



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

© Vijeće Evrope/Evropski sud za ljudska prava, 2012.

Ovaj prevod je finansiran uz podršku Human Rights Trust-a Vijeća Evrope (www.coe.int/humanrightstrustfund). Ovaj prevod nije obavezujući za Sud. Za više informacije pogledajte napomenu o autorskim pravima na kraju ovog dokumenta.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2012.

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

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme 2012.

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

VELIKO VIJEĆE

PREDMET YUMAK I SADAK protiv TURSKE

(Predstavka br. 10226/03)

PRESUDA

STRAZBUR

8. juli 2008.

Ova presuda je konačna ali može biti predmetom redakcijskih izmjena.

U predmetu Yumak i Sadak protiv Turske,

Evropski sud za ljudska prava, zasjedajući u vijeću u sastavu:

Boštjan M. Zupančič, *predsjednik*,

Peer Lorenzen,

Françoise Tulkens,

Josep Casadevall,

Rıza Türmen,

Corneliu Bîrsan,

Volodymyr Butkevych,

Nina Vajić,

Anatoly Kovler,

Vladimiro Zagrebelsky,

Elisabeth Steiner,

Javier Borrego Borrego,

Khanlar Hajiyev,

Renate Jaeger,

Ján Šikuta,

Isabelle Berro-Lefèvre,

Päivi Hirvelä, *sudije*,

i Vincent Berger, *pravnik*,

nakon vijećanja zatvorenih za javnost, održanih 21. novembra 2007. i 4. juna 2008.,

donijelo je sljedeću presudu, koja je usvojena posljednjeg navedenog datuma:

PROCEDURA

1. Postupak u ovom predmetu pokrenut je na osnovu predstavke (br. 10226/03) protiv Republike Turske koju su Sudu podnijeli dvoje turskih državljana, gospodin Mehmet Yumak i gospodin Resul Sadak ("podnositelji predstavke"), 1. marta 2003. temeljem člana 34 Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda ("Konvencija").

2. Podnositelje predstavke, kojima je dodijeljena pravna pomoć, zastupao je gospodin T. Elçi, advokat iz Diyarbakira. Vladu Republike Turske ("Vlada") zastupao je njezin agent.

3. Podnositelji predstavke tvrde da izborni prag od 10% na državnom nivou za parlamentarne izbore zadire u slobodu izražavanja mišljenja naroda pri izboru zakonodavnog tijela. Pozvali su se na član 3 Prvog protokola.

4. Predstavka je dodijeljena Drugom odjelu Suda (pravilo 52, stav 1 Poslovnika Suda). Dana 9. maja 2006. Vijeće tog Odjela u čijem sastavu su sjedile sudije Jean-Paul Costa, Ireneu Cabral Barreto, Rıza Türmen, Mindia

Ugrekhelidze, Antonella Mularoni, Elisabet Fura-Sandström i Dragoljub Popović, kao i Sally Dollé, registrar Odjela, proglasili su predstavku djelomično prihvatljivom.

5. Dana 5. septembra 2006. u Zgradi ljudskih prava u Strazburu održano je javno ročište o osnovanosti predstavke (pravilo 54, stav 3).

6. U svojoj presudi od 30. januara 2007. (presuda Vijeća), Vijeće je zaključilo, sa pet glasova za i dva glasa protiv, da nije došlo do povrede člana 3 Protokola br. 1. Zajedničko izdvojeno mišljenje dvoje sudija, Ireneu Cabral Barreto i Antonella Mularoni, dato je u dodatku ove presude.

7. Dana 21. aprila 2007. podnositelji predstavke su zatražili da se predmet uputi Velikom vijeću temeljem člana 43 Konvencije. Dana 9. jula 2007. panel Velikog vijeća odobrio je ovaj zahtjev.

8. Sastav Velikog vijeća utvrđen je u skladu sa odredbama člana 27, stavovi 2 i 3 Konvencije i pravilom 24.

9. Podnositelji predstavke i Vlada dostavili su svoja pismena zapažanja o osnovanosti. Zaprimljena su i zapažanja Međunarodne grupe za prava manjina (MRGI), nevladine organizacije sa sjedištem u Londonu, kojoj je predsjednik Suda dozvolio da dostavi pismenu intervenciju (član 36, stav 2 Konvencije i pravilo 24).

10. Javno saslušanje je održano 21. novembra 2007. u Zgradi ljudskih prava u Strazburu (pravilo 59, stav 3).

Pred Sudom su se pojavili:

(a) *u ime Vlade*

G-din M. ÖZMEN,	<i>ko-agent,</i>
G-din H. HÜNLER,	<i>advokat,</i>
G-đa A. ÖZDEMİR,	
G-đa PROTIV SIRMEN,	
G-đa Y. RENDA,	
G-đa Ö. GAZIALEM,	<i>savjetnici;</i>

(b) *u ime podnositelja predstavke*

G-din T. ELÇI,	<i>pravni zastupnik,</i>
G-din T. FISHER,	
G-đa E. FRANK,	<i>savjetnici,</i>
G-din R. SADAK,	<i>podnositelj predstavke.</i>

Sud je saslušao obraćanje g-dina Elçija i g-dina Özmena, kao i odgovore g-dina Fishera i Özmena na pitanja koja su postavili nekoliko sudija.

ČINJENICE

I. OKOLNOSTI SLUČAJA

11. Podnositelji predstavke su rođeni 1962., odnosno 1959. i obojica žive u Şırnaku. Kandidirali su se za parlamentarne izbore 3. novembra 2002. kao kandidati Narodne demokratske partije (DEHAP) u pokrajini Şırnak, ali ni jedan od njih nije izabran.

A. Parlamentarni izbori 3. novembra 2002.

12. Nakon zemljotresa 1999. Turska se suočila sa dvije veoma ozbiljne ekonomske krize, u novembru 2000., a potom i u februaru 2001. Potom je uslijedila politička kriza, prvenstveno zbog zdravstvenog stanja tadašnjeg premijera ali i zbog brojnih internih podjela unutar vladajuće koalicije, koju je činila grupa od tri političke stranke.

13. Upravo u takvom jednom kontekstu Velika narodna skupština Turske ("Narodna skupština"), je dana 31. jula 2002. odlučila objaviti da će datum narednih parlamentarnih izbora biti 3. novembar 2002.

14. Početkom septembra tri političke stranke lijeve orijentacije, Demokratska narodna stranka (HADEP), Stranka rada (EMEP) i Socijaldemokratska partija (SDP), odlučile su formirati "laburistički, mirovni i demokratski blok", te formirati novu političku stranku DEHAP. Podnositelji predstavke su počeli svoju izbornu kampanju kao vodeći kandidati nove stranke u pokrajini Şırnak.

15. Takva predizborna alijansa već je bila formirana 1991., kada su Nacionalna laburistička stranka (slijednik MÇP-a i prethodnik MHP-a) i Reformistička demokratska stranka (IDP) osigurale mjesta za svoje kandidate tako što su udružili listu sa Strankom za dobrostanje (RP), a Narodna stranka rada (HEP – prethodnik DEHAP-a) osvojila je 18 mjesta u parlamentu tako što je svoje kandidate stavila na listu Narodne socijaldemokratske partije (SHP). Na taj način neke stranke, koje nemaju izgleda da osvoje 10% glasova na državnom nivou, ponekad uspijevaju ostvariti zastupljenost u parlamentu: pridruže se listi neke veće stranke, a onda, kada budu izabrani, izlaze iz iste i nastavljaju svojim putem, bilo kao nezavisni članovi parlamenta ili pod zastavom neke druge stranke.

16. Rezultati izbora održanih 3. novembra 2002. u pokrajini Şırnak donijeli su DEHAP-u 47,449 od ukupno 103,111 glasova, što je oko 45.95%. Međutim, kako stranka nije uspjela preći nacionalni prag od 10%, podnositelji predstavke nisu bili izabrani. Tri mjesta koja su dodijeljena pokrajini Şırnak podijeljena su na sljedeći način: dva mjesta za AKP (*Adalet ve Kalkınma* – Stranku pravde i razvoja, stranku konzervativne desnice), za

koju je glasalo 14.05% birača (14,460 glasova), i jedno mjesto za gospodina Tatara, nezavisnog kandidata koji je osvojio 9.69% (9,914 glasova).

17. Od osamnaest stranaka koje su učestvovalé na izborima, samo AKP i CHP (*Cumhuriyet Halk Partisi* – Narodna republikanska stranka, ljevičarska stranke) uspjele su preći prag od 10%. Sa 34.26% glasova, AKP je osvojio 363 mjesta, od čega 66% u Narodnoj skupštini. Stranka CHP, koja je osvojila 19.4% glasova, dobila je 178 mjesta, ili 33% ukupnih mjesta. Izabrano je, također, i devet nezavisnih kandidata.

18. Međutim, DEHAP, koji je osvojio 6.22%, nije bio jedina stranka koja nije uspjela dobiti nijedno mjesto u parlamentu. To nije pošlo za rukom ni Stranci pravog puta (DYP, stranka desnog centra), Stranci nacionalističke akcije (MHP, nacionalistička stranka), Stranci mladih (GP, stranka centra) ni Domovinskoj stranci (ANAP, stranka desnog centra), koje su osvojile redom 9.54%, 8.36%, 7.25% i 5.13% glasova.

19. Rezultati ovih izbora općenito su interpretirani kao veliki politički preokret. Ne samo da je udio biračkog tijela koji nije zastupljen u parlamentu dostigao rekordni nivo u Turskoj (oko 45%) već je i stopa apstinencije (22% registriranih birača) po prvi put od 1980. premašila 20%. Kao posljedica toga, Narodna skupština koja je proizišla iz ovih izbora bila je najmanje reprezentativna skupština od 1946., kada je po prvi put uveden višestranački sistem. Štaviše, po prvi put od 1954., u parlamentu su bile zastupljene samo dvije stranke.

20. U nastojanju da objasne nereprezentativnost Narodne skupštine neki komentatori su se pozivali na kumulativni uticaj više faktora, prije svega postojanje veoma visokog nacionalnog praga. Na primjer, zbog protestnog glasanja povezanog sa ekonomskom i političkom krizom, pet stranaka koje su 1999. osvojile mjesta na parlamentarnim izborima – uključujući i tri stranke koje su činile vodeću koaliciju između 1999. i 2002. – nisu uspjele ostvariti prag od 10% u 2002., te su shodno tome ostale nezastupljene u parlamentu. Slično tome, izborna fragmentiranost je također imala uticaja na rezultate izbora jer brojni pokušaji formiranja predizbornih koalicija nisu urodili plodom.

21. Nakon ovih izbora, AKP, koja je imala apsolutnu većinu u parlamentu, formirala je vladu.

B. Parlamentarni izbori od 22. jula 2007. (nakon presude Vijeća)

22. Početkom maja 2007. turski Parlament odlučio je održati prijevremene parlamentarne izbore, odabravši 22. juli 2007. za datum izbora. Odluka je donesena zbog političke krize koje je nastala uslijed nemogućnosti Parlamenta da izabere novog predsjednika Republike, koji će naslijediti Ahmeta Necdeta Sezera prije isteka njegovog prvog, sedmogodišnjeg mandata, 16. maja 2007. U normalnim okolnostima, izbori bi se trebali održati 4. novembra 2007.

23. Na ovim izborima, koje su obilježile dvije stvari, učestvovalo je četrnaest stranaka. Prvo, primijećena je veoma snažna mobilizacija glasačkog tijela nakon predsjedničkih izbora, budući da je stopa participacije porasla na 84%. Drugo, političke stranke su koristile dvije predizborne strategije kako bi zaobišle prag od 10%. Stranka demokratske ljevice (DSP) učestvovala je na izborima pod banerom CHP-a, suparničke stranke, čime je uspjela osvojiti 13 mjesta. Stranka za demokratsko društvo (DTP, prokurdska stranka lijevog usmjerenja) predstavila je svoje kandidate kao nezavisne kandidate pod sloganom "Hiljadu nada"; podržala je, također, određene turske kandidate lijeve orijentacije. Ovaj pokret su podržale i druge manje ljevičarske grupe kao što su EMEP, SDP i ÖDP (Stranka za slobodu i demokratiju, socijalistička stranke). Preko šezdeset nezavisnih kandidata natjecalo se na izborima u oko četrdeset pokrajinskih izbornih jedinica.

24. Na ovim izborima, prag od 10% uspjele su preći AKP, CHP i MHP. Sa 46.58% osvojenih glasova, AKP je osvojila 341 mjesta, odnosno ukupno 62% mjesta. CHP, sa 20.88% glasova, osvojila je 112 mjesta, odnosno ukupno 20.36% mjesta; međutim, 13 članova parlamenta koji su spomenuti u stavu 23 gore, naknadno su se povukli iz stranke CHP i vratili se u svoju izvornu stranku, DSP. Stranka MHP, koja je osvojila 14.27% glasova, dobila je 71 mjesto, odnosno 12.9% od ukupnih mjesta u parlamentu.

25. Jak nastup nezavisnih kandidata bio je jedna od glavnih karakteristika izbora održanih 22. jula 2007. Nezavisni kandidati su nestali iz Narodne skupštine 1980., da bi se ponovo pojavili 1999. kada je u skupštini bilo troje nezavisnih kandidata. U 2002. od ukupno 260 nezavisnih kandidata u parlament je ušlo devet. Na izborima 22. jula 2007., izabrano je 27 nezavisnih zastupnika u Parlamentu. Naročito, preko 20 kandidata izabrano je iz grupe "Hiljada nada", koji su osvojili oko 2.23% glasova, a koji su se nakon izbora pridružili stranci DTP. Stranka DTP, koja je imala 20 članova u Parlamentu, što je minimalni broj neophodan za kreiranje parlamentarne grupe, bila je u stanju to uraditi. Među izabranim nezavisnim kandidatima bio je i jedan socijalista (nekadašnji predsjednik stranke ÖDP), jedan nacionalista (nekadašnji predsjednik Stranke velike unije – BBP, nacionalistička stranka) i jedan kandidat centrističke orijentacije (nekadašnji predsjednik ANAP-a).

26. Vladu je formirala stranka AKP, koja je ponovo imala apsolutnu većinu u Parlamentu.

II. RELEVANTNO DOMAĆE PRAVO I MEĐUNARODNO PRAVO I PRAKSA

A. Ustavni i zakonodavni kontekst

1. Ustav

27. Član 67 Ustava, izmijenjen 23. jula 1995., navodi:

“Građani imaju pravo da glasaju, da se kandidiraju na izborima, da se uključuju u političke aktivnosti, nezavisno ili kao članovi političke stranke i da učestvuju u referendumu u skladu sa pravilima utvrđenim zakonom.

Izbori i referendumi se provode pod upravom i nadzorom pravosuđa i u skladu sa principima slobodnog, ravnopravnog, tajnog i univerzalnog biračkog prava koje se realizira u jednom krugu glasanja, gdje se glasovi broje i bilježe u javnosti. Ipak, zakon, kroz odgovarajuće odredbe, propisuje način na koji turski državljani u inostranstvu mogu ostvariti svoje pravo glasanja.

Svaki turski državljanin sa napunjenih 18 godina ima pravo glasati i učestvovati na referendumima.

Ostvarivanje ovih prava uređeno je zakonom.

Aktivni pripadnici oružanih snaga, kadeti i lica koja služe kaznu zatvora, osim onih koji su osuđeni za djela počinjena iz nehata, lišeni su prava na glasanje.

Državna izborna komisija treba odrediti mjere koje bi trebalo poduzeti da bi se zajamčilo valjano prebrojavanje i evidentiranje glasova u zatvorima i pritvornim jedinicama, i te radnje se trebaju obavljati u prisustvu nadležnog sudije, koji će biti odgovoran za nadzor nad tim radnjama.

Izborni zakon mora pomiriti pravičnu zastupljenost sa stabilnošću vlade.

Izmjene i dopune izbornih zakona neće se primjenjivati na izbore koji se održavaju u godini koja slijedi nakon njihovog stupanja na snagu.”

28. Član 80 Ustava propisuje:

“Članovi Velike narodne skupštine Turske predstavljaju cijelu naciju, a ne regije i osobe koje su ih izabrali.”

29. Prema uvjetima člana 95 Ustava i člana 22 Zakona br. 2820 o političkim strankama, politička stranka koja ima najmanje dvadeset članova u Parlamentu može formirati parlamentarnu grupu.

2. Izborni sistem

30. Zakon br. 2839 o izboru članova Narodne skupštine, objavljen u Službenim novinama 13. juna 1983., propisuje pravila sistema za parlamentarne izbore.

31. Velika narodna skupština Turske je jednodomni parlament koji trenutno broji 550 poslanika izabranih na mandat od 5 godina. Izbori se održavaju u jednom krugu glasanja u izbornim jedinicama koje su formirane od 81 pokrajine. Izbori se u istom danu održavaju na čitavoj teritoriji države; Glasanje je slobodno, jednako, univerzalno i tajno. Prebrojavanje glasova i evidentiranje rezultata je javno. Svaka pokrajina je zastupljena u Parlamentu sa najmanje jednim poslanikom. Sva druga mjesta se dodjeljuju proporcionalno broju lokalnog stanovništva. Pokrajine koje imaju između 1-18 poslanika čine jednu izbornu jedinicu. One koje imaju između 19 i 35 poslanika dijele se na dvije izborne jedinice; Istanbul, koji ima preko 35 mjesta, podijeljen je na tri izborne jedinice.

32. Član 16 Zakona br. 2839 propisuje:

“... [P]olitičke stranke ne mogu predstavljati zajedničke liste...”

33. Član 33 Zakona br. 2839 (izmijenjen i dopunjen 23. maja 1987.) propisuje:

“Na općim izborima stranke ne mogu osvojiti mjesta osim ako ne ostvare, na nacionalnom nivou, više od 10% valjanih glasova ... Nezavisni kandidat, koji se kandidira na listi neke političke stranke može biti izabran samo ako lista te stranke ostvari dovoljan broj glasova koji prelazi nacionalni prag od 10% ...”

34. Kod raspodjele zastupničkih mjesta koristi se D'Hondtov sistem proporcionalne zastupljenosti. Ovaj metod – po kojem se glasovi sa svake liste dijele po nizu cijelih brojeva (1, 2, 3, 4, 5, itd.), a mjesta se potom dodjeljuju onim listama koje imaju najviše koeficijente – favorizira većinsku stranku.

35. Članovi 21(2) i 41(1) Zakona br. 2839 kaže sljedeće:

Član 21(2)

“Osobe koje žele nastupiti kao nezavisni kandidati moraju kod nadležnog tijela zaduženog za trezor ostaviti depozit u iznosu bruto mjesečne plaće državnog službenika najvišeg ranga kao garanciju, i potvrdu o uplati tog iznosa moraju dostaviti u dosje o kandidaturi za parlamentarne izbore.”

Član 41(1)

“... ako, tokom parlamentarnih izbora nezavisni kandidat nije dobio dovoljan broj glasova koji bi mu osigurao mjesto u Parlamentu, Trezor će zadržati deponirani iznos garancije.”

36. Član 36 Zakona br. 2820 o političkim strankama (objavljen u Službenim novinama 24. aprila 1983.) propisuje:

“Da bi mogla sudjelovati na izborima, politička stranka mora imati jedno mjesto u barem jednoj polovini pokrajina i održati sastanak skupštine najmanje šest mjeseci prije izbornog dana, ili mora imati grupu unutar Velike narodne skupštine.”

37. Član 81 Zakona br. 2820 kaže:

“Političke stranke nemaju pravo isticati na osnovu rase, religije, sekte, kulture ili jezika da na teritoriji Republike Turske postoje manjinske grupe.”

38. Prema relevantnom zakonodavstvu ime nezavisnog kandidata se ne štampa na glasačkim listićima koji se distribuiraju u blizini turskih granica. To znači da turski birači sa prebivalištem u inostranstvu mogu glasati samo za političku stranku, koristeći glasačke kutije koje su postavljene na graničnim prelazima ili većim aerodromima. Slično tome, tamo gdje političke stranke imaju dodijeljen medijski prostor na televiziji ili radiju u svrhu predizbornih kampanja, nezavisnim kandidatima to ne stoji na raspolaganju.

3. *Ustavna sudska praksa*

39. Sudska praksa Ustavnog suda u vezi sa usklađenošću izbornih pravila sa načelom demokratske države je kontradiktorna.

40. Prije svega, u presudi koja je donesena 6. maja 1968. (E. 1968/15, K. 1968/13), Ustavni sud je smatrao da je “obični prag” koji je parlament uveo u nastojanju da ispravi učinke sistema proporcionalne zastupljenosti suprotan načelu demokratske države. Radi se o pragu koji varira shodno broju mjesta koje treba popuniti u svakoj parlamentarnoj izbornoj jedinici. Prag koji se primjenjuje u nekoj izbornoj jedinici izračunava se tako što se broj osvojenih glasova podijeli sa brojem mjesta koja treba popuniti, a mjesta se dodjeljuju onim kandidatima koji pređu taj prag. Ustavni sud je smatrao, naročito, da bi takav prag, koji bi predstavnicima manjinskih birača mogao omogućiti da formiraju vladu, vrlo vjerovatno spriječio zastupljenost svih političkih struja.

41. Kasnije, nakon usvajanja Ustava 1982., Ustavni sud je dao svoja mišljenja o pitanju izbornog sistema, konkretno u presudi od 1. marta 1984. (E. 1984/1, 1984/2), kojom je presudio na sljedeći način:

“Prvi stav člana 67 Ustava propisuje da građani imaju pravo glasati i kandidirati se na izborima u skladu sa zakonom propisanim pravilima. Međutim, on zakonodavnim tijelima ne pruža neograničeno polje slobodne procjene. Temeljem člana 67 izbori se provode pod upravom i nadzorom pravosudne vlasti i u skladu sa načelima slobodnog, jednakog, tajnog i univerzalnog glasanja na jednom glasačkom listiću, gdje se glasovi prebrojavaju i bilježe u javnosti. Sve dok se postupa po ovim pravilima, zakonodavna tijela mogu usvojiti koji god izborni sistem smatraju odgovarajućim. Da je ustavotvorna skupština imala poseban sistem na umu, usvojila bi određeno obavezujuće pravilo. Obzirom da to nije slučaj, zakonodavac je slobodan donijeti onaj sistem koji smatra da najbolje odgovara političkim i socijalnim uvjetima zemlje...”

Pod uvjetom da ne donosi mjere koje imaju za namjeru ograničiti slobodu izražavanja ljudi ili podvrći politički život hegemoniji jedne stranke ili uništiti višestranački sistem, parlament može ustanoviti jedan od postojećih izbornih sistema”

42. U presudi od 18. novembra 1995. (E. 1995/54, K. 1995/59) Ustavni sud je imao priliku da presudi o ustavnosti člana 34/A Zakona br. 2839. Taj član, koji se poziva na član 33 istog zakona, također nameće izborni prag od 10% za dodjeljivanje mjesta za članove Skupštine izabrane u “nacionalnoj izornoj jedinici”. Ustavni sud je odredbe kojima se uspostavlja nacionalna izborna jedinica proglasio ništavnim, ali je smatrao da je nacionalni prag od 10% u skladu sa članom 67 Ustava.

Relevantni dijelovi presude glase:

“... [U]stav definira državu Tursku kao Republiku... Ustavna struktura države, koja se temelji na njenom suverenitetu, proizvod je narodne volje, posredno izražene kroz slobodne izbore. Taj izbor, koji je naglašen u brojnim članovima Ustava, jasno je i precizno utvrđen u članu 67, koji nosi naslov ‘Pravo na glasanje i uključivanje u političke aktivnosti.’ Stav 6 člana 67, koji je izmijenjen i dopunjen, propisuje da izborni zakoni moraju biti uobličeni na način da omoguće postizanje balansa između načela ‘pravične zastupljenosti’ i ‘državne stabilnosti.’ Cilj je osigurati da se volja birača odražava, što je više moguće, [u] zakonu. ... [Da bi se] izabrao sistem čije metode najviše doprinose izražavanju kolektivne volje i odražavanju kolektivnih odluka u zakonodavstvu, ... i donijeli odgovarajući zakoni u svjetlu specifičnih okolnosti zemlje i zahtjeva koji proizilaze iz Ustava, treba se opredijeliti za [sistem] koji je, u najvećoj mjeri, kompatibilan sa Ustavom ili odbaciti svaki sistem koji je neusklađen sa njim.

Utjecaj reprezentativne demokratije je vidljiv u nekoliko polja. Nepravični sistemi koji su usvojeni sa namjerom da se ostvari stabilnost ugrozit će društvene razvoje. ... Kada je u pitanju zastupljenost, glavni uvjet za državnu stabilnost je upravo pravičnost, na čijem se značaju snažno insistira. Pravičnost osigurava stabilnost. Međutim, ideja stabilnosti u odsustvu pravičnosti dovodi do nestabilnosti. Načelo ‘pravične zastupljenosti’ na čijem [poštivanju] Ustav insistira, sastoji se od slobodnog, jednakog, univerzalnog i tajnog [glasanja], u jednom krugu glasanja i javnog prebrojavanja glasova i bilježenja rezultata, rezultat čega je broj predstavnika srazmjernan broju osvojenih glasova. Načelo ‘državne stabilnosti’ je referenca kada su u pitanju načini osmišljeni da odražavaju glasove [unutar] zakonodavne vlasti, ali i da zajamče snagu izvršne vlasti. ‘Državna stabilnost’, koja se namjerava osigurati kroz izborni prag (opisan kao ‘prečka’), baš kao i ‘pravična zastupljenost’ ..., zaštićena je Ustavom. Na izborima ... važno je iskombinirati ova dva načela, koji se u nekim situacijama čine oprečnim, na način [da se osigura] da su uravnoteženi i uzajamno komplementarni...

Da bi se ‘državna stabilnost’, kao cilj utvrđen Ustavom, ostvarila uveden je nacionalni [prag]...

Jasno je da je [prag] od 10% glasova na državnom nivou, koji je propisan članom 33 Zakona br. 2839 ... stupio na snagu nakon odobravanja zakona. Izborni sistem mora biti kompatibilan sa ustavnim principima ..., i neizbježno je da neki od ovih sistema trebaju sadržavati stroga pravila. Pragovi, koji proizilaze iz same prirode sistema i koji su [izraženi] u procentima, i [koji] na državnom nivou ograničavaju pravo glasanja i pravo na kandidiranje, primjenjivi su [i] prihvatljivi ... pod uvjetom da ne prelaze

normalne granice... [Prag] od 10% sukladan je načelima državne stabilnosti i pravične zastupljenosti...”

Troje od jedanaest sudija Ustavnog suda nije se složilo sa argumentima većine, smatrajući da nacionalni prag od 10% nije u skladu sa članom 67 Ustava.

43. U istoj presudi, međutim, Ustavni sud je proglasio ništavnim izborni prag od 25% za raspodjelu mjesta unutar pokrajina (pokrajinski prag). Smatrajući da takav prag nije u skladu sa načelom pravične zastupljenosti, Sud je primijetio:

“Premda je nacionalni prag za parlamentarne izbore nametnut u skladu sa načelom ‘državne stabilnosti’, dodatno nametanje praga za svaku izbornu jedinicu nekompatibilno je sa načelom ‘pravične zastupljenosti’.”

4. Kratak opis prethodnih parlamentarnih izbora

44. Izbori 1950., 1954. i 1957. – na kojima je korišten sistem većinske zastupljenosti – nisu bili u stanju osigurati balans između parlamentarne većine i opozicije. Ovaj disbalans bio je jedan od glavnih razloga za državni udar 1960. Nakon intervencije oružanih snaga, temeljem D’Hondtovog metoda, Parlament je usvojio proporcionalnu zastupljenost u nastojanju da osnaži pluralizam i politički sistem. Kao posljedica toga, izbori 1965. i 1969. osigurali su stabilne većine u Narodnoj skupštini, kao i zastupljenost manjih stranaka. Međutim, na izborima 1973. i 1977. glavni politički pokreti nisu uspjeli uspostaviti stabilne vlade, iako su imali široku podršku izbornog tijela. Taj period nestabilnosti obilježilo je kreiranje koalicije za koalicijom, od kojih je svaka bila oslabljena nesrazmjernim uticajem manjih partija na vladinu politiku.

45. Nakon vojnog režima koji je bio na snazi u periodu od 1980. do 1983., Zakon br. 2839 o izboru poslanika u Narodnu skupštinu, koji je usvojen 13. juna 1983., ponovo je uspostavio proporcionalnu zastupljenost, sa dva izborna praga. Na prag od 10% dodan je i pokrajinski prag (broj birača podijeljen sa brojem mjesta koja su trebala biti popunjena u svakoj izornoj jedinici); Godine 1995. Ustavni sud je pokrajinski prag proglasio ništavnim. Na parlamentarnim izborima 1983. Domovinska stranka (ANAP) ostvarila je apsolutnu većinu u parlamentu.

46. Isto tako, parlamentarni izbori održani 29. novembra 1987. omogućili su ANAP-u, koji je osvojio 36.31% glasova, da formira stabilnu parlamentarnu većinu. Druge dvije stranke su također dobile mjesta. Na izborima 20. oktobra 1991. mjesta u Parlamentu je dobilo pet stranaka. Do ovakvog rezultata je došlo zahvaljujući činjenici da su tri manje političke stranke (MÇP, IDP i HEP) na izborima učestvovala pod zastavom drugih političkih stranaka, zaobilazeći član 16 Zakona br. 2839, koji zabranjuje formiranje zajedničkih lista prije izbora. Vlada je uspostavljena na temelju koalicije dvije stranke. Na ovim izborima, osamnaest kandidata HEP-a

(Narodna laburistička stranka – pro-kurdska) izabrano je u Parlament sa liste (socijaldemokratske stranke) SHP-a; oni su kasnije izašli i SHP-a, kako bi se ponovo pridružili svojoj izvornoj stranci, HEP-u.

47. Na općim izborima održanim 24. decembra 1995. mjesta u parlamentu je osvojilo pet stranaka. Međutim, kako ni jedna od njih nije parlamentarna većina, formirali su koaliciju.

48. Na parlamentarnim izborima 1999., ponovo, nijedna stranka nije imala parlamentarnu većinu. Pet političkih stranaka osvojilo je mjesta u Narodnoj skupštini. Vladu je formirala koalicija triju stranaka.

49. Do izbora 3. novembra 2002., najveći udio glasova koji je otišao strankama koje u konačnici nisu bile zastupljene u parlamentu (19.4%) desio se 1987. godine. Godine 1991., zahvaljujući učešću dvije predizborne koalicije, jedna formirana između RP-a, MÇP-a i IDP-a, a druga između SHP-a i HEP-a, taj udio je pao na 0.5%. Nakon izbora 22. jula 2007. taj udio je bio 13.1%.

50. Kao što je spomenuto ranije (vidi stavove 12-21), izbori od 2. novembra 2002. omogućili su AKP-u da formira stabilnu vladu koja je trajala do 22. jula 2007, uprkos činjenici da 45.3% od oko 14.5 miliona glasova nije bilo zastupljeno u parlamentu.

B. Relevantni dokumenti Vijeća Evrope

51. Vijeće Evrope nije utvrdilo obavezujuća pravila u vezi izbornih pragova.

1. Dokumenti Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope

52. Relevantni dio Rezolucije 1547 (2007) koja nosi naslov *Stanje ljudskih prava i demokratije u Evropi*, koju je Skupština usvojila 18. aprila 2007., kaže sljedeće:

“58. U etabliranim demokratijama, izborni prag za parlamentarne izbore ne bi trebao prelaziti 3%. Dakle, trebalo bi omogućiti da se izrazi maksimalni broj mišljenja. Uskraćivanje prava na zastupljenost brojnim grupama ljudi bilo bi pogubno za demokratski sistem. U dobro uspostavljenim demokratijama, mora se naći balans između pravične zastupljenosti mišljenja u zajednici i djelotvornosti u parlamentu i vladi.”

53. U svojoj preporuci 1791 (2007) naslovljenoj *Stanje ljudskih prava i demokratije u Evropi*, koja je usvojena 18. aprila 2007., Skupština je preporučila da Odbor ministara poduzme mjere kojima će otkloniti nedostatke identificirane u gore spomenutoj Rezoluciji. U vezi sa izbornim pragovima, preporučila je da Odbor ministara potakne zemlje članice da:

“17.10 razmotre smanjivanje pragova preko 3% za parlamentarne izbore i ... razmotre pitanje balansa između pravične zastupljenosti i učinkovitosti kako u parlamentu tako i u vladi.”

2. Dokumenti Evropske komisije za demokratiju kroz pravo (Venecijanske komisije)

54. “Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima”, koji je Venecijanska komisija usvojila 2002. godine, nedvosmisleno navodi: “Pet principa na kojima počiva evropsko izorno nasljeđe su univerzalno, jednako, slobodno, tajno i direktno biračko pravo.” “Može se izabrati bilo koji izborni sistem, dok god poštuje ove principe”.

55. U relevantnom dijelu izvještaja Venecijanske komisije naslovljenog *Izvještaj o izbornom zakonu i izornoj administraciji u Evropi* od 12. juna 2006., stoji sljedeće:

“[U]činci nekog konkretnog izbornog sistema mogu varirati od zemlje do zemlje, [i] moramo shvatiti da se izbornim sistemima mogu nastojati ostvarivati različiti, a ponekad čak i antagonistički, politički ciljevi. Dok se neki izborni sistem može više koncentrirati na pravičnu zastupljenost partija u parlamentu, drugi može biti više okrenut ka izbjegavanju fragmentacije partijskog sistema i poticanju na formiranje vladajuće većine jedne stranke u parlamentu. Jedan izborni sistem potiče bliske odnose između birača i predstavnika “njihovog” biračkog tijela, dok drugi olakšava strankama da konkretno uvedu žene, manjine ili stručnjake u parlament kroz zatvorene stranačke liste. U nekim zemljama prihvaćeni su složeni izborni sistemi putem kojih se nastoje iskombinirati različiti politički ciljevi. Neke zemlje smatraju da je prioritet da izborni sistem bude lako razumljiv i jednostavan za biračko tijelo i administraciju. Prikkladnost nekog izbornog sistema utvrđuje se prema tome da li on osigurava pravičnost, u kontekstu lokalnih uvjeta i problema. Naročito je važno osigurati transparentnost kod razrade listi. Dakle, izborni sistem i predložene reforme treba ocjenjivati u svakom pojedinačnom predmetu.”

56. U svom *Izvještaju o izbornim pravilima i pozitivnoj diskriminaciji u pogledu učešća nacionalnih manjina u procesu odlučivanja u evropskim zemljama* od 15. marta 2005., Venecijanska komisija, nakon što je izanalizirala prakse određenih zemalja članica, preporučila je pet konkretnih mjera za unapređenje zastupljenosti manjina. Dvije od tih mjera tiču se pitanja izbornih pragova:

“...

d. Izborni pragovi ne trebaju uticati na šanse nacionalnih manjina da budu zastupljene.

e. Izborne jedinice (broj, veličina, oblik i opseg) mogu biti formirane sa ciljem da se unaprijedi učešće manjina u procesima odlučivanja.”

3. Dokumenti koji se konkretno odnose na izbore u Turskoj

(a) Izvještaj *Ad hoc* Komiteta Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope

57. Vlada se pozvala na izvještaj *Ad hoc* Komiteta za praćenje parlamentarnih izbora u Turskoj (3. novembra 2002.), od 20. decembra 2002. U relevantnom dijelu izvještaja stoji:

“Ko što su mediji već naširoko objavili, samo dvije od ukupno 18 stranaka se našlo u novom TBMM; AKP (Stranka za pravu i razvoj) i CHP (Narodna republikanska stranka), izostavljajući sve druge stranke, koje su do sada bile zastupljene u Parlamentu jer iste sada nisu uspjele preći prag od 10%. Stranka na vlasti je do izbora dobila samo 1% glasova. Izborima su dominirali problemi vezani ekonomiju i korupciju.

Jasnu i apsolutnu većinu imala je stranka AKP koja je dobila 362 mjesta, dok je opozicija dobila 179 mjesta, a nezavisnim kandidatima pripalo je 9 mjesta. (Ovi nezavisni članovi izabrani su u malim gradovima u kojima su uživali dobru reputaciju.) Treba podsjetiti da je AKP u prethodnom sazivu Parlamenta imala 59 mjesta, a CHP tri (Izbori 1999.).

Ova situacija bi vjerovatno mogla dovesti do veće stabilnosti u zemlji, ako se izbjegnu komplicirane i nestabilne koalicije. U ponedjeljak, 4. novembra 2002. Turska burza je porasla za 6.1%.

Međutim, to također znači da oko 44% glasača nema zastupnike u parlamentu.

Rezultate, dakle, moramo posmatrati kao jasan glas protesta protiv uređenja, obzirom da nijedna od tri stranke iz stare vladajuće koalicije nije dobila dovoljno glasova ni za jedno jedino mjesto!”

(b) Rezolucija Parlamentarne skupštine 1380 (2004)

58. Stavovi 6 i 23 Rezolucije 1380 (2004) o “preuzetim časnim obavezama i odgovornostima Turske”, koju je Parlamentarna skupština Vijeća Evrope usvojila 22. juna 2004., kažu sljedeće:

“6. Što se tiče pluralističke demokratije, Skupština je potvrdila da je Turska funkcionalna demokratija sa višestranačkim sistemom, slobodnim izborima i podjelom vlasti. Ipak, učestalost raspuštanja političkih stranaka uveliko zabrinjava i Skupština se nada da će, ubuduće, ustavne promjene od oktobra 2001. i one koje su uvedene Zakonom o političkim strankama iz marta 2002. smanjiti korištenje tako radikalnih mjera kao što je raspuštanje. Skupština također smatra da je zahtjev od najmanje 10% glasova osvojenih na državnom nivou za ulazak u Parlament pretjerano visok prag i da bi glasačke aranžmane za turske državljane koji žive u inostranstvu trebalo promijeniti.

...

23. Skupština, stoga, poziva Tursku, u okviru svojih ovlaštenja u tekućem procesu reforme, da:

...

ii. izmijeni izborni zakon na način da smanji izborni prag od 10% i da omogući turskim državljanima koji žive u inostranstvu da zbog glasanja ne moraju dolaziti na granicu;

...”

(c) Izvještaj o "Praćenju parlamentarnih izbora u Turskoj (22. juli 2007.)"

59. Relevantni dijelovi izvještaja pod naslovom *Praćenje parlamentarnih izbora u Turskoj*, kojeg je sastavio *ad hoc* Odbor Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope, kažu sljedeće:

"XII. Zaključci i preporuke

55. Parlamentarni izbori u Turskoj, održani 22. jula 2007., bili su općenito u skladu sa preuzetim obavezama Turske prema Vijeću Evrope i sa Evropskim standardima za slobodne izbore.

56. Općenito, glasanje je bilo dobro organizirano i obavljeno je na uredan i profesionalan način, što svjedoči o dugogodišnjoj tradiciji demokratskih izbora u Turskoj.

57. Visok odaziv birača pokazuje da u Turskoj vlada povjerenje u demokratski proces.

58. Izborni administratori na svim nivoima izvršavali su svoje dužnosti učinkovito i u dobroj vjeri.

59. Međutim, Izvještač vjeruje da bi Turska mogla učiniti više u pogledu organiziranja boljih izbora koji bi jamčili istinski reprezentativan Parlament. Izborni prag od 10% bi se mogao smanjiti u skladu sa rezolucijama Skupštine 1380 (2004) i 1547(2007). To što je novi Parlament, koji je izabran 22. jula 2007. godine, daleko reprezentativniji od prethodnog, u smislu da predstavlja oko 90% mišljenja biračkog tijela, rezultat je činjenice da su u Parlamentu zastupljene tri, umjesto dvije partije i lukavosti opozicionih stranaka koje su sponzorirale nezavisne kandidate, a ne nekih konkretnih koraka koje su poduzele turske vlasti.

60. Turske vlasti bi se možda mogle pozvati na Venecijansku komisiju po ovom pitanju, i pojednostaviti izborni zakon."

60. Štaviše, u odgovoru na pitanje jednog poslanika koji se obratio Parlamentarnoj skupštini 3. oktobra 2007., predsjednik Republike Turske je kazao da prag od 10% zadovoljava stvarnu potrebu, ali da se tokom vremena može i ukinuti (vidi zapisnik sa sjednice 3. oktobra 2007). U relevantnim dijelovima njegovog odgovora stoji sljedeće (Registrarov prevod sažetka zapisnika sa sjednice 3. oktobra 2007., na francuski jezik):

"G-din Gül je objasnio da je prag od 10% uveden da bi se otklonile nestabilnosti koje su obilježile prethodne godine, u kojima je bilo mnogo vladajućih koalicija koje su slijedile jedna drugu u vrlo kratkom vremenu. Izborni prag nije spriječio nezavisne kandidate da se kandidiraju. Na posljednjim parlamentarnim izborima, u julu 2007., odaziv birača je bio 85%, što je pokazalo koliko je Parlament bio reprezentativan. Sada, kada je ponovo uspostavljena politička, izborni prag od 10% bi trebalo ponovo razmotriti."

C. Komparativno pravo

61. Premda ne postoji jedinstvena klasifikacija vrsta glasačkog listića i izbornih sistema, obično se razlikuju tri glavna tipa: sistemi glasačke većine, proporcionalni sistemi i mješoviti sistemi. U sistemima glasačke većine pobjednik je onaj kandidat ili lista kandidata koja osvoji većinu glasova u odlučujućem krugu glasanja. Ova vrsta glasačkog listića omogućava glasanje u vladama u kojima postoje jasne parlamentarne većine, ali ona istovremeno sprječava zastupljenost manjinskih političkih stranaka. Tako je, na primjer, u Ujedinjenom Kraljevstvu već više decenija u primjeni jedan krug glasanja u većinskom izbornom sistemu ("first past the post"), koji, u kombinaciji sa postojećim dvije dominantne stranke, drugim strankama ostavlja malo poslaničkih mjesta u odnosu na broj glasova koji su dobile. Postoje i drugi, slični slučajevi, u Francuskoj, na primjer, gdje se većinski izborni sistem odvija u dva kruga glasanja. S druge strane, cilj sistema proporcionalne zastupljenosti je da osigura da se osvojeni glasovi odražavaju u proporcionalnom broju poslaničkih mjesta. Sistem proporcionalne zastupljenosti se općenito smatra najpravičnijim sistemom jer nastoji pobliže odraziti različite političke struje. Međutim, nedostatak ovog sistema je u tome što on vodi ka fragmentaciji onih koji nastoje dobiti izbornu podršku, i tako otežava uspostavljanje stabilnih parlamentarnih većina.

62. Proporcionalni sistemi su, trenutno, u najširoj upotrebi u Evropi. Primjera radi, Bugarska, Češka Republika, Danska, Estonija, Irska, Luksemburg, Malta, Moldavija, Norveška, Poljska, Portugal, Rumunija, Rusija, Španija, Švedska i Turska su se opredijelile za jednu ili drugu varijantu proporcionalne zastupljenosti. Postoje, također, i mješoviti sistemi koji podrazumijevaju različite kombinacije dvije vrste glasačkih listića (u Njemačkoj, Italiji i Litvaniji, na primjer).

63. U nekim proporcionalnim sistemima zakonski pragovi se koriste da bi se ispravili negativni efekti proporcionalnog glasanja, a naročito da bi se osigurala veća parlamentarna stabilnost. Ovi pragovi, koji su najčešće izraženi u procentima osvojenih glasova, su "granice, fiksne ili varijabilne, definirane u smislu izbornog rezultata, koji određuje udio liste ili kandidata u raspodjeli zastupničkih mjesta." Međutim, uloga ovih pragova varira zavisno od njihove visine i partijskog sistema u svakoj pojedinačnoj zemlji. Nizak prag isključuje samo vrlo male grupe, što otežava formiranje stabilnih većina, dok visoki pragovi u veoma fragmentiranim partijskim sistemima lišavaju mnoge birače zastupljenosti.

64. Analiza izbornih pragova usvojenih u zemljama članicama koje imaju sistem proporcionalne zastupljenosti pokazuje da su se samo četiri zemlje članice opredijelile za visoke pragove: Turska ima najviši prag, 10%; Lihtenštajn ima prag od 8%; a Ruska Federacija i Gruzija koriste prag od 7%. Trećina zemalja je nametnula prag od 5%, a 13 zemalja se opredijelilo

čak i za niže pragove. Postoje i zemlje članice (sedam njih) koje uopće ne koriste pragove. Štaviše, u mnogim sistemima pragovi se primjenjuju samo za ograničen broj zastupničkih mjesta (u Norveškoj i na Islandu, na primjer). Pragovi za stranke i pragovi za koalicije mogu biti različiti. U Češkoj Republici, na primjer, prag za jednu stranku je 5%, a u slučaju koalicije taj prag se podiže za 5% za svaki sastavni dio koalicije. U Poljskoj, prag za koaliciju je 8%, bez obzira na sastavne dijelove koalicije. Slične varijacije su i kod pragova za nezavisne kandidate: u Moldaviji, na primjer, taj prag je 3%.

PRAVO

I. OPSEG NADLEŽNOSTI VELIKOG VIJEĆA

65. Sud primjećuje da je, u presudi Vijeća (stav 40), tužba formulirana na sljedeći način:

“Podnositelji predstavke tvrde da nametanje izbornog praga od 10% predstavlja miješanje u slobodu izražavanja mišljenja naroda u izboru zakonodavnih tijela.”

66. U postupku pred Vijećem, oslanjajući se uglavnom na rezultate izbora 3. novembra 2002. podnositelji predstavke su se žalili na izborni prag od 10%. U tom smislu, opsežno su ispitali izbore u Turskoj od 1946., kada je u Republici uveden višestranački sistem. Kasnije, u svom zahtjevu za upućivanje, koji je podnesen 20. aprila 2007., kritizirajući, naročito, analizu turskog izbornog sistema koju je vijeće napravilo u svojoj presudi, tvrdili su da je presudom tuženoj državi dato isuviše široko polje slobodne procjene u pogledu uvođenja i djelovanja izbornog sistema.

67. Nakon 9. jula 2007., datuma kada je vijeće od petoro sudija dopustilo da se zahtjev podnositelja predstavke uputi Velikom vijeću, u Turskoj su se desili prijevremeni parlamentarni izbori.

68. Premda su se u svojim opažanjima dostavljenim Velikom vijeću 7. septembra 2007. vrlo široko osvrnuli na izbore 22. jula 2007., advokat podnositelja predstavke je pojasnio, na saslušanju 21. novembra 2007., da je predstavka podnesena kako bi se osigurala odluka da je na izborima 3. novembra 2002., a ne na izborima 22. jula 2007., došlo do povrede.

69. Vlada je na ročištu navela da tužbe podnositelja predstavke, koje se odnose na ustavnu strukturu Turske, treba smatrati narodnom tužbom, *actio popularis*, i ustvrdila da su opći rezultati izbora 22. potvrdili nalaze Vijeća od 30. januara 2007.

70. Sud, stoga, mora odrediti opseg ispitivanja predmeta koje treba provesti, odlučujući naročito da li se u ispitivanju može ograničiti na

rezultate izbora 3. novembra 2002., ne uzimajući u obzir događaje nakon donošenja presude Vijeća.

71. Sud ponavlja da, prema ustanovljenoj sudskoj praksi, “predmet” upućen Velikom vijeću neophodno obuhvata sve aspekte predstavke koje je prethodno Vijeće ispitalo u svojoj presudi, te da ne postoji osnov za samo djelomično upućivanje predmeta (vidi *Cumpănă i Mazăre protiv Rumunije* [GC], br. 33348/96, stav 66, ECHR 2004-XI, i *K. i T. protiv Finske* [GC], br. 25702/94, stavovi 140 i 141, ECHR 2001-VII)

72. “Predmet” upućen Velikom vijeću je predstavka, koja je proglašena prihvatljivom. To ne znači, međutim da Veliko vijeće ne može također ispitivati, tamo gdje bude potrebno, pitanja vezana za prihvatljivost predstavke, baš kao što je to moguće u redovnom postupku Vijeća, na primjer, temeljem člana 35 na kraju Konvencije (koji ovlašćuje Sud da “odbaci svaku predstavku koju smatra neprihvatljivom ... u bilo kojoj fazi postupka”), ili tamo gdje su takva pitanja pridružena pitanjima osnovanosti ili u bilo kojoj drugoj relevantnoj fazi utvrđivanja osnovanosti (vidi *K. i T. protiv Finske*, citiran gore, stav 141).

73. Sud na početku primjećuje da nema nadležnost za ispitivanje domaćeg izbornog zakona u teoriji, i da su, u prvom redu državni organi vlasti, naročito sudovi koji su posebno osposobljeni za taj posao, odgovorni da tumače i primjenjuju domaće pravo (vidi, na primjer, *Gitonas i drugi protiv Grčke*, presuda od 1. jula 1997., *Izveštaji o presudama i odlukama* 1997-IV, stav 44, i *Briķe protiv Latvije* (dec.), br. 47135/99, 29. juni 2000.). Međutim, u konkretnom slučaju, predmet podnositelja predstavke ne predstavlja *actio popularis*. Na izborima 3. novembra 2002. oni su bili direktno i odmah pogođeni spornim pragom (vidi, *mutatis mutandis*, *Serge Moureaux i drugi protiv Belgije*, br. 9267/81, Odluka Komisije od 12. jula 1983., Odluke i izvještaji (DR) 33, str. 127). Budući da je Vijeće donijelo presudu prije izbora 22. jula 2007., ono je uglavnom uzimalo u obzir rezultate izbora 3. novembra 2002. i kontekst Turske u to vrijeme. Sud će sada ispitivati predmet u svjetlu rezultata parlamentarnih izbora 3. novembra 2002., ne zanemarujući izbore 22. jula 2007., na kojima se podnositelji predstavke, doduše, nisu kandidirali, ali koji ipak imaju određeni uticaj na ocjenu učinka izbornog praga na koji su se žalili podnositelji predstavke.

II. NAVODNA POVREDA ČLANA 3 PROTOKOLA BR. 1

74. Podnositelji predstavke tvrde da je nametanje izbornog praga od 10% na parlamentarnim izborima predstavljalo miješanje u slobodu izražavanja mišljenja naroda pri izboru zakonodavne vlasti. Pozvali su se na član 3 Protokola br. 1, koji kaže:

“Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.”

A. Presuda Vijeća

75. Vijeće je utvrdilo da je izborni prag od 10% za parlamentarne izbore nametnut sa ciljem da osnaži stabilnost države tako što će spriječiti prekomjernu i oslabljujuću fragmentaciju parlamenta. Također se može smatrati da je taj prag neophodan i proporcionalan ostvarivanju tog cilja. Prema tome, zaključilo je da “Turska [nije] prekoračila svoje široko polje slobodne procjene u smislu člana 3 Protokola br. 1, bez obzira na visinu praga koji je predmetom ove tužbe” (vidi stavove 66-79 presude Vijeća).

B. Argumenti strana u postupku

1. Podnositelji predstavke

76. Podnositelji predstavke su osporavali razmatranja Vijeća, tvrdeći da je Vijeće dalo vrlo restriktivno i ishitreno tumačenje prava na slobodne izbore.

77. U prvom redu, budući da prag od 10% sprječava veliki dio stanovništva da izrazi svoj izbor glede zastupljenosti u parlamentu, podnositelji predstavke su smatrali da on očigledno predstavlja ozbiljno zadiranje u pravo na učešće i da ne doprinosi ostvarivanju legitimnog cilja u smislu člana 3 Protokola br. 1.

78. S tim u vezi, podnositelji predstavke su osporavali argument da je mjera uvedena radi jačanja parlamentarne stabilnosti. Tvrđili su da su vojne vlasti, koje su državnim udarom 1980. preuzele vlast, okrivile upravo izborni sistem koji je bio na snazi u to vrijeme za socijalne i političke nevolje u Turskoj u periodu između 1970. i 1980., koje su u konačnici rezultirale nestabilnošću vlade. Po njihovom mišljenju, uspostavljena je vještačka uzročno-posljedična veza između izbornog praga i političke situacije u Turskoj 1970-ih godina, kao što je ocijenjeno u presudi Vijeća.

79. Podnositelji predstavke su naglasili činjenicu da su dva, od ukupno četiri izborna procesa gdje se proporcionalna zastupljenost nije ostvarivala kroz izborni prag (na izborima 1965. i 1969.) rezultirala jednostranačkim vladama; a druga dva (1973. i 1977.) koalicijskim vladama.

80. Štaviše, iako nije isključeno da bi smanjenje ili ukidanje nacionalnog izbornog praga dovelo do koalicijske vlade, takav ishod ne mora biti nužno sinonim državne nestabilnosti. Koalicijske vlade su ponekad stabilnije od jednostranačkih vlada.

81. Podnositelji predstavke su ustvrdili da je teško odbraniti tvrdnju da je sporna izuzetna mjera osnažila reprezentativnu demokratiju. Vijeće Evrope je formirano radi jačanja demokratije i demokratskih vrijednosti. Iako zemlje ugovornice zasigurno imaju široko polje slobodne procjene u ovoj stvari, one se ne mogu pozivati na tu širinu bezgranično ili nesrazmjerno, ne vodeći pri tom računa o pravu na pravičnu zastupljenost, za isključivanje posebno odvojenog segmenta stanovništva iz političkog života države.

82. Tako visok nacionalni prag učinio je zastupljenost veoma nepravičnom i doveo je do krize legitimnosti vlade, budući da parlament treba biti slobodni predstavnik svake demokratije. Jasno je da parlament u čijem sastavu je zastupljeno samo oko 55% glasova nije u stanju osigurati reprezentativni legitimitet koji je temelj svake demokratije. S tim u vezi, podnositelji predstavke su naglasili da je na parlamentarnim izborima 1987., 1991., 1995. i 1999. udio glasova datih strankama koje nisu bile zastupljene u parlamentu iznosio, redom 19.4% (oko 4.5 miliona glasova), 0.5% (oko 140,000 glasova), 14% (oko 4 miliona glasova) i 18.3% (oko 6 miliona glasova). Rezultati izbora iz 2002. doveli su do "krize zastupljenosti", budući da 45.3% glasova, – odnosno oko 14.5 miliona glasova – nije uzeto u obzir i nisu se ogledali u sastavu parlamenta.

83. Podnositelji predstavke su ustvrdili da bi Sud trebao uzeti u obzir sljedeće faktore: prvo, ključnu ulogu pluralizma kao stuba demokratije i, shodno tome, važnost političkih stranaka, naročito onih koje nastoje osigurati da se glas određenog regiona zemlje čuje u parlamentu; drugo, činjenicu da je izborni prag koji se koristi u Turskoj najviši među svim zemljama članicama Vijeća Evrope i, budući da nije bilo nikakvih korektivnih mjera, činjenicu da je taj prag onemogućio izražavanje određenih društvenih grupa; treće, i posljednje, posebnu situaciju u Turskoj i efekte izbornog praga u praksi, konkretno nemogućnosti stranke koja ima sjedište u jednoj regiji da bude zastupljena u Narodnoj skupštini. Ukoliko se ovi faktori ne uzmu u razmatranje, pravo na slobodne izbore će biti prepušteno samovoljnom tumačenju pojedinačnih zemlja članica, koje upravo tu činjenicu mogu iskoristiti da opravdaju i izborne pragove veće od 10%.

84. Podnositelji predstavke su također ustvrdili da prag od 10% nije u skladu sa zajedničkim evropskim standardom. Nacionalni prag koji je usvojen u Turskoj je najviši prag u Evropi, ili možda čak i u svijetu. Da se taj prag primjenjivao u drugim zemljama, mnoge dobro ustanovljene stranke više ne bi učestvovala u vlasti; to bi se desilo, na primjer, Slobodnim demokratama u Njemačkoj, strankama centra i kršćanskim strankama u Skandinaviji, Zelenima u Holandiji, te strankama lijevog centra i desnice u Italiji. U većini zemlja koje su se opredijelile za uvođenje praga, on iznosi 5% (2001. prosječni prag u Centralnoj i Istočnoj Evropi je bio 4.25%). Čak ni zemlje koje su se suočile sa ozbiljnim problemom u pogledu integracije i

koje su morale stabilizirati stranačku zastupljenost, s obzirom na postojanje nezavisnih kandidata ili veoma malih stranaka, nisu smatrale prikladnim uvesti duplo veći izborni prag. Podnositelji predstavke su istakli kao primjer, da je na izborima 2002. izborni prag bio 5%, osam stranaka (od ukupno 18 koje su se kandidirale), među kojima i DEHAP, osvojilo bi zastupnička mjesta u turskom parlamentu, umjesto samo dvije glavne nacionalne stranke.

85. Argument da su podnositelji predstavke ili drugi članovi njihove stranke mogli učestvovati na izborima kao nezavisni kandidati – što je jedan od glavnih argumenata Vlade i argument na kojem je Vijeće temeljilo svoju odluku – zanemaruje ulogu stranaka u kontekstu političkog sistema. Ni nezavisna kandidatura niti formiranje alijansi ne mogu zamijeniti nezavisne političke stranke, koje imaju ključnu ulogu kao temeljni elementi demokratije. Bilo je očigledno da se kandidati, koji su se kandidirali u svoje ime i koji su mogli računati samo na svoje ograničene, lične i finansijske resurse, nisu mogli natjecati sa strankama koje su imale značajnu logističke i finansijske resurse.

86. Štaviše, u Turskoj su nezavisni kandidati izloženi brojnim nepovoljnim ograničenjima i uvjetima. Na primjer, imena nezavisnih kandidata nisu odštampana na glasačkim listićima koji se distribuiraju u pograničnim područjima, što znači da osobe koje uđu na teritoriju Turske sa namjerom da glasaju u pograničnim biračkim mjestima ne mogu glasati za nezavisne kandidate, čime se značajno smanjuju šanse takvih kandidata da budu izabrani. Nemogućnost nezavisnih kandidata da učestvuju u izbornim emisijama, iako sve političke stranke imaju izričito pravo na medijski prostor na radiju i televiziji, također predstavlja ozbiljan nedostatak (vidi stav 39 gore). Na kraju, prvo birača da izaberu, slobodno i jednako, da ih predstavljaju stranke – a ne nezavisni kandidati, na primjer - i pravo svih stranaka da se natječu, ravnopravno, bitni su principi u smislu člana 3 Protokola br. 1.

87. Što se tiče mogućnosti formiranja koalicije sa drugim političkim strankama u cilju prelaska praga od 10%, podnositelji predstavke su naglasili da član 16 Zakona br. 2839 sprječava stranke da predstave zajedničke liste i učestvuju u parlamentarnim izborima kroz formiranje savršeno zakonitih koalicija. Nadalje, ustvrdili su da je politička klima, koju je obilježilo jačanje nacionalizma, onemogućila formiranje takvih alijansi.

88. Podnositelji predstavke su dodatno pojasnili da, prema članu 36 Zakona o političkim strankama, politička stranka koja nema sjedište u zemlji ne može kandidirati svoje kandidate za izbore (vidi stav 36 gore). Štaviše, prema istom zakonu, zabranjeno je formirati političku stranku na temelju određene etničke grupe ili regije (vidi stav 37 gore). Ovo pravilo se ogleda u prevladavajućoj službenoj ideologiji u Turskoj. Apsolutno odbacivanje regionalnih stranaka očigledno predstavlja ozbiljnu povredu načela koje je Sud ranije naveo, odnosno načela da “nema demokratije bez

pluralizma”. U obzir je trebalo uzeti i ogromnu, multikulturalnu prirodu turskog društva, a podnositelji predstavke i njihove stranke su bili kažnjeni jer su, iako su tražili podršku u čitavoj zemlji braneći nacionalne politike, uglavnom dobili podršku određenog segmenta populacije.

89. U podnescima podnositelja predstavke se navodi da je jedan od glavnih ciljeva demokratije, koja se temelji na sistemu izabranih stranaka, da osigura da političke stranke, čije biračko tijelo je u cijelosti ili uglavnom smješteno u određenom regionu može djelovati i biti birano slobodno, bez ograničenja, i da birači koji su glasali za njih mogu biti zastupljeni na ravnopravnoj osnovi. Ako se to načelo primjenjuje, onda je jasno da nemogućnost DEHAP-a da uđe u parlament nakon što je osvojio preko 45% (oko dva miliona glasova) glasova u jugoistočnoj Turskoj, predstavlja značajno izobličenu zastupljenost. Osim toga, obavezu djelovanja na državnom nivou treba posmatrati u kontekstu političke kulture, koja je sistematski ignorirala raspravu o “kurdskom pitanju”, jasno blokirajući slobodu izražavanja volje velikog dijela populacije u jugoistočnoj Turskoj, kršeći time utemeljenu sudsku praksu Suda. Prema tome, slobodno izražavanje volje većine biračkog tijela u dotičnoj regiji je bilo namjerno spriječeno.

90. Konkretnije, podnositelji predstavke su tvrdili da zbog primjene izbornog praga na parlamentarnim izborima 2002. godine DEHAP, koji je poznat po intresovanju i zalaganju za kurdsko pitanje, nije osvojio ni jedno zastupničko mjesto u parlamentu iako je ostvario veoma visoke rezultate u brojnim izbornim jedinicama. Po njihovom mišljenju, ne može se smatrati da su parlamentarni izbori od 22. jula 2007. riješili problem, iako je DTP, nasljednik DEHAP, predstavio nezavisne kandidate. Činjenica da su političke stranke koje uživaju podršku nastupile sa nezavisnim kandidatima je već sama po sebi hendikep.

91. Stoga, po mišljenju podnositelja predstavke, činjenica da oni nisu bili izabrani u Narodnu skupštinu zbog nacionalnog praga od 10%, na izborima 3. novembra 2002. na kojima je DEHAP-ova lista – na kojoj su i oni bili – dobila 45.95% glasova u izornoj jedinici Şırnak, nespojiva je sa članom 3 Protokola br. 1. Tvrdili su da je pretjerano visok prag suprotan cilju i svrsi ove odredbe, koja jamči pravo na slobodu izražavanja mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela. Lišavanjem jednog cijelog segmenta stanovništva mogućnosti da jednog dana budu zastupljeni u parlamentu od stranke koja izražava njihovo mišljenje, nacionalni izborni prag je ukinuo samu bit tog prava. Tako ozbiljno i sistematsko mijesanje u prava čitave jedne grupe, ma kako jedinstven izborni sistem bio među svim evropskim izbornim sistemima, ne može se opravdati poljem slobodne procjene koje je dato državama, i stoga očigledno predstavlja povredu Konvencije.

2. Vlada

92. Vlada je zatražila od Velikog vijeća da potvrdi nalaz Vijeća da nije bilo povrede člana 3 Protokola br. 1.

93. Ustvrdili su da je prag od 10% izračunat da bi se osigurala politička stabilnost u državi sprečavanjem prekomjerne fragmentiranosti sastava parlamenta, te da bi se ojačala demokratija i političke stranke kroz ohrabrivanje stranaka da predlažu politike koje će biti, manje-više, općeprihvaćene u čitavoj zemlji. Prag nije narušio temeljna načela demokratije kao što je pluralizam. Naprotiv, omogućavajući izbor nezavisnih kandidata, na način da su oni izuzeti iz praga od 10%, stvoren je prostor da pluralizam duboko usadi svoje korijene u društvu. S tim u vezi, Vlada naglašava da je između 1961. i 1980., kada Turska nije primjenjivala izborni prag, u devetnaest godina bilo dvadeset promjena vlasti, dok je u periodu između 1983. i 2007., kada je prag od 10% bio na snazi, u toku sedam izbora bilo tri koalicijske i tri jednostranačke vlade. Ove brojke pokazuju da je izborni prag imao pozitivne učinke na državnu stabilnost.

94. Vlada je nadalje tvrdila da se odbijanje stranaka da predlože politike koje bi bile, manje-više općeprihvaćene u cijeloj zemlji i izoliranje od ostatka zemlje kroz predstavljanje samo jedne regije ili nekog posebnog biračkog tijela ne može smatrati usklađenim sa unitarnom strukturom države. U tom pogledu, Turska nije sama. Presuda u predmetu *Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije* pokazuje da čak i u Belgiji, gdje postoje jezičke grupe, parlamentarni zastupnici i senatori predstavljaju belgijski narod. Isto tako, član 80 Ustava Turske propisuje da zastupnici u parlamentu predstavljaju društvo u cjelini.

95. Vlada je smatrala da je prag bio srazmjerna mjera, koja uglavnom bila u okviru polja slobodne procjene. Tvrdili su naročito, a što je i potvrđeno na izborima 22. jula 2007., da su podnositelji predstavke mogli biti izabrani na izborima 3. novembra 2002. Da su se natjecali kao nezavisni kandidati ili da je DEHAP formirao izbornu koaliciju sa jednom ili više većih stranaka.

96. U tom smislu, Vlada je navela da su rezultati parlamentarnih izbora od 22. jula 2007. potvrdili nalaze Vijeća predočene u presudi od 30. januara 2007. Članovi DTP-a – stranke koja je, prema navodima podnositelja predstavke, zamijenila stranku kojoj su oni pripadali – natjecali su se kao nezavisni kandidati na izborima 2007. i lako su bili izabrani jer kao nezavisni kandidati nisi bili obavezani pragom od 10%. Nekoliko dana nakon njihovog izbora, ponovo su se pridružili DTP-u i formirali parlamentarnu grupu (vidi stav 25 gore). Shvativši da ne mogu preći prag od 10% na izborima 2007., DTP je pozvao svoje članove da nastupe kao nezavisni kandidati i tako su uspjeli osvojiti dvadeset zastupničkih mjesta u parlamentu. Važno je napomenuti da je ukupan broj glasova koji su osvojili nezavisni kandidati DTP-a predstavljao samo 2,4% ukupnih glasova na državnom nivou, što znači da DTP ne bi dostigao ni prag od 5%, koji, po

mišljenju podnositelja predstavke, predstavlja izraz “zajedničke demokratske političke tradicije” evropskih zemalja. Da je prag bio niži – recimo 2% - DTP, sa 2.04% osvojenih glasova, osvojio bi samo jedno zastupničko. Osvojivši 20 zastupničkih mjesta, ili 3,6% ukupnih zastupničkih mjesta u Velikoj narodnoj skupštini, DTP je uspio maksimalno povećati svoju zastupljenost u parlamentu.

97. Štaviše, političke stranke mogu saradivati pod parolom veće stranke, čak iako je formiranje zajedničkih listi zabranjeno članom 16 Zakona br. 2839 o izboru zastupnika u parlament. DSP, na primjer, stranka koja je bila članica vladajuće koalicije od 1999. do 2002., nije bila u stanju preći prag od 10% na izborima 2002. godine. Prema tome, prije izbora 2007., saradivala je sa CHP-om, svojim rivalom, i na taj način je uspjela osvojiti trinaest mjesta na listi te stranke. Izabrani zastupnici su potom napustili CHP i ponovo se pridružili svojoj izvornoj stranci, DSP-u. Na izborima 1991. godine, HEP, stranka koja je bila prvi avatar grupe koja je u konačnici postala stranka podnositelja predstavke, također je uspjela isposlovati izbor nekih svojih kandidata kroz listu druge stranke.

98. Ove dvije mogućnosti, koje su već oprobane u praksi na izborima 2007. godine – nastupanje u svojstvu nezavisnog kandidata ili saradnja sa drugom strankom u smislu biranja sa njihovih listi – konkretni su primjeri postojećih korektivnih mehanizama. Pribjegavanjem ovim korektivima na posljednjim izborima, za 85% od ukupnog biračkog tijela omogućena je neka vrsta zastupljenosti u parlamentu. Vlada je tvrdila, da su ove opcije korištene na izborima 2002. godine i rezultati bi bili slični.

99. U svom zahtjevu za upućivanje podnositelji predstavke su ustvrdili da je prag od 10% zadržan na izborima 2002. i 2007. godine sa ciljem da se njihova politička stranka, kao i njen nasljednik DTP, isključe iz parlamenta. Međutim, rezultati izbora 2007. godine su pokazali da je ova tvrdnja neutemeljena. DTP je imao parlamentarnu grupu od dvadeset zastupnika, i u tom smislu njihovo učešće na narednim izborima je zajamčeno temeljem člana 36 Zakona br. 2820 o političkim strankama, čak iako ne ispune uvjet nacionalnog ustanovljavanja. Član 36 propisuje da političke stranke koje imaju parlamentarnu grupu mogu učestvovati na narednim izborima čak iako nisu ispunile uvjet ustanovljenja na državnom nivou.

100. Vlada je odbacila argument podnositelja predstavke da je presudom Vijeća od 30. januara 2007. državama dozvoljeno da podignu izborni prag u skladu sa rezultatima javnog mnijenja. U obrazloženju Vijeća jasno stoji da su u obzir uzete postojeće alternative nametanju izbornog praga kao i analiza, koju je Ustavni sud proveo temeljem načela “pravične zastupljenosti” i “državne stabilnosti”, koja se uzajamno nadopunjuju. U svjetlu postojećih alternativa, Vijeće je također smatralo da slobodno izražavanje mišljenja naroda nije bilo narušeno i da Vlada nije prekoračila svoje polje slobodne procjene. Rezultati izbora 2007. godine jasno su potvrdili nalaze iznesene u presudi Vijeća.

101. Što se tiče rezultata izborne ankete iz 2007. godine, budući da je 85% svih birača sada zastupljeno u parlamentu, Vlada je smatrala da je načelo pravične zastupljenosti u zadovoljavajućoj mjeri ispoštovano. Nadalje, u manjim pokrajinama, naročito onim gdje se natjecala većina nezavisnih kandidata DTP-a na izborima 22. jula 2007., šanse da budu izabrani bile su veće nego u većim pokrajinama ili izbornim jedinicama. Na primjer, da bi bio izabran u prvoj izbornoj jedinici u Istambulu kandidat mora osvojiti oko 111,750 glasova, dok u pokrajini Hakkari (jugoistok Turske) treba 34,000. Raspodjela zastupničkih mjesta između pokrajina očigledno je povoljnija za manje pokrajine, što je omogućilo da se osigura poštivanje načela pravične zastupljenosti.

102. U zaključku, Vlada je ustvrdila da, tamo gdje slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela nije opstruirano, pitanje uređenje izbornog sistema i sistema političke zastupljenosti države članice Konvencije pada izvan opsega člana 3 Protokola br. 1. Prag od 10%, koji se primjenjuje na političke stranke na parlamentarnim izborima, nije spriječio narod da slobodno izrazi svoje mišljenje pri izboru svojih zastupnika u parlament. To je i dokazano na izborima održanim 22. jula 2007. Zaključci presude Vijeća od 30. januara 2007., stoga, su tačni. Vijeće nije odstupilo of sudske prakse Suda niti je dalo novo tumačenje člana 3 Protokola br. 1.

C. Izjašnjenja treće strane umješača

103. Nevladina organizacija, Međunarodna grupa za prava manjina, složila se sa podnositeljima predstavke. Naveli su da je prag od 10% navjeći nacionalni prag u Evropi. Uveden je bez ikakvih popratnih, korektivnih mjera koje bi mogle ispraviti probleme koje taj prag prouzrokuje. S obzirom na prag, za stranke koje djeluju na regionalnoj osnovi apsolutno je nemoguće da budu zastupljene u parlamentu. U kontekstu Turske, preciznije rečeno, to znači da ni jedna kurdska stranka ne može ući u parlament, iako u svojim regijama te stranke redovno ostvaruju rezultate slične onima koji su ostvarili podnositelji predstavke 2002. godine (45% glasova). Jasno je da su sve mjere koje je Vlada poduzela, a naročito nametanje praga od 10%, bile rezultat namjernog političkog isključivanja. Štaviše, čak i da politika nije bila namjerna, efekti bi ipak bili isti.

104. Osim toga, prekomjerno visok prag u suprotnosti je sa ciljem i svrhom člana 3 Protokola br. 1, koji jamči pravo slobodnog izražavanja mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela. Lišavanjem jednog cijelog segmenta stanovništva mogućnosti da jednog dana budu zastupljeni u parlamentu od stranke koja izražava njihovo mišljenje, nacionalni izborni prag je ukinuo samu bit tog prava. Tako ozbiljno i sistematsko zadiranje u prava čitave jedne grupe, ma kako jedinstven izborni sistem bio među svim evropskim izbornim sistemima, ne može se opravdati poljem slobodne

procjene koje je dato državama, i stoga očigledno predstavlja povredu Konvencije.

D. Ocjena Suda

1. Opća načela utemeljena sudskom praksom institucija Konvencije

(a) Kriteriji koje je Sud primjenjivao u odnosu na član 3 Protokola br. 1

105. Sud ističe, u prvom redu, da član 3 Protokola br. 1 čuva karakteristično načelo učinkovite demokratije, i da je, stoga, suštinski bitan u sistemu Konvencije (vidi *Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije*, presuda od 2. marta 1987., serija A br. 113, stav 47). Demokratiju čini fundamentalni element “evropskog javnog reda”, i prava zajamčena članom 3 Protokola br. 1 suštinski su važna za uspostavljanje i održavanje temelja učinkovite i svrsishodne demokratije koja se rukovodi vladavinom prava (vidi, najnoviji i među ostalim izvorima, *Ždanoka protiv Latvije* [GC], br. 58278/00, stavovi 98 i 103, ECHR 2006-IV).

106. Sud često naglašava ulogu države kao krajnjeg garantora pluralizma i navodi da je kod obavljanja te uloge država obavezna donijeti pozitivne mjere i “organizirati” demokratske izbore “pod uvjetima koji će osigurati slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela” (vidi *Mathieu-Mohin i Clerfayt*, citiran gore, stav 54; vidi, također, *mutatis mutandis, Informationsverein Lentia i drugi protiv Austrije*, presuda od 24. novembra 1993., serija A br. 276, stav 38).

107. Slobodni izbori i sloboda izražavanja, a naročito sloboda političke debate, čini temelje svake demokratije (vidi *Mathieu-Mohin i Clerfayt*, citiran gore, p. 22, stav 47, i *Lingens protiv Austrije*, presuda od 8. jula 1986., serija A br. 103, stavovi 41 i 42). “Slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnog tijela” pitanje je na koje utiče i član 11 Konvencije, koji jamči slobodu udruživanja, a time posredno i slobodu političkih partija, koje predstavljaju vid udruživanja koji je suštinski bitan za pravilno funkcioniranje demokratije. Izražavanje mišljenja naroda nezamislivo je bez pomoći većeg broja političkih stranaka, koje predstavljaju određene struje prisutne među stanovništvom u zemlji. Odražavajući te struje unutar političkih institucija, ali, zahvaljujući medijima, i u svim sferama društvenog života, one daju nezamjenjiv doprinos političkoj debati koja je u samom središtu koncepta demokratskog društva (vidi *Lingens*, citiran gore, str. 26, stav 42; *Castells protiv Španije*, presuda od 23. aprila 1992., serija A br. 236, str. 23, stav 43; i *Ujedinjena komunistička partija Turske i drugi protiv Turske*, presuda od 30. januara 1998., *Izveštaji* 1998-I, stav 44).

108. Kao što je Komisija u više navrata primijetila, riječi “slobodno izražavanje mišljenja naroda” znače da se izbori ne mogu provoditi pod bilo kakvim pritiskom u smislu izbora jednog ili više kandidata, i da se na birače ne smije vršiti nikakav neprimjeren uticaj u smislu glasanja za jednu ili drugu stranku (vidi *X. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 7140/75, Odluka Komisije od 8. oktobra 1976., DR 7, str. 96). Prema tome, na glasače se ne smije vršiti nikakav oblik prisile u pogledu njihovog izbora kandidata ili stranke. Riječ “izbor” znači da se različitim političkim strankama mora osigurati razumna prilika da predstave svoje kandidate na izborima (ibid.; vidi također *X. protiv Islanda*, br. 8941/80, Odluka Komisije od 8. decembra 1981., DR 27, str. 156).

109. što se tiče općeg tumačenja člana 3 Protokola br. 1, Sud je u svojoj sudskoj praksi postavio sljedeća glavna načela (vidi, između ostalih izvora, *Mathieu-Mohin i Clerfayt*, citiran gore, str. 22 i 23, stavovi 46-51; *Ždanoka*, citiran gore, stav 115; *Podkolzina protiv Latvija*, br. 46726/99, stav 33, ECHR 2002-II; i *Hirst protiv Ujedinjenog Kraljevstva (br. 2)* [GC], br. 74025/01, stav 61, ECHR 2005-IX):

(i) Član 3 Protokola br. 1 na prvi pogled se čini drugačijim od ostalih odredbi Konvencije i njezinih protokola, koji jamče prava, jer je formuliran kao obaveza nametnuta visokim ugovornim stranama da održe izbore koji će omogućiti slobodno izražavanje mišljenja naroda a ne kao neko posebno pravo ili sloboda. Međutim, uzimajući u obzir *pripremne radove* člana 3 Protokola i način na koji je odredba tumačena u kontekstu Konvencije u cjelini, Sud je utvrdio da član 3 Protokola br. 1 jamči individualna prava, uključujući i pravo na glasanje i kandidiranje na izborima (vidi *Mathieu-Mohin i Clerfayt*, citiran gore).

(ii) Prava sadržana u članu 3 Protokola br. 1 nisu apsolutna. Ostavljen je prostor za “implicitna ograničenja”, i zemljama ugovornicama se mora dati široko polje slobodne procjene u ovoj oblasti. (vidi, između ostalih izvora, *Matthews protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], br. 24833/94, stav 63, ECHR 1999-I, i *Labita protiv Italije* [GC], br. 26772/95, stav 201, ECHR 2000-IV).

(iii) Koncept “implicitnih ograničenja” prema članu 3 Protokola br. 1 veoma je važan za ocjenjivanje važnosti ciljeva koji se nastoje postići ograničavanjem prava zajamčenih ovom odredbom. Budući da član 3 nije ograničen konkretnom listom “legitimnih ciljeva” kao što je to slučaj sa članovima 8-10, zemlje ugovornice su, stoga, slobodne, kod opravdavanja nametnutog ograničenja, pozvati se na cilj koji nije sadržan na toj listi, pod uvjetom da se dokaže da je taj cilj, u konkretnim okolnostima predmeta, u skladu sa vladavinom prava i općim ciljevima Konvencije. To također znači da Sud ne primjenjuje tradicionalne testove “nužnosti” ili “hitne društvene potrebe”, koji se koriste u kontekstu članova 8-11. Kod ispitivanja usklađenosti sa članom 3 Protokola br. 1, Sud se, uglavnom, fokusirao na

dva kriterija: da li je bilo proizvoljnosti ili neproporcionalnosti, i da li je ograničenje uticalo na slobodno izražavanje mišljenja naroda.

(iv) Međutim, na Sudu je da utvrdi, u krajnjoj nuždi, da li su ispoštovani uvjeti člana 3 Protokola br. 1. Sud se mora uvjeriti da ograničenja ne umanjuju ova prava u tolikoj mjeri da ugrožavaju njihovu bit i da ih ne lišavaju učinkovitosti, odnosno da su nametnuta radi ostvarivanja legitimnog cilja i da primijenjene mjere nisu nesrazmjerne tom cilju (vidi *Mathieu-Mohin i Clerfayt*, citiran gore, stav 52). Konkretno, nikakvo ograničenje ne smije osujetiti slobodno izražavanje naroda pri izboru zakonodavnih tijela – drugim riječima, ona moraju odražavati, odnosno ne smiju biti u suprotnosti nastojanju da se održi integritet i učinkovitost izbornog postupka čiji je cilj utvrđivanje volje naroda kroz univerzalno biračko pravo (vidi *Hirst (br. 2)*, citiran gore, stav 62; *Hilbe protiv Lihtenštajna* (dec.), br. 31981/96, ECHR 1999-VI, i *Melnychenko protiv Ukrajine*, br. 17707/02, stav 56, ECHR 2004-X). Svako odstupanje od načela univerzalnog biračkog prava nosi rizik od podrivanja demokratske valjanosti tako izabranog zakonodavnog tijela, kao i zakona koje to tijelo usvaja (vidi *Hirst (br. 2)*, citiran gore, stav 62).

(v) Što se tiče prava na kandidiranje na izborima, odnosno tzv. “pasivnog” aspekta prava zajamčenih članom 3 Protokola br. 1, Sud je bio mnogo oprezniji kod ocjenjivanja ograničenja u tom kontekstu nego kad je bio pozvan da ispita ograničenja na pravo glasa, odnosno tzv. “aktivnog” elementa prava zajamčenih članom 3 Protokola br. 1. U presudi u predmetu *Melnychenko* citiranoj gore (stav 57), Sud je primijetio da su uvjeti za podobnost za kandidiranje na izborima za parlament mnogo strožiji od uvjeta za podobnost za glasanje. U tom smislu, Sud je zauzeo stav da, iako države, u teoriji, imaju široko polje slobodne procjene kod utvrđivanja uvjeta podobnosti, načelo koje kaže da prava moraju biti djelotvorna zahtijeva da postupak ocjene podobnosti sadrži dovoljne mjere zaštite protiv proizvoljnih odluka (ibid. stav 59; vidi također *mutatis mutandis*, *Podkolzina*, citiran gore, stav 35).

(vi) Isto tako, Sud je presudio da, nakon što su želje naroda slobodno i na demokratski način izražene, nikakve naknadne izmjenjene organizacije izbornog sistema ne mogu taj izbor dovesti u pitanje, osim ako ne postoje uvjerljivi razlozi bitni za demokratski poredak (vidi *Lykourazos protiv Grčke*, br. 33554/03, stav 52, ECHR 2006-VIII).

(b) Izborni sistemi i pragovi

110. Sud je ponovo naglasio da države ugovornice imaju veoma široko polje slobodne ocjene u pogledu utvrđivanja vrste glasačkih listića kroz koje će se realizirati sloboda izražavanja mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela. U to smislu, član 3 Protokola br. 1 propisuje samo “slobodne” izbore koji se održavaju u “primjerenim vremenskim razmacima”, “tajnim glasanjem” i “pod uvjetima koji osiguravaju slobodno

izražavanje mišljenja naroda”. Uz tu rezervu, on ne nameće nikakvu “obavezu uvođenja specifičnog sistema” kao što je proporcionalna zastupljenost ili većinsko glasanje sa jednim ili da glasačka listića (vidi *Mathieu-Mohin i Clerfayt*, citiran gore, stav 54).

111. Pravila u ovoj oblasti variraju zavisno od historijskih i političkih faktora specifičnih za svaku pojedinačnu zemlju; Širok spektar situacija predviđenih izbornim zakonima brojnih zemalja članica Vijeća Evrope pokazuju raznolikost mogućih opcija. U kontekstu primjene člana 3 Protokola, svaki izborni zakon treba ocjenjivati u svjetlu političkog razvoja dotične zemlje, jer karakteristike koje su u kontekstu jednog sistema neprihvatljive mogu biti opravdane u kontekstu drugog (vidi *Py protiv Francuske*, br. 66289/01, stav 46, ECHR 2005-I (izvodi)), sve dok izabrani sistem osigurava “slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnog tijela.”

112. Štaviše, ne treba zaboraviti da se izbornim sistemima nastoje ostvariti ciljevi koji jedva da su uzajamno kompatibilni: s jedne strane trebaju odražavati, što vjerodostojnije, mišljenje javnosti, a s druge strane kanalisati političke struje na način da se dođe do dovoljno jasne i koherentne političke volje. Član 3 Protokola br. 1 ne podrazumijeva da svi glasovi moraju biti neophodno iste težine glede ishoda izbora niti da svi kandidati moraju imati jednake izgleda za pobjedu. Dakle, ni jedan izborni sistem ne može eliminirati “izgubljene glasove” (vidi *Mathieu-Mohin i Clerfayt*, citiran gore, stav 54).

113. Što se tiče visine izbornih pragova, valja napomenuti da je u predmetu *Silvius Magnago i Südtiroler Volkspartei protiv Italije* (br. 25035/94, Odluka Komisije od 15. aprila 1996., DR 85-A, str. 116), čije činjenice najbliže slične okolnostima ovog konkretnog predmeta, Komisija izrazila mišljenje da su prag “od 4% za izbor preostalih 25% zastupnika u Zastupničkom domu”, pa čak i “sistem koji postavlja relativno visok prag” stvari koje su u domeni širokog polja slobodne procjene dotične zemlje. Komisija je u nastavku navela da slični pragovi postoje u drugim evropskim pravnim sistemima (vidi *Etienne Tête protiv Francuske*, br. 11123/84, Odluka Komisije od 9. decembra 1987., DR 54, str. 68, koji se odnosi na prag od 5% za raspodjelu mjesta na izborima za Evropski parlament). Na koncu, Komisija je smatrala da je namjera izbornih pragova da promovira pojavu dovoljno reprezentativnih struja.

114. U predmetu *Federación nacionalista Canaria protiv Španije* ((dec.), br. 56618/00, ECHR 2001-VI) Sud je ispitivao pragove koji su bili sastavnim dijelom sistema proporcionalne zastupljenosti koji se koristio u Autonomnoj Zajednici Kanarskih Otoka. Postojala su dva uvjeta koja su postavljena kao alternativa: kandidat je morao ostvariti ili najmanje 30% važećih glasova u jednoj biračkoj jedinici ili najmanje 6% važećih glasova u Autonomnoj Zajednici u cjelini. Sud je primijetio da takav jedan sistem, “ne samo da ne ometa izborne kandidate kao što su oni koji nastupaju u okviru

federacije, već manjim političkim grupama osigurava (i osiguravala je) određeni dio zaštite.”

115. Na koncu, u skorijoj odluci koja se ticala *inter alia* praga od 5% koji se primjenjivao na parlamentarne izbore (*Partija “Jaunie Demokrāti” i Partija “Mūsu Zeme” protiv Latvije* (dec.), br. 10547/07 i 34049/07, 29. novembar 2007.), Sud je smatrao da se za taj prag ne može reći da je protivan zahtjevima člana 3 Protokola br. 1 jer je isti u dovoljnoj mjeri poticao dovoljno reprezentativne političke struje i omogućio izbjegavanje prekomjerne fragmentacije parlamenta.

2. Primjena gore navedenih načela na predmetni slučaj

116. U ovom predmetu Sud opaža da su se podnositelji predstavke žalili na povredu člana 3 Protokola br. 1 temeljem činjenice da nisu izabrani u Narodnu skupštinu na parlamentarnim izborima 3. novembra 2002. uprkos činjenici da je DEHAP, stranka na čijoj listu su bili, osvojila 45.95% glasova u izbornoj jedinici Širnak. Objasnili su da njihova stranka, koja je osvojila 6.22% glasova na državnoj razini, nije uspjela dosegnuti izborni prag od 10% i da im je zbog toga uskraćena zastupljenost u parlamentu.

117. Sud primjećuje da je predmetni državni prag utvrđen zakonom, u članu 33 Zakona br. 2839, i da određuje kako će se zastupnička mjesta u parlamentu podijeliti na nacionalnoj razini između različitih listi i različitih kandidata. Jasno je da se isti miješa u izborna prava podnositelja predstavke koja su zajamčena članom 3 Protokola br. 1, ali to nije predmet spora strana u postupku.

118. U svjetlu gore navedenih načela, Sud prvo mora provjeriti da li mjera koja je predmetom žalbe, a čiju predvidljivost nije osporavala ni jedna strana, služi legitimnom cilju. Zatim, mora utvrditi da li je bila prisutna ikakva proizvoljnost i da li je postojao razuman odnos proporcionalnosti između korištenih sredstava i cilja ka kojem se težilo. Primjenom ova dva kriterija, nastojeće utvrditi da li je predmetno ograničenje umanjilo samu suštinu prava ljudi na slobodno izražavanje u kontekstu člana 3 Protokola br. 1.

(a) Legitimni cilj

119. Sud primjećuje da, za razliku od drugih odredbi Konvencije, član 3 Protokola br. 1 ne određuje niti ograničava ciljeve zbog kojih ograničenja mogu biti nametnuta. Prema tome, spektar tih ciljeva može veoma širok, sve dok su ti ciljevi, u okolnostima konkretnog slučaja, u skladu sa načelom vladavine prava i općim ciljevima Konvencije.

120. Prema navodima podnositelja predstavke, nametanje praga nije služilo legitimnom cilju, obzirom da je spriječio veliki dio stanovništva da izrazi svoj izbor zastupnika u parlamentu. Vlada je odbacila ovaj argument, tvrdeći da je svrha praga da se izbjegne prekomjerna fragmentacija parlamenta i da se time osnaži stabilnost vlade.

121. Što se tiče izbornih sistema, zadatak Suda je da utvrdi da li su pravila kojima se rukovode parlamentarni izbori uticala na isključivanje nekih osoba ili grupa osoba iz sudjelovanja u političkom životu zemlje (vidi *Aziz protiv Kipra*, br. 69949/01, stav 28, ECHR 2004-V) i da li se razlike, koje je kreirao određeni izborni sistem, mogu smatrati proizvoljnim ili uvrjedljivim ili da li sistem ima tendenciju da favorizira jednu političku stranku ili kandidata, dajući im prednost na uštrb drugih (vidi *X. protiv Islanda*, citiran gore).

122. Sud prihvata da visoki izborni pragovi mogu lišiti dio biračkog tijela zastupljenosti. Međutim, sama ta okolnost nije odlučujuća. Takvi pragovi mogu djelovati kao nužna korektivna prilagodba proporcionalnog sistema, za koji se oduvijek smatralo da dozvoljava slobodno izražavanje mišljenja naroda, iako u slučaju visokih pragova to može ići na štetu manjih stranaka (vidi, *mutatis mutandis*, *Liberalna stranka, g-đa R. i g-din P. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 8765/79, Odluka Komisije od 18. decembra 1980., DR 21, str. 225)

123. U Turskoj, prag od 10% je opće pravilo koje se primjenjuje, bez razlike, na kandidate svih političkih partija bez obzira u kojoj izbornoj jedinici se natječu. Od 1983., kada je ovaj prag uveden, mnoge stranke sa vrlo raznolikim političkim strujama nisu bile osvojiti ni jedno zastupničko mjesto u Parlamentu jer nisu uspjele dostići ovaj prag. Izbori 3. novembra 2002. to ilustriraju. Pored DEHAP-a, stranke podnositelja predstave, ni mnoge druge stranke, a naročito DYP, MHP, GP i ANAP (koje su osvojile redom 9.54%, 8.36%, 7.25% i 5.13% glasova), nisu uspjele osvojiti mjesta u parlamentu (vidi stav 18 gore). Na izborima 1991. i 2007. određeni broj kandidata koji slijede iste političke struje kao i DEHAP uspjele su osvojiti zastupnička mjesta, bilo preko drugih političkih stranaka ili u svojstvu nezavisnih kandidata (vidi stavove 15 i 25 gore).

124. Osim toga, turski izborni sistem, poput izbornih sistema u drugim zemljama članicama, počiva na kontekstu unitarne države. Temeljem člana 80 Ustava, zastupnici u parlamentu predstavljaju "cijelu naciju", a ne "regije ili osobe koje su ih izabrale" (vidi stav 29 gore); upravo zbog unitarne prirode turske države. Svaku pokrajinu u parlamentu zastupa barem jedan zastupnik. Preostala mjesta se dijele prema broju stanovnika, čime se, dakle, osigurava zastupljenost čitave teritorije države (vidi stav 32 gore). To je rezultat izbora zakonodavnog tijela, koji odražava ustavnu strukturu države i koji je utemeljen na političkim i institucionalnim kriterijima. Kao takav, on nije u suprotnosti sa članom 3 Protokola br. 1, koji, u načelu, ne nameće državama ugovornicama obavezu da donesu izborni sistem koji će jamčiti parlamentarnu zastupljenost strankama koje su suštinski regionalno bazirane bez obzira na broj osvojenih glasova u drugim dijelovima zemlje. S druge strane, problem može nastati ukoliko je relevantno zakonodavstvo sklono da takvim strankama uskrati zastupljenost u parlamentu (vidi stav 121 gore).

125. Na koncu, institucije Konvencije su općenito prihvatile da se izborni pragovi uglavnom koriste da promoviraju dovoljno zastupljene političke struje u zemlji (vidi *Silvius Magnago i Südtiroler Volkspartei*, citiran gore, i *Etienne Tête*, citiran gore; vidi također, u istom smislu, *Partija "Jaunie Demokrāti"* i *Partija "Mūsu Zeme"*, citiran gore). Shodno tome, Sud se slaže sa nalazima Vijeća da je sporno miješanje imalo legitimni cilj, tj. izbjegavanje prekomjernog fragmentiranja parlamenta, a time i jačanja državne stabilnosti.

(b) Proporcionalnost

126. Pozivajući se na presudu Ustavnog suda od 18. novembra 1995., Vijeće je smatralo da, iako je izborni prag visok, to ne izlazi iz okvira polja slobodne procjene državnih vlasti u ovom pitanju, jer kao takav nije mogao ometati pojavu političkih alternativa unutar društva. Podnositelji predstavke su osporavali zaključak Vijeća, dok je Vlada je tražila od Suda da ga potvrdi.

127. Sud primjećuje da je nacionalni izborni prag od 10% koji se primjenjuje u Turskoj najviši izborni prag u Evropi (vidi stav 64 gore). Da bi se uvjerio da nije nesrazmjernan, Sud će, stoga, prvo, procijeniti razinu ovog praga u odnosu na pragove koji se primjenjuju u drugim evropskim zemljama. Potom će ispitati korektive i druge zaštitne mjere koje se odnose na njega.

i. Elementi usporednog prava

128. Podnositelji predstavke su tvrdili da prag, koji se primjenjuje u ovom predmetu, nije u skladu sa "zajedničkom demokratskom političkom tradicijom" evropskih zemalja.

129. Sud primjećuje da izborni pragovi nisu nepoznati ni u drugim evropskim izbornim sistemima i da postoje različite vrste istih koje se razlikuju ovisno o vrsti izbora i kontekstu u kojem se koriste. Analiza izbornih pragova koji se primjenjuju u zemljama članicama pokazuje, da se, pored Turske, visoki izborni pragovi primjenjuju u još samo tri druge države. Lihtenštajn ima prag od 8%, a Ruska Federacija i Gruzija od 7%. Trećina zemalja je nametnula prag od 5%, a 13 zemalja se opredijelilo čak i za niže pragove. Postoje i zemlje članice (sedam njih) koje uopće ne koriste pragove. Pragovi također variraju ovisno o tome da li se primjenjuju na stranke ili koaliciju, a neke zemlje su nametnule pragove i za nezavisne kandidate (vidi stavove 60-63 gore).

130. Sud također pridaje značaj iznesenim stavovima organa Vijeća Evrope, koji se slažu da je nacionalni izborni prag u Turskoj izuzetno visok i koji su pozvali da se isti smanji. U svojoj Rezoluciji od 18. aprila 2007., u kojoj je naglasila neraskidivu vezu između zastupljenosti i pragova, Parlamentarna skupština Vijeća Evrope istakla je da u "etabliranim demokratijama pragovi za parlamentarne izbore ne bi trebali biti veći od

3%.” Ovo mišljenje je ponovljeno u preporuci Parlamentarne skupštine 1791 (2007) (vidi stavove 52 i 53 gore). Osim toga, u tekstovima koji se tiču Turske, konkretno u rezolucijama Parlamentarne skupštine 1380 (2004) i 1547 (2007) i izvještaju o “Posmatranju parlamentarnih izbora u Turskoj (22. Jula 2007)”, koji je sačinio *ad hoc* Komitet Parlamentarne skupštine, organi Vijeća Evrope pozvali su Tursku da, među ostalim preporukama, izmijeni svoj izborni zakon u smislu smanjenja izbornog praga od 10% (vidi stavove 58 i 59 gore).

131. Međutim, učinci nekog konkretnog izbornog sistema mogu varirati od zemlje do zemlje, a izbornim sistemima se mogu nastojati ostvariti različiti, a ponekad čak i antagonistički, politički ciljevi. Dok se neki izborni sistem može više koncentrirati na pravičnu zastupljenost partija u parlamentu, drugi može biti više okrenut ka izbjegavanju fragmentacije partijskog sistema i poticanju na formiranje vladajuće većine jedne stranke u parlamentu (vidi stav 55 gore). Ni jedan od tih ciljeva ne može se, samo po sebi, smatrati nerazumnim. Štaviše, uloga koju pragovi imaju varira zavisno od visine praga i partijskog sistema svake pojedinačne zemlje. Nizak prag isključuje samo veoma male grupe, što otežava formiranje stabilne većine, dok u slučajevima gdje je stranački sistem veoma fragmentiran visok prag lišava mnoge birače zastupljenosti (vidi stavove 58 i 59 gore).

132. Širok spektar situacija predviđenih izbornim zakonima brojnih zemalja članica Vijeća Evrope pokazuju raznolikost mogućih opcija. Isto tako pokazuje da Sud ne može ocjenjivati neki konkretan prag ako u obzir ne uzme izborni sistem, premda se Sud složio da tvrdnjom podnosioca predstavke da izborni prag od 5% bliže odgovara uobičajenoj praksi zemalja članica. Međutim, kao što je ranije istaknuto, svaki izborni zakon treba ocjenjivati u svjetlu političkog razvoja dotične zemlje, jer karakteristike koje su u kontekstu jednog sistema neprihvatljive mogu biti opravdane u kontekstu drugog, sve dok izabrani sistem osigurava “slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnog tijela” (vidi, između ostalih izvora, *Mathieu-Mohin i Clerfayt*, citiran gore, stav 54). To je razlog zašto Sud sada mora procijeniti uticaje korektiva i drugih zaštitnih mjera koji su prisutni u spornom sistemu.

ii. Korektivi i druge zaštitne mjere

133. Vlada je tvrdila da turski izborni sistem ima korektive koji balansiraju negativne efekte pragova. U tom smislu, oni tvrde, kao što su potvrdili i izbori od 22. jula 2007., da su podnosioci predstavke mogli biti izabrani na izborima 3. novembra 2002. da su nastupili kao nezavisni kandidati ili da je njihova stranka, DEHAP, ušla u izbornu koaliciju sa nekom od većih stranki.

134. Sud primjećuje da podnosioci predstavke nisu osporavali vladinu tvrdnju da bi im pribjegavanje nekoj od gore spomenutih izbornih strategija dalo priliku da budu izabrani u parlament. Međutim, naglasili su važnost

političkih stranaka u reprezentativnim demokratijama, tvrdeći da ni nezavisna kandidatura niti formiranje alijansi ne mogu zamijeniti nezavisne političke stranke, koje su oduvijek imale ključnu ulogu osnovnih elemenata demokratije.

135. Sud, stoga, mora utvrditi da li se alternative na koje je Vlada ukazivala mogu smatrati sredstvom koje ublažava negativne učinke praga.

136. Kad je u pitanju mogućnost kandidiranja u svojstvu nezavisnog kandidata, slično kao i Vijeće u stavu 71 svoje presude, Sud ističe da su političke stranke dale nezamjenjivi doprinos političkoj debati. One su istovremeno instrument putem kojeg građani mogu učestvovati u izbornoj debati i predstavnik preko kojeg mogu izraziti svoju podršku različitim političkim programima (vidi, *mutatis mutandis*, *Ujedinjena Komunistička Partija Turske i drugi*, citiran gore, str. 17, stav 25). One se, dakle, mogu razlikovati od drugih političkih aktera kao što su nezavisni kandidati, koji su uglavnom fokusirani na lokalni nivo. Slično tome, Sud primjećuje da su u Turskoj nezavisni kandidati podvrgnuti brojnim nepovoljnim ograničenjima i uvjetima, koji se ne primjenjuju na političke stranke. Oni moraju deponirati garanciju, njihova imena se ne mogu štampati na glasačke listiće koji se distribuiraju na graničnim prelazima i na većim aerodromima i nemaju dodijeljen medijski prostor za emitiranje svojih izbornih poruka, dok sve političke stranke imaju izričito pravo na medijski prostor na radiju i televiziji (vidi stavove 36 i 39 gore).

137. Sud primjećuje da se ovaj metod u praksi ne može smatrati neučinkovitim. Na izborima 22. jula 2007., naročito, male stranke su bile u stanju izbjeći uticaj praga tako što su nominirale nezavisne kandidate, i na taj način su uspjele dobiti mjesta. Primjera radi, DTP, koji je nasljednik DEHAP-a, dobivši dvadeset mjesta u parlamentu mogao je formirati parlamentarnu grupu (vidi stav 25 gore).

138. Istina je da je ovaj rezultat ostvaren zahvaljujući činjenici da su se stranke opozicije opredijelile da, umjesto da kandidiraju svoje kandidate ispred stranke, izađu sa strategijom koja bi se mogla nazvati “podrška stranke nezavisnim kandidatima” (vidi stav 23 gore). Činjenica da se izborni prag ne odnosi na nezavisne kandidate uveliko je olakšala usvajanje takve izborne strategije, uprkos gore navedenim ograničenjima (vidi stavove 36 i 39). Ipak, ovo je privremeno rješenje u odnosu na položaj kandidata koje zvanično promovira njihova politička stranka.

139. Isto vrijedi i kada je u pitanju mogućnost formiranja izborne koalicije sa drugim političkim grupama. Sud primjećuje, u tom kontekstu, da član 16 Zakona br. 2839 sprečava stranke da izlaze sa zajedničkim listama i da učestvuju u parlamentarnim izborima kroz formiranje sasvim zakonitih koalicija. Kao što je Vlada istakla, političke stranke su razvile izborne strategije kojima zaobilaze ovu zabranu. Upotrebom ove strategije ostvaruju se opipljivi rezultati, a to se posebno pokazalo na izborima 1991. i 2007. godine. Prije izbora 20. oktobra 1991. formirane su dvije alijanse pod

zastavom dvije velike političke stranke. A ovaj način neke manje stranke, uključujući HEP – prethodnik DEHAP-a – uspjele su osvojiti osamnaest mjesta u parlamentu (vidi stav 15 gore). Ista izborna strategija urodila je plodom i na izborima 22. jula 2007. (vidi stav 24 gore).

140. Ali kao što je poznato, obzirom da je 45.3% glasova na izborima 3. novembra 2002. (oko 14.5 miliona) povjereno neuspješnim kandidatima, ove izborne strategije mogu imati vrlo ograničen učinak. Kao što je Vijeće istaklo u stavu 73 svoje presude, činjenica da je tako veliki dio biračkog tijela ostao bez zastupnika u parlamentu teško da je konzistentna sa ključnom ulogom koju bi parlament trebao imati u reprezentativnoj demokratiji, kao glavni instrument demokratske kontrole i političke odgovornosti i tijelo koje mora odražavati, što vjerodostojnije, želju za istinski demokratskim političkim režimom.

141. Međutim, treba napomenuti, kao što su brojni analitičari istakli, izbori novembra 2002. održani su u atmosferi obojenoj krizom do koje je došlo zbog mnogih i različitih razloga (ekonomska i politička kriza, zemljotresi, itd. – vidi stavove 12 i 20 gore). U tom smislu, posebno je važna činjenica da tri stranke koje su formirale vodeću koaliciju nakon izbora 1999. nisu uspjele dostići prag od 10% i da, stoga, nisu bile zastupljene u parlamentu (vidi stav 20 gore).

142. Pored toga, sveobuhvatna analiza parlamentarnih izbora održanih od 1983. naovamo pokazuje da je zastupnički deficit koji se bilježi od novembarskih izbora 2002., dijelom rezultat konteksta, a ne isključivo visokog izbornog praga. U tom smislu, treba naglasiti da, sa izuzetkom tih izbora, udio glasova koji je povjeren kandidatima, koji na koncu nisu bili uspješni, nikada nije prešao 19.4% (19.4% u 1987., 0.5% u 1991., 14% u 1995. i 18% u 1999.). Udio glasova koji je otišao kandidatima koji nisu uspjeli osigurati zastupničko mjesto pao je na 13.1% na izborima 22. jula 2007. (vidi stav 49 gore).

143. Shodno tome, Sud primjećuje da su političke stranke koje su pogođene visokim pragom od 10% uspjele u praksi razviti strategije kojima umanjuju neke od njegovih učinaka, premda su takve strategije oprečne jednom od ciljeva koji se želio postići definiranjem praga, tj. izbjegavanju parlamentarne fragmentacije (vidi stavove 60 i 125 gore).

144. Sud također pridaje važnost ulozi Ustavnog suda u ovoj stvari. U vrijeme kada je Ustav iz 1961. bio na snazi Ustavni sud je, temeljeći svoju odluku na načelima demokratske države i pluralizma, odbacio ideju primjene “običnog praga” unutar svake izborne jedinice (vidi stav 40 gore). Kasnije, nakon usvajanja Ustava iz 1982., odlučujući o pitanju izbornih sistema, Ustavni sud je presudio da zakonodavac nije imao neograničeno polje slobodne procjene u tom pitanju i da nije mogao usvojiti “mjere kojima se nastojalo ograničiti slobodno izražavanje mišljenja naroda, ili podvrgnuti politički život hegemoniji neke određene političke stranke, ili uništiti višestranački sistem” (vidi stav 41 gore).

145. U svojoj presudi od 18. novembra 1995. Ustavni sud je promijenio svoju sudsku praksu iz 1986. (vidi stav 40 gore), ispitujući osnov za postojanje spornog praga kao korektiva općeg principa proporcionalnosti kojim se izbjegava prekomjerna i oslabljujuća fragmentacija parlamenta. Premda je prihvatio da pragovi ograničavaju “pravo lica da bira i bude biran”, Ustavni sud je smatrao da pragovi prihvatljivi dok god ne prekorače normalnu granicu, pa je sukladno tome presudio da je prag od 10% u skladu sa ustavnim načelima. S druge strane, citirajući načelo “pravične zastupljenosti”, proglasio je ništavnim izborni prag od 25% za raspodjelu mjesta unutar pokrajina. Ustvrдио je, dakle, da ustavna načela pravične zastupljenosti i državne stabilnosti treba nužno iskombinirati na način da se osigura da su uravnoteženi i uzajamno komplementarni. (vidi stav 43 gore).

146. Iz gore navedenih razmatranja se može vidjeti da Ustavni sud, koji budno prati da ne dođe do prekomjernog učinka osporavanog izbornog praga kroz nastojanje da ostvari ravnotežu između načela pravične zastupljenosti i državne stabilnosti, jamči da će zaustaviti prag koji bude narušavao bit prava zajamčenih u članu 3 Protokola br. 1.

iii. Zaključak

147. U zaključku, Sud smatra da se, općenito gledano, izborni prag od 10% čini prekomjernim. U tom smislu, dijeli mišljenje organa Vijeća Evrope, koji su naglasili da se radi o izuzetno visokom pragu i preporučili da se isti spusti (vidi stavove 57 i 130 gore). Taj prag prisiljava političke stranke da se služe taktiziranjem koje ne doprinose transparentnosti izbornog procesa. U ovom konkretnom slučaju, međutim, Sud nije uvjeren da je izborni prag, kad se ocijeni u svjetlu specifičnog političkog konteksta dotičnih izbora i kad se uzmu u obzir korektivi i druge garancije koje ograničavaju njegov učinak u praksi, suštinski povrijedio prava podnositelja predstavke zajamčena članom 3 Protokola br. 1.

148. Prema tome, nije došlo do povrede te odredbe.

IZ OVIH RAZLOGA, SUD

Zaključuje sa trinaest glasova za i četiri glasa protiv da nije došlo do povrede člana 3 Protokola br. 1.

Presuda, napisana na engleskom i francuskom jeziku, donesena je na javnom saslušanju u Zgradi ljudskih prava u Strazburu, 8. jula 2008.

Vincent Berger
Pravnik

Boštjan M. Zupančič
Predsjednik

U skladu sa članom 45, stav 2 Konvencije i pravilom 74, stav 2 Pravila Suda, u prilogu ove presude dostavlja se zajedničko izdvojeno mišljenje sudija Tulkensa, Vajića, Jaegera i Šikute.

B.M.Z.
PROTIVB.

JOINT DISSENTING OPINION OF JUDGES TULKENS,
VAJIĆ, JAEGER AND ŠIKUTA

(Translation)

We do not agree with the majority's conclusion that there has been no violation of Član 3 Protokola Br. 1, although we take the same principles as our starting-point (stavovi 105 do 115 presude).

1. In a proportional system the requirement of some kind of threshold cannot in itself be held to be contrary to the requirements of Član 3 Protokola Br. 1, in that it encourages sufficiently representative currents of thought and makes it possible to avoid an excessive fragmentation of parliament. However, there is no doubt that the current system in Turkey of a 10% threshold set up in 1980 – which is the highest in Europe – deprives a large proportion of the population of the possibility of being represented in parliament.

As established in the parliamentary elections of 1987, 1991, 1995 and 1999, the proportion of the votes cast in favour of parties not represented in parliament was, respectively, 19.4% (about 4.5 million votes), 0.5% (about 140,000 votes), 14% (about 4 million votes) and 18.3% (about 6 million votes). The results of the 2002 election led to a “crisis of representation”, since 45.3% of the votes – about 14.5 million votes – had not been taken into consideration and were not reflected in the composition of parliament¹. According to an OSCE report, the 10% national threshold in Turkey's electoral system virtually eliminates the possibility of regional or minority parties entering the Turkish Grand National Assembly and distorts the essential purpose of a proportional system². In fact, the high 10% threshold tends to suppress parliamentary criticism and debate, which are the essence of representative democracy. And as the Court has repeatedly observed, there can be no democracy without pluralism (vidi *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) protiv Turkey* [GC], br. 23885/94, stavstav 39 and 41, ECHR 1999-VIII).

2. The Government argued that the 10% electoral threshold served the *legitimate aim* of ensuring governmental stability. A proportional voting system in Turkey without this threshold, it was submitted, would not lead to stable majorities. The Court endorsed that argument without analysing it or

1. R. ZIMBRON, “The Unappreciated Margin: Turkish Electoral Politics Before the European Court of Human Rights”, 49 *Harvard International Law Journal Online* 10 (2007), <http://www.harvardilj.org/online/125>, p. 18.

2. Vidi ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE, OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS, *Assessment Report: Republic of Turkey Parliamentary Elections (2002)*.

subjecting it to any criticism. Some have argued, however, that a study of the historical background in Turkey casts doubt on this objective, since under an electoral system without such a high threshold it was also possible for solid governments to be formed¹. Conversely, such a threshold brings more polarisation than stability.

Moreover, in practice, smaller groups are now represented in parliament by means of circumvention (cf. *infra*, point 4.). Thus the purpose of the law can no longer be considered to be the exclusion of smaller parties or groups from parliament, as the only remaining effect vidims to be that it weakens within the election process the chances of all smaller parties which are not sure to pass the threshold. They have either to find allies or disappear during elections by having their candidates stand as independents.

3. As regards the *proportionality* of the interference, the majority's first argument is that the elections of 3 Novembra 2002 took place in a crisis of tension caused by a number of different factors (economic pressure, political crisis and earthquake (stav 141)). In other words, that an exceptional solution is needed for an exceptional situation.

However, that argument – which at first sight appears reasonable – is rendered considerably less persuasive by the fact that it was not just in those elections of Novembra 2002 that the high threshold of 10% was used. Firstly, the system was adopted much *earlier*, in 1983, and since then numerous political parties following extremely varied political lines have been unable to secure seats in parliament, having failed to get over the threshold (stav 123). Secondly, the threshold was also applied *after* the 2002 elections, during the parliamentary elections of 22 Jula 2007. It is true that reforms of the electoral system have been discussed, but to date an invisible hand seems to have prevented these from coming to fruition. In those circumstances, we consider that the argument which the majority found decisive, namely the specific context of the 2002 elections, is not relevant.

4. The majority's second argument lies in the importance it attaches to what it calls "correctives and other safeguards" capable of limiting the effects of the 10% electoral threshold, which the majority, in any event and in general terms, found to be excessive (stav 147).

But what are the safeguards concerned? The Court acknowledges itself that they amount to "stratagems" which political parties are compelled to make use of and which do not contribute to the transparency of the electoral process (*ibid.*). A stratagem is literally a ruse, as in the phrase *ruse de guerre*. Can a democratic system which does not function properly be corrected by "stratagems" and thus made compatible with the Konvencija?

1.. R. ZIMBRON, "The Unappreciated Margin: Turkish Electoral Politics Before the European Court of Human Rights", *op. cit.*, p. 13.

In concrete terms, Turkish political parties have developed electoral techniques to “by-pass” the obstacles; these include in particular putting up independent candidates supported by a party (but who immediately rejoin their original party once elected) and adding candidates from one party to the list of another party. The Court had no hesitation in finding that this was only a makeshift solution (stav 138). It also drew attention to all the difficulties in such a system, inasmuch as these candidates are subject to a number of unfavourable restrictions and conditions compared with political parties (vidi, for instance, stav 36 of the judgment). The Court nevertheless accepted these “stratagems” on account of what was presented as their result in practice. In other words, the end justifies the means.

Apart from the obvious problem of political morality that such a position raises, it seems to us to be logically difficult to accept, since the Court itself acknowledges that these “stratagems” run counter to the legitimate aim of fixing such a high threshold, namely preventing parliamentary fragmentation. Furthermore, these correctives and safeguards are exclusively the result of political considerations and agreements and there can be no certainty that they will remain available in the future. These practices, which are in any case themselves contrary to the Turkish Constitution and Turkish electoral legislation (section 16 of Law br. 2839 on the election of members of the National Assembly), may be changed and disappear from one day to the next. That being the case, it is difficult to accept that such correctives may be described as safeguards for the purposes of the Konvencija. Lastly, the Court did not consider the detrimental effect of these techniques on the party system as such when parties have to seek and find protection from other parties for the purpose of slipping through the 10% threshold. In themselves, parties represent and unite different currents of thought. Any interference with their independent participation in elections curtails the free expression of the opinion of the people – whether the interference is direct or indirect. Certainly, this is the case when different parties form hidden alliances during the elections, by-passing the legislation in place as interpreted by the Constitutional Court (stav 42 of the judgment). To achieve such alliances, candidates from one party have to be accepted, even approved of by another party, which undermines the independence of parties especially in respect of their representatives standing as candidates on other parties’ lists. In other words, it means playing “hide and seek” with voters, thus undermining essential democratic principles.

5. The voting system in the instant case, which has the highest threshold in Europe, which fails to accommodate the interests and opinions of a large part of the electorate that identifies strongly with a particular region, or with a national or other minority (vidi stavove 114-115 presude), and in which forming open coalitions with other political parties is prohibited (vidi

judgment of the Constitutional Court – stav 42), clearly exceeds the very wide margin of appreciation left to the State and runs counter to the object and purpose of Član 3 Protokola Br. 1 to the Konvencija. As Professor I. Budge has written, “What might have been justified then as an exceptional measure to buttress a still fragile democracy can hardly be justified now when the democracy is considered sufficiently stable and mature to seek membership of the European Union”¹.

6. We are, therefore, not satisfied that these limitations of the voting system do not curtail the rights in question to such an extent as to impair their very essence and deprive them of their effectiveness (*Mathieu-Mohin and Clerfayt*, judgment of 2 Marta 1987, stav 52). It would seem, however, that by admitting that the system in place can be seen as being in accordance with Konvencija standards only if corrected, and at the same time accepting that these corrections are due to “*stratagems*”, the majority itself to a certain degree accepts a similar view.

Free elections are one of the foundations of justice and peace in Europe; they are indispensable for the development of an effective political/pluralist democracy and thus of the rule of law and observance of human rights. It is difficult to see how these fundamental goals, underlying not only the Konvencija but the whole Council of Europe system, can be achieved if based on electoral rules that need to be circumvented (stavovi 133-146, naročito 139 i 143) in order to be compatible with the Konvencija. Changes in this direction, by introducing the necessary reforms of the electoral system in a clear and transparent way, would thus – in our opinion – be the only appropriate way to improve the present situation in accordance with the Konvencija.

1. Observations of the applicants, received at the Registry on 29 Oktobra 2007, point 4.

© Vijeće Evrope/Evropski sud za ljudska prava, 2012.

Službeni jezici Evropskog suda za ljudska prava su engleski i francuski. Ovaj prijevod je finansiran uz podršku Human Rights Trust Fund-a Vijeća Evrope (www.coe.int/humanrightstrustfund). Ovaj prevod nije obavezujući za Sud i sud nije odgovoran za njegovu kvalitetu. Prevod se može preuzeti iz HUDOC baze podataka sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava (<http://hudoc.echr.coe.int>) ili iz bilo koje druge baze podataka sa kojom je Sud podijelio. Prevod se može umnožavati u nekomercijalne svrhe pod uvjetom da se navede puni naziv predmeta, zajedno sa naznakom autorskih prava i referencom na Human Rights Trust Fund. Ukoliko se bilo koji dio ovog prevoda namjerava koristiti u komercijalne svrhe, kontaktirajte publishing@echr.coe.int.

© Council of Europe/European Court of Human Rights 2012.

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

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme 2012. Les langues officielles de la Cour européenne des droits de l'homme sont le français et l'anglais. La présente traduction a été effectuée avec le soutien du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). Elle ne lie pas la Cour et celle-ci décline toute responsabilité quant à sa qualité. Elle peut être téléchargée à partir de HUDOC, la base de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (<http://hudoc.echr.coe.int>), ou de toute autre base de données à laquelle HUDOC l'a communiquée. Elle peut être reproduite à des fins non commerciales, sous réserve que le titre de l'affaire soit cité en entier et s'accompagne de l'indication de copyright ci-dessus ainsi que de la référence au Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme. Toute personne souhaitant se servir de tout ou partie de la présente traduction à des fins commerciales est invitée à le signaler à l'adresse suivante publishing@echr.coe.int.