



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

ЕВРОПЕЙСКИ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

ТРЕТО ОТДЕЛЕНИЕ

ДЕЛО МЕСТАН СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ

(Жалба № 24108/15)

Чл. 10 • Свобода на изразяване на мнение • Свобода на разпространяване и получаване на информация • Административна глоба поради абсолютната законова забрана за политик да използва неофициален език по време на предизборната си кампания • Национални съдилища, лишени от правомощието си да упражняват адекватен съдебен контрол • Чл. 10 във връзка с чл. 1 РЗ • Значение на гарантирането на правото на кандидатите от малцинствените групи да използват майчиния си език в предизборни кампании, за да се осигури на тези малцинства равен достъп до избори с този на останалите граждани • Значение на плурализма, толерантността и защитата на малцинствата в едно демократично общество • Особено широка свобода на преценка в езиковите политики и тясна по отношение на политическия дискурс и изборите • Непропорционална забрана

РЕШЕНИЕ

СТРАСБУРГ

2 май 2023 г.

Решението ще стане окончателно при обстоятелствата по член 44, § 2 от Конвенцията. То може да претърпи редакционни промени.

РЕШЕНИЕ МЕСТАН СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ

По делото Местан срещу България,

Европейският съд по правата на човека (трето отделение), заседаващ в състав:

Пере Пастор Виланова (Pere Pastor Vilanova), *председател*,

Йонко Грозев,

Жолиен Шукинг (Jolien Schukking),

Дариан Павли (Darian Pavli),

Йоанис Ктистакис (Ioannis Ktistakis),

Андреас Зюнд (Andreas Zünd),

Одни Мьол Арнардотир (Oddný Mjöll Arnardóttir), *съдии*,

и Милан Блашко (Milan Blaško), *секретар на отделението*,

Предвид жалбата (№ 24108/15) срещу Република България, подадена от гражданина на тази държава, г-н Лютви Ахмед Местан („жалбоподателят“), до Съда на основание член 34 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи („Конвенцията“) на 12 май 2015 година,

Предвид решението българското правителство („Правителството“) да бъде запознато с оплакванията относно административното наказание, наложено на жалбоподателя с мотива, че се е изразявал на турски език по време на предизборна кампания,

Предвид становищата на страните,

След обсъждане в закрито заседание на 28 март 2023 г.,

Се произнесе със следното съдебно решение, постановено на същата дата:

ВЪВЕДЕНИЕ

1. Настоящото дело се отнася до административното наказание, наложено на жалбоподателя, лидер на политическа партия и кандидат на българските парламентарни избори през 2013 година, на основание, че е говорил на турски език на събитие, организирано в рамките на предизборната кампания. Жалбоподателят се позовава на свободата си да разпространява и получава информация съгласно член 10, взет самостоятелно и във връзка с член 13, гарантиращ правото на ефективни правни средства за защита, и член 14, забраняващ дискриминационно отношение.

ФАКТИТЕ

2. Жалбоподателят е роден през 1960 година и живее в София. Първоначално той е представляван от г-жа М. Илиева, адвокат от София, а към момента на разпределяне на делото — в рамките на дейността на неправителствената организация „Български хелзински комитет“, а след това от председателя на този комитет, г-н К. Кънев,

РЕШЕНИЕ МЕСТАН СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ

упълномощен от председателя на пето отделение на Съда, с бележка от 15 януари 2016 г., съгласно член 36, § 4 а) *in fine* от Правилника на Съда („Правилникът“), да представлява жалбоподателите по всички висящи и бъдещи дела, по които той действа или ще действа лично като представител.

3. Правителството се представлява от своите агенти г-жа М. Илчева и г-жа М. Коцева от Министерство на правосъдието.

4. В периода, засегнат от жалбата, жалбоподателят, български политик от турски произход, е председател на Движението за права и свободи, партия, която тогава има тридесет и шест мандата в българското Народно събрание и традиционно се подкрепя от избирателите от турското малцинство в България.

5. С постановление (*наказателно постановление*) от 17 май 2013 г., основано на данни, събрани от местната избирателна комисия, областният управител на област Сливен констатира, че жалбоподателят е нарушил разпоредбата на член 133, алинея 2 от Изборния кодекс, като се е изразявал на турски език на събитие, организирано на 5 май 2013 г. в рамките на водената от него кампания за парламентарните избори. Става въпрос за среща на открито, организирана край село Ябланово. Според материалите по делото там жалбоподателят е говорил на турски в продължение на седем минути, а други шестима души — народни представители или членове на ДПС — също са държали речи, някои на турски, други на български, а трети и на двата езика.

6. Като отбелязва, че въпросното нарушение се явява значителна опасност за обществения ред, тъй като извършителят му е председател на политическа партия, областният управител налага на жалбоподателя административно наказание глоба, като я определя в максимално предвидения по закон размер в такива случаи, а именно 2000 лева (приблизително 1000 евро).

7. На 20 май 2013 г. жалбоподателят обжалва решението пред районния съд в Котел. Той посочва, че се е обърнал към присъстващите на турски език, който е не само негов майчин език, но и майчин език на неговите избиратели. Допълва, че сред присъстващите е имало голям брой възрастни хора, които не могат да усвоят информация, поднесена на български така добре, както ако тя е на турски, което компрометира ефективния им достъп до политическото измерение на изборния процес. Той поддържа, че забраната за изразяване на малцинствен език противоречи на член 10 от Конвенцията и, като счита, че член 133, алинея 2 от Изборния кодекс е несъвместим с въпросната разпоредба на Конвенцията, моли съда да приложи само последната.

8. На 10 юли 2014 г. Районният съд, след като се запознава с материалите по делото, включващи по-специално видеозапис, писмени документи и свидетелски показания, потвърждава, че на 5 май 2013 г. жалбоподателят е агитирал на турски език без превод на български, като

по този начин е нарушил Изборния кодекс (параграфи 5 по-горе и 14 по-долу). Съдът обаче приема, че тъй като става въпрос за първо нарушение на лицето, редно е да не му се налага максималният по закон размер на глобата, полагаща се за съответното нарушение. Съдът променя следователно размера на първоначалната глоба и я определя на 500 лева (приблизително 250 евро). Уточнява, че въпросната глоба има за цел да отправи предупреждение и да призове към ред не само извършителя на нарушението, но и други лица, които биха могли да се окажат в подобна ситуация.

9. Жалбоподателят обжалва пред Сливенския административен съд. На 9 декември 2014 г. Административният съд потвърждава решението на Районния съд. Той припомня процесната разпоредба от Изборния кодекс, която гласи, че кампанията трябва да се води на български език и че на нарушителите се налага административно наказание глоба. Административният съд допълва, че въпросната норма е в съответствие с Конституцията и член 10 от Конвенцията, като се има предвид фактът, че правото на свобода на изразяването на мнение не е абсолютно и по време на избори може да бъде предмет на по-големи ограничения от обичайните с цел да се гарантира свободното изразяване на гражданите при избора на законодателен орган. Административният съд посочва, че въпросното законово задължение кандидатите да водят агитация на български език се основава на няколко съображения: а) то защитава правата на българските избиратели, като ги поставя при еднакви условия и по този начин гарантира еднаквото упражняване на правото на глас от всички; б) гарантира, че всички гласоподаватели имат възможност да разберат предизборните послания и да гласуват осъзнато; в) гарантира правото на информация на лицата, които не биха разбрали кандидатите, ако последните можеха да изберат да се изразяват на майчиния си език, в случай че той е различен от българския, като съдът посочва в това отношение — без да предоставя уточнения по въпроса — че част от присъстващите на въпросната среща не са могли да разберат думите на жалбоподателя; (г) целта е да се предотврати евентуално объркване между политическия дебат и частни въпроси, отнасящи се до лицата, чийто майчин език е различен от българския. Накрая съдът отбелязва, че законовото задължение за изразяване на български език по време на предизборни кампании е свързано и с установените от Конституцията права и задължения за всички граждани да учат и използват български език.

10. В материалите по делото се съдържат и постановления от периода 28 ноември 2014 г. — 2 април 2015 г. на областните управители на Кърджали, Пловдив, Шумен, Варна и Велико Търново за налагане на административни санкции на жалбоподателя с мотива, че е агитирал на турски език на различни обществени места в тези региони. Става въпрос за административни глоби в размер от 200 до 2000 лева, като общата

РЕШЕНИЕ МЕСТАН СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ

сума възлиза на 5862 лева (приблизително 2931 евро). Жалбоподателят не представя доказателства, че е обжалвал тези решения.

10. И накрая, в материалите по делото се съдържат редица постановления на областни управители от същия период за налагане на подобни санкции на други кандидати от ДПС за извършени нарушения по повод различни други събития, организирани по време на предизборна кампания.

ПРИЛОЖИМО ВЪТРЕШНО ПРАВО И СЪДЕБНА ПРАКТИКА

I. КОНСТИТУЦИЯ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ И ЗАКОН ЗА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

11. Член 150, алинея 1 от Конституцията от 1991 година и член 12, алинея 1, точка 2 от Закона за Конституционния съд предвиждат, че този съд може да бъде сезиран по инициатива на най-малко една пета от депутатите с искане — наред с други — за установяване на противоконституционност на даден закон.

12. Конституционният съд се произнася с решение по същество по искането, съгласно член 14, алинея 2 от Закона за Конституционния съд. Съгласно член 151, алинея 2 от Конституцията от 1991 година решенията на Конституционния съд влизат в сила три дни след обнародването им в „Държавен вестник“, от който момент актовете или частите от актове, обявени за противоконституционни, вече не се прилагат. От тези разпоредби следва, че решенията на Конституционния Съд имат действие само за в бъдеще.

II. ИЗБОРНО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

13. Съответните части от Изборния кодекс от 2011 г. гласят следното в редакцията им, която е била в сила към момента на събитията:

Предизборна кампания

Член 133

„(...) 2) Предизборната кампания се води на български език.“

Член 299

„(...) Който наруши разпоредбата на този кодекс (...), се наказва с глоба, (...), от 200 до 2000 лева.“

14. В Изборния кодекс от 2014 година тези разпоредби са възпроизведени съответно в член 181, алинея 2 и член 495, алинея 1. Той предвижда също така, че предизборната кампания се открива тридесет

дни преди изборния ден (член 175). Наред с това той дефинира „предизборната агитация“ като призив за подкрепа или за неподкрепа на кандидат, партия, коалиция или инициативен комитет (§ 1, точка 17 от допълнителните разпоредби).

III. ПРИЛОЖИМА СЪДЕБНА ПРАКТИКА

15. Съгласно националната съдебна практика нормата на член 133, алинея 2 от Изборния кодекс от 2011 година, възпроизведена в член 181, алинея 2 от Изборния кодекс от 2014 година, е императивна и не дава никаква свобода на интерпретация на съдилищата (*решение № 167 от 09.06.2016 г. на Адм. съд Велико Търново по адм. д. № 10120/2016 г. и решение № 7825 от 23.05.2019 г. на ВАС по адм. д. № 5853/2019 г., IV о.*). От прегледа на някои съдебни решения, представени от страните, е видно, че българските съдилища считат, че въпросната норма съответства на международните стандарти и на българската Конституция (*решение от 23.10.2020 г. на РС – Провадия по АНД № 163/2020 г.*).

16. При разглеждане на жалби срещу постановления на областни управители за налагане на административни наказания за нарушаване на задължението за водене на предизборна кампания на български език компетентните съдилища преценяват дали решението е насочено срещу физическо лице (вж. например *решение от 19.02.2020 г. на РС – Айтос по АНД № 344/2019 г.*, в което съдът е приел, че само физически лица могат да бъдат санкционирани за въпросното нарушение); те определят от друга страна дали процесната реч, произнесена на език, различен от българския, е предизборна агитация (*решение от 18.12.2019 г. на РС – Силистра по АНД № 750/2019 г.*, *решение от 28.01.2020 г. на РС – Айтос по АНД № 381/2019 г.*, *решение № 757 от 26.06.2020 г. на Адм. съд – Бургас, XIX адм. състав по д. № 682/2020 г.*, *решение от 23.10.2020 г. на РС – Провадия по АНД № 163/2020 г.*, с които съдилищата отменят постановления на областните управители за налагане на административни наказания за нарушаване на забраната за изразяване на език, различен от българския, с мотива, че въпросните речи, произнесени на турски език, не представляват предизборна агитация и следователно не са част от предизборна кампания); и накрая, те установяват дали има доказателства, сочещи, че дадена реч е произнесена на език, различен от българския (*решение от 21.06.2021 г. на РС – Провадия по АНД № 2021313200110/2021 г.*, с което съдът отменя постановление на областния управител поради липса на доказателства, установяващи реалността на предизборното събитие, съставляващо обстоятелство от твърдяното нарушение).

IV. ПРИЛОЖИМИ МЕЖДУНАРОДНИ АКТОВЕ

A. ООН

17. В Общия коментар № 25 на Комитета на ООН по правата на човека във връзка с член 25 от Международния пакт за граждански и политически права, гарантиращ на всеки гражданин права „да участва в ръководенето на обществените дела“, „да гласува и да бъде избран“ и „да има достъп до публичните служби“, приет на 12 юли 1996 г., се посочва по-специално следното:

„11. Държавите трябва да вземат ефективни мерки и да направят така, че всички лица, които отговарят на изискванията да бъдат избиратели, да имат възможност да упражняват това си право (...).

12. Правото на свобода на изразяване на мнение, събиране и сдружаване е съществено условие за ефективното упражняване на правото на гласуване и следва да бъде напълно защитено. Следва да се предприемат положителни мерки за преодоляване на определени трудности като неграмотност, езикови бариери, бедност или пречки пред свободното движение, които пречат на носителите на правото да гласуват да упражняват ефективно правата си. Информацията и всички необходими материали трябва да бъдат достъпни на езиките на малцинствата (...)

18. Относимата част от член 27 от Международния пакт за граждански и политически права гласи следното:

„В държави, в които съществуват етнически (...) или езикови малцинства, лицата, принадлежащи към тези малцинства, не могат да бъдат лишавани от правото (...) да си служат с родния си език.“

19. Член 2 от Декларацията на ООН за правата на лицата, принадлежащи към национални или етнически, религиозни и езикови малцинства, приета на 12 декември 1992 година, предвижда по-специално следното:

„1. Лицата, принадлежащи към национални или етнически (...) и езикови малцинства (...) имат право (...) да използват собствения си език, в личния и обществения живот, свободно и без намеса или каквато и да е форма на дискриминация.

2. Лицата, принадлежащи към малцинства, имат право да участват пълноценно в обществения (...) живот.“

20. Член 5 от Всеобщата декларация на ЮНЕСКО за културното многообразие, приета на 2 ноември 2001 година, провъзгласява:

„Всеки трябва (...) да може да изразява себе си, да създава и разпространява произведенията си на избран от него език и по-специално на своя майчин език (...).“

21. Принципът, че не трябва да има никаква забрана за използване на малцинствени езици по време на предизборна кампания, е провъзгласен в препоръките за „[м]алцинствата и тяхното ефективно участие в

РЕШЕНИЕ МЕСТАН СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ

политическия живот“, формулирани на втората сесия на Форума на Обединените нации по въпросите на малцинствата, организиран през ноември 2009 г. Точка 19 от тези препоръки гласи следното:

„По време на предизборни кампании използването на малцинствени езици не трябва да е предмет на забрана или прекомерни ограничения, като изборът на език трябва да произтича естествено от желанието да се достигне до възможно най-много избиратели. Доколкото е възможно, изборните органи трябва да разпространяват информация за гласуването на официалния език, а също и на малцинствените езици в районите, където се използват.“

Б. Съвет на Европа и ОССЕ

1. Рамкова конвенция за защита на националните малцинства

22. Рамковата конвенция за защита на националните малцинства, приета на 10 ноември 1994 г. от Комитета на министрите, ратифицирана от България на 7 май 1999 г., съдържа няколко отнoсими към конкретния случай разпоредби:

Член 9

„1. Страните се задължават да признаят, че правото на свобода на изразяване на всяко лице, принадлежащо към национално малцинство, включва свободата да изразява мнение, да получава и разпространява информация и идеи на езика на малцинството без намеса на държавни власти и независимо от границите (...)“

Член 10

„1. Страните се задължават да признаят на всяко лице, принадлежащо към национално малцинство, правото свободно и без намеса да използва езика на неговото малцинство в личния и обществения живот както устно, така и писмено. (...)“

Член 15

„Страните се задължават да създават необходимите условия за ефективното участие на лицата, принадлежащи към национални малцинства, в културния, социалния и икономическия живот, както и в обществените дейности, по-специално онези, които ги засягат.“

23. На 27 февруари 2008 г. Консултативният комитет по Рамковата конвенция за защита на националните малцинства в своя коментар относно ефективното участие на лица, принадлежащи към национални малцинства, в културния, социалния и икономическия живот, както и в обществените дейности, изрази следното мнение, що се отнася до използването на малцинствени езици в предизборни кампании:

„77. Страните държави трябва да гарантират, че политическите формации, представляващи или включващи лица, принадлежащи към национални малцинства, имат възможност да провеждат предизборни кампании по подходящ начин. Това може да включва публикуване на предизборни реклами на

РЕШЕНИЕ МЕСТАН СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ

малцинствени езици. Властите трябва също така да разгледат възможността за използване на малцинствени езици в обществени радиопрограми, посветени на предизборната кампания, както и върху бюлетините и други предизборни материали в региони, населени традиционно или в значителна степен от лица, принадлежащи към национални малцинства.“

24. Още по-наскоро, в четвъртото си становище относно България, прието на 26 май 2020 г., Консултативният комитет по Рамковата конвенция за защита на националните малцинства изрази своята позиция относно забраната за използване на език, различен от българския, в рамките на предизборните кампании:

„191. Консултативният комитет е загрижен, че Изборният кодекс продължава да забранява използването на езици, различни от българския по време на предизборните кампании. По време на кампанията за последните парламентарни избори на един от заместник-председателите на Обединение ДОСТ беше наложена глоба за разпространение на две видеа, субтитрирани на турски, на официалния уебсайт на Обединението. Консултативният комитет счита, че въпросната забрана е проблематична, тъй като ограничава правото на лица, принадлежащи към малцинства, да участват в публични действия, и правото, гарантирано от член 9 от Рамковата конвенция (виж също член 10.1) да получават и разпространяват информация или идеи на малцинствен език без намеса на държавните власти.

Препоръка

192. Консултативният комитет призовава властите да премахнат забраната за използване на езици, различни от българския, по време на предизборни кампании.“

2. Европейска комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия) и Служба на ОССЕ за демократични институции и права на човека (ОССЕ/СДИПЧ)

25. Въпросът за разпоредбата от българския Изборен кодекс (както във варианта от 2011 година, така и в този от 2014 година), която забранява използването на език, различен от българския, по време на предизборна кампания, е засегнат в няколко съвместни становища на Венецианската комисия и Службата за демократични институции и права на човека на ОССЕ (ОССЕ/СДИПЧ).

26. В съвместното си становище от 2011 година Венецианската комисия и ОССЕ/СДИПЧ заявяват следното:

„65. ОССЕ/СДИПЧ препоръча на лицата, принадлежащи към малцинства, да бъде позволено да използват майчиния си език по време на предизборна кампания, за да се насърчи тяхното ефективно участие в обществените дела. Тази препоръка не бе взета предвид в Кодекса, видно от член 133 (2), който изисква „предизборната кампания да се води на български език“. От първостепенно значение е лицата, принадлежащи към малцинства, да имат достъп до информация и други официални материали, свързани с изборите, които да са написани на техните езици. Тази разпоредба би повишила разбирането на изборния процес от страна на всички общности.“

РЕШЕНИЕ МЕСТАН СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ

27. В съвместното си становище от 2014 г. същите институции отбелязват следното:

„78. Проектът за кодекс гласи, че „българският е официален език на предизборната кампания“, което лишава малцинствата от възможността да бъде насърчавано ефективното им участие в обществените дейности чрез избори. ОССЕ/СДИПЧ и Венецианската комисия продължават да препоръчват промяна на тази разпоредба.“

28. В съвместното си становище от 2017 г. те повтарят тази си позиция:

„54. Член 181 (2) гласи, че българският е официален език на предизборната кампания. Като признава важноста на официалния език, тази разпоредба може да лиши определени лица, принадлежащи към малцинства, от възможността за активно участие в обществените действия чрез изборния процес. Подобни ограничения на свободата на изразяване на мнение, провъзгласена в член 10 от Европейската конвенция за правата на човека и други международни стандарти, могат да се считат за непропорционални. ОССЕ/СДИПЧ и Венецианската комисия отново препоръчват, както в съвместните си становища от 2011 и 2014 година, тази разпоредба да се преосмисли и да се позволи на националните малцинства да водят предизборна кампания на своя език. Както се посочва в съвместното становище от 2011 година, „от първостепенно значение е лицата, принадлежащи към малцинства, да имат достъп до информация и други официални материали, свързани с изборите, които да са написани на техните езици. Тази разпоредба би повишила разбирането на изборния процес от страна на всички общности.“ ОССЕ/СДИПЧ и ПАСЕ изразиха същата загриженост в своите доклади за наблюдение на парламентарните избори през май 2013 г. и на предсрочните парламентарни избори през октомври 2014 г., като препоръчаха това да бъде коригирано.“

29. В няколко доклада от наблюдението на избори, приети между 2013 г. и 2017 г. от ОССЕ/СДИПЧ, са отбелязани препоръки като следната, взета от окончателния доклад от наблюдението на предсрочните парламентарни избори през 2013 г.:

„На лицата, които се идентифицират като принадлежащи към малцинства, трябва да бъде позволено да използват майчиния си език в предизборната кампания, за да се насърчи ефективното им участие в обществените дела. Може също да се обмисли предоставянето на избирателите на информация и други официални предизборни материали на малцинствени езици, което би могло да увеличи разбирането на изборния процес.“

3. Конгрес на местните и регионални власти на Съвета на Европа

30. В точка 5 г) от Препоръка 273 (2009) на Конгреса на местните и регионални власти на Съвета на Европа, озаглавена „Равен достъп до местни и регионални избори“, Конгресът призовава Комитета на министрите да насърчи държавите членки:

„да призоват местните и регионалните власти да осигурят наличието на изборни материали на един или повече регионални или малцинствени езици, както и да позволят на кандидатите от малцинствени групи да използват

РЕШЕНИЕ МЕСТАН СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ

майчиния си език в предизборната кампания, за да гарантират на членовете на малцинствените групи равен достъп до местните и регионални избори“.

31. В своя отговор, приет на 16 септември 2010 г., Комитетът на министрите заявява следното:

„1. Комитетът на министрите разгледа внимателно Препоръка 273 (2009) на Конгреса на местните и регионални власти на Съвета на Европа за „Равен достъп до местни и регионални избори“. Той представи препоръката на вниманието на правителствата на държавите членки. Тя бе изпратена и на Европейския комитет за местна и регионална демокрация (КМРД) и на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия).

2. Комитетът на министрите подкрепя усилията на Конгреса за насърчаване на равния достъп до избори и приканва държавите-членки да разгледат направените в този документ препоръки. Комитетът на министрите би искал също така да обърне внимание на тук приложените становища на Венецианската комисия и цитираните в тях документи, по-специално на Кодекса за добри изборни практики, които дефинират важни стандарти и условия във връзка с организирането на избори – по-специално достъп до медии и финансови ресурси по време на предизборните кампании, както и регистрация на политическите партии – и които трябва да се имат предвид в този контекст.“

V. ПРИЛОЖИМО СРАВНИТЕЛНО ПРАВО

32. Според информацията, събрана от Съда през 2022 година за тридесет и седем договарящи държави (Австрия, Азербайджан, Албания, Белгия, Босна и Херцеговина, Германия, Гърция, Естония, Исландия, Испания, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Лихтенщайн, Люксембург, Малта, Република Молдова, Северна Македония, Нидерландия, Норвегия, Полша, Португалия, Румъния, Сан Марино, Словашка република, Словения, Сърбия, Турция, Украйна, Унгария, Финландия, Франция, Хърватия, Чехия, Швеция и Швейцария), е видно, че, с единствено изключение Украйна, нито една не предвижда в законодателството си предизборната кампания да се води само на официалния език или езици, какъвто е случаят в България. По този начин тези държави позволяват използване на малцинствени или други езици от кандидатите по време на публични събития от предизборната кампания, без никаква санкция.

ПРАВОТО

I. ОТНОСНО ТВЪРДЯНОТО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛЕН 10 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

33. Жалбоподателят се оплаква, че му е била наложено административно наказание само заради това, че се е изразявал на турски език по време на предизборна кампания. Той се позовава на член 10 от Конвенцията, който гласи следното:

РЕШЕНИЕ МЕСТАН СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ

„1. Всеки има право на свобода на изразяването на мнения. Това право включва свободата на всеки да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на държавните власти и независимо от държавните граници (...)

2. Упражняването на тези свободи, доколкото е съпроводено със задължения и отговорности, може да бъде обусловено от процедури, условия, ограничения или санкции, които са предвидени от закона и са необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност и на териториалната цялост, за предотвратяването на безредици (...) и защитата на правата на другите (...).“

А. Допустимост

34. Правителството се позовава на неизчерпване на вътрешноправните средства за защита. Според него жалбоподателят като политически лидер и председател на парламентарната група на своята партия е можел заедно с депутатите от своята група и поне още дванадесет други депутати да сезира Конституционния съд с искане член 133, алинея 2 от Изборния кодекс да се обяви за противоречащ на българската Конституция и/или на международните стандарти.

35. Жалбоподателят отговаря, че от него се е изисквало да използва само способите за защита, които са му били пряко достъпни, и тъй като българската Конституция не предвижда възможност — нито за отделен депутат, нито за обикновен гражданин — за индивидуална конституционна жалба, предлаганото от Правителството средство е чисто спекулативно. Той счита, че след като е повдигнал оплакванията си пред съдилищата, които са се произнесли по подадената от него жалба срещу решението на областния управител, е изпълнил условието за изчерпване на вътрешноправните средства за защита.

36. Съдът припомня на първо място, че съгласно член 35, § 1 от Конвенцията, той може да бъде сезиран само след изчерпване от жалбоподателя на вътрешноправните средства за защита. Тази разпоредба, която по принцип има за цел да остави на договарящите държави възможността да избегнат или да поправят нарушенията, в които се обвиняват, се основава на предположението, че вътрешноправният ред предлага ефективно средство за защита на жалбоподателя по отношение на твърдяното нарушение. Тя обаче предвижда единствено изчерпване на правните средства за защита, които са свързани с посоченото нарушение и в състояние да го поправят. Въпросните средства трябва да съществуват с достатъчна степен на сигурност не само на теория, но и на практика, в противен случай те ще са лишени от желаните ефективност и достъпност. На държавата ответник се пада задължението да докаже, че всички тези условия са изпълнени (вж. наред с много други *Макфарлан срещу Ирландия (McFarlane c. Irlande)* [GC], № 31333/06, § 107, 10 септември 2010 г.,

Парило срещу Италия (Parrillo c. Italie) [GC], № 46470/11, § 87, ЕСПЧ 2015 г., и *Карачони и други срещу Унгария (Karácsony et autres c. Hongrie)* [GC], № 42461/13 и 44357/13, § 76, 17 май 2016 г.).

37. Съдът констатира, че предложеното от Правителството правно средство за защита се основава на член 150, ал. 1 от българската Конституция, който предвижда, че по инициатива на най-малко една пета от народните представители Конституционният съд може да бъде сезиран с искане дадена законова разпоредба да бъде обявена за противоконституционна (параграф 12 по-горе). Той отбелязва, че в българското законодателство не съществува индивидуалната конституционна жалба и че, за да упражни правния способ, посочен от Правителството, жалбоподателят е трябвало да си осигури подкрепата на една пета от българските депутати, което дори и като се има предвид статута му на партиен лидер и председател на парламентарна група, не е очевидно. Дори да се предположи, че жалбоподателят успее да инициира подобно производство пред Конституционния съд, евентуалното решение за противоконституционност, взето от този съд по отношение на процесната разпоредба, би имало ефект само за в бъдеще: както изглежда, Конституционният съд няма правомощието да обезсили индивидуално решение, взето въз основа на тази разпоредба (параграф 13 по-горе). Следователно няма доказателства, че горепосоченото правно средство за защита, дори и при успех, би дало възможност на жалбоподателя да поиска преразглеждане на процесното решение.

38. С оглед на горното Съдът счита, че конституционна жалба, основана на разпоредбите на член 150, параграф 1 от Конституцията, не се явява за жалбоподателя ефективно правно средство за защита по смисъла на член 35, § 1 от Конвенцията, тъй като дори и при успех тя не би позволила поправяне на твърдяното нарушение (вж. *mutatis mutandis*, *Magyar Keresztény Mennonita Egyház и други срещу Унгария (Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie)*, № 70945/11 и 8 други, § 50, 8 април 2014 г., и *Карачони и други*, горесцитирано, § 82).

39. Следователно Съдът отхвърля възражението за неизчерпване на вътрешноправните средства за защита, повдигнато от Правителството.

40. Като отбелязва от друга страна, че оплакването не е явно необосновано или недопустимо на друго основание по член 35 от Конвенцията, Съдът го обявява за допустимо.

В. По същество

1. Тези на страните

41. Жалбоподателят счита своя случай за сравним с делото *Шукран Айдын и други срещу Турция (Şükran Aydın et autres c. Turquie)* (№ 49197/06 и 4 други, 22 януари 2013 г.), в което Съдът установява

нарушение на член 10 поради наказателни санкции, наложени на лицето въз основа на разпоредба от действащото тогава турско законодателство, съгласно която използването на какъвто и да е език, различен от турския, по време на предизборна кампания е забранено. Той приканва Съда да приложи към настоящия случай подхода, възприет по въпросното дело. Обяснява, че правото му на свобода на изразяването на мнение е било предмет на намеса, очевидно предвидена от закона, но която според него не може да се счита за преследваща каквато и да е легитимна цел. Той твърди, че изразяването на език, различен от официалния, не може само по себе си да представлява нарушение на националната сигурност или териториалната цялост, ако самото съдържание на казаното не съдържа заплаха за тези интереси. Счита, че член 133, алинея 2 от Изборния кодекс, така както е формулиран, постановява абсолютна забрана за изразяване на език, различен от българския, по време на предизборна кампания, което свежда съдебния контрол, на който подлежи постановлението, издадено спрямо него по силата на въпросната разпоредба, единствено до въпросите дали процесните думи са произнесени в контекста на „предизборна кампания“ и законосъобразно ли е производството по налагане на административно наказание. Той счита, че тези условия изправят българските съдилища пред невъзможността — както според него това се вижда от националната съдебна практика по въпроса — да преценят необходимостта и пропорционалността на намесата, произтичаща от оспорената разпоредба. Той посочва, че националните съдилища, обвързани според него от абсолютната забрана, съдържаща се в разпоредбата, не са се ангажирали по делото с каквато и да е проверка на съдържанието на думите, произнесени от него на въпросния митинг, и че не са взели предвид факта, че турският е бил езикът, говорен от много хора сред присъстващите, нито обстоятелството, че турският е бил както за тези хора, така и за него самия, едновременно майчин и социализиращ език. Жалбоподателят добавя, че съдилищата не са взели предвид довода му, че на въпросната среща са присъствали много възрастни хора, говорещи само турски. Според него от горното следва, че така наложеното ограничение на свободата му на изразяване на мнение с решение, което, без да взема предвид съдържанието на речта му, се основава единствено на факта, че е говорил на майчиния си език, не е нито оправдано, нито необходимо в едно демократично общество.

42. Правителството отговаря, че наложеното на жалбоподателя административно наказание е предвидено в член 133, алинея 2 и в член 299 от Изборния кодекс от 2011 година, които разпоредби според него са достатъчно ясни по отношение на забраняваното поведение, а именно воденето на предизборна кампания на език, различен от българския. То счита, че така наложеното ограничение на свободата на

изразяване на мнение на жалбоподателя преследва няколко легитимни цели, по-специално защита на националната сигурност, на териториалната цялост и на обществения ред и правата на другите. Накрая Правителството подчертава, че то отговаря на „належаща обществена необходимост“, че е пропорционално на преследваните от него цели и е необходимо в едно демократично общество, като се има предвид по-специално българският политически и социален контекст. Правителството се позовава в това отношение на събитията, настъпили след насилствената смяна на имената на гражданите от турски произход в България през 1984 г., изселването на голям брой от тези граждани в Турция през 1989 г. и последвалия демократичен преход през 1989 г., заменил тоталитарния режим. То посочва, че в България има много граждани, чийто майчин език не е българският и на които Конституцията признава правото да учат и използват своя език наред със задължителното изучаване на български език. Като припомня, че турското етническо малцинство представлява най-голямата малцинствена група в България, Правителството обяснява, че в страната са създадени много структури и инициативи за насърчаване на интеграцията на хората, принадлежащи към тази група, и че е редно да се балансират социалните предизвикателства пред тази интеграция, от една страна, със специфичните особености на политическия и изборния процес, област, пряко свързана със суверенитета на държавата, националната сигурност и обществения ред, от друга страна. За Правителството наказанието на жалбоподателя не излиза извън широката свобода на преценка, оставена на държавите по отношение на езиковите политики с цел регулиране на изборния процес (*Шукран Айдын и други*, горесцитирано, § 51). Уточнява, че както процесната норма, така и наказанието са пропорционални на преследваните легитимни цели. Добавя в това отношение, че използването на български език по време на предизборна кампания е от съществено значение, за да могат властите да контролират провеждането на изборите и да санкционират евентуално констатираните нарушения в този контекст, като такава разпоредба според него има за своя крайна цел опазването на националния демократичен живот. От друга страна, Правителството посочва, че въпросните ограничения, заедно със задължението, наложено на всички български граждани, да учат български език, и с конституционната забрана за създаване на политически партии, основани на етнически, верски или расови критерии, образуват едно логически издържано цяло.

43. Правителството добавя, че ограничението, наложено на свободата на изразяване на мнение на жалбоподателя, има за цел да защити и правата на гражданите, които не владеят турски, като им позволи да си създадат мнение. Според него разрешаването на използването на малцинствен език би довело до риск от загуба на

взаимно доверие между отделните общности и изолиране на някои от тях, унищожавайки по този начин усилията, положени за насърчаване на интеграцията на всички етнически общности в страната.

44. От друга страна, Правителството изтъква, че на жалбоподателя е наложено наказание, съответстващо на минималния размер по закон. То добавя, че жалбоподателят е можел да използва симултанен превод.

45. И накрая Правителството поддържа, че настоящият случай следва да се разграничава от горесцитираното дело *Шукран Айдын и други*. В тази връзка то посочва, че за разлика от кюрдското малцинство в Турция, което страда от дълбоко вкоренени проблеми, както се вижда от поредица решения на Съда, населението от турски произход и мюсюлманско вероизповедание в България, макар и жертва по време на комунистическата епоха на многобройни нарушения на човешките права, оттогава е успешно интегрирано и участва в българския обществен живот, като същевременно се ползва от конституционно гарантирано право на изучаване на майчиния език. Онова, което допълнително отличава настоящото дело от делото *Шукран Айдын и други*, според Правителството е, от една страна, естеството на наложената санкция — в случая административна, а в горесцитирано дело наказателна — и от друга страна, фактът, че жалбоподателят от гореспоменатото дело е говорил на кюрдски пред публика, която не разбира турски, докато жалбоподателят по настоящото дело е говорил на турски пред събрание, включващо хора, които не разбират този език. И накрая, Правителството счита, че в конкретния случай националните съдилища са направили проверка на пропорционалността, каквато не са могли да направят турските съдилища по въпросното дело, тъй като абсолютната законова забрана да се говори език, различен от турския, не им е позволила да направят подобна проверка.

2. Преценка на Съда

а) Относно наличието на намеса

46. Съдът отбелязва, че след административното производство, образувано срещу жалбоподателя с мотива, че той е говорил на турски по време на събитие, организирано на 5 май 2013 г. край с. Ябланово в рамките на водена тогава от лицето предизборна кампания (параграф 5 по-горе), му е наложено административно наказание глоба в размер на 500 лева или приблизително 250 евро (параграфи 8 и 9 по-горе). С оглед на гореизложеното Съдът счита, че това решение на българските власти се явява намеса в упражняването от страна на лицето на правото му на свобода на изразяване на мнение.

47. Подобна намеса е в нарушение на член 10, освен ако „в съответствие със закона“ тя преследва една или повече от легитимните

цели по алинея 2 от този член и ако наред с това е „необходима в едно демократично общество“ за постигането им.

б) По въпроса дали намесата е била „предвидена от закона“

48. Съдът счита, че процесната намеса е била предвидена от закона, по-конкретно в членове 133 и 299 от Изборния кодекс от 2011 година в сила по времето на твърдяното нарушение (параграфи **Error! Reference source not found.** и **Error! Reference source not found.** по-горе).

в) Преследвала ли е намесата легитимна цел

49. Съдът има съмнения доколко може да се приеме, че мярката, предприета по отношение на жалбоподателя на основание Изборния кодекс (параграф 49 по-горе), е преследвала някои от целите, посочени от Правителството, а именно защита на националната сигурност, териториалната цялост и обществения ред. Той обаче изхожда от предположението, че е възможно в настоящия случай процесната намеса да съвпада с целта, насочена към защита на реда, както и към защита правата на другите, и ще се съсредоточи върху въпроса дали тя е била „необходима в едно демократично общество“.

г) „Необходима в едно демократично общество“ ли е намесата

50. Общите принципи, позволяващи да се прецени необходимостта от намеса в упражняването на свободата на изразяване на мнение, много пъти препотвърждавани от Съда след решението *Хендисайд срещу Обединеното кралство (Handyside c. Royaume-Uni)* (7 декември 1976 г., серия А № 24), са резюмирани в решенията *Морис срещу Франция (Morice c. France)* ([GC], № 29369/10, § 124, ЕСПЧ 2015), *Пентикайнен срещу Финландия (Pentikäinen c. Finlande)* ([GC], № 11882/10, § 87, ЕСПЧ 2015 г.) и *Беда срещу Швейцария (Bédat c. Suisse)* ([GC], № 56925/08, §§ 48–49 и § 54, 29 март 2016 г.). По-специално критерият „необходимост в едно демократично общество“ изисква Съдът да определи дали процесната намеса съответства на „належаща обществена необходимост“. Договарящите държави се ползват с известна свобода на преценка, когато трябва да оценят съществуването на такава необходимост, но тази свобода върви ръка за ръка с контрол на европейско ниво, обхващащ както закона, така и решенията, взети в негово изпълнение дори когато те произтичат от независима юрисдикция. Следователно Съдът има правомощието да се произнася последен дали дадено „ограничение“ е съвместимо със свободата на изразяване на мнение, защитена от член 10 (вж. наред с много други *Перна срещу Италия (Perna c. Italie)* [GC], № 48898/99, § 39, ЕСПЧ 2003-V, *Асоциация Екин срещу Франция (Association Ekin c. France)*,

№ 39288/98, § 56, ЕСПЧ 2001-VIII, и *Шукран Айдын и други*, горещитирано, § 48).

51. Съдът обаче няма за задача, когато упражнява този контрол, да замества компетентните национални съдилища: той трябва да провери от гледна точка на член 10 постановените от тях решения по силата на правото им на преценка (*Фресоз и Роар срещу Франция (Fressoz and Roire v. France)*). [GC], № 29183/95, § 45, ЕСПЧ 1999-I). По-специално Съдът трябва да определи дали основанията, изтъкнати от националните власти с цел да обосноват намесата, изглеждат „целесъобразни и достатъчни“ и дали процесната намеса е „пропорционална на преследваните легитимни цели“ (*Шови и други срещу Франция (Chauvy et autres c. France)*), № 4915/01, § 70, ЕСПЧ 2004-VI). За да прецени дали условията са изпълнени, Съдът следва да се убеди, че националните власти са приложили съответните норми в съответствие с принципите, провъзгласени в член 10, и при това са се основали на приемлива преценка на съответните факти (виж сред много други *Зана срещу Турция (Zana c. Turquie)*, 25 ноември 1997 г., § 51, Сборник с решения 1997-VII).

52. Вярно е, че езиковите политики на договарящите държави са повлияни от множество исторически, езикови, религиозни и културни фактори, така че е изключително трудно, ако не и невъзможно, да се открият общите за тях принципи. Ето защо Съдът е приел, че свободата на преценка, с която се ползват държавите по този въпрос, е особено широка в определени контексти (*Шукран Айдын и други*, горещитирано, § 51, виж също например, *mutatis mutandis*, *Менцен срещу Латвия (Mentzen c. Lettonie)* (решение по допустимостта), № 71074/01, ЕСПЧ 2004-XII, *Булгаков срещу Украйна (Boulgakov c. Ukraine)*, № 59894/00, §§ 43-44, 11 септември 2007 г., и *Байлак-Ферер и Суарес срещу Франция (Baylac-Ferrer et Suarez c. France)* (решение по допустимостта), № 27977/04, 25 септември 2008 г., в които Съдът е признал широка свобода на преценка на държавите по въпросите на транскрибирането и изписването на имена от чужд произход в зависимост от историческите и културни обстоятелства).

53. С оглед на горното, Съдът счита за уместно да припомни взаимозависимостта в едно демократично общество между правото на изразяване на мнение и правото на свободни избори. В това отношение правото на свобода на изразяване на мнение следва да се разглежда в светлината на правата, гарантирани от член 3 от Протокол № 1, които са от кардинално значение за установяването и поддържането на основите на една истинска демокрация, ръководена от върховенството на закона. Свободата на изразяването на мнение е съществено условие за „свободното изразяване на мнението на народа относно избора на законодателния орган“. Ето защо е особено важно в предизборния период мнения и информация от всякакъв вид да могат да циркулират

свободно (*Magyar Kétfarkú Kutya Párt срещу Унгария (Magyar Kétfarkú Kutya Párt c. Hongrie)* [GC], № 201/17, § 100, 20 януари 2020 г.; вж. също *Орловская Искра срещу Русия (Orlovskaya Iskra c. Russie)* № 42911/08, § 110, 21 февруари 2017 г., с цитираните в него препратки). В контекста на политическия дискурс и изборите държавите имат тясна свобода на преценка, особено по време на фазата, предшестваща изборите или референдумите, когато демократичните залози са в своя апогей. Ограниченията върху свободата на политическите партии да изразяват своите мнения подлежат също на строг контрол (пак там, както и *Асоциационе Политика Национале Листа Марко Панела и Радикали Италиани срещу Италия (Associazione Politica Nazionale Lista Marco Pannella et Radicali Italiani c. Italie)*, № 20002/13, § 93, 31 август 2021 г.).

54. Същевременно Съдът е загрижен за зачитането на насърчаваните от Конвенцията ценности на „демократичното общество“, на първо място сред които са плурализмът, толерантността и широтата на възгледите (вж. *mutatis mutandis*, *Йънг, Джеймс и Уебстър срещу Обединеното кралство (Young, James and Webster v. United Kingdom)*, 13 Август 1981 г., § 63, Серия А № 44, *Шасаню и други срещу Франция (Chassagnou et autres c. France)* [GC], № 43835/11, § 128, ЕСПЧ 2014 г.). Всяко тълкуване на гарантираните от Конвенцията права и свободи трябва да отговаря на нейния общ дух, който се стреми да защитава и насърчава идеалите и ценностите на едно „демократично общество“ (виж *mutatis mutandis*, *Федотов и други срещу Русия (Fedotov et autres c. Russie)* [GC], № 40792/10, 30538/14 и 43439/14, §179, 17 януари 2023 г., с цитираните там препратки).

55. Съдът припомня от самото начало, че освен специфичните права, провъзгласени в членове 5, § 2 (право на дадено лице да бъде информирано незабавно и на език, който разбира, за причините за ареста си) и 6, § 3 а) и д) (право на лицето да бъде информирано незабавно и на език, който разбира, за естеството и причината на повдигнатото срещу него обвинение и да ползва услугите на преводач, ако не разбира или не говори езика, използван в съда), Конвенцията не гарантира *per se* нито правото на дадено лице да използва определен език в комуникацията си с публичните органи, нито това да получава информация на език по свой избор (*Шукран Айдън и други*, горесцитирано, § 50, *Менцен*, горесцитираното решение, и *Козловс срещу Латвия (Kozlovs c. Lettonie)* (решение по допустимостта), № 50835/99, 10 януари 2002 г.). В тази връзка Съдът посочва също, че Конвенцията не гарантира правото да се използва даден език за комуникация с публичните власти по време на избори (вж. *Fryske Nasjonale Partij et autres c. Pays-Bas (Fryske Nasjonale Partij и други срещу Нидерландия)*, № 11100/ 84, решение на Комисията от 12 декември 1985 г. и *Асоциация „Андеча Астур“ срещу Испания (Association « Andecha Astur » c. Espagne)*, № 34184/96, решение на Комисията от 7 юли 1997, и *Шукран Айдън и други*, горесцитирано, § 50).

Наред с това Съдът припомня, че въпроси като избора на работен език в парламентарно събрание не попадат в обхвата на член 10 (вж. например *Бирк-Леви срещу Франция (Birk-Levy v. France)* (решение по допустимостта), № 39426/06, 21 септември 2010 г., и *Шукран Айдън и други*, горесцитирано, § 50).

56. Връщайки се към обстоятелствата по делото, Съдът отбелязва, че делото не се отнася до използването на неофициален език в рамките на комуникация с публичните органи или на отношения с официални институции, а по-скоро — както и в делото *Шукран Айдън и други*, горесцитирано — до езиково ограничение, наложено на лицата в отношенията им с останалите, дори и ако въпросните отношения са протекли на публична среща, организирана по време на предизборна кампания. В тази връзка Съдът припомня, че член 10 включва свободата да получава и да разпространява информация или идеи на всеки език, който позволява участие в публичния обмен на културна, политическа и социална информация и идеи от всякакъв вид (*Eğitim ve Bilim Emekçileri sendikası срещу Турция (Eğitim ve Bilim Emekçileri sendikası c. Turquie)*, № 20641/05, § 71, 25 септември 2012 г.); в такъв контекст езикът като средство за изразяване безспорно заслужава защитата на член 10 (*Шукран Айдън и други*, горесцитирано, § 52 *in fine*).

57. По конкретното дело Съдът счита, че въпросът, който трябва да разгледа, е не общият въпрос дали дадена държава трябва да разреши използването на език, различен от официалния език или езици по време на предизборна кампания, а по-скоро дали, когато това използване е предмет на ограничение, обхватът и начинът на прилагане на ограничението са съвместими с правилата, произтичащи от член 10 (*Шукран Айдън и други*, горесцитирано, § 53). По този въпрос Съдът отбелязва, че член 133 от Изборния кодекс от 2011 година — разпоредбата фигурира и в следващите редакции на споменатия кодекс — забранява абсолютно използването на всеки друг език, различен от официалния, т.е. от българския, по време на предизборна кампания и че нарушенията на тази разпоредба водят по силата на член 299 от същия кодекс до административни санкции под формата на глоби в размер от 200 до 2000 лева (параграфи 5 и 14 по-горе), както се вижда от настоящото дело.

58. Съдът отбелязва, че, противно на твърдяното от Правителството, което смята за необходимо да разграничи настоящото дело от горесцитираното дело *Шукран Айдън и други* (параграф 46 по-горе), абсолютният характер на процесната забрана е лишил националните съдилища от правомощието им да упражнят адекватен съдебен контрол. Това се вижда ясно от факта, че при разглеждането на делото районният съд се е ограничил да провери — по-специално на базата на видеозапис, писмени документи и свидетелски показания — единствено дали по време на въпросната среща жалбоподателят е говорил на език, различен

от българския, по време на предизборна кампания (параграф 8 по-горе). В решението си административният съд е потвърдил изцяло този подход, като същевременно е подчертал абсолютния характер на забраната за говорене на език, различен от българския (параграф 9 по-горе). Съдът отбелязва, че този абсолютен характер се потвърждава от примерите от съдебната практика, фигуриращи сред материалите по делото, които показват, че, когато съдилищата трябва да отсъдят дали постановленията, издадени от областните управители в подобни ситуации, са законосъобразни, те проверяват дали субект на твърдяното нарушение е физическо лице, дали процесните думи са казани на език, различен от българския, и дали съдържат „предизборна агитация“ (параграфи 16 и 17 по-горе). Ето защо Съдът трябва да оцени намесата по делото, като се опита да види дали забраната за използване на неофициален език в предизборна кампания е била необходима в едно демократично общество.

59. Съдът приема, че по принцип държавите имат право да регулират използването на езици, в определени форми или като се имат предвид обстоятелства, свързани с публичната комуникация, от кандидати и от други лица по време на предизборни кампании и, ако е необходимо, да налагат определени ограничения или условия, които отговарят на „належаща обществена необходимост“. Но регулаторна рамка, състояща се от абсолютна забрана за използване на неофициален език под страх от административни санкции, не може да се счита за съвместима с основните ценности на едно демократично общество, които включват свободата на изразяване на мнение, гарантирана от член 10 на Конвенцията. В това отношение Съдът посочва, че езикът, използван от жалбоподателя по делото, а именно турски, е както майчин език на жалбоподателя, така и език на малцинственото население, към което той се е обръщал. В становището си пред националните съдилища той е уточнил, че на срещата са присъствали много хора, по-специално възрастни, които са разбирали турски по-добре от български (параграф 7 по-горе). Тази точка не се оспорва от Правителството. Като има предвид особеното обстоятелство на предизборния контекст и фактът, че свободните избори са немислими без свободното разпространение на мнения и политическа информация (вж. например *Комунистическа партия на Русия и други срещу Русия (Parti communiste de la Russie et autres c. Russie)*, № 29400/05, § 79, 19 юни 2012 г., *Шукран Айдын и други*, горещитирано, § 55, както и препратките, цитирани в параграф 54 по-горе), Съдът счита, че правото на дадено лице да разпространява своите мнения или политически идеи и правото на другите да получават такава информация биха били безсмислени, ако възможността да се използва език, който може правилно да предаде тези мнения и идеи, е възпрепятствана от заплахата от санкции, били те и само административни.

60. В това отношение Съдът отбелязва, че сред тридесет и седемте договарящи държави, за които е събрал информация по тази точка (параграф 33 по-горе), никоя освен Украйна не предвижда, както България по време на твърдяното нарушение, както и понастоящем, разпоредба, която абсолютно да забранява на кандидатите, под страх от административни санкции, да говорят на език, различен от официалния език или езици, по време на публични предизборни срещи. Съдът отбелязва наред с това, че въпросната разпоредба от българския Изборен кодекс е многократно критикувана от Консултативния комитет по Рамковата конвенция за защита на националните малцинства, както и от Венецианската комисия и ОССЕ/СДИПЧ, които са заявявали, че тя лишава малцинствата от възможност за насърчаване на тяхното ефективно участие в обществения живот чрез избори (параграфи 25 и 26–29 по-горе). Съдът препраща наред с това и към препоръките и становищата, изразени от компетентните международни органи, които подчертават важноста да се гарантира на кандидатите от малцинствените групи правото да използват майчиния си език в предизборни кампании, необходимо условие за осигуряване на принадлежащи към такива групи кандидати на достъп до избори, равен на този, от който се ползват и останалите граждани (параграфи 18–32 по-горе).

61. Подобни съображения са в хармония с ценностите на „демократичното общество“, насърчавани от Съда (вж. общите принципи, цитирани в параграф 55 по-горе). В контекста на настоящото дело е важно да се подчертае значението на плурализма, толерантността и защитата на малцинствата в едно демократично общество, като се заяви, че зачитането на малцинствата не само не отслабва демокрациите, но може само да ги укрепи.

62. В светлината на гореизложеното и въпреки свободата на преценка, оставена на националните власти, Съдът счита, че въпросната забрана не отговаря на належаща обществена необходимост и не е пропорционална на легитимните цели, визирани в член 10 § 2. Ето защо Съдът заключава, че намесата при упражняването от страна на жалбоподателя на правото му на свобода на изразяването на мнение, която произтича от забраната по член 133 от Изборния кодекс, в сила по време на твърдяното нарушение и възпроизведена в Изборния кодекс от 2014 година, не може да се разглежда като „необходима в едно демократично общество“.

63. Следователно налице е нарушение на член 10 от Конвенцията.

II. ОТНОСНО ТВЪРДЕНИТЕ НАРУШЕНИЯ НА ЧЛЕН 10 ВЪВ ВРЪЗКА С ЧЛЕНОВЕ 13 И 14 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

64. Жалбоподателят твърди също така, че с наложеното му административно наказание единствено на основание, че се е изразявал на турски по време на въпросната среща, националните власти са се отнесли с него по дискриминационен начин, в противоречие с разпоредбите на член 14 във връзка с член 10. Той допълва, че заложената в Изборния кодекс абсолютна забрана за говорене на чужд език по време на предизборни кампании е попречила на съдилищата да извършат в конкретния случай реален съдебен контрол на наложената му мярка. Той упреква съдилищата, пред които се е оплакал от нарушението на член 10, произтичащо според него от процесната забрана, че не са решили да приложат пряко разпоредбите на Конвенцията. Поради това моли Съда да констатира нарушение на член 10 във връзка с членове 13 и 14.

65. Правителството твърди, че вътрешноправните средства за защита не са изчерпани, що се отнася до оплакването по член 10 във връзка с член 14. То заявява, че жалбоподателят е имал възможност да поиска от Комисията за защита от дискриминация да изпрати до различни заинтересовани институции препоръки, целящи да прекратят твърдените дискриминационни практики или също така да заведе дело пред съда за установяване наличието на дискриминационно действие срещу него и получаване на обезщетение. Правителството оспорва по същество и оплакванията по членове 10, 13 и 14.

66. Като има предвид заключенията, до които достигна при разглеждането на оплакванията, формулирани на плоскостта на член 10 от Конвенцията, взети поотделно (параграфи 57–64 по-горе), Съдът намира за ненужно при обстоятелствата по настоящото дело да разглежда допустимостта и основателността на оплакванията, направени по член 10 във връзка с членове 13 и 14.

III. ОТНОСНО ПРИЛОЖЕНИЕТО НА ЧЛЕН 41 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

67. Съгласно член 41 от Конвенцията:

„Ако Съдът установи нарушение на Конвенцията или на Протоколите към нея и ако вътрешното право на съответната Високодоговаряща страна допуска само частично обезщетение, Съдът, ако е необходимо, постановява предоставянето на справедливо обезщетение на потърпевщата страна.

A. Вреди

68. Жалбоподателят претендира за сумата от 15 000 евро (EUR) за морални вреди.

69. Правителството оспорва претенциите му.

70. Съдът, след като отсъди, че забраната по член 133 от Изборния кодекс от 2011 година се анализира — по отношение на правото на свобода на изразяване на мнението на жалбоподателя — като намеса, противоречаща на принципите на Конвенцията, счита, че тя е довела до морални вреди за лицето, които самото установяване на нарушението не е в състояние да компенсира (*Шукран Айдын и други*, горесцитирано, § 73). Като има предвид обстоятелствата по делото и собствената си съдебна практика по въпроса, Съдът присъжда на жалбоподателя 1200 EUR за морални вреди, плюс всички данъци, евентуално дължими върху тази сума.

В. Съдебни разноски

71. Жалбоподателят претендира за сумата от 4500 EUR за съдебни разноски, които заявява, че е направил в рамките на производството пред Съда, по-специално за осигуряване на представляването му. Той моли също така евентуално присъдената от Съда сума да бъде преведена директно по банковата сметка на Българския хелзинкски комитет.

72. Правителство счита въпросните претенции за прекомерни.

73. Съгласно практиката на Съда всеки жалбоподател има право на възстановяване на разноските само дотолкова, доколкото е доказал, че те са понесени действително и са необходими и разумни по своя размер. В случая и като има предвид документите, с които разполага, и горепосочените критерии, Съдът счита за разумно да присъди на жалбоподателя сумата от 3200 EUR, която да бъде директно преведена по сметката на Българския хелзинкски комитет, за съдебни разноски, направени в рамките на производство пред Съда, плюс всички данъци, евентуално дължими върху тази сума (вж. *mutatis mutandis*, *Хлайфия и други срещу Италия (Khlaifia et autres c. Italie)* [ГК], № 16483/12, § 288, 15 декември 2016 г.).

ПО ТЕЗИ СЪОБРАЖЕНИЯ СЪДЪТ, ЕДИНОДУШНО

1. *Обявява* оплакването по член 10 за допустимо;
2. *Постановява*, че е налице нарушение на член 10 от Конвенцията;
3. *Постановява*, че не е необходимо да разглежда по допустимост и по същество оплакванията, формулирани на плоскостта на член 10 във връзка с членове 13 и 14 от Конвенцията;
4. *Постановява*,
 - а) че държавата ответник следва да заплати на жалбоподателя в тримесечен срок от датата на влизане в сила на решението,

РЕШЕНИЕ МЕСТАН СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ

съгласно член 44, § 2 от Конвенцията, следните суми, които да бъдат конвертирани във валутата на държавата ответник по курса, приложим към датата на плащането:

- i. 1200 EUR (хиляди и двеста евро), плюс всички данъци, евентуално дължими върху тази сума, за морални вреди;
 - ii. 3200 EUR (три хиляди и двеста евро), плюс всички данъци, евентуално дължими от жалбоподателя върху тази сума, за съдебни разноси, които да се преведат по банковата сметка на Българския хелзинкски комитет;
- б) че от датата на изтичане на гореспоменатия срок до изплащането се дължи проста лихва върху горепосочената сума в размер, равен на ставката на пределния лихвен процент по заеми на Европейската централна банка по време на просрочения период плюс три процентни пункта;

5. *Отхвърля* искането за справедливо обезщетение в останалата част.

Изготвено на френски език и съобщено в писмена форма на 2 май 2023 г., съгласно член 77, §§ 2 и 3 от правилника.

Милан Блашко
Секретар

Пере Пастор Виланова
Председател