ДЕЛОТО

5. Жалбоподателят, ÖDP, е турска политическа партия със седалище в Анкара.

6. С указ от 28 ноември 1998 г. Върховната изборителна комисия е публикувала списък от осемнадесет политически партии, на които е било разрешено да участват в парламентарните и общински избори, които са щели да бъдат проведени на 18 април 1999 г. ÖDP е била в списъка. За да могат да участват във въпросните избори, политическите партии е трябвало, в продължение на поне шест месеца преди изборите, да имат клонове в най-малко половината от провинциите в страната и вече да са организирали партийна конференция.

7. На 23 септември 1998 г. ÖDP е подала до Министерството на финансите искане за финансова помощ, предоставяна на политическите партии съгласно член 68 от Конституцията.

8. В решение от 23 ноември 1998 г. Министерството на финансите е отхвърлило искането на основание, че само политическите партии, които отговарят на условията, предвидени в Закон № 2820 за политическите партии, могат да получат държавно финансиране.

9. На 29 декември 1998 г. ÖDP е поискала от Административния съд в Анкара да отмени решението от 23 ноември 1998 г. Най-напред ÖDP е посочила, че самата Конституция предвижда, че „държавата гарантира на политическите партии достатъчно и равностойно финансиране“ и че „принципите, приложими към партийното финансиране, членския внос и даренията, са определени в закона“. По-специално партията-жалбоподател е отбелязала, че критериите, съдържащи се в Закона за политическите партии не дават право на партиите, които не са парламентарно представени да получават държавни субсидии. Изтъквайки трудностите при провеждането на политическа дейност и политическа кампания без необходимите средства, тя е твърдяла, че това законово изключение е противоконституционно и противоречи на принципите на демократичната държава, на задължението на държавата да насърчава демократичните права и свободи и на принципа за недискриминация. Освен това, тези разпоредби нарушават международни инструменти за защита на правата на човека.

10. С решение от 29 септември 1999 г. Административният съд в Анкара е отхвърлил жалбата на ÖDP на основание, че тази партия не отговаря на условията, предвидени в Закон № 2820 за политическите

партии. Съдът не се е произнесъл по възражението на ÖDP за противоконституционност на разпоредбата.

11. ÖDP е обжалвала решението от 29 септември 1999 г., като е повторила аргументите, посочени пред първоинстанционния съд.

12. С решение от 25 април 2002 г., връчено на жалбоподателя на 10 юли 2002 г., Върховният административен съд е потвърдил обжалваното решение, намирайки, че то не противоречи на процесуалните правила и на закона.

II. ПРИЛОЖИМО ПРАВО И ПРАКТИКА

A. В национален контекст

1. Конституция

13. Последният параграф на член 68 от Конституцията гласи, че „държавата гарантира на политическите партии достатъчно и равностойно финансиране“ и че „принципите, приложими към партийното финансиране, членския внос и даренията, са определени в закона”.

2. Закон за политическите партии

14. Съгласно допълнения член 1 от Закон № 2820 за политическите партии държавата предоставя финансова помощ (целият размер на която се равнява на 2/5000-дни от държавния бюджет) на парламентарно представените политически партии, пропорционално на заетите парламентарни мандати. Политически партии, които не са парламентарно представени, също имат право на такава помощ, ако са получили 7% от гласовете на предходните избори. Партии, които имат най-малко три депутата в парламента също имат право на помощ, макар и да не са участвали в последните избори.

15. Предоставеното на политическите партии финансиране се утроява в годината на парламентарни избори и удвоява в годината на общински избори.

3. Практика на Конституционния съд

16. С решение от 20 ноември 2008 г. турският Конституционен съд е отхвърлил с мнозинство искане за установяване на противоконституционност, направено от Административния съд в Анкара, в което се е твърдяло, че законовият праг от 7%, наложен на политическите партии, за получаването на държавно финансиране е дискриминационен и следователно противоконституционен. В

мотивите към това решение Конституционният съд е счел, че една от целите на политическите партии е да получат подкрепата на електората, за да могат да участват в правителството и следователно да допринесат за изразяването на мнението на народа. Поради това той е заключил, че партии, които не са получили достатъчно електорална подкрепа, не допринасят за изразяването на мнението на народа по същия начин, както политически партии с по-широка обществена подкрепа. Той е отхвърлил аргумента, че използването на степеннта, в която партиите допринасят за демократичния политически живот, като критерии за предоставяне на държавно финансиране не води до обективност, равнопоставеност и пропорционалност.

17. Малцинство от съдиите в Конституционния съд са счели, че 7 - процентният праг е прекалено висок (той се е равнявал на около три милиона гласа на референдума през 2007 г.), че предоставя несправедливо предимство на политическите партии, които са го достигнали, и че критерият, основан на „допринасяне за изразяването на мнението на народа“ е субективен и нарушава принципа на върховенството на закона.

4. Пряко финансиране на политически партии и кратък преглед на изборите в настоящия случай

18. ÖDP е получила 0.8 % от валидните гласове по време на парламентарните избори от 18 април 1999 г., 0.34 % от гласовете на изборите от 12 ноември 2002 г. и 0.15 % от гласовете на изборите през 2007 г.

19. Партиите, които са получили финансиране преди въпросните избори или са спечелили мандати в Народното събрание, или са получили повече от 7% от валидните гласове на тези избори.

Преди общите избори през 1999 г. шест политически партии (включително една, която не е парламентарно представена) от двадесет и една партии, представили кандидати на изборите, са получили държавно финансиране. Преди общите избори през 2002 г. шест политически партии (включително една, която не е парламентарно представена) от петнадесетте партии, участващи в изборите, са получили държавно финансиране. Преди изборите от 2007 г. финансиране са получили пет от петнадесетте партии, представили кандидати; от тези пет партии три не са парламентарно представени. ÖDP никога не е получавала държавно финансиране.

В. Международни инструменти

20. Относителните пасажии от Насоките за уредбата на политическите партии, изготвени от ОССЕ/ОДИПЧ (Организация за сигурност и сътрудничество в Европа/Офис за демократични институции и

човешки права (бел прев.) (OSCE/ODIHR) и Венецианската комисия (the Venice Commission), приети от Венецианската комисия на 84-та ѝ пленарна сесия (Венеция, 15-16 октомври 2010 г., CDL-AD(2010)024), гласят следното:

„3. Обществено финансиране

(a) Значимост на общественото финансиране

176. Общественото финансиране и съответната му уредба (включително тази отнасяща се до таваните за изразходване на средствата, разкриването на информация и безпристрастното изпълнение) са създадени и приети в много държави като потенциално средство за предотвратяване на корупцията, подкрепа на политическите партии във важната роля, която те имат и премахване на неоправдана зависимост от частни дарители. Такива системи на финансиране целят да гарантират, че всички партии ще могат да се състезават по време на избори в съответствие с принципите на равните възможности, като по този начин укрепват политическия плюрализъм и допринасят за гарантирането на правилното функциониране на демократичните институции. Като цяло законодателството трябва да се старее да създаде баланс между общественото и частното участие като източници на финансиране на политическите партии. В никакъв случай отпускането на публично финансиране не трябва да ограничава или да се намесва в независимостта на една политическа партия.

177. Размерът на публичното финансиране трябва да бъде определен внимателно, за да гарантира ползата от такова финансиране, без да премахва нуждата от частни вноски или да обезсмисля важноста на индивидуалните дарения. Докато характерът на изборите и избирателните кампании в различните държави води до невъзможност за определяне на общо приложим размер на финансиране, законодателството трябва да предвижда механизми за преразглеждане, които целят периодично да определят въздействието на действащото общественото финансиране и, при нужда, да променят размера на отпусканото финансиране. Като цяло размерът на субсидиите трябва да бъде разумен, за да може да бъде постигната целта на предоставянето на помощта, но не трябва да бъде единственият източник на приходи или да създава условия за свръхзависимост от държавна помощ.

(b) Финансова помощ

178. Законодателството задължително трябва да предвижда предоставянето на финансова помощ от държавата за политическите партии. Предоставянето на обществени средства на политическите партии често се възприема като неразделна част от спазването на принципа за равни възможности на всички кандидати, особено когато механизмите за финансиране съдържат специални разпоредби по отношение на жените и малцинствата. Когато се предоставя финансова помощ на партиите, съответното законодателство трябва да разработи ясни насоки за определянето на размера на това финансиране, което трябва да бъде предоставено по обективен и безпристрастен начин.

(c) Други форми на обществена подкрепа

179. Освен прякото финансиране държавата може да предоставя помощ на партиите по редица други начини, в това число данъчни облекчения за партийни дейности, достъп до безплатно ефирно време или безплатно използване на обществени зали за целите на предизборната им кампания. Във всички тези случаи както финансовата, така и не-финансовата подкрепа трябва да бъдат предоставяни на всички партии и кандидати (включително жени и малцинства) при спазване на принципа на равните възможности. Макар по своя характер „равенството“ да не може да бъде абсолютно, системата за определяне на пропорционалното (или по справедливост) разпределяне на държавната помощ (финансова или не-финансова), трябва да бъде обективна, справедлива и разумна.

...

4. Разпределяне на финансирането

183. Системата за разпределяне на обществената подкрепа за политическите партии трябва да бъде уредена в приложимото законодателство. При някои системи разпределянето на средствата става преди избори въз основа на резултатите от предишните избори или на доказателства за минимално равнище на обществена подкрепа. При други, средствата се предоставят след изборите въз основа на крайните резултати. Като цяло, предоставянето на средствата преди изборите, или поне на някаква част от тези средства, най-добре гарантира възможността на партиите да се съревновават при равни възможности.

...

185. Разпределянето на финансирането може да бъде или напълно еднакво („абсолютна равнопоставеност“) или да има пропорционален характер, базирайки се на резултатите на партията от изборите или на доказано ниво на обществена подкрепа („по справедливост“). Няма общо препоръчителна система за определяне на разпределянето на общественото финансиране. Законодателно уреждане на общественото финансиране, което предвижда комбинация от методи на разпределяне при абсолютна равнопоставеност и по справедливост може да бъде най-ефективно за постигането на политически плурализъм и равни възможности. Когато за предоставянето на финансиране е необходимо наличието на минимален праг на обществена подкрепа, неразумно висок праг може да навреди на политическия плурализъм и на възможностите на малките политически партии. В интерес на политическия плурализъм е доказването на обществена подкрепа да става чрез достигането на минимален праг, по-нисък от електоралния праг за предоставяне на парламентарен мандат.

...

187. Законодателството трябва да гарантира, че начинът на разпределяне на общественото финансиране не предоставя на една политическа партия монопол или непропорционален размер на финансиране. Начинът на разпределяне на финансирането не трябва да позволява на двете най-големи политически партии да монополизират получаването на обществено финансиране.

5. Условия за получаването на обществено финансиране

188. Някакво минимално обществено финансиране трябва да бъде предоставено на всички парламентарно представени партии. За да бъде допринесено за политическия плурализъм обаче е необходимо общественото финансиране да се разпростре отвъд парламентарно представените партии и да включи всички партии, които представят кандидати в изборите и се радват на минимална гражданска подкрепа. Това е особено важно за новите партии, на които трябва да бъде предоставена справедлива възможност да се съревновават с вече съществуващи партии.

...

190. Общественото финансиране чрез предоставяне на повече средства на политическите партии може да доведе до увеличаване на плурализма. Поради това е разумно законодателството да изисква партията да представлява минимална част от електората преди да ѝ бъде предоставено финансиране. Тъй като непредоставянето на обществено финансиране може да доведе до намаляване на плурализма и на политическите алтернативи, е добре да бъдат приети ясни правила за това как нови партии може да получат финансиране и публичното финансиране да обхваща и партии, които не са парламентарно представени. Системата, даваща право да се получи финансиране, трябва да бъде щедра, за да бъде гарантирано, че на гласоподавателите са предоставени политически алтернативи, необходими, за да могат те да направят реален избор.“

ПРАВОТО

I. ДОПУСТИМОСТ

21. Съдът отбелязва, че жалбата не е явно необоснована по смисъла на член 35 § 3 (а) от Конвенцията и не е недопустима на друго основание. Поради това тя трябва да бъде обявена за допустима.

II. ТВЪРДЯНО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛЕН 14 ОТ КОНВЕНЦИЯТА ВЪВ ВРЪЗКА С ЧЛЕН 3 ОТ ПРОТОКОЛ № 1

22. Позовавайки се на членове 9, 10, 11 и 14 от Конвенцията, партията-жалбоподател твърди, че отказвайки ѝ обществено финансиране, което е било отпуснато на други партии, на основание, че е получила по-малко от 7% от гласовете на предходните парламентарни избори, държавата я е дискриминирала, като я е поставила в неизгодно положение по време на предизборните кампании през 1999 г., 2002 г. и 2007 г. Тя твърди, че по този начин държавата е нарушила свободното изразяване на мнението на народа при избиране на законодателното тяло.

23. Съдът ще започне с разглеждането на оплакването през призмата на член 14 от Конвенцията във връзка с член 3 от Протокол № 1.

Член 14 от Конвенцията гласи следното:

„Упражняването на правата и свободите, изложени в тази Конвенция, следва да бъде осигурено без всякаква дискриминация, основана на пол, раса, цвят на кожата, език, религия, политически и други убеждения, национален или социален произход, принадлежност към национално малцинство, имущество, рождение или друг някакъв признак.“

Член 3 от Протокол № 1 към Конвенцията предвижда:

„Високодоговарящите страни се задължават да провеждат свободни избори през разумни интервали от време, с тайно гласуване, и при условия, осигуряващи свободното изразяване на мнението на народа при избиране на законодателното тяло.“

А. Становища на страните

24. Жалбоподателят твърди, че оспорваният отказ за предоставяне на обществено финансиране е довел до неравнопоставеност между различните политически партии, участващи в парламентарните избори, увеличавайки шансовете за успех на партиите, които вече са имали места в парламента или които са получили повече от 7% от гласовете на предходните избори. Според жалбоподателя тези партии са имали достъп до значителен източник на финансиране, който им е дал несправедливо предимство (противно, по-специално, на разпоредбите на конституцията и на международни договори, забраняващи дискриминацията) в сравнение с нови партии, които участват в изборите, особено, когато става въпрос за разпространяване на мнението им – тъй като финансирането е увеличило възможността им за достъп до средствата за масова комуникация – и за организирането на различни събрания и социално-културни мероприятия на национално ниво.

25. Правителството оспорва аргументите на жалбоподателя. То отбелязва, че разграничаването между политическите партии е било направено въз основа на резултатите от предходните избори (вземайки броя на гласовете или спечелените парламентарни мандати на тези избори). С други думи, то е имало легитимни и обективни основания. Отказ за предоставяне на държавно финансиране може да бъде счетен за дискриминационен, ако се основава на възгледите на политическата партия, но това не е така в настоящия случай. Освен това на държавите е предоставена широка свобода на преценка при определянето на минималните изисквания, на които политическите партии трябва да отговарят, за да получат държавно финансиране, при условие че правото им на участие в политическия живот не е нарушено.

В. Критерии, използвани от Съда при приложението на член 14 от Конвенцията във връзка с член 3 от Протокол № 1

26. Съдът изтъква, че дискриминация означава различно третиране на лица в подобно положение, без обективно и разумно оправдание за това. „Без обективно и разумно оправдание“ означава, че въпросното различно третиране не преследва легитимна цел или няма „разумно съотношение на пропорционалност между използваните средства и целта, чието постигане се търси“ (виж, наред с други източници, *Sejdić and Finci срещу Босна и Херцеговина* [ГК], nos. 27996/06 и 34836/06, § 42, ECHR 2009). Обхватът на свободата на преценка на договарящата държава в тази област варира в зависимост от обстоятелствата, разглеждания въпрос и неговия контекст (виж *Andrejeva срещу Латвия* [ГК], no. 55707/00, § 82, ECHR 2009).

27. Съдът също така потвърждава, че член 3 от Протокол № 1 гарантира характерен принцип на ефективната политическа демокрация и следователно е от първостепенно значение в системата на Конвенцията (виж *Mathieu-Mohin and Clerfayt срещу Белгия*, 2 март 1987 г., § 47, Series A no. 113). Ролята на държавата като върховен гарант на плурализма включва предприемането на позитивни мерки за „провеждането“ на демократични избори „при условия, осигуряващи свободното изразяване на мнението на народа при избиране на законодателното тяло“ (виж *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, цитирано по-горе, § 54).

28. Свободните избори и свободата на изразяване и особено свободата на политическия дебат, формират основата на всяка демокрация (виж *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, цитирано по-горе, § 47, и *Lingens срещу Австрия*, 8 юли 1986 г., §§ 41 и 42, Series A no. 103). „Свободното изразяване на мнението на народа при избиране на законодателното тяло“ е въпрос, към който член 11 от Конвенцията също има отношение, тъй като той гарантира свободата на сдружаване, и по този начин индиректно, свободата на образуване на политически партии, които са форма на сдружаване, особено важна за правилното функциониране на демокрацията. Изразяването на мнението на народа е немислимо без съдействието на множество политически партии, които да изразяват различните възгледи, споделяни от населението на една държава. Отразявайки тези възгледи не само пред политическите институции, но благодарение на медиите, и на всички нива в обществото, политическите партии имат незаменим принос за политическия дебат, който е сърцевината на концепцията за демократично общество (виж *Lingens*, цитирано по-горе, § 42; *Castells срещу Испания*, 23 април 1992 г., § 43, Series A no. 236; *United Communist Party of Turkey and Others срещу Турция*, 30 януари 1998 г.,

§ 44, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I; и *Yumak and Sadak срещу Турция* [ГК], no. 10226/03, § 107, ECHR 2008).

29. Както много пъти е отбелязвала Европейската комисия по правата на човека, „свободното изразяване на мнението на народа“ означава, че провеждането на избори не трябва да бъде съпроводено с никаква форма на натиск при избора на един или повече кандидати и че при този избор избирателят не трябва да бъде неправомерно подведен да гласува за една или друга партия (виж *Х. срещу Обединеното кралство*, no. 7140/75, Решение на Комисията от 6 октомври 1976 г., *Decisions and Reports* (DR) 7, с. 96). Думата „избор“ означава, че на различните политически партии трябва да бъде предоставена разумна възможност да представят кандидатите си на изборите (*ibid.*; виж също *Х. срещу Исландия*, no. 8941/80, Решение на Комисията от 8 декември 1981 г., DR 27, стр. 156, и *Yumak and Sadak*, цитирано по-горе).

30. При все това, правата, гарантирани от член 3 от Протокол № 1 не са абсолютни. Има място за „подразбиращи се ограничения“ и на договарящите държави трябва да бъде предоставена широка свобода на преценка в тази област (виж, наред с други източници, *Matthews срещу Обединеното кралство* [ГК], no. 24833/94, § 63, ECHR 1999-I, и *Labita срещу Италия* [ГК], no. 26772/95, § 201, ECHR 2000-IV). По отношение на правото да бъдеш избран, т.е. на т.нар. „пасивен“ аспект на правата, гарантирани от член 3 на Протокол № 1, Съдът е бил още по-предпазлив при преценката на ограниченията в този контекст, отколкото когато е трябвало да се занимае с ограниченията на правото на глас, т.нар. „активен“ елемент на правата по член 3 от Протокол № 1.

31. Съдът обаче е този, който в крайна сметка преценява дали са били спазени изискванията на член 3 от Протокол № 1, той трябва да се убеди, че изискванията към правото на глас и правото да бъдеш избран, не ограничават тези права до степен, която разрушава тяхната същност или ги лишава от тяхната ефективност (виж *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, цитирано по-горе, § 52).

С. Приложение на гореизложените принципи към настоящия случай

1. Имало ли е различно третиране

32. В настоящия случай Съдът отбелязва, че партията-жалбоподател твърди, че е била поставена в по-неизгодно положение по време на парламентарните избори през 1999 г., 2002 г. и 2007 г. в сравнение с партиите, които са получили финансова помощ от държавата, тъй като ѝ е било отказано финансиране понеже не е

представена в парламента (поради праг от 10% от всички гласове в страната) и е спечелила по-малко от 7% от гласовете на предишните парламентарни избори.

33. Съдът отбелязва, че ÖDP, която е основана през 1996 г., не е могла да кандидатства за финансова помощ от държавата до изборите през 1999 г. Резултатите ѝ на последващите избори - 0.8% от действителните гласове на изборите от 18 април 1999 г., 0.34% на изборите от 3 ноември 2002 г. и 0.15% на изборите от 2007 г. (виж параграфи 18-19 по-горе) – са под 7-процентния праг, предвиден в националното законодателство, за да може партията да кандидатства за въпросното финансиране.

34. Въпреки това Съдът отбелязва, че преди общите избори през 1999 г. шест политически партии (една от които не е била представена в парламента) от двадесет и една партии, които са участвали в изборите, са получили държавно финансиране. Преди общите избори през 2002 г. шест партии (една от които не е била представена в парламента) от петнадесетте партии, които са представили кандидати, са получили финансиране, а в периода преди изборите от 2007 г. държавно финансиране е било отпуснато на пет от петнадесетте партии, участвали в изборите (включително на три партии, които не са били представени в парламента).

35. Напълно ясно е, че системата на публично финансиране на политическите партии, приложена в настоящия случай, е поставила ÖDP, която не е получила финансова подкрепа, в по-неизгодно положение в сравнение с противниците ѝ, които са получили такава подкрепа и така са могли да финансират много по-лесно разпространяването на възгледите си из цялата страна. Следователно в резултат на приложението на въпросната система, партията-жалбоподател е била третирана различно при упражняването на избиранелните ѝ права по член 3 от Протокол № 1.

36. В светлината на изложените по-горе принципи Съдът трябва да прецени дали въпросната система е преследвала легитимна цел и дали е имало разумно съотношение на пропорционалност между използваните средства и целта, чието постигане се е търсело. Приложението на тези два критерия ще му позволят да реши дали оспорваните мерки са представлявали дискриминация, нарушаваща член 14 от Конвенцията, и дали те са разрушили същността на правото на свободно изразяване на мнението на народа по смисъла на член 3 от Протокол № 1.

2. Преследвало ли е различното третиране легитимна цел

37. По отношение на финансирането на политическите партии Съдът признава, че членският внос, този традиционен източник на финансиране, вече не е достатъчен за посрещането на разходите, които

непрекъснато растат на фона на политическата конкуренция и сложните и скъпи модерни средства за комуникация. Той отбелязва, че в Европа, както и навсякъде по света, държавното финансиране на политическите партии цели предотвратяване на корупцията и избягване на прекалената зависимост на партиите от частни дарители. Следователно това финансиране цели укрепване на политическия плурализъм и допринася за правилното функциониране на демократичните институции.

38. Прегледът на съществуващите в по-голямата част от европейските държави системи показва, че в тази сфера няма хармонизирани правила. В това отношение Съдът отбелязва, че предоставянето на средства на политическите партии по време на избори става или по строго еднакъв начин, или на базата на справедливо разпределение, т.е. въз основа на съответното им представяне на предишните избори.

39. Трябва също да бъде отбелязано, че националното законодателство в договарящите държави, които са избрали системи на справедливо разпределение на публични средства, почти неизменно изисква минимален праг на национална подкрепа. Ако не съществува такъв минимален праг, въпросната система би имала превратния ефект да насърчава увеличаване на броя на кандидатите, подтиквано от желанието да се подсигури нарастващо финансиране, като по този начин би довело до бързо нарастване на броя на кандидатите, тъй като всеки спечелен глас би означавал получаване на определена годишна сума под формата на обществено финансиране.

40. В различните договарящи страни, без Турция, минималният процент гласове, които една политическа партия трябва да спечели, за да може да получи обществено финансиране варира между 0.5% и 5% от гласовете на предишните избори и често е по-нисък от изборния праг за спечелване на парламентарен мандат. Следователно освен парламентарно представените партии, нови политически партии, които се радват на минимална подкрепа сред гражданите също могат да получат обществено финансиране, пропорционално на броя спечелени от тях гласове.

41. По-нататък Съдът отбелязва, че нито един от приетите от институциите на Съвета на Европа инструменти, касаещи политическите партии в плуралистичен демократичен режим, не счита за неразумно изискването на националното право партиите, претендиращи обществено финансиране, да се радват на минимално ниво на обществена подкрепа и не определя точни проценти на тази подкрепа. В тази връзка Съдът отбелязва становището на някои специализирани институции, които изтъкват необходимостта да се избегне определянето на прекалено висок праг, който би могъл да навреди на политическия плурализъм и на малките политически

партии (виж параграф 185 от Насоките за уредбата на политическите партии, изготвени от ОССЕ/ОДИПЧ и Венецианската комисия и приети на 15-16 октомври 2010 г (CDL-AD(2010)024) – и параграф 20 по-горе), и подчертават, че начинът на разпределяне на общественото финансиране не трябва да позволява на двете най-големи политически партии да монополизират получаването на обществено финансиране (ibid., параграф 187).

42. По изложените съображения Съдът счита, че публично финансиране на политически партии въз основа на система на справедливо разпределение, изискваща минимално ниво на избирателна подкрепа, преследва легитимната цел на засилване на демократичния плурализъм и предотвратяване на прекалената нефункционална фрагментация на кандидатурите, като по този начин укрепва изразяването на мнението на народа при избиране на законодателното тяло (виж, в подобен смисъл, *Fournier срещу Франция*, по. 11406/85, Решение на Комисията от 10 март 1988 г., DR 55, стр.130, и, *mutatis mutandis*, *Cheminade срещу Франция* (dec.), по. 31559/96, ECHR 1999-II, относно система на обществено финансиране, която ограничава възстановяването на разходи за предизборна кампания и на депозита, заплатен от кандидатите и от листите, които са спечелили определен процент от гласовете).

3. Било ли е различното третиране пропорционално

43. Съдът отбелязва, че минималното ниво на избирателна подкрепа, което партиите, претендиращи обществено финансиране, трябва да получат в Турция, а именно 7 % от гласовете на предишните парламентарни избори, е най-високото в Европа (виж параграф 40 по-горе). За да се убеди, че този праг не е непропорционален, Съдът трябва първо да прецени последствията, които той влече, преди да разгледа съпътстващите го корективни механизми.

44. На първо място, Съдът отбелязва, че 7-процентният праг е по-нисък от минималното ниво на избирателна подкрепа, което се изисква за спечелването на мандати в турския парламент, което е 10% от всички национални гласове. В контекста на въпросните парламентарни избори в настоящия случай, не-парламентарно представените политически партии, които са достигнали прага от 7% от всички гласове, са имали право да получат държавно финансиране преди следващите избори. На изборите от 1999 г. една от шестте партии, получили обществено финансиране, не е била представена в парламента. На изборите от 2002 г., пропорцията е била същата, а през 2007 г. три непредставени в парламента партии и две представени са получили обществено финансиране. С други думи в настоящия случай по време на спорния период парламентарно представените политически партии не са монополизирали общественото

финансиране, нито това са направили партията, която е била на власт или най-влиятелната партия в опозиция.

45. Съдът също трябва да вземе предвид представянето на ÖDP по време на парламентарните избори преди периода, в който въпросното финансиране е било предоставено. Броят гласове, спечелени от партията-жалбоподател е представлявал между 0.8% и 0.15% от действителните гласове по време на изборите. Тези цифри са значително под минималното ниво на избирателна подкрепа, изисквано от турското законодателство, и биха били сметени за недостатъчни за получаване на обществено финансиране в няколко други европейски страни. Въпреки че оплакването на партията-жалбоподател не представлява *actio popularis*, тъй като партията е била пряко и непосредствено засегната от минималния брой гласове, ÖDP все пак не успява да докаже пред Съда, че нивото на подкрепа, на което се радва, я прави представител на значителна част от турския електорат.

46. Трябва също така да се има предвид, че държавата предоставя на политическите партии и други форми на обществена подкрепа, освен прякото финансиране. Корективните механизми, които съпътстват действащата система на обществено финансиране в Турция, съгласно които не всички партии имат право да получават пряко финансиране, включват данъчни облекчения относно определени приходи и предоставяне на ефирно време по време на избирателни кампании. Страните не спорят, че ÖDP се е възползвала от тези алтернативни форми на обществена подкрепа.

47. Предвид заключението си, че неуспехът на ÖDP да спечели изискваното минимално ниво на подкрепа сред гражданите и компенсаторния ефект на други форми на обществена подкрепа, които са били достъпни за партията-жалбоподател, Съдът счита, че оспорваната разлика в третирането е била разумно пропорционална на преследваната цел.

48. Съдът заключава, че в настоящия случай непредоставянето от държавата на пряка финансова помощ на ÖDP на основание, че тя не е спечелила минималния дял от 7%, който законът изисква да бъде достигнат, е имало обективни и разумни основания, не е разрушило същността на правото на свободно изразяване на мнението на народа и следователно не противоречи на член 14 във връзка с член 3 от Протокол № 1.

49. Следователно няма нарушение на тези разпоредби.

III. ТВЪРДЕНИ НАРУШЕНИЯ НА ЧЛЕНОВЕ 9, 10 И 11 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

50. Партията-жалбоподател се оплаква и от нарушение на членове 9, 10 и 11 от Конвенцията. Тъй като тези оплаквания са свързани със същите факти, разгледани от гледна точка на член 14 от Конвенцията във връзка с член 3 от Протокол № 1, Съдът счита, че не е необходимо да ги разглежда самостоятелно.

ПО ИЗЛОЖЕНИТЕ СЪОБРАЖЕНИЯ СЪДЪТ

1. *Обяви* единодушно жалбата за допустима;
2. *Реша* с пет на два гласа, че няма нарушение на член 14 от Конвенцията във връзка с член 3 от Протокол № 1;
3. *Реша* единодушно, че не е необходимо да разглежда отделно оплакванията по членове 9, 10 и 11 от Конвенцията.

Изготвено на френски език и съобщено в писмен вид на 10 май 2012 г., в съответствие с правило 77 §§ 2 и 3 от Правилника на Съда.

Stanley Naismith
Секретар

Françoise Tulkens
Председател

В съответствие с член 45 § 2 от Конвенцията и правило 74 § 2 от Правилника на Съда съвместното особено мнение на съдия Tulkens and съдия Sajó е приложено към настоящето решение.

Особените мнения не са преведени на български език, но съществуват на английски и/или на френски в официалната версия/версии на решението, която може да бъде намерена в базата данни с практиката на Европейския съд по правата на човека HUDOC.

© **Съвет на Европа/Европейски съд по правата на човека, 2013 г.**

Официалните езици на Европейския съд по правата на човека са английски и френски. Този превод не обвързва Съда и Съдът не поема никаква отговорност за качеството му. Той може да бъде свален от базата данни с практиката на Европейския съд по правата на човека HUDOC (<http://hudoc.echr.coe.int>) или от всяка друга база данни, на която Съдът го е предоставил. Той може да бъде възпроизвеждан за нетърговски цели, при условие че е цитирано пълното заглавие на делото и посочената по-горе информация за авторските права. В случай че възнамерявате да използвате за търговски цели която и да било част от този превод, моля свържете се с 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 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. 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 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. Toute personne souhaitant se servir de tout ou partie de la présente traduction à des fins commerciales est invitée à le signaler à l'adresse suivante : publishing@echr.coe.int.