



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

© Európa Tanács/Emberi Jogok Európai Bírósága, 2013. E fordítás nem köti a Bíróságot. További információkért olvassa el a dokumentum végén szereplő teljes körű szerzői jogi tájékoztatást.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2013. This translation does not bind the Court. For further information see the full copyright indication at the end of this document.

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2013. La présente traduction ne lie pas la Cour. Pour plus de renseignements veuillez lire l'indication de copyright/droits d'auteur à la fin du présent document.

MÁSODIK SZEKCIÓ

**ÖZGÜRLÜK VE DAYANIŞMA PARTİSİ (ÖDP)
kontra TÖRÖKORSZÁG ÜGY**

(7819/03. sz. kérelem)

ÍTÉLET

STRASBOURG

2012. május 10.

Ez az ítélet jogerős, de esetlegesen szerkesztési változtatás alá eshet.

Az Özgürlük Ve Dayanışma Partisi (ÖDP) kontra Törökország ügyben,

az Emberi Jogok Európai Bírósága az alábbi tagokból álló Kamarában eljárva:

Françoise Tulkens, *elnök*,

Danutė Jočienė,

Dragoljub Popović,

Sajó András,

Işıl Karakaş,

Guido Raimondi,

Paulo Pinto de Albuquerque, *bírák*

és Stanley Naismith, *a szekció titkára*,

2011. október 4-én és 2012. április 10-én tartott zárt üléseken folytatott tanácskozást követően,

a következő – a fent említett utóbbi napon elfogadott – ítéletet hozta:

ELJÁRÁS

1 Az ügy alapja egy Török Köztársaság ellen benyújtott (7819/03. sz.) kérelem, amelyet Özgürlük Ve Dayanışma Partisi (a továbbiakban: ÖDP; Szabadság és Szolidaritás Párt), (a továbbiakban: kérelmező) 2002. október 1-jén terjesztett a Bíróság elé az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (továbbiakban: Egyezmény) 34. Cikke szerint.

2. A kérelmezőt M. Bektaş Ankarában praktizáló ügyvéd képviselte a Bíróság előtt. A török kormányt (a továbbiakban: a Kormány) meghatalmazott képviselője képviselte.

3. A kérelmező párt, amelynek biztosítva volt a következő parlamenti választásokon való részvételi jog, azt állította, hogy hátrányos megkülönböztetés érte az Alkotmány szerint a politikai pártok számára rendelkezésre álló pénzügyi támogatás iránti kérelmének elutasítása miatt.

4. 2007. július 30-án értesítették a Kormányt a kérelemről. Ezzel egy időben a Bíróság a kérelem elfogadhatóságáról és érdeméről történő határozathozatalról is döntött.

TÉNYÁLLÁS

I. AZ ÜGY KÖRÜLMÉNYEI

5. A kérelmező, az ÖDP egy ankarai székhelyű, török politikai párt.

6. 1998. november 28-i rendeletében a Legfelsőbb Választási Bizottság közzétett egy listát arról a tizennyolc politikai pártról, amelyeknek az 1999. április 18-i parlamenti és helyhatósági választásokon való részvételt engedélyezték. Az ÖDP szerepelt a listán. A szóban forgó választásokon való részvétel előfeltételei a következők voltak: a választások előtt legalább hat hónappal állítsanak jelölteket a politikai pártok az ország tartományainak legalább felében és bonyolítsák le pártkonferenciájukat.

7. 1998. szeptember 23-án az ÖDP – az Alkotmány 68. cikke szerint a politikai pártok számára rendelkezésre álló – pénzügyi támogatást kért a pénzügyminisztériumtól.

8. 1998. november 23-i határozatában a pénzügyminisztérium elutasította a kérelmet, mivel kizárólag a 2820. sz., politikai pártokról szóló törvényben meghatározott kritériumokat teljesítő politikai pártok jogosultak állami finanszírozásra.

9. 1998. december 29-én az ÖDP eljárást indított az ankarai közigazgatási bíróság előtt az 1998. november 23-i határozat hatályon kívül helyezése céljából. Az ÖDP először is kiemelte, hogy maga az Alkotmány is rendelkezik arról, hogy „az állam hatékony és méltányos finanszírozást biztosít a politikai pártok számára”, és hogy „a törvény határozza meg a pártfinanszírozással, a tagdíjakkal és az adományokkal kapcsolatban alkalmazandó elveket”. A kérelmező párt többek között megjegyezte, hogy a politikai pártokról szóló törvényben megállapított kritériumok a parlamenten kívüli pártokat kizárják az állami támogatásokra való jogosultságból. Rámutatva a politikai tevékenységek végrehajtásának és a kampányolásnak a szükséges pénzügyi források hiányából adódó nehézségeire, azt állította, hogy a törvény szerinti kizárás alkotmányellenes, valamint a demokratikus állam elveivel, az államnak a demokratikus jogok és szabadságok előmozdítására irányuló kötelezettségével, és a megkülönböztetésmentességgel ellentétben áll. Ezenfelül a szóban forgó rendelkezések a nemzetközi emberi jogi védelemmel kapcsolatos jogi aktusokat is sértették.

10. 1999. szeptember 29-i ítéletében az ankarai közigazgatási bíróság elutasította az ÖDP által benyújtott kérelmet, mivel az ÖDP nem felelt meg a 2820. sz., politikai pártokról szóló törvényben meghatározott kritériumoknak. A bíróság az ÖDP által felhozott alkotmányellenességi kifogás tárgyában nem határozott.

11. Az ÖDP fellebbezést nyújtott be az 1999. szeptember 29-i ítélet ellen, ismételten hangsúlyozva azon érveket, amelyeket első fokon adott elő.

12. 2002. április 25-én hozott, és 2002. július 10-én a kérelmezővel közölt ítéletben a Közigazgatási Legfelsőbb Bíróság helyt adott a kifogásolt ítéletnek, amelyről megállapította, hogy összhangban áll az eljárási szabályokkal és a törvénnyel.

II. RELEVÁNS JOG ÉS GYAKORLAT

A. A nemzeti jogi háttér

1. Az Alkotmány

13. Az Alkotmány 68. cikkének záró bekezdése rendelkezik arról, hogy „az állam hatékony és méltányos finanszírozást biztosít a politikai pártok számára”, és hogy „a törvény határozza meg a pártfinanszírozással, a tagdíjakkal és az adományokkal kapcsolatban alkalmazandó elveket”.

2. A politikai pártokról szóló törvény

14. A 2820. sz., politikai pártokról szóló törvény 1. kiegészítő szakasza szerint az állam pénzügyi támogatást (amelynek teljes összege a költségvetés 2/5000-ét teszi ki) biztosít a parlamentben képviselttel rendelkező politikai pártok számára, a parlamenti helyek számával arányos mértékben. A parlamenten kívüli politikai pártok is jogosultak e támogatásra, amennyiben az előző választáson a leadott szavazatok legalább 7%-át megszerezték. A legalább három parlamenti képviselővel rendelkező pártok is jogosultak támogatásra, akkor is, ha az utóbbi választáson nem vettek részt.

15. A politikai pártok számára biztosított finanszírozás a parlamenti választás évében a háromszorosára, míg a helyhatósági választás évében a kétszeresére nő.

3. Az alkotmánybírósági gyakorlat

16. 2008. november 20-i ítéletében a török alkotmánybíróság többségi szavazattal elutasította azt az ankarai közigazgatási bíróság által emelt alkotmányellenességi kifogást, amely szerint a politikai pártokra a törvény által kiszabott – az állami finanszírozás megszerzéséhez elérendő – 7%-os küszöbérték hátrányosan megkülönböztető jellegű, és ennél fogva alkotmányellenes. A határozathozatal során az alkotmánybíróság úgy vélte, hogy a politikai pártok szándékában az áll, hogy azzal a céllal szerezzen választási támogatást, hogy a kormányzatban részt vehessen, és ezáltal a nép véleményének kifejezéséhez hozzájárulhasson. Ebből kifolyólag megállapította, hogy a megfelelő mértékű választási támogatásban nem részesülő pártok nem egyenlő mértékben járulnak hozzá a nép

véleményének kifejezéséhez a szélesebb támogatottságú politikai pártokhoz képest. Elutasította azt az érvet, amely szerint nem objektív, méltányos vagy arányos, amennyiben a pártok demokratikus politikai élethez való hozzájárulásának mértéke szolgál az állami finanszírozás elosztásának kritériumaként.

17. Az alkotmánybírák kisebb hányada van azon az állásponton, hogy a (2007-es népszavazáson mintegy három millió szavazatnak megfelelő) 7%-os küszöbérték túl magas, hogy a küszöbértéket túllépő politikai pártoknak ebből tisztességtelen előnye származik, és hogy „a nép véleményének kifejezéséhez történő hozzájáruláson” alapuló kritérium szubjektív és sérti a jogállamiság elvét.

4. A politikai pártok közvetlen finanszírozása, és a jelen ügyben érintett választások rövid áttekintése

18. Az ÖDP az érvényes leadott szavazatok 0,8%-át szerezte meg az 1999. április 18-i parlamenti választásokon, 0,34%-át a 2002. november 3-i és 0,15%-át a 2007. évi választásokon.

19. A szóban forgó választásokat megelőzően finanszírozásban részesülő pártok mandátumot szereztek a nemzetgyűlésben, vagy megszerezték az érvényes leadott szavazatok több mint 7%-át az előző parlamenti választások során.

Az 1999. évi általános választást megelőzően a huszonegy – jelöltet indító – párt közül hat politikai párt (közülük egy parlamenten kívüli) részesült állami pénzügyi támogatásban. Az 2002. évi általános választást megelőzően a tizenöt választáson induló párt közül hat (közülük egy parlamenten kívüli párt) részesült állami finanszírozásban. Az 2007. évi általános választást megelőzően tizenöt – jelöltet indító – párt közül öten részesültek finanszírozásban; az érintett öt párt közül hárman nem rendelkeztek képvisellel a parlamentben. Az ÖDP soha nem részesült finanszírozásban.

B. Nemzetközi jogi aktusok

20. EBESZ/Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (ODIHR) és a Velencei Bizottság által kidolgozott, valamint a Velencei Bizottság által a 84. plenáris ülésén elfogadott (Velence, 2010. október 15–16., CDL-AD(2010)024) politikai pártok szabályozásáról szóló iránymutatások releváns részei a következők:

„3. Állami finanszírozás

(a) Az állami finanszírozás jelentősége

176. Az állami finanszírozást és annak szükséges (többek között a kiadási korlátokkal, a közzététellel és a pártatlan érvényesítéssel összefüggő) szabályait azzal

a céllal dolgozták ki és fogadták el számos államban, hogy megelőzzék a korrupciót, támogassák a politikai pártok lényeges szerepvállalását, valamint megszüntessék a magántámogatóktól való túlzott függőséget. Az ehhez hasonló finanszírozási rendszerek célja, hogy valamennyi párt versenyképes legyen a választásokon az esélyegyenlőség elvével összhangban, erősítve ezáltal a politikai pluralizmust, és segítve a demokratikus intézmények megfelelő működésének biztosítását. A jogalkotásban általánosságban arra kell törekedni, hogy megteremtse a politikai pártok finanszírozásának forrásaiként szolgáló állami és magán hozzájárulások közötti egyensúlyt. Az állami finanszírozási források felosztása semmi esetre sem korlátozhatja vagy sértheti valamely politikai párt függetlenségét.

177. A pártoknak juttatott állami finanszírozás összegét e finanszírozás felhasználhatóságának biztosítása érdekében körültekintően kell meghatározni, a magán hozzájárulás iránti igény megszüntetése, vagy az egyéni adományok hatásának megsemmisítése nélkül. A választások és a kampányolás jellege a különböző államokban bár lehetetlenné teszi a finanszírozás egyetemesen alkalmazható mértékének meghatározását, a jogszabályoknak olyan felülvizsgálati mechanizmusokat kell életbe léptetniük, amelyek a jelenlegi állami finanszírozás hatását rendszeresen meghatározzák, valamint a kiosztásra szánt finanszírozási forrás összegét – szükség szerint – módosítják. Általánosságban, a támogatásnyújtás célkitűzésének teljesítése érdekében a támogatások mértékét megfelelően kell meghatározni, nem szabad annak a bevétel egyetlen forrásává válnia, vagy az állami támogatástól való túlzott függőség feltételeit megteremtenie.

(b) Pénzügyi támogatás

178. A jogszabályoknak kifejezetten biztosítaniuk kell, hogy a pénzügyi támogatás rendelkezésre álljon a politikai pártok számára. Az esélyegyenlőség elvének – valamennyi jelölt tekintetében történő – tiszteletben tartásához szervesen hozzá tartozik a pártoknak juttatott állami pénz, különösen ha a finanszírozási mechanizmus egyedi rendelkezéseket foglal magában a nők és kisebbségek tekintetében. Amennyiben a pártok pénzügyi támogatásban részesülnek, a releváns jogszabályokban egyértelmű iránymutatásokat kell kidolgozni a jogosultak között – objektív és elfogulatlan módon – kiosztandó finanszírozási összeg meghatározása céljából.

(c) Az állami támogatás egyéb formái

179. A közvetlen finanszírozás mellett az állam számos egyéb módon – többek között a párttevékenységek adómentességével, az ingyenes médiaszereplés biztosításával, vagy a nyilvános konferenciatermeknek a kampánytevékenységek céljából történő ingyenes használata révén – támogathatja a pártokat. Ezekben az esetekben mind a pénzügyi, mind a természetbeni támogatást valamennyi párt és jelölt (köztük a nők és a kisebbségek) esélyegyenlőségének figyelembevételével kell biztosítani. Az „egyenlőség” ugyan nem feltétlenül kizárólagos jellegű, az állami támogatás (legyen az akár pénzügyi akár természetbeni) arányos (vagy méltányos) elosztását meghatározó rendszernek azonban objektívnek, tisztességesnek és ésszerűnek kell lennie.

...

4. (a) A finanszírozás elosztása

183. A politikai pártok részére állami támogatást elosztó rendszert a releváns jogszabályoknak kell meghatározni. Néhány rendszer a választást megelőzően osztja el a pénzt az előző választások eredményei valamint a támogatás minimum mértékét tanúsító bizonyítékok alapján. Más rendszerek a választást követően fizetnek a választási végeredmények alapján. Általában az erre szánt alapok, vagy legalább annak bizonyos százalékának választások előtti kifizetése biztosítja leginkább a felek esélyegyenlőségét a versenyben.

...

185. A finanszírozás elosztása vagy teljes mértékben egyenlő („abszolút egyenlőség”), vagy a párt választási eredményeivel illetve a támogatás igazolt mértékével arányos („mértányos”). Az állami finanszírozás elosztásának meghatározására előírt egyetemes rendszer nem létezik. Az állami finanszírozásra irányadó, az abszolút egyenlőség és a méltányosság kombinációján alapuló elosztásról rendelkező jogszabályok lehetnek a leginkább hatékonyak a politikai pluralizmus és esélyegyenlőség biztosítását illetően. Amennyiben a finanszírozáshoz minimum támogatási küszöbértéket követelnek meg, az ésszerűtlenül magas küszöbérték ártalmas lehet a politikai pluralizmusra és a kis politikai pártok lehetőségeire nézve. A politikai pluralizmus érdeke, hogy a parlamenti mandátum megszerzéséhez kötött választási küszöbértéknél alacsonyabb küszöbértékhez kösse az állami támogatás juttatását.

...

187. A jogszabályoknak biztosítani kell, hogy az állami finanszírozás felosztási kulcsa ne eredményezze valamely pártnak a finanszírozási forrás feletti monopóliumát, illetve ne nyújtson aránytalan finanszírozási összeget. A felosztási képletnek továbbá meg kell akadályoznia, hogy a két legnagyobb politikai párt monopolizálja az állami finanszírozást.

5. Az állami finanszírozásra való jogosultság követelményei

188. Az állami finanszírozás legalább bizonyos részének rendelkezésre kell állni a parlamenti képviselettel rendelkező valamennyi párt számára. A politikai pluralizmus előmozdítása érdekében azonban a finanszírozás egy részét a parlamenti pártokon kívül valamennyi – a választáson jelöltet indító és az állampolgárok által minimálisan támogatott – pártokra is ki kell terjeszteni. Ez különösen az új pártok tekintetében lényeges, amelyeknek biztosítani kell az esélyegyenlőséget, hogy felvehessék a versenyt a már létező pártokkal szemben.

...

190. Az állami finanszírozás előmozdíthatja a politikai pluralizmust azáltal, hogy a politikai pártok számára rendelkezésre álló finanszírozási forrást növeli. Ésszerű például, ha a jogszabályok megkövetelik valamely párttól, hogy minimális választói képviselettel rendelkezzen, mielőtt részesülne a finanszírozási forrásból. Mivel azonban az állami finanszírozás elutasítása sérti a pluralizmust, és a politikai alternatívák csökkenéséhez vezethet, jól bevált gyakorlat az új pártok finanszírozási jogosultságáról szóló egyértelmű iránymutatások életbe léptetése, valamint az állami finanszírozásnak a parlamenten kívüli pártokra történő kiterjesztése. Ahhoz, hogy a

választók számára biztosítsák a valódi választáshoz szükséges politikai alternatívákat, egy, a jogosultság meghatározása tekintetében nagyvonalú rendszer megfontolására van szükség.”

A JOG

I. ELFOGADHATÓSÁG

21. A Bíróság megállapítja, hogy a kérelem az Egyezmény 35. Cikke 3. bekezdése a) pontjának értelmében nem nyilvánvalóan megalapozatlan és nem elfogadhatatlan más okokból sem. Ennélfogva elfogadhatónak kell nyilvánítani.

II. AZ EGYEZMÉNY 1. KIEGÉSZÍTŐ JEGYZŐKÖNYVÉNEK 3. CIKKÉVEL ÖSSZEFÜGGÉSBEN ÉRTELMEZETT 14. CIKKÉNEK ÁLLÍTÓLAGOS MEGSÉRTÉSE

22. Az Egyezmény 9., 10. és 14. Cikkeire hivatkozva a kérelmező párt azt állította, hogy az állam, mivel az egyéb pártoknak nyújtandó pénzügyi támogatást azzal az indokkal elutasította, hogy az adott párt az előző parlamenti választásokon a szavazatok kevesebb mint 7%-át szerezte meg, a pártot hátrányosan megkülönböztette, hátrányba hozva őt az 1999-es, 2002-es és a 2007-es választási kampányokban. Állítása szerint ezáltal az állam megsértette a nép véleményének kifejezését a törvényhozó testület megválasztását illetően.

23. A Bíróság először is az Egyezmény 1. Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. Cikkével összefüggésben értelmezett 14. Cikke szempontjából vizsgálja a panaszt.

Az Egyezmény 14. Cikke a következőket írja elő:

„A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

Az Egyezmény 1. Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. Cikke előírja:

„A Magas Szerződő Felek kötelezik magukat arra, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítják a nép véleményének kifejezését.”

A. A felek előadásai

24. A kérelmező előadta, hogy az állami támogatás kifogásolt elutasítása – a parlamentben már képvisellel rendelkező vagy az előző választások alkalmával a szavazatok több mint 7%-át megszerző pártok sikerei esélyének növelése révén – a parlamenti választásokon induló számos politikai párt között egyenlőtlenséget okozott. A kérelmező álláspontja szerint azok a pártok jelentős pénzforráshoz jutottak, amiből ekként tisztességtelen előnyük származott a választásokon induló új pártokkal szemben (amely különösen a megkülönböztetést tiltó alkotmányos és nemzetközi rendelkezésekkel áll ellentétben), főként a vélemények terjesztését (mivel a finanszírozás növelte a tömegmédiához való hozzáférés lehetőségét), és a különféle nemzeti szintű találkozók és társadalmi-kulturális események szervezését illetően.

25. A Kormány vitatta a kérelmező érvét. Megállapította, hogy a politikai pártok közötti megkülönböztetés az állami finanszírozás tekintetében az előző választások eredményein alapult (a leadott szavazatok vagy az említett választásokat követően megszerzett parlamenti helyek száma szerint). Vagyis azt jogszerű és objektív indokok támasztották alá. Az állami finanszírozás elutasítása hátrányos megkülönböztetésnek tekinthető, amennyiben az a párt politikai nézeteivel függ össze; a jelen ügyben azonban nem erről volt szó. Ezen túlmenően az államok széles körű mérlegelési mozgástérrel rendelkeztek az állami finanszírozásra jogosult politikai pártok által teljesítendő minimumkövetelmény meghatározása tekintetében, feltéve hogy a pártok jogát a politikai életben való részvételhez nem sértették.

B. A Bíróság által alkalmazott kritériumok az Egyezmény 1. Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. Cikkével összefüggésben értelmezett 14. Cikke alkalmazásában

26. A Bíróság ismételten hangsúlyozza, hogy valamely hasonló helyzetben lévő személyekkel való – objektíven és ésszerűen nem indokolható – eltérő bánásmód minősül megkülönböztetésnek. A „nem objektív és nem ésszerű indokolás” annyit jelent, hogy a szóban forgó megkülönböztetés nem „jogszerű célra” irányul, vagy „az alkalmazott eszközök és az elérni kívánt cél megvalósítása között nincs ésszerűen arányos kapcsolat” (lásd különösen *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* [GC], nos. 27996/06 és 34836/06, § 42, ECHR 2009). A Szerződő Fél e területre vonatkozó mérlegelési mozgásterének mértéke a körülményekkel, a jogvita tárgyával és a háttérrel összefüggésben változik (lásd *Andrejeva v. Latvia* [GC], no. 55707/00, § 82, ECHR 2009).

27. A Bíróság továbbá ismételten hangsúlyozza, hogy az 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. Cikke a hatékony politikai demokrácia valamely sajátos

elvéről rendelkezik, és ennek megfelelően elsődleges jelentőségű az Egyezmény rendszerében (lásd *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 1987. március 2., § 47, Series A no. 113). A pluralizmus biztosításáért végső soron az állam felelős, feladata többek között a pozitív intézkedések elfogadása annak érdekében, hogy demokratikus választásokat „rendezzenek meg”, méghozzá „olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítják a nép véleményének kifejezését” (lásd *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, fent idézve, § 54).

28. A szabad választások és a véleménynyilvánítás szabadsága, és különösen a politikai vita szabadsága demokrácia alappillérei (lásd *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, fent idézve, § 47, és *Lingens v. Austria*, 1986. július 8., §§ 41 and 42, Series A no. 103). Az Egyezmény 11. Cikke, azaz az egyesülés szabadsága és ennél fogva közvetve – a demokrácia megfelelő működéséhez elengedhetetlen egyesülés formáját képviselő – politikai pártok szabadsága is jelentőséggel bír, és garanciaként szolgál „a törvényhozó testület megválasztását illetően a nép véleményének kifejezése” tekintetében. A nép véleményének kifejezése elképzelhetetlen a politikai pártok pluralitása nélkül, amely az ország lakosságának épp aktuális „véleményáramlatának” képviselőtéért felel. E „véleményáramlatok” tükrözése révén a politikai pártok a politikai vitához, azaz a demokratikus társadalom koncepciójának lényegéhez pótolhatatlanul hozzájárulnak nem csupán a politikai intézményeken belül, hanem – a médiának köszönhetően – a társadalmi élet valamennyi szintjén (lásd *Lingens*, fent idézve, § 42; *Castells v. Spain*, 1992. április 23., § 43, Series A no. 236; *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, 1998. január 30., § 44, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I; és *Yumak and Sadak v. Turkey* [GC], no. 10226/03, § 107, ECHR 2008).

29. Amint azt az Emberi Jogok Európai Bizottsága számos alkalommal megállapította, a „nép szabad véleménynyilvánítása” azt jelenti, hogy nem lehet választásokat lebonyolítani, amennyiben egy vagy több jelölt választása bármilyen nyomás alatt áll, valamint e választás során a választót nem lehet indokolatlanul rávenni arra, hogy egy bizonyos pártra szavazzon (lásd *X. v. the United Kingdom*, no. 7140/75, 1976. október 6-i bizottsági határozat, *Decisions and Reports* (DR) 7, 96. oldal). A „választás” szó annyit jelent, hogy a különböző politikai pártoknak a jelöltjeik bemutatására ésszerű lehetőséget kell biztosítani a választások során (uo.; lásd egyúttal *X. v. Iceland*, no. 8941/80, 1981. december 8-i bizottsági határozat, DR 27, 156. oldal, és *Yumak and Sadak*, fent idézve).

30. Ennek következtében az 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. Cikkében előírt jogok nem abszolút jogok. Van lehetőség „hallgatólagos korlátozásokra”, és a Szerződő Államoknak széles körű mérlegelési mozgástérrel kell rendelkezniük e területen (lásd különösen *Matthews v. the United Kingdom* [GC], no. 24833/94, § 63, ECHR 1999-I, és *Labita v. Italy* [GC], no. 26772/95, § 201, ECHR 2000-IV). A jelöltség joga, azaz az 1.

Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. Cikkében biztosított jogok úgynevezett „passzív” aspektusa tekintetében a Bíróság még körütekintőbb a korlátozások mérlegelése során, mint a szavazáshoz való jog, azaz az 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. Cikkében biztosított jogok „aktív” tényezőjére vonatkozó korlátozások vizsgálata során.

31. A Bíróságnak kell azonban utolsó sorban rendelkezni az 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. Cikke szerinti követelményeknek való megfelelésről; meg kell bizonyosodnia arról, hogy a szavazati és a jelöltségi jogra vonatkozó feltételek nem korlátozzák a szóban forgó jogokat olyan mértékben, hogy csorbítanak a lényegi tartalmukat vagy megfosztanak őket hatékonyságuktól (lásd *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, fent idézve, § 52).

C. A fent említett elvek alkalmazása a jelen ügyben

1. *Eltérő volt-e a bánásmód*

32. A jelen ügyben a Bíróság megállapította, hogy a kérelmező politikai párt állítása szerint az 1999-es, 2002-es és a 2007-es választási kampányokban hátrányba került az államtól pénzügyi támogatásban részesülő pártokkal szemben, mivel megtagadták tőle a finanszírozást azzal az indokkal, hogy nem rendelkezik képviselettel a parlamentben (az országosan leadott szavazatok 10%-os képviseleti küszöbértéke miatt), és hogy az előző parlamenti választásokon a szavazatok kevesebb mint 7%-át szerezte meg.

33. A Bíróság megállapította, hogy az 1996-ban alapított ÖDP párt nem tudott pénzügyi támogatást igényelni az államtól csupán az 1999-es választásokat követően. Az alapítását követő választások során az ÖDP által elért eredmények – az érvényes leadott szavazatok 0,8%-a az 1999. április 18-i parlamenti választásokon, 0,34%-a a 2002. november 3-i és 0,15%-a a 2007. évi választásokon (lásd a fenti 18–19. pontot) – a nemzeti jogszabályokban megállapított 7%-os küszöbérték alá estek, és ezáltal a párt a szóban forgó finanszírozásra való jogosultságát elveszítette.

34. A Bíróság mindazonáltal megállapította, hogy az 1999. évi általános választást megelőzően a huszonegy – jelöltet indító – párt közül hat politikai párt (közülük egy parlamenten kívüli párt) részesült állami finanszírozásban. A 2002. évi általános választást megelőzően a tizenöt – jelöltet indító – párt közül hat (közülük egy parlamenten kívüli párt) részesült állami finanszírozásban, valamint a 2007. évi választásokat megelőzően tizenöt választáson induló párt közül ötven részesültek finanszírozásban (közülük három parlamenten kívüli párt).

35. Egyértelmű tehát, hogy a politikai pártok állami finanszírozásának a jelen ügyben alkalmazott rendszere a pénzügyi támogatásban nem részesülő ÖDP-t hátrányos helyzetbe hozta a rivális pártokkal szemben, amelyek részesültek efféle támogatásban, és ekként nézeteik országos szintű

terjesztését sokkal könnyebben tudták finanszírozni. Ennek megfelelően, a szóban forgó rendszer alkalmazásának eredményeképpen, eltérő bánásmódot alkalmaztak a kérelmező párttal szemben az 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. Cikke szerinti választói jogok gyakorlása tekintetében.

36. A Bíróságnak meg kell bizonyosodnia afelől, hogy – a fent kifejtett elvek tükrében – a szóban forgó rendszer jogszerű célt szolgál-e, és az alkalmazott eszközök és az elérni kívánt cél megvalósítása között ésszerűen arányos kapcsolat áll-e fenn. E két kritérium alkalmazása lehetővé teszi annak megállapítását, hogy a kifogásolt intézkedések az Egyezmény 14. Cikkével ellentétes megkülönböztetést képeznek-e, valamint hogy az 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. Cikke értelmében a nép véleményének kifejezéséhez való jog lényegét csorbítják-e.

2. Az eltérő bánásmód jogszerű célra irányult-e

37. A politikai pártok finanszírozásával kapcsolatban a Bíróság elismeri, hogy a finanszírozás hagyományos forrása, azaz a párttagok tagdíjai már nem elegendőek a költségek fedezésére, amelyek a politikai verseny és a komplex és költséges modern kommunikációs eszközök ellenére is folyamatosan növekednek. A Bíróság rámutat, hogy a politikai pártok állami finanszírozásának célja Európában – ahogyan a világ többi részén is – a korrupció megelőzése, és a magántámogatóktól való túlzott függőség elkerülése. Ebből következik, hogy a finanszírozás a politikai pluralizmus erősítését szolgálja, és hozzájárul a demokratikus intézmények megfelelő működéséhez.

38. A legtöbb európai országban jelenleg működő rendszer vizsgálata rámutat arra, hogy ezen a területen nem léteznek egységes szabályok. E tekintetben a Bíróság megállapítja, hogy a választási időszak során a politikai pártoknak szánt alapokat vagy szigorúan egyenlő mértékben, vagy a méltányos elosztás elve szerint, azaz a pártok előző választások során elért egyéni eredményei alapján osztják el.

39. Megállapítható továbbá, hogy az állami alapok méltányos elosztásának rendszerét választó Szerződő Államok jogszabályaiban szinte kivétel nélkül előírják a választói támogatottság minimum szintjét. E minimum szint meghatározásának hiányában a magasabb finanszírozás biztosítására való törekvés miatt a szóban forgó rendszer valószínűleg olyan „visszas hatással” járna, mint a jelöltállítások – és ezáltal a jelöltek – számának hirtelen megugrása, hiszen az állami finanszírozás révén minden egyes megszerzett szavazat éves jövedelmet képezne.

40. Törökországtól eltérő tagállamokban valamely politikai párt állami finanszírozásra való jogosultságához szükséges minimum szavazati arány a korábbi választásokon leadott szavazatok 0,5%–5%-a, és a parlamenti helyek biztosításához megkövetelt küszöbértéknél gyakran alacsonyabb. A parlamentben képvisellel rendelkező pártokon kívül ily módon – az állampolgárok által minimálisan támogatott – új politikai pártok is

részesülhetnek állami finanszírozásban a megszerzett szavazatokkal arányos mértékben.

41. A Bíróság megállapítja, hogy az Európa Tanács intézményei által elfogadott – pluralista demokratikus rendszer politikai pártjait érintő – jogi aktusok egyike sem találja ésszerűtlennek azt a nemzeti jogszabályok szerinti követelményt, hogy az állami finanszírozást igénylő pártok bizonyos minimum szintű választói támogatottsággal rendelkezzenek, ezenkívül e jogi aktusok nem rendelkeznek az ezzel kapcsolatos konkrét százaléktérlekről. E tekintetben a Bíróság bizonyos szakintézmények megfigyeléseire hivatkozik, amelyek rámutatnak arra, hogy a politikai pluralizmusra és a kis politikai pártokra esetlegesen ártalmas túlzottan magas küszöbértéket el kell kerülni (lásd EBESZ/Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (ODIHR) és a Velencei Bizottság által kidolgozott és 2010. október 16-án elfogadott politikai pártok szabályozásáról szóló iránymutatás (CDL-AD(2010)024) 185. bekezdését – a fenti 20. pont), és amelyek hangsúlyozzák, hogy az állami finanszírozás felosztási képletének meg kell akadályoznia, hogy a két legnagyobb politikai párt monopolizálja az állami finanszírozást (uo., 187. bekezdés).

42. Az előzőek tükrében a Bíróság úgy véli, hogy a politikai pártoknak – a minimum szintű választói támogatottságot megkövetelő, a méltányos elosztás elve szerinti – állami finanszírozása jogszerű célt szolgál, mivel előmozdítja a demokratikus pluralizmust, miközben elkerüli a jelölés túlzott és rendellenes töredezettségét, erősítve ezáltal a nép véleményének kifejezését a törvényhozó testület megválasztását illetően (lásd ebben az értelemben, *Fournier v. France*, no. 11406/85, 1988. március 10-i bizottsági határozat, DR 55, 130. oldal, és, *mutatis mutandis*, *Cheminade v. France* (dec.), no. 31559/96, ECHR 1999-II, azon állami finanszírozási rendszer vonatkozásában, amely korlátozta a kampányköltségek és a bizonyos szavazati százalékot elérő jelölteknek és listáknak nyújtott összeg visszaigénylését).

3. Az eltérő bánásmód arányosságáról

43. A Bíróság megállapítja, hogy a választói támogatottság minimum szintje, amelyet az állami finanszírozást igénylő pártoknak el kell érni Törökországban, azaz az előző parlamenti választás során leadott szavazatok 7%-a Európában a legmagasabb (lásd a fenti 40. pontot). Annak érdekében, hogy a Bíróság megbizonyosodjon arról, hogy e küszöbérték nem aránytalan, a küszöbértékkel járó következményeket értékeli a korrekciós mechanizmusokat vizsgálata előtt.

44. A Bíróság mindenekelőtt megállapítja, hogy a 7%-os küszöbérték alacsonyabb a török parlamenti helyek megszerzéséhez szükséges választói támogatás minimum szintjénél, azaz a nemzeti szavazatok 10%-nál. A jelen ügyben szóban forgó parlamenti választásokat tekintve a leadott szavazatok 7%-át elérő, parlamenten kívüli pártok jogosultak voltak állami támogatásra

a következő választások előtt. Az 1999-es választásokon a hat állami finanszírozásban részesülő párt közül egy parlamenten kívüli párt volt. A 2002-es választásokon az arány ugyanez volt, és a 2007-es választások során három parlamenten kívüli és két parlamenti párt részesült állami finanszírozásban. A jelen ügyben tehát a szóban forgó időszak alatt sem a parlamenti pártok, sem a hatalmon lévő párt vagy a fő ellenzéki párt nem monopolizálta az állami finanszírozást.

45. A Bíróságnak továbbá figyelembe kell vennie az ÖDP eredményeit, amelyeket a szóban forgó állami finanszírozást megelőző parlamenti választások során ért el. A kérelmező párt az említett választások során a leadott érvényes szavazatok 0,8%–0,15%-át szerezte meg. Ezek a számadatok jelentősen alacsonyabbak voltak a török törvények által az állami finanszírozásra való jogosultsághoz előírt választói támogatottság minimum szintjénél, és ezenfelül számos más európai országban sem minősült volna elegendőnek az ehhez hasonló támogatás megszerzéséhez. A kérelmező párt panasza azonban nem *actio popularis*, hiszen közvetlenül a pártot érintette a szóban forgó minimum szint, az ÖDP mindazonáltal nem tudta bizonyítani a Bíróság előtt, hogy a török választók jelentős részének támogatását élvezte.

46. Fontos továbbá szem előtt tartani, hogy a politikai pártok a közvetlen finanszírozáson kívül az állami támogatás más formáit is igénybe vehetik. A Törökországban hatályos állami finanszírozási rendszert kísérő korrekciós mechanizmusok között, amely rendszer szerint nem minden párt jogosult közvetlen támogatásra, szerepel a bevételek bizonyos tételeire vonatkozó adómentesség és a választási kampány ideje alatti ingyenes műsoridő biztosítása is. A felek nem vitatták meg, hogy az ÖDP részesült-e az állami támogatás ezen alternatíváiból.

47. A Bíróság annak figyelembevételével, hogy az ÖDP-nek nem sikerült az állampolgárok támogatásának minimum szintjét elérnie és a rendelkezésére álló állami támogatás egyéb formáinak kompenzációs hatása sem érvényesült, úgy ítéli meg, hogy a kifogásolt eltérő bánásmód ésszerűen arányos volt a céllal.

48. A Bíróság megállapítja, hogy a jelen ügy körülményeinek tekintetében, mivel az ÖDP nem szerezte meg a törvény által előírt 7%-os szavazati arányt, a részére nyújtható közvetlen pénzügyi támogatás állam általi elutasítása objektíven és ésszerűen indokolható, nem sérti a véleménynyilvánítás szabadságát, és ennél fogva az 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. Cikkével összefüggésben értelmezett 14. Cikkkel nem ellentétes.

49. Ennek megfelelően a szóban forgó rendelkezéseket nem sértették meg.

III. AZ EGYEZMÉNY 9., 10. és 11. CIKKÉNEK ÁLLÍTÓLAGOS MEGSÉRTÉSE

50. A kérelmező párt továbbá azt panaszolta, hogy megsértették az Egyezmény 9., 10. és 11. Cikkeit. Mivel a panaszok az Egyezmény 1. Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. Cikkével összefüggésben értelmezett 14. Cikke szempontjából vizsgált ugyanazon tényálláshoz kapcsolódnak, a Bíróság úgy véli, azokat nem kell külön-külön vizsgálni.

EZEN INDOKOK ALAPJÁN, A BÍRÓSÁG

1. *kijelenti*, hogy a kérelem elfogadható;
2. öt szavazat kettő ellenében *megállapítja*, hogy az Egyezmény 1. Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. Cikkével összefüggésben értelmezett 14. Cikket nem sértették meg;
3. egyhangúlag *megállapítja*, hogy az Egyezmény 9., 10. és 11. Cikke szerinti panaszokat nem kell külön-külön megvizsgálni.

Készült francia nyelven, és írásbeli kihirdetésre került 2012. május 10-én a Bíróság Eljárási Szabályzata 77. szabálya 2. és 3. bekezdésének megfelelően.

Stanley Naismith
a szekció titkára

Françoise Tulkens
elnök

Az Egyezmény 45. Cikke 2. bekezdésével és az Eljárási Szabályzat 74. szabálya 2. bekezdésével összhangban ezen ítélethez csatolva található Tulkens és Sajó bírák egyesített különvéleménye.

F.T.
S.H.N.

A különvélemények fordítását a szöveg nem tartalmazza, azok az ítélet hivatalos nyelvi változatában (változataiban) angol és/vagy francia nyelven szerepelnek, amely hivatalos nyelvi változatok a Bíróság ítélkezési gyakorlatát tartalmazó HUDOC adatbázisban tekinthetők meg.

© Európa Tanács/Emberi Jogok Európai Bírósága, 2013.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának hivatalos nyelvei az angol és a francia. E fordítás nem köti a Bíróságot, valamint a Bíróság nem vállal felelősséget annak minőségéért. A fordítás letölthető az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatát tartalmazó HUDOC adatbázisból (<http://hudoc.echr.coe.int>) vagy bármely egyéb adatbázisból, amellyel azt a Bíróság megosztotta. A fordítás nem kereskedelmi célokra felhasználható, amennyiben az ügy teljes címét, valamint a fenti szerzői jogi tájékoztatást feltüntetik. E fordítás bármely részének kereskedelmi célú felhasználása esetén, kérjük jelezze azt a következő címen: publishing@echr.coe.int.

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

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

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

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