

ANNOTATIE

Mestan t. Bulgarije (EHRM, 24108/15) – Taalvereiste voor verkiezingscampagne in strijd met art. 10 EVRM

L.S.A. Trapman

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 02-05-2023,
ECLI:CE:ECHR:2023:0502JUD002410815 (EHRC-2023-0128)*

1. Mestan is de voorzitter van een Bulgaarse politieke partij die traditioneel wordt gesteund door de Turkse minderheid in Bulgarije. In aanloop naar de Bulgaarse parlementsverkiezingen van 2023 organiseert hij een campagnebijeenkomst waar hij de aanwezige achterban in het Turks toespreekt. Die achterban bestaat voor een belangrijk deel uit ouderen die beter Turks verstaan dan Bulgaars. Met zijn speech overtreedt Mestan de Bulgaarse Kieswet, die voorschrijft dat de verkiezingscampagne alleen in het Bulgaars gevoerd mag worden. Mestan krijgt van de gouverneur in eerste instantie een geldboete van omgerekend zo'n 1000 euro, die door de rechtbank vervolgens echter wordt verlaagd naar ongeveer 250 euro.
2. Mestan beroept zich bij het Hof op art. 10 EVRM.^[1] Van een legitiem doel ter beperking van de vrijheid van meningsuiting is zijns inziens geen sprake. De regering plaatste de maatregel in het licht van de nationale veiligheid, territoriale integriteit en openbare veiligheid, maar Mestan beargumenteert dat het enkele spreken van een andere taal geen bedreiging voor de genoemde doelen kan vormen. Het Hof lijkt daar wel wat voor te voelen, maar oppert vervolgens zelf nog het voorkomen van wanordelijkheden en de bescherming van de rechten van anderen als (mogelijk) legitieme doelen, alvorens aan het hele vraagstuk voorbij te gaan en zich te richten op de vraag of de beperking 'in een democratische samenleving noodzakelijk' is.
3. Daarover merkt het Hof op dat verdragspartijen een grote beoordelingsmarge hebben als het

gaat om taalbeleid, omdat dat beleid wordt bepaald door historische, taalkundige, religieuze en culturele factoren. Die factoren verschillen per land dusdanig dat van consensus tussen de verdragspartijen niet gesproken kan worden. Tegelijkertijd krijgen verdragspartijen echter juist een kleine beoordelingsmarge bij het opleggen van beperkingen in de context van het politieke debat in aanloop naar de verkiezingen. Het Hof wijst er daarbij op dat politieke informatie juist in verkiezingstijd vrij moet kunnen circuleren.[2] Tot een duidelijke afbakening van de beoordelingsmarge komt het Hof uiteindelijk niet, maar het oordeel spitst zich vervolgens toe op het belang van het publieke debat in verkiezingstijd, zodat aangenomen kan worden dat in dit geval een relatief kleine beoordelingsmarge geldt.

4. Door te benadrukken dat politieke informatie juist in verkiezingstijd vrij moet kunnen circuleren, schetst het Hof een wat eenzijdig beeld. Er is immers ook jurisprudentie van het Hof voorhanden waaruit blijkt dat in verkiezingstijd juist verdergaande beperkingen op de vrijheid van meningsuiting geoorloofd kunnen zijn dan daarbuiten.[3] Verdragspartijen krijgen de ruimte om het publieke debat in de aanloop naar de verkiezingen van een zekere 'kwaliteit' te voorzien, bijvoorbeeld door te voorkomen dat de campagne wordt gedomineerd door, kort gezegd, degene met het meeste geld. Beperkingen op de vrijheid van meningsuiting, bijvoorbeeld in de vorm van bestedingslimieten, kunnen dan zijn toegestaan.[4] Ook kan gewezen worden op het oordeel van het Hof in de zaak *Animal Defenders International t. Verenigd Koninkrijk*, waarin de kleine beoordelingsruimte bij het beperken van het publieke debat er niet aan in de weg stond dat een algeheel (en dus behoorlijk ingrijpend) verbod op politieke advertenties via radio en televisie de toets aan artikel 10, tweede lid, EVRM kon doorstaan.[5] Ook hier was de gedachte dat een advertentieverbod voorkomt dat het publieke debat in aanloop naar de verkiezingen door een of enkele actoren wordt gedomineerd.

5. Wat daar ook van zij, in het licht van het belang van de vrije circulatie van politieke meningen en ideeën vindt het Hof de Bulgaarse regel problematisch. Ten eerste speelt daarbij mee dat adequate rechterlijke toetsing onmogelijk is. Het verbod om de verkiezingscampagne in een andere taal dan het Bulgaars te voeren, is absoluut geformuleerd, dus de rechter kan niets anders doen dan vaststellen of er daadwerkelijk een andere taal is gesproken en of dat in de context van de verkiezingscampagne is gebeurd. Daar komt bij dat Bulgarije, van de zevenendertig onderzochte landen, slechts in het gezelschap van Oekraïne verkeert als het gaat om landen die een dergelijk verbod kennen. De beoordelingsruimte voor verdragspartijen op het gebied van taalbeleid mag dan groot zijn gelet op de grote nationale verschillen, maar hier is toch duidelijk sprake van consensus. Overigens behandelt het EHRM de uitkomst van de rechtsvergelijking niet in het kader van de beoordelingsruimte, maar lijkt het Hof deze te gebruiken ter ondersteuning van de internationale kritiek die de Bulgaarse maatregel ten deel is gevallen. Onder andere de Commissie van Venetië, en het OVSE Office for Democratic

Institutions and Human Rights achten de Bulgaarse regel problematisch.

5. De kritiek van deze organisaties concentreerde zich op het belang van de participatie van minderheden in een democratie. De Bulgaarse regel belemmert deze participatie, zo oordeelt ook het EHRM in navolging van de Commissie van Venetië en het OVSE Office for Democratic Institutions and Human Rights. Deze ‘minderheidsbenadering’ staat lijnrecht tegenover de benadering van de Bulgaarse autoriteiten, die met het verbod op campagneactiviteiten in andere talen juist de belangen van de (Bulgaarse) *meerderheid* willen beschermen. De reden voor het verbod is immers, kort gezegd, te voorkomen dat Bulgaarse kiezers tijdens de campagne worden geconfronteerd met informatie die zij niet begrijpen en die zij, in tegenstelling tot de kiezers die deze taal wel machtig zijn, dan ook niet kunnen laten meewegen bij het bepalen van hun stem. Het Hof gaat daar zoals gezegd niet in mee. Bescherming van minderheden is geen verzwakking maar juist een versterking van de democratie, zo oordeelt het Hof, onder verwijzing naar de democratische waarden van pluralisme, verdraagzaamheid en ruimdenkendheid.

6. Het oordeel van het Hof is weinig verrassend in het licht van eerdere rechtspraak over deze thematiek. De zaak vertoont grote gelijkenissen met een eerdere zaak tegen Turkije, waarnaar het Hof in de onderhavige zaak dan ook verwijst.[6] In *Şükran Aydın e.a. t. Turkije* waren meerdere kandidaten veroordeeld voor het feit dat zij Koerdisch spraken tijdens de campagne voor de Turkse parlementsverkiezingen. Zij kregen gevangenisstraffen opgelegd en een aantal van hen werd ook beboet.[7] Het Hof volgde exact dezelfde lijn als in *Mestan*. Ook in de Turkse zaak had het Hof moeite met het aanwijzen van een legitiem doel, alvorens ook daar aan het vraagstuk voorbij te gaan en het verbod in strijd met art. 10 EVRM te oordelen. Het belang van de participatie van minderheden in het politieke proces staat aan dergelijke taaleisen tijdens de campagne in de weg.

L.S.A. Trapman

Radboud Universiteit

[1] Daarnaast beroept *Mestan* zich ook op art. 13 en 14 EVRM, maar daar zal het Hof niets mee doen, omdat het al tot een schending van art. 10 EVRM komt.

[2] *Orlovskaya Iskra t. Rusland*, EHRM 21 februari 2017, nr. 42911/08, ECLI:CE:ECHR:2017:0221JUD004291108, «EHRC» 2017/103 m.nt. De Lange

[3] *Bowman t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM (GK) 19 februari 1998, nr. 24839/94, ECLI:CE:ECHR:1998:0219JUD002483994

[4] In *Bowman t. Verenigd Koninkrijk* vond het EHRM de bestedingslimiet in kwestie weliswaar te laag en daarmee disproportioneel, maar uit het oordeel kan worden afgeleid dat een hogere bestedingslimiet de toets aan art. 10 EVRM wél zou kunnen doorstaan.

[5] *Animal Defenders International t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM (GK) 22 april 2013, nr. 48876/08, ECLI:CE:ECHR:2013:0422JUD004887608, «EHRC» 2013/149 m.nt. Gerards

[6] Uit *Mestan t. Bulgarije* blijkt dat Turkije het verbod intussen afschafte. In de rechtsvergelijking met zesendertig andere landen was ook Turkije opgenomen, maar geconcludeerd wordt dat het land geen dergelijk verbod kent.

[7] Het merendeel van de gevangenisstraffen werd uiteindelijk niet ten uitvoer gelegd