



Juridisk Publikation

STOCKHOLM - UPPSALA - LUND - GÖTEBORG - UMEÅ

Viktor Brylla

Partiförbud som demokratiskt självförvar
– en studie av Europadomstolens praxis

Särtryck ur häfte 1/2023

Nummer 1/2023

PARTIFÖRBUD SOM DEMOKRATISKT SJÄLVFÖRSVAR

– EN STUDIE AV EUROPADOMSTOLENS PRAXIS

Av Viktor Brylla¹

Partiförbud utgör den demokratiska rättsstatens skarpaste vapen gentemot dess organiserade fiender. Syftet är att motverka de risker som utgår från politiska partier med icke-demokratiska målsättningar. Emellertid väcker sådana förbud frågor av såväl demokratiteoretisk som juridisk karaktär. Under de senaste två decennierna har Europadomstolen prövat flera mål som rört förbud mot politiska partier. I denna text analyseras domstolens praxis beträffande partiförbud. Den övergripande frågan är under vilka omständigheter ett sådant förbud kan utgöra en tillåten inskränkning i föreningsfriheten enligt Europakonventionen.

I. INLEDNING

Inget politiskt system är förskonat från frågan om vilka försvarsmått som kan respektive bör vidtas gentemot systemfientliga politiska organisationer.² Det gäller även den moderna demokratin, där politiska partier utgör de huvudsakliga politiska aktörerna.³ Emellertid har det demokratiska styrelseskicket i detta hänseende en paradoxal karaktär. Utgångspunkten är nämligen att inte bara demokratiskt utan även antidemokratiskt sinnade politiska partier fritt kan verka på den demokratiska arenan. Detta är en konsekvens av den politiska frihet och tolerans som ligger till grund för demokratin, vars grundläggande princip såsom stats- och regeringsform är folkets självbestämmande.⁴ Det har av denna anledning inväntats mot demokratin att den är det statsskick som värjer sig minst mot

¹ Jur.stud. vid Uppsala universitet. Denna artikel utgör en omarbetning av en inom ramen för fördjupningskursen i konstitutionell rätt författad uppsats. Jag vill särskilt tacka jur.dr. Olof Wilske och jur.dr. Love Rönnelid, vilka båda under olika skeden av arbetet kommit med värdefulla synpunkter. Vidare vill jag rikta ett tack till JP:s redaktion som genom noggrann granskning bidragit till att förbättra texten. För alla brister svarar jag givetvis själv.

² Se Otto Kirchheimer, *Politische Justiz. Verwendung juristischer Verfahrensmöglichkeiten zu politischen Zwecken* (Berlin: Luchterhand 1965), kap. 4.

³ Detta faktum är inte så mycket en följd av den demokratiska ideologin som av den demokratiska sociologin; se Gustav Radbruch, "Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts", i: Gerhard Anschütz & Richard Thoma (red.), *Handbuch des deutschen Staatsrechts. Band 1* (Tübingen: J.C.B. Mohr 1930), s. 285–294.

⁴ Ernst Wolfgang Böckenförde, "Demokratie als Verfassungsprinzip", *Staat, Verfassung, Demokratie* (Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1991), s. 452.

sina motståndare.⁵ Invändningen bottnar i tanken att det i sista hand är folket såsom konstituerande makt som konkret fattar det slutgiltiga politiska beslutet om demokratins fortbestånd eller undergång. Vill demokratin förbli sina egna principer trogen måste den enligt detta synsätt även tolerera politiska rörelser som strävar efter att förinta den. Men under den moderna demokratins ännu korta levnad har flera demokratiska stater inte godtagit denna premis. Under efterkrigstiden har flera stater i Europa – däribland Tyskland, Spanien, Italien och Turkiet – valt att förbjuda politiska partier som av nationella myndigheter ansetts hota den konstitutionella ordningen. Dessa åtgärder speglar uppfattningen att demokratin inte kan tillåtas förgöras medelst demokratiska medel, utan att demokratin har rätt till självförvar.

Flera av dessa förbud mot politiska partier har blivit föremål för Europadomstolens prövning. I sin tidiga praxis, före kalla krigets slut, avvisade konventionsorganen konsekvent klagomål över sådana beslut. Sålunda avvisade Europarådets dåvarande kommission för mänskliga rättigheter år 1957 det västtyska kommunistpartiets ansökan med hänvisning till artikel 17 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (EKMR) som stadgar ett förbud mot missbruk av rättigheter.⁶ Enligt kommissionen var partiets strävan att revolutionärt inrätta en proletariats diktatur och långsiktigt skapa ett kommunistiskt samhälle oförenligt med de demokratiska ideal som ligger till grund för konventionen. Likaså avvisade kommissionen år 1976 ett klagomål från en fascistisk politisk rörelse med hänvisning till det legitima i ändamålet att värna demokratin.⁷ År 1998 prövade Europadomstolen i målet *United Communist Party of Turkey v. Turkey* för första gången i sak om ett förbud mot ett politiskt parti innebär en otillbörlig inskränkning av föreningsfriheten i artikel 11 EKMR. Sedan dess har domstolen avgjort ytterligare 16 mål som omedelbart rört förbud mot politiska partier.⁸ I nästintill samtliga fall ansågs

⁵ Jfr Hans Kelsen, "Verteidigung der Demokratie", *Abhandlungen zur Demokratietheorie* (Tübingen: Mohr Siebeck 2006), s. 237: "Det tycks höra till [demokratins] tragiska öde att den till och med måste nära sin ärkefiende vid sitt eget bröst."

⁶ *Communist Party of Germany v. Federal Republic of Germany*, nr. 250/57 (1957).

⁷ *X v. Italy*, nr. 6741/74 (1976).

⁸ *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, nr. 133/1996/752/951 (1998); *Socialist Party and Others v. Turkey*, nr. 20/1997/804/1007 (1998); *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey*, nr. 23885/94 (1999); *Yazar and Others v. Turkey*, nr. 22723/93, 22724/93 och 22725/93 (2002); *Dicle for the Democratic Party (DEP) v. Turkey*, nr. 25141/94 (2002); *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey*, nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 och 41344/98 (2003); *Socialist Party of Turkey v. Turkey*, nr. 26482/95 (2003); *Democracy and Change Party v. Turkey*, nr. 39210/98 och 39974/98 (2005); *Emek Partisi and Senol v. Turkey*, nr. 39434/98 (2005); *United Macedonian Organisation Ilinden-PIRIN and Others v. Bulgaria*, nr. 59489/00 (2005); *Demokratik Kitle Partisi och Elçi v. Turkey*, nr. 51290/99 (2007); *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, nr. 25803/04 och 25817/04 (2009); *HADEP and Demir v. Turkey*, nr. 28003/03 (2010); *Republican Party of Russia v. Russia*, nr. 12976/07 (2011); *Eusko Abertzale*

förbuden strida mot konventionen, men i tre avgöranden fann domstolen att det var fråga om godtagbara inskränkningar i de politiska partiernas respektive föreningsfrihet. Avgörandenas politiska brisans och juridiska undantagskaraktär motiverar en närmare undersökning av det konventionsrättsliga utrymmet för partiförbud.

Syftet med den föreliggande undersökningen är att i ljuset av Europadomstolens praxis analysera förutsättningarna för att förbjuda politiska partier enligt artikel 11 EKMR. Analoga åtgärder såsom nationella myndigheters vägran att registrera politiska partier, förbud mot viss partiverksamhet och nekad respektive minskad finansiering faller därmed utanför arbetets ramar. Den övergripande frågan är i vilka fall ett partiförbud kan utgöra en tillåten inskränkning i föreningsfriheten. Det väcker i sin tur frågor om förhållandet mellan föreningsfrihet och demokrati, närmare bestämt i vilken mån partier som inte erkänner demokratiska värden skyddas av konventionen. I syfte att nyansera analysen av de kriterier som domstolen formulerat beträffande tillåtligheten av partiförbud beaktas även i viss mån statsvetenskaplig teoribildning om ”militant demokrati”. Detta motiveras även av att Europadomstolen flera gånger hänvisat till detta begrepp.

Arbetet inleds med en undersökning av föreningsfrihetens innehåll och gränser från ett mer allmänt perspektiv (avsnitt 2). Därefter följer en analys av de särskilda tolkningsprinciper som Europadomstolen formulerat i fråga om partiförbud (avsnitt 3), hur dessa tillämpats i dess praxis (avsnitt 4) samt de riktlinjer som Venedigkommissionen framtagit mot bakgrund därav (avsnitt 5). Detta relateras sedan till konceptet ”militant demokrati” (avsnitt 6). Avslutningsvis sammanfattas undersökningens slutsatser (avsnitt 7).

2. FÖRENINGSFRIHETEN I EUROPAKONVENTIONEN

2.1 FÖRENINGSFRIHETENS SKYDDSOMRÅDE

Enligt artikel 11 EKMR har var och en rätt till föreningsfrihet. Jämte yttrande- och religionsfriheten hör föreningsfriheten till grundvalarna för det demokratiska statskicket. Det är till stor del därigenom att medborgarna organiserar sig i olika slags sammanslutningar och kollektivt fullföljer gemensamma mål som deras deltagande i den demokratiska processen säkerställs. Föreningar spelar dessutom en avsevärd roll för den politiska viljebildningen i det att de möjliggör för individer att i dialog med andra ge uttryck för och forma sin identitet. I det hänseendet är föreningsfriheten av särskild betydelse för människor som tillhör

Ekintza – Acción Nacionalista Vasca (EAE-ANV) v. Spain, nr. 40959/09 (2013); *Party for a Democratic Society (DTP) and Others v. Turkey*, nr. 3840/10, 3870/10, 3878/10, 15616/10, 21919/10, 39118/10 och 17272/10 (2016); *Savenko and Others v. Russia*, nr. 13918/06 (2021). I ytterligare ett mål återkallade klaganden sin ansökan, se *Fazilet Partisi (the Virtue Party) v. Turkey*, nr. 1444/02 (2006).

minoriteter, för vilka bildandet av en förening kan främja deras möjligheter att ta till vara sina rättigheter. Europadomstolen har i ljuset av detta framhållit att det sätt på vilket den nationella rätten värnar om föreningsfriheten liksom hur den praktiskt tillämpas av myndigheterna speglar demokratins tillstånd i den aktuella staten.⁹

Även om föreningsfriheten i artikel 11 utgör *lex specialis* i förhållande till tanke-, samvets- och religionsfriheten i artikel 9 liksom yttrandefriheten i artikel 10 måste föreningsfriheten tolkas i ljuset av dem.¹⁰ Europadomstolen förefaller närmast betrakta dessa friheter som beståndsdelar av artikel 11 och har uttalat att skyddet av personliga åsikter och rätten att yttra dem utgör ett av ändamålen bakom föreningsfriheten. Likaså är tanke-, samvets- och religionsfriheten grundläggande demokratiska principer, vilka föreningsfriheten bidrar till att förverkliga.¹¹ I detta sammanhang kan erinras om att domstolen har slagit fast att yttrandefriheten inte endast omfattar information och idéer som mottas positivt eller anses ofarliga, utan också sådana som kränker, chockerar eller stör. Detta följer av de krav som ställs av den pluralism, tolerans och vidsynthet som enligt domstolen är utmärkande för ett demokratiskt samhälle.¹² *Mutatis mutandis* gäller detta även i fråga om föreningsfriheten, som med hänsyn till dess betydelse för demokratin måste ges ett vidsträckt skyddsområde, liksom inskränkningar måste bedömas restriktivt.¹³

Föreningsfrihetens nära förhållande till demokratin har i praxis tillmätts avgörande betydelse vid konkretiseringen av dess innebörd och gränser, inte minst i fråga om politiska partier. Med hänvisning till att dessa, till skillnad från fackförbund, inte uttryckligen omnämns i bestämmelsen har flera konventionsstater gjort gällande att politiska partier inte omfattas av dess skyddsområde. Enligt Europadomstolen ska emellertid begreppet ”förening” tolkas autonomt; det omfattar i princip alla varaktiga, organisatoriskt beständiga sammanslutningar av privaträttslig karaktär – oberoende av hur de kvalificeras i nationell rätt – vilka bildats frivilligt i syfte att kollektivt tillgodose gemensamma intressen.¹⁴ Vad beträffar politiska partier har domstolen särskilt tagit fasta på deras oersättliga bidrag till den politiska debatt som utgör kärnan i det demokratiska samhället; de spelar därmed en avgörande roll för att säkerställa pluralism och en fungerande demokrati. Det är därför enligt domstolen uppenbart att politiska partier omfattas av tillämpningsområdet för

⁹ *Gozelik and Others v. Poland*, nr. 44158/98 (2004), p. 88.

¹⁰ *Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, no. 72881/01 (2007).

¹¹ *Vogt v. Germany*, nr. 17851/91 (1995), p. 64.

¹² *Handyside v. the United Kingdom*, nr. 5493/72 (1976), p. 49.

¹³ *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* (1998), p. 50.

¹⁴ *Schneider v. Luxembourg*, nr. 2113/04 (2007), p. 70.

artikel 11. Att regeringen i en stat anser att en förening utgör ett hot mot dess konstitutionella ordning medför inte i sig att den utesluts från tillämpningsområdet.¹⁵

Likväl utgör inte varje privaträttslig sammanslutning en förening i den mening som avses i artikel 11. Enligt Europadomstolen följer nämligen av artikel 17 om förbud mot missbruk av rättigheter att en förening vars medlemmar och deltagare har våldsamma avsikter eller eljest strävar efter att ominstetgöra eller otillbörligt begränsa de mänskliga fri- och rättigheterna faller utanför föreningsfrihetens skyddsområde.¹⁶ Man kan däremot skilja mellan ett *formellt* och ett *materiellt* tillämpningsområde för artikel 11, som i materiellt hänseende inskränks av artikel 17. Beträffande politiska partier har dock denna reduktionsmöjlighet inte tillämpats sedan de tidigare nämnda besluten från 1950- respektive 1970-talet. Det tycks råda en mycket stark presumtion för att politiska partier, såvida de inte uppenbart vill utplåna fri- och rättigheterna i konventionen, omfattas av skyddet i artikel 11. Idag bedöms således ingrepp i politiska partiets föreningsfrihet efter en strängare måttstock än vad som tidigare var fallet. Kommissionens beslut om det västtyska kommunistpartiet bör överhuvudtaget ses i ljuset av det då rådande politiska läget.

Till föreningsfriheten hör väsentligen rätten att bilda och att ansluta sig till en förening liksom rätten för dessa föreningar att utan inblandning av offentliga organ verka i full frihet. Vidare faller rätten för existerande föreningar att själva förfoga över sin existens inom skyddsområdet. Detta följer av den konventionsrättsliga effektivitetsprincipen enligt vilken EKMR måste tolkas och tillämpas på ett sådant sätt att dess fri- och rättigheter inte blott blir teoretiska och illusoriska utan även garanteras effektivt i praktiken.¹⁷ Om nationella myndigheter utan vidare kunde upplösa en förening utan iakttagande av konventionen skulle detta emellertid innebära att föreningsfriheten blev illusorisk. Därför har Europadomstolen slagit fast att det skydd som artikel 11 ger gäller under en förenings hela livstid.¹⁸ Föreningsfriheten innefattar således ett skydd mot att tvångsupplösas. Detta innebär att en åtgärd från offentliga myndigheters sida innebärande ett förbud mot ett politiskt parti utgör en inskränkning i föreningsfriheten, som måste uppfylla förutsättningarna i bestämmelsens andra stycke för att vara tillåten.

¹⁵ *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* (1998), p. 25–27; *Socialist Party and Others v. Turkey* (1998), p. 29–30.

¹⁶ *Alekseyev v. Russia*, nr. 4916/07, 25924/08 och 14599/09 (2010), p. 34.

¹⁷ *Sergey Zolotukhin v. Russia*, nr. 14939/03 (2009), p. 80.

¹⁸ *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* (1998), p. 33.

2.2 INSKRÄNKNINGAR I FÖRENINGSFRIHETEN

Föreningsfriheten är inte en absolut rättighet utan kan begränsas enligt kriterierna i artikel 11(2). För att rättfärdiga ett sådant ingrepp krävs först och främst att åtgärden har varit föreskriven i lag. Vidare måste den ha syftat till att uppnå ett eller flera legitima ändamål. Slutligen måste den med hänsyn till dessa ändamål ha varit nödvändig i ett demokratiskt samhälle.

Laglighetskravet innebär i första hand att det måste finnas stöd för åtgärden i inhemsk lag, men i det ingår också att lagen ska vara av viss kvalitet. Europadomstolen har uttalat att lagen måste vara tillräckligt tillgänglig och förutsebar, dvs. formulerad med tillräcklig precision, för att enskilda – om så efter lämplig rådgivning – ska kunna rätta sitt handlande därefter.¹⁹ En komparativ utblick avslöjar att flera nationella rättsordningar idag föreskriver en rätt att preventivt upplösa politiska partier som hotar den konstitutionella ordningen eller som inte respekterar de mänskliga rättigheterna.²⁰ Hittills har laglighetskravet inte utgjort något hinder i domstolens praxis om partiförbud, utan de inhemska lagar som blivit föremål för prövning har undantagslöst ansetts uppfylla de kvalitativa kraven.

Varje begränsning av föreningsfriheten måste vidare fullfölja åtminstone ett av de särskilt angivna ändamålen: nationell säkerhet eller allmän säkerhet, förebyggande av oordning eller brott, skydd för hälsa eller moral, samt skydd för andra personers fri- och rättigheter. Denna uppräkningslista är uttömmande.²¹ Inte sällan är flera av ändamålen relevanta vid upplösning av politiska partier. Därvidlag förefaller konventionsstaterna besitta en mycket vid bedömningsmarginal. I Europadomstolens praxis har hittills inget förbud mot ett politiskt parti underkänts med hänvisning till avsaknaden av ett legitimt ändamål.

Det avgörande kriteriet är istället det sista: om inskränkningen kan anses nödvändig i ett demokratiskt samhälle.²² Nödvändighetskravet innebär dels att åtgärden måste svara mot ett ”angeläget samhälleligt behov” (*pressing social need*), dels att den måste stå i proportion till de ändamål som föranlett den. Syftet är

¹⁹ *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain* (2010), p. 56.

²⁰ Se Albrecht Weber, *Europäische Verfassungsvergleichung* (München: C.H. Beck 2010), s. 66 för en sammanställning av den rättsliga regleringen i Europa beträffande partiförbud. Det kan i förbigående noteras att partiförbud inte förekommit i Sverige. Dock öppnar den nyligen ikraftträdde grundlagsändringen av RF 2:24 st. 2, som innebär utökade möjligheter att genom lag begränsa föreningsfriheten för sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism, i viss mån för sådan lagstiftning (se prop. 2021/22:42).

²¹ *Sidiropoulos and Others v. Greece* (1998), p. 38.

²² Se Europarådet, *Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights* (2022), s. 29–31 med hänvisningar.

att bedöma huruvida myndigheterna gjort en rimlig avvägning mellan enskilda och samhälleliga intressen. Staterna tillerkänns en viss frihet att bedöma vad som är nödvändigt i detta hänseende, men denna bedömningsmarginal är snäv. Inskränkningar i föreningsfriheten bedöms restriktivt. Det krävs ”övertygande och välgrundade skäl” (*convincing and compelling reasons*) för att undantag ska tillåtas. Inskränkningar i föreningsfriheten bedöms således restriktivt. Europadomstolen tar särskild hänsyn till i vilken utsträckning inskränkningen är förenlig med den pluralism, tolerans och vidsynthet som artikel 11 tolkad i ljuset av artikel 9 och 10 kräver.

3. ALLMÄNNA TOLKNINGSPRINCIPER VID BEDÖMNINGEN AV PARTIFÖRBUD

Avgörande för tillåtligheten av den inskränkning i ett politiskt partis verksamhet som ett fullskaligt förbud innebär, är alltså om inskränkningen kan anses *nödvändig i ett demokratiskt samhälle*. Detta är förvisso beroende av omständigheterna i det enskilda fallet, men Europadomstolen har i fråga om partiförbud formulerat särskilda tolkningsprinciper som måste beaktas vid denna bedömning. Vid formuleringen av dessa allmänna principer har domstolen tillämpat en teleologisk tolkningsmetod som utöver ordalydelsen i artikel 11 i hög grad utgått från konventionens syften och ändamål.²³ Dessa består enligt domstolens fasta praxis inte enbart i att kollektivt trygga de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, utan dessutom i att bevara och befördra idealen och värderingarna i ett *demokratiskt* samhälle.²⁴ Domstolen har fäst stor vikt vid detta i de mål som rört partiförbud och formulerat sina tolkningsprinciper mot bakgrund därav. Det föranleder emellertid frågan hur domstolen tolkar ett politiskt-ideologiskt-begrepp såsom ”demokrati”. Innan de kriterier behandlas, vilka mer specifikt gäller vid bedömningen av om ett partiförbud kan rättfärdigas, framstår det därför som nödvändigt att först undersöka demokratiprincipens konkreta innebörd i konventionssystemet.

3.1 EUROPAKONVENTIONENS DEMOKRATIPRINCIP

Sambandet mellan EKMR och demokrati är numera väletablerat i praxis, men faktum är att det även uttryckligen framgår av konventionen. Redan i preambeln slås fast att de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna bäst bevaras och utvecklas dels genom verklig politisk demokrati, dels genom en gemensam grundsyn på och respekt för de mänskliga rättigheterna. Preambeln

²³ Jfr Javier Tajadura Tejada, ”La doctrine de la Cour européenne des droits de l’homme sur l’interdiction des partis politiques”, *Presses Universitaires de France*, nr. 90, 2012, s. 341.

²⁴ *Soering v. The United Kingdom*, nr. 1/1989/161/217 (1989), p. 87.

hänvisar vidare till ett gemensamt arv av ideal, politiska traditioner, frihet och rättsstatlighet bland konventionsstaterna. Enligt Europadomstolen är det i detta gemensamma arv som konventionens inneboende värden har sin grund; det speglar rentav dess ”allmänna anda”.²⁵ Konventionen skapar således tydligt en ekvivalenskedja mellan mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstat. Av praxis framgår dessutom klart att demokrati, såsom en av de normativa idéerna i den europeiska ”konstitutionella djupkulturen”, utgör den politiska kärnan i konventionens konstitutionella identitet.²⁶

Demokratiprincipen konkretiseras ytterligare genom kravet att en inskränkning i de rättigheter som garanteras i artiklarna 8-11 ska vara *nödvändig i ett demokratiskt samhälle*. Av detta följer att den enda legitima nödvändigheten som kan rättfärdiga en sådan inskränkning är en som kan anses harmoniera med den *demokratiska* samhällsmodellen. Enligt Europadomstolen är demokrati det enda politiska system som är förenligt med konventionen.²⁷ Pierre-Henri Teitgen har i en mening träffat sakens kärna: ”De friheter som vi söker skydda och försvara har ingen existens, ingen mening, inget praktiskt innehåll annat än i demokratins ramverk och genom dess organ.”²⁸ Demokrati som konstitutionell princip är således av fundamental betydelse i konventionssystemet. Någon definition av ett ”demokratiskt samhälle” ges dock inte i konventionen utan den närmare innebörden har utvecklats i praxis. Domstolen har identifierat tre grundvalar som väsentligen utmärker det demokratiska samhället i konventionens mening: *pluralism*, *tolerans* och *vidsynthet*. De utgör en grundläggande förutsättning för det demokratiska samhällets existens.²⁹

Av dessa grundvalar förefaller pluralism utgöra en hyperonym till de båda andra elementen. Enligt Europadomstolen bygger nämligen pluralism på en verklig respekt för och ett erkännande av dynamiken i olika traditioner, etniska och kulturella identiteter, religioner och filosofier.³⁰ Vidare har pluralism, konventionsrättsligt betraktat, en trefaldig dimension som inbegriper en tolerans mot och öppenhet för en mångfald av levnadssätt (artikel 8), åskådningar och trosuppfattningar (artiklarna 9 och 10) samt olika former av kollektiva sammanlutningar (artikel 11).³¹ Ytterst är det upp till varje enskild stat att garantera

²⁵ *Soering v. the United Kingdom* (1989), p. 87-88.

²⁶ *Loizidou v. Turkey*, nr. 40/1993/435/514 (1995), p. 75.

²⁷ *United Communist Party of Turkey vs. Turkey* (1998), p. 45.

²⁸ Europarådet, *Collected edition of the «Travaux préparatoires» of the European Convention on Human Rights / Recueil des travaux préparatoires de la Convention européenne des droits de l'homme*, vol. 5 (Haag: Martinus Nijhoff 1975), s. 288.

²⁹ *Handyside v. the United Kingdom* (1976), p. 49.

³⁰ *Gozelik and Others v. Poland* (2004), p. 92.

³¹ Jfr Tajadura Tejada, ”L'interdiction des partis politiques”, s. 342.

pluralismen i dessa sfärer; en pluralism vilken som nämnts inte bara skyddar det som av staten anses positivt och skyddsvärt, utan även sådant som kränker, chockerar eller stör. Detta gäller dock inte utan begränsning. Att domstolen så tydligt tagit ställning för en *pluralistisk* demokrati ska inte förstås som att pluralism är ett ändamål i sig.³² Snarare är det ett medel för att, genom ökat och mer jämlikt folkligt deltagande i de demokratiska diskurserna och processerna, säkerställa *demokratins* funktionssätt. Som domstolen många gånger fastslagit kan det utan pluralism inte finnas någon demokrati.³³ Pluralism är således nödvändigt för att bevara och befästa demokratin, men pluralismens förverkligande får inte ske på demokratins bekostnad. Det råder på så vis en dialektisk spänning mellan pluralism och demokrati där det ena i hög grad är en förutsättning för det andra, samtidigt som demokrati är och förblir det överordnade värdet i konventionssystemet.

Det demokratiska samhället kan således inte reduceras till ett pluralistiskt samhälle. Europadomstolen har därför deducerat flera ytterligare komponenter ur demokratiprincipen. Främst handlar det om fria val och fri åsiktsbildning, respekt för mänskliga rättigheter samt "rule of law".³⁴ Domstolen har vidare uttalat att den folksuveränitetsprincip som ligger till grund för den demokratiska ideologin inte betyder att demokrati är liktydig med att majoritetens uppfattning alltid måste äga företräde. Det gäller istället att uppnå en balans som säkerställer ett minoritetsskydd och förhindrar missbruk av den dominerande ställning som majoriteten besitter.³⁵ Domstolen utgår alltså tydligt från ett materiellt och värdebaserat demokratibegrepp med den liberala demokratins syntes av rättsstat och demokrati som förebild, även om konventionen såsom ramverk för rättighetsskyddet i Europa är öppen för och kompatibel med en variation av sätt att genomföra detta i praktiken.³⁶ Dessa värden, som väsentligen utmärker det demokratiska samhället, ser domstolen i sin egenskap av väktare för demokrati, rättsstat och rättighetsskydd som sin uppgift att skydda och försvara. Detta får naturligtvis genomslag vid domstolens tolkning av innehållet i och gränserna för de mänskliga fri- och rättigheterna i konventionen. På grund av det nära sambandet mellan demokrati och föreningsfrihet utgör demokratiprincipen inte bara den begränsningsgrund som staten kan stödja sig på för att inskränka föreningsfriheten, utan den bestämmer även gränserna för statens utrymme att

³² Jfr Gerhard van der Schyff, "The concept of democracy as an element of the European Convention", *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, vol. 38, nr. 3, 2005, s. 370.

³³ *United Communist Party of Turkey v. Turkey* (1998), p. 43.

³⁴ *Bowman v. the United Kingdom*, nr. 141/1996/760/961 (1998), p. 42.

³⁵ *Chassagnou and Others v. France* (1999), p. 112.

³⁶ Jfr Jan-Philipp Schaefer, "Das Parteiverbot im Lichte der Europäischen Menschenrechtskonvention", *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 141, nr. 4, 2016, s. 616.

inskränka föreningsfriheten. På så vis fungerar demokrati här som en gräns i dubbel bemärkelse – som "Schranken-Schranke", som det heter i tysk statsrätt.³⁷

Europadomstolen har i sin praxis beträffande partiförbud inom ramen för proportionalitetsbedömningen upprepade gånger betonat de politiska partiernas väsentliga betydelse för en väl fungerande demokrati.³⁸ Som tidigare nämnts har domstolen särskilt framhållit partiernas betydelse för att säkerställa pluralism. Men den har även tagit fasta på den integrerande roll de spelar genom deras bidrag till den interaktion mellan personer och grupper med olika identiteter och åsikter som är oundgänglig för att skapa samhälllig sammanhållning.³⁹ Vidare har den understrukt de politiska partiernas funktion som nödvändiga instrument för folkets politiska viljebildning, som den demokratiska ordningen härleder sin legitimitet och giltighet från.⁴⁰ De politiska partierna utgör de organ varigenom medborgarna organiserar sitt deltagande i offentligheten och på vilka de röstar i allmänna val. Som förmedlare av folkets kollektiva åsiktsyttringar utgör partierna inte blott ett bärande element i, utan själva förutsättningen för den moderna representativa, pluralistiska demokratin. I fria demokratiska val framröstas företrädare för politiska partier som folkets representanter; pluralismen säkerställs genom en pluralitet av partier med olika ideologiska karaktärer. I en parlamentarisk demokrati utgör partierna det grundläggande organisatoriska villkoret för det politiska beslutsfattandet. Ställt i detta ljus blir det tydligt varför Europadomstolen räknar de politiska partierna till demokratins mest grundläggande beståndsdelar. I Europarådets grönbok om den europeiska demokratins framtid sägs uttryckligen att ingen demokrati kan existera utan politiska partier.⁴¹ Den konventionsrättsliga demokratiprincipen inbegriper således en partistatsprincip.

Politiska partier skiljer sig enligt Europadomstolen från andra organisationer som agerar på den politiska arenan, i det att de utgör de enda organisationer som är kapabla att komma till makten och har kapacitet att påverka hela styrelseskicket.⁴² Med hänsyn till den roll politiska partier spelar inom ramen för

³⁷ Jfr Katerina Kontopodi, *Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Verbot politischer Parteien* (Baden-Baden: Nomos 2007), s. 62. Med *Schranken-Schranke* avses i princip att en i och för sig inskränkbar grundläggande rättighet inte får inskränkas så långt att ingenting av dess "väsensgehalt" återstår; se Konrad Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (Heidelberg: C.F. Müller 1995), s. 147-151.

³⁸ *United Communist Party of Turkey v. Turkey* (1998), p. 43; *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* (2003), p. 87; *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain* (2010).

³⁹ *Ouranio Toxo and Others v. Greece*, nr. 74989/01 (2005), p. 35.

⁴⁰ *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* (2003), p. 87–89.

⁴¹ Europarådet, *Green paper on the future of democracy in Europe* (Strasbourg, 2004), s. 28.

⁴² *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* (2003), p. 87.

det demokratiska samhället ligger det därför i sakens natur att en inskränkande åtgärd som vidtas gentemot dem inte bara påverkar föreningsfriheten utan även demokratin som sådan.⁴³ Vid bedömningen av en sådan inskränkning måste följaktligen hänsyn tas till dess inverkan på demokratin, vilken konventionen antogs för att jämte rättighetsskyddet skydda och främja. Det är i detta ljus som domstolens uttalande måste ses, att pluralism och demokrati bygger på en kompromiss som kräver diverse eftergifter av såväl individer som grupper. Dessa måste emellanåt godta att deras fri- och rättigheter begränsas så att större stabilitet kan garanteras för staten som helhet.⁴⁴ Det gäller även politiska partier vars föreningsfrihet följaktligen kan inskränkas, om det sker till värn för demokratin.

3.2 "NÖDVÄNDIGT I ETT DEMOKRATISKT SAMHÄLLE"

Under vilka omständigheter kan då ett förbud mot ett politiskt parti anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle? Detta avgör Europadomstolen efter en helhetsbedömning av de konkreta omständigheterna i det enskilda fallet. Vid denna helhetsbedömning beaktar den även den nationella historiska kontext i vilken förbudsåtgärden vidtog.⁴⁵ Den tyska författningsdomstolen har i ljuset av detta konstaterat att artikel 21(2) i Grundgesetz, som föreskriver möjligheten att förbjuda författningsfientliga politiska partier, måste tolkas mot bakgrund av den historiska erfarenheten av nationalsocialismens uppgång i Weimarrepubliken. Bestämmelsen tillkom nämligen i syfte att förhindra en upprepning av detta historiska skeende genom att möjliggöra för Förbundsrepubliken att på ett tidigt stadium ingripa gentemot auktoritära politiska partier.⁴⁶ Detta framstår som en konventionskonform tolkning, då Europadomstolen i flera mål mot Turkiet tagit hänsyn till de inre slitningar och svårigheter som landets kamp mot terrorism inneburit.⁴⁷ Bedömningsmarginalen kan därmed vara något vidare för en konventionsstat än den är för en annan alltefter landets särskilda historiska erfarenheter. Dock måste det rimligen krävas att de historiska förhållandena ifråga har bäring på omständigheterna i det enskilda fallet för att det ska bli aktuellt att vidga marginalen i nödvändighetsbedömningen på detta sätt, låt vara att den under alla förhållanden är snäv.

Den moderna europeiska historien vittnar emellertid även på ett generellt plan om risken för att auktoritära politiska rörelser kan komma att omkullkasta

⁴³ *United Communist Party of Turkey v. Turkey* (1998), p. 31.

⁴⁴ *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* (2003), p. 99.

⁴⁵ *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* (1998), p. 59; *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* (2003), p. 104.

⁴⁶ BverfGE 144, 20–367, Urteil des Zweiten Senats vom 17. Januar 2017, 2 BvB 1/13, s. 167.

⁴⁷ *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* (1998), p. 59; *Socialist Party and Others v. Turkey* (1998), p. 53.

demokratien efter att ha frodats i den frihet som det demokratiska statskicket givit dem. Som är väl känt bildades Europarådet i efterdyningarna av Förintelsen och andra världskriget. Konventionen antogs som ett led i arbetet att försöka förhindra inträffandet av liknande händelser. Enligt Europadomstolen måste konventionen mot den bakgrunden nödvändigtvis ge ett visst utrymme för att förbjuda politiska partier som utgör ett hot mot det demokratiska samhället eller inte respekterar de mänskliga fri- och rättigheterna. Dock har domstolen betonat att undantagen i artikel 11 ska tillämpas restriktivt när det gäller politiska partier. Drastiska åtgärder, såsom att upplösa ett politiskt parti eller att hindra dess ledande företrädare från att bedriva liknande verksamhet under en specifik tidsperiod, får enligt domstolens fasta praxis endast vidtas under mycket allvarliga omständigheter.⁴⁸ Partiförbud framstår således som en åtgärd som får tillgripas först i sista hand (*ultima ratio*).

Europadomstolen har i flera avgöranden sökt definiera gränserna inom ramen för vilka politiska partier fortsätter att åtnjuta skydd under konventionen. Därvidlag har den konstaterat att utmärkande för demokratien är möjligheten att rationellt, dvs. genom dialog och utan våldsanvändning, lösa problemen i ett land. Ur det perspektivet kan det enligt domstolen inte accepteras att ett politiskt parti hindras att offentligt framföra sitt politiska program blott därför att detta utmanar den rådande konstitutionella ordningen i staten, åtminstone inte så länge partiets deltagande i politiken sker i enlighet med demokratiska spelregler.⁴⁹ Detta har konkretiserats av domstolen som i ett mål uttalade att ”även om deras förslag [...] riskerar att strida mot regeringspolitikens inriktning eller majoritetens uppfattningar, är det nödvändigt för demokratins ändamålsenliga funktionssätt [*le bon fonctionnement de la démocratie*] att politiska grupperingar kan framföra dessa i den offentliga debatten i syfte att bidra till att finna lösningar på allmänna frågor som berör samtliga aktörer i det politiska livet”.⁵⁰ Att ett politiskt parti motsätter sig nationella konstitutionella strukturer är således inte nog. Ett politiskt parti kan inte upplösas endast av den orsaken att det eftersträvar en annan form av stats- eller rättsordning, en annan territoriell indelning, en annan (de)centraliseringsgrad eller ett annat ekonomiskt system än den gällande konstitutionen medger. Istället gäller att partiet måste motsätta sig de grundläggande principer för den konstitutionella demokratien som sådan för att ett partiförbud ska godtas av Europadomstolen.⁵¹

⁴⁸ *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* (2003), p. 96–100.

⁴⁹ *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* (1998), p. 57.

⁵⁰ *Yazar and Others v. Turkey* (2002), p. 58.

⁵¹ Jfr BVerfGE, 2 BvB 1/13, s. 166.

Av detta följer att ett politiskt parti inte är förhindrat att driva en politik som syftar till att genomföra ett systemskifte, om det bara gäller den *nationella* konstitutionella grundordningen. Vad som krävs för att ett partiförbud ska kunna rättfärdigas är närmast en systemfiendskap ur konventionsrättslig synpunkt. Endast om det politiska partiet motsätter sig *konventionens* inneboende värden – demokrati, rättsstatlighet och mänskliga fri- och rättigheter – kan ett förbud komma ifråga. Detta framgår klart av de två förutsättningar som Europadomstolen uppställt för att ett parti som förespråkar en förändring av statens rättsliga och konstitutionella strukturer ska skyddas av föreningsfriheten. För det första måste de medel som används för att nå detta ändamål vara ”lagliga och demokratiska”. För det andra krävs att förändringen i sig är förenlig med ”grundläggande demokratiska principer”.⁵² Följaktligen kan ett politiskt parti, vars företrädare förespråkar våld eller propagerar för en politik som är oförenlig med demokratiska principer eller rentav strävar efter att förstöra demokratin, inte åberopa konventionens skydd mot åtgärder från staten som är ämnade att hindra partiet från att lyckas med sitt politiska projekt.⁵³ Europadomstolen erkänner uttryckligen möjligheten att förbjuda politiska partier som verkar för att underminera eller omintetgöra det demokratiska statsskickets principer. Den politiska frihet och tolerans som utmärker demokratin har således, konventionsrättsligt sett, gränser.

Det innebär förvisso avsevärda svårigheter att bedöma huruvida ett politiskt parti utgör ett hot mot demokratin på det sätt som krävs för att ett partiförbud ska anses nödvändigt. En riktlinje för bedömningen måste rimligen vara att se till helheten av partiets organisation och verksamhet. Detta förefaller även vara Europadomstolens uppfattning, som dock framhållit några faktorer som avgörande. Som naturlig utgångspunkt vid bedömningen tjänar först och främst partiets stadgar och politiska program.⁵⁴ De stakar ut riktningen för partiets politiska målsättningar och fyller en viktig funktion för partiets internkultur och politiska identitet. Men de kan inte gärna utgöra det enda kriteriet för att bedöma partiets mål och intentioner. Som domstolen konstaterat vittnar nämligen historien om att politiska partier som motsätter sig demokratiska principer inte sällan försöker dölja detta för offentligheten till dess att de kommit till makten.⁵⁵ Partiprogram liksom andra offentliga publikationer kan således ge uttryck för andra mål och intentioner än de partiet egentligen eftersträvar. För

⁵² *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* (2003), p. 98; *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain* (2010), p. 79.

⁵³ *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* (1998), p. 44–46; *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* (2003), p. 98; *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain* (2010), p. 79.

⁵⁴ *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* (1998), p. 58; *Yazar and Others v. Turkey* (2002), p. 50.

⁵⁵ *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* (2003), p. 101.

att säkerställa att så inte är fallet lägger domstolen därför även betydande vikt vid partiets ”politiska aktiviteter”, vilka här måste förstås i vid mening.⁵⁶ Främst innefattas handlingar och uttalanden av partiets ledande företrädare och dess medlemmar. Domstolen förutsätter dock att dessa kan tillräknas partiet som helhet och klart ger uttryck för metoder, värderingar eller målsättningar som är oförenliga med demokratiprincipen.⁵⁷ I viss mån kan även handlingar och uttalanden från icke-medlemmar beaktas, under förutsättning att ett samband till partiet kan etableras.⁵⁸ Europadomstolen tillämpar på så vis ett slags kollektivansvar varigenom partiet som sådant på grund av en eller några individers handlingar kvalificeras som illegalt, vilket i sin tur återverkar på varje enskild partimedlem. Rent generellt torde enstaka händelser inte vara tillräckliga annat än i synnerligen allvarliga fall, såsom upplöpp eller statsk uppsförsök. Vad som krävs är snarare att ett strukturellt mönster kan urskiljas som ger vid handen att partiet ideologiskt fullföljer politiska mål eller använder sig av politiska medel som är oförenliga med grundläggande demokratiska principer och är villigt att agera därefter.

3.3 FÖRBUDSTIDPUNKTEN

Europadomstolens praxis rörande förbud mot politiska partier ger otvetydigt uttryck för att det finns gränser för i vilken utsträckning en demokratisk stat måste tolerera intoleranta politiska partier. Det väcker emellertid frågan när toleransens gräns passeras och det kan därmed anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle att upplösa ett politiskt parti. Rent juridiskt betraktat är detta förmodligen den mest svårbedömda aspekten i nödvändighetsbedömningen. Domstolen har egentligen mindre att se till förflutna händelser än att göra en framtidsorienterad uppskattning av vilken fara partiet utgör för det demokratiska samhället.⁵⁹ Dess bedömning blir, som Justice Robert H. Jackson har uttryckt saken, ”en profetia i form av ett domslut”.⁶⁰

Europadomstolens farobedömning låter sig dock inte generaliseras så enkelt. Till skillnad från USA:s högsta domstol tillämpar den inte något ”clear and present danger test”. Istället har Europadomstolen uppställt kravet att det politiska partiets verksamhet måste innebära en ”överhängande” (*imminent*) fara för demokratin.⁶¹ Även om Europadomstolen inte har specificerat vad som

⁵⁶ *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* (1998), p. 58.

⁵⁷ *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* (2003), p. 105.

⁵⁸ I *HADEP and Demir v. Turkey* (2010), p. 74 kritiserade emellertid Europadomstolen den turkiska författningsdomstolen för att ha tillmätt en handling som begåtts av en icke-medlem alltför stor vikt vid bedömningen av kopplingen mellan ett politiskt parti och en terrorklassad organisation.

⁵⁹ Kirchheimer, *Politische Justiz*, s. 212.

⁶⁰ *Dennis v. United States*, 341 U.S. 494 (1951), skiljaktig mening.

⁶¹ *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* (2003), p. 103–105.

avses med överhängande fara, varför gränsdragningsproblem kan uppkomma, indikerar det att den konstaterade faran inte behöver vara omedelbar utan att det är tillräckligt om den är nära förestående. Följdriktigt erkänner domstolen uttryckligen möjligheten att *preventivt* ingripa gentemot politiska partier som kan anses utgöra en överhängande risk för det demokratiska samhällets bestånd. Denna rätt till preventiv intervention härleder domstolen ur de positiva skyldigheter som åläggs konventionsstaterna i artikel 1 EKMR att garantera de mänskliga fri- och rättigheterna åt var och en som befinner sig under deras jurisdiktion. Det positiva ansvaret innebär nämligen inte bara en plikt för staten att skydda enskilda gentemot ingrepp till följd av handling eller underlåtelse från statliga myndigheters sida, utan även gentemot ingrepp som härrör från icke-statliga aktörer. Enligt Europadomstolen kan således en konventionsstat anses positivt förpliktad att inskrida mot politiska partier vars politiska program står i motsättning till grundläggande demokratiska principer, i syfte att säkerställa respekten för och skyddet av fri- och rättigheterna i konventionen.⁶²

Ett partis storlek är i detta sammanhang inte av någon större betydelse vid farobedömningen. Även ett storleksmässigt marginellt politiskt parti anses genom sin blotta verksamhet kunna skada och därigenom åtminstone på lång sikt innebära en fara för demokratin. Europadomstolen har i det hänseendet ett annat synsätt än den tyska författingsdomstolen, som i sin nyare praxis lagt avgörande vikt vid ett partis konkreta framgångsmöjligheter när det gäller dess målsättning att undanröja den liberala demokratin.⁶³ Det kan nämligen enligt Europadomstolen inte krävas av en stat att avvakta till dess att ett politiskt parti kommit till makten och börjat vidta konkreta åtgärder för att omsätta sin politik, när den överhängande fara som denna politik utgör för demokratin står klar på förhand. Staten måste därför enligt Europadomstolen ha rätt att upplösa ett politiskt parti vars politiska program är oförenligt med grundläggande demokratiska principer även *före* det att partiet försöker genomföra detta genom konkreta åtgärder som äventyrar den allmänna ordningen och det demokratiska statskicket.⁶⁴ Därmed ges konventionsstaterna ett visst skönsmässigt utrymme när det gäller bedömningen av den riktiga tidpunkten för ett partiförbud.⁶⁵

⁶² *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain* (2010), p. 82.

⁶³ I BVerfGE, 2 BvB 1/13 avslag författingsdomstolen i januari 2017 således förbundsrådets ansökan om att förbjuda Tysklands nationaldemokratiska parti (NPD) med hänvisning till att det saknades skäl att anta att partiet kommer att ha framgång med att förverkliga sina icke-demokratiska målsättningar; detta fastän domstolen ansåg att partiet arbetar så pass målmedvetet och intensivt att dess handlande utgör "kvalificerad förberedelse för kullkastande av den demokratiska grundordningen".

⁶⁴ *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* (2003), p. 103–104; *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain* (2010), p. 81–82.

⁶⁵ Katharina Pabel, "Parteiverbote auf dem europäischen Prüfstand", *Zeitschrift für ausländisches*

4. AVGÖRANDE FRÅN EUROPADOMSTOLEN

För att ge en mer konkret bild av de tolkningsprinciper som Europadomstolen formulerat i fråga om partiförbud, framstår det som nödvändigt att granska hur dessa har tillämpats i praxis. En översyn av domstolens praxis ger vid handen att tre kategorier av politiska partier genom åren har hotats att upplösas av nationella myndigheter: (1) partier som utmanar de rådande nationella konstitutionella strukturerna, särskilt partier som värnar minoriteters rättigheter; (2) fundamentalistiska partier som motsätter sig sekularismens principer; (3) partier som ägnar sig åt terroristisk verksamhet eller har kopplingar till terroristiska organisationer.⁶⁶ I de följande avsnitten analyseras tre för dessa kategorier paradigmatiska avgöranden. Syftet är att tydliggöra de gränser som artikel 11 EKMR i praktiken sätter för konventionsstaterna i fråga om partiförbud.

4.1 MINORITETSVÄRNANDE POLITISKA PARTIER

För den första kategorin får målet *United Communist of Turkey and Others v. Turkey* tjäna som illustrerande exempel. Bakgrunden till målet var följande. Det turkiska kommunistpartiet bildades den 4 juni 1990. Den 16 juli 1991 fattade den turkiska författningsdomstolen beslut om att upplösa partiet och att likvidera dess tillgångar. Partiets grundare och ledare förbjöds att i framtiden inneha liknande ämbeten i andra politiska organ. Författningsdomstolen motiverade sitt beslut med att partiet bar ett namn som var förbjudet enligt lag och att partiet, i strid med den turkiska konstitutionens principer om nationens enhet och odelbarhet, krävde erkännande av det kurdiska folkets existens och rätt till självbestämmande; Enligt författningsdomstolen uppmuntrade partiet följaktligen till separatism och utgjorde ett hot mot den territoriella integriteten.⁶⁷

Europadomstolen godtog inte detta resonemang. Ett politiskt partis val av namn kan, i avsaknad av andra relevanta och tillräckliga omständigheter, i princip inte rättfärdiga en så drastisk åtgärd som ett förbud. Domstolen fordrade av denna anledning ytterligare bevisning, utöver det faktum att partiet betecknade sig som ”kommunistiskt”, till stöd för att det av partiet eftersträvade politiska målen innebar ett verkligt hot mot det turkiska samhället och den turkiska staten.⁶⁸ Partiet hade emellertid upplösts innan det överhuvudtaget påbörjat sin verksamhet, som därför vare sig kunde tala för eller mot. Inte heller partiets stadgar och partiprogram gav stöd för att det fullföljde sådana mål. Som redan den turkiska författningsdomstolen framhållit, strävade partiet – sitt namn till trots –

öffentliches Recht, vol. 63, 2003, s. 921.

⁶⁶ Olgun Akbulut, ”Criteria Developed by the European Court of Human Rights on the Dissolution of Political Parties”, *Fordham International Law Journal*, vol. 34, nr. 1, 2010, s. 48–70.

⁶⁷ *United Communist Party of Turkey v. Turkey* (1998), p. 7–10.

⁶⁸ *United Communist Party of Turkey v. Turkey* (1998), p. 54.

inte efter att upprätta en klass herravälde över en annan, utan det bekände sig uttryckligen till det demokratiska statskicket.⁶⁹ Partiets krav om en fredlig, demokratisk och rättvis lösning på den ”kurdiska frågan”, att den turkiska statens förtryck gentemot det kurdiska folket skulle upphöra samt att det kurdiska folkets existens och rätt till självbestämmande skulle erkännas, ansågs inte heller utgöra ett hot mot det demokratiska samhället. Europadomstolen betonade i detta sammanhang särskilt att en politisk gruppering måste ha rätt att ifrågasätta den rådande konstitutionella och politiska ordningen utan att riskera upplösning från de nationella myndigheternas sida. Det turkiska kommunistpartiet hade emellertid förbjudits enbart av den anledningen att det offentligen sökt diskutera existensvillkoren för en del av statens befolkning. Partiet straffades således uteslutande för att ha nyttjat sin yttrandefrihet. Sammantaget kunde förbudet inte rättfärdigas, utan innebar en kränkning av artikel 11 EKMR.⁷⁰

Denna praxis har upprätthållits i senare mål som *United Macedonian Organisation Ilinden-PIRIN and Others v. Bulgaria* samt *Party for a Democratic Society (DTP) and Others v. Turkey*. I ett demokratiskt samhälle som bygger på rättsstatens principer måste politiska idéer som utmanar den rådande ordningen ges möjlighet att uttryckas, bland annat genom deltagande i den politiska processen. Detta gäller oavsett hur provocerande och oacceptabla idéerna än må uppfattas som av de nationella myndigheterna eller majoritetsbefolkningen. Att ett politiskt parti eftersträvar erkännande av minoriteters rättigheter, regional självstyrelse eller rentav secession är därför inte i sig oförenligt med begreppet ”demokratiskt samhälle”. Så länge partiet inte uppmanar till eller använder sig av våld, väpnat motstånd eller uppror för att nå sina politiska mål skyddas det i sådana fall av föreningsfriheten mot ingripande åtgärder. Detta följer av den pluralism, tolerans och vidsynthet som enligt Europadomstolen väsentligen utmärker det demokratiska samhället.

4.2 FUNDAMENTALISTISKA POLITISKA PARTIER

I två mål inför Europadomstolen har fråga varit om förbud mot antisekulära politiska partier. Endast ett av dem har emellertid avgjorts i sak, då klaganden i *Fazilet Partisi (the Virtue Party) v. Turkey* återkallade sin talan. För den andra kategorin är därför målet *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* ensamt paradigmiskt. Detta är utan tvivel det viktigaste och mest uppseendeväckande mål om partiförbud som prövats av Europadomstolen.

Det turkiska välfärdspartiet bildades den 19 juli 1983. Den 21 maj 1997 upplöstes partiet av den turkiska författningsdomstolen. Den rättsliga grunden

⁶⁹ *United Communist Party of Turkey v. Turkey* (1998), p. 10.

⁷⁰ *United Communist Party of Turkey v. Turkey* (1998), p. 57–61.

för beslutet var att partiet ansågs ha blivit "ett centrum för aktiviteter" som strider mot principen om sekularism, vilken i Turkiet – som en följd av landets historiska erfarenheter – har konstitutionell status. Vid tidpunkten för beslutet befann sig partiet i regeringsställning och var landets största politiska parti sedan det i parlamentsvalet den 24 december 1995 erhållit cirka 22 procent av rösterna och omkring 35 procent i de lokala val som ägde rum den 3 november 1996. Partiets tillgångar likviderades och sex av dess ledande företrädare fråntogs sina ämbeten som parlamentsledamöter; dessa förbjöds även att grunda eller bli medlemmar i något annat politiskt parti under de kommande fem åren.⁷¹

I detta mål gick Europadomstolen på den turkiska författningsdomstolens linje. Vid bedömningen av förbudets nödvändighet var tre faktorer utslagsgivande. Först och främst fann Europadomstolen det bevisat att även om partiet inte uttryckligen förespråkade våld som politiskt medel så hade inte dess ledande företrädare tagit avstånd från de parlamentsledamöter och andra partimedlemmar som offentligen talat om möjligheten att ta till våldsamma metoder för att komma till makten och behålla den. Därtill kom att partiets ledare själva vid flera tillfällen uttryckt sig på ett ambivalent sätt som gav intryck av att de uppfattade våld som en legitim politisk metod.⁷² För det andra ansåg domstolen att det klart framgick av uttalanden från ledande företrädare att partiet eftersträvade en samhällsmodell grundad på sharia. Ett sådant stabilt och beständigt regelsystem som bygger på religiösa dogmer ansågs emellertid svårförenligt med den pluralism och dynamiska rättsutveckling som är kännetecknande för ett demokratiskt styrelseskick. Enligt domstolen kan ett politiskt parti inte bekänna sig till demokrati, rättsstatens principen och mänskliga rättigheter samtidigt som det strävar efter att införa sharia. Detta då flera islamiska rättsprinciper uppenbart står i motsättning till konventionens värden; domstolen hänvisade särskilt till den islamiska rättsens straff- och processrätt, dess regler om kvinnors rättsliga ställning och det sätt på vilket den genomsyrar alla sfärer av det privata och offentliga livet.⁷³ Slutligen fann domstolen att välfärdspartiets förslag att införa juridisk pluralism inte var förenligt med konventionssystemet. Om medborgarnas rättigheter och skyldigheter skiljer sig åt alltefter deras religiösa tillhörighet, upprätthålls inte principen om icke-diskriminering som är en av grundvalarna för demokratin. Dessutom kan staten inte fullgöra sin neutralitetsplikt i förhållande till olika religiösa trosuppfattningar, om medborgarna inte längre är förpliktade att lyda statliga normer, utan istället mer eller mindre statiska religiösa normer.⁷⁴ Sammantaget bedömde Europadomstolen att förbudet svarade mot ett angeläget

⁷¹ *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* (2003), p. 10–12.

⁷² *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* (2003), p. 129–131.

⁷³ *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* (2003), p. 120–125.

⁷⁴ *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* (2003), p. 117–119.

samhälleligt behov och var proportionerligt. Därvidlag lade domstolen särskild vikt vid att välfärdspartiet, när det förbjöds, hade verklig potential att i framtiden fullt ut genomföra sin politik utan att nödsakas kompromissa på det sätt som partiet hittills varit tvungen till i en koalitionsregering. Detta förhållande innebär att den föreliggande faran var mer överhängande än den tidigare varit. Tidpunkten för förbudet föll således klart inom de nationella myndigheternas bedömningsmarginal.⁷⁵ Domstolen beaktade även att principen om sekularism alltsedan det teokratiska Osmanska rikets fall haft en särskild konstitutionell status i Turkiet, såsom en av grundvalarna för den då grundade republiken.

Avgörandet ger uttryck för att sekularism tillmäts normativ betydelse i konventionssystemet och kan tjäna som rättfärdigandegrund för inskränkningar i politiska partiers föreningsfrihet. Som Europadomstolen uttalade i målet *Leyla Şahin v. Turkey* är principen om sekularism väl förenlig med konventionens underliggande värden. Att säkerställa dess genomslag kan därför i vissa fall anses nödvändigt för att skydda det pluralistiskt-demokratiska statsskicket. Det är statens konventionsrättsliga skyldighet att garantera skyddet av olika religiösa trosuppfattningar.⁷⁶ Fundamentalistiska politiska partier, som driver en med dessa positiva skyldigheter oförenlig politik, kan följaktligen komma att upplösas utan hinder av föreningsfriheten. Ett teokratiskt styre grundat på religiösa dogmer istället för positiv rätt är – oavsett religion – oförenligt med konventionens demokratiprincip. Detsamma gäller i fråga om ett pluralistiskt rättssystem inom vilket medborgarna inte lyder under allmänna utan särskilda lagar alltefter deras religionstillhörighet. I konventionssystemet är sekularism ett positivt värde som inte får negeras av ett politiskt parti, försävt det vill åtnjuta skydd under konventionen.

4.3 TERRORISTISKA POLITISKA PARTIER

För den tredje kategorin får målet *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain* tjäna som typfall. Jämte målen *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* samt *Eusko Abertzale Ekintza – Acción Nacionalista Vasca v. Spain* är detta det enda ytterligare avgörandet i vilket Europadomstolen godtagit ett partiförbud.

Herri Batasuna grundades som valkoalition den 1 mars 1979. Den 3 mars 2001 registrerades Batasuna som politiskt parti. I en dom från den 27 mars 2003 förklarades båda partierna illegala av Spaniens högsta domstol, då de ansågs stöda den av regeringen terroriststämplade baskiska organisationen Euskadi ta Askatasuna (ETA). Enligt domstolen utgjorde de i verkligheten ”en och samma enhet, nämligen terroristorganisationen ETA”. Beslutet fattades i enlighet med

⁷⁵ *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* (2003), p. 107–110.

⁷⁶ *Leyla Şahin v. Turkey*, nr. 44774/98 (2005), p. 114.

lagstiftningen om politiska partier som föreskriver att politiska partier som ägnar sig åt eller understöder terroristisk verksamhet ska förbjudas. Partierna upplöstes följaktligen och deras tillgångar likviderades.⁷⁷

Även i detta mål gick Europadomstolen på de nationella myndigheternas linje. I nödvändighetsbedömningen tog Europadomstolen särskilt fasta på två aspekter. Först och främst ansåg den att partiernas vägran att fördöma flera terrorattentat som begåtts av ETA var liktydig med ett implicit stöd till terrorism.⁷⁸ Detta var dock inte i sig nog för att rättfärdiga förbudet. Därtill kom emellertid att ledande företrädare för partierna genom uttalanden och handlingar uttryckt sympati för ETA:s sak, samtidigt som de själva inte uteslutit våldsanvändning som medel för att uppnå politiska mål. Därigenom hade de bidragit till att skapa ”ett konfrontativt samhällsklimat” (*un climat de confrontation sociale*) som riskerade att leda till allmän oordning i samhället med fara för våldsdåd.⁷⁹ Sammantaget bedömde domstolen att det fanns en koppling mellan partierna och ETA. De handlingar och uttalanden som kunde tillräknas partierna gav en klar bild av att de förespråkade en samhällsmodell som var oförenlig med konventionens demokratiprincip. Av dessa skäl uppfyllde förbudet kraven på nödvändighet och proportionalitet. Förbudet föll således klart inom statens bedömningsmarginal.⁸⁰

Denna praxis upprätthölls i målet *Eusko Abertzale Ekintza – Acción Nacionalista Vasca v. Spain*, där omständigheterna var i det närmaste likartade.⁸¹ Avgörandena synliggör den balansgång som måste iaktas när det gäller frågan om huruvida politiska partier med kopplingar till terroristiska organisationer kan förbjudas. Passivt eller implicit stöd räcker som synes inte för att förbudet ska vara mot ett angeläget samhälleligt behov, utan det krävs närmast att ledande företrädare och partimedlemmar uttryckligen ger stöd för terrorism på ett sätt som kan tillräknas partiet. Huruvida förbudet också är proportionerligt beror i slutändan på de konkreta omständigheterna i det enskilda fallet. Om partiet förespråkar eller använder sig av våld som medel för att nå sina politiska mål, talar i regel övervägande skäl för att så är fallet. Våldsanvändning utgör under inga omständigheter en godtagbar politisk metod i ett demokratiskt samhälle.

5. VENEDIGKOMMISSIONENS RIKTLINJER

Strax efter att Europadomstolen meddelat sina första domar om partiförbud antog Venedigkommissionen i december 1999 riktlinjer om förbud mot och

⁷⁷ *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain* (2010), p. 8–9 och 30.

⁷⁸ *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain* (2010), p. 88.

⁷⁹ *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain* (2010), p. 85–86.

⁸⁰ *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain* (2010), p. 91–93.

⁸¹ *Eusko Abertzale Ekintza – Acción Nacionalista Vasca v. Spain* (2013), p. 67–82.

upplösning av samt analoga åtgärder riktade mot politiska partier.⁸² Dessa uppdaterades sedermera i december 2020 inom ramen för kommissionens allmänna riktlinjer om reglering rörande politiska partier.⁸³ Båda dokumenten framtogs mot bakgrund av Europadomstolens praxis. De föreskriver därför inte bara riktlinjer för tillämpningen av partiförbud i nationella rättsordningar, utan kan även tjäna som rättskälla vid tolkningen av artikel 11 i EKMR.⁸⁴ I den mån riktlinjerna avviker från de kriterier som Europadomstolen formulerat i fråga om tillåtligheten av partiförbud, saknar de emellertid självständig normativ innebörd. Som den tyska författningsdomstolen noterat utgör de ”icke-bindande rekommendationer”, vilka Europadomstolen själv aldrig ställt sig bakom.⁸⁵

Icke desto mindre är riktlinjerna vägledande. Som Venedigkommissionen konstaterat saknas idag en gemensam europeisk standard i fråga om partiförbud. Då de allra flesta stater inte erkänner partiförbud talar mycket för att det normativa utrymmet för att förbjuda ett politiskt parti är begränsat. Enligt kommissionen förutsätts rentav att alla mindre inskränkande åtgärder framstår som otillräckliga för att ett förbud ska komma i fråga. Detta då ett förbud utgör den mest ingripande inskränkningen som kan åläggas ett politiskt parti. Om möjligt ska därför mindre repressiva åtgärder tillgripas. Detta ger stöd för den ovan dragna slutsatsen att partiförbud måste ses som en *ultima ratio*-lösning. I enlighet med detta har Venedigkommissionen uttalat att ett förbud endast kan rättfärdigas om det svarar mot principerna om legalitet, subsidiaritet och proportionalitet. Vidare krävs att det fullföljer ett legitimt ändamål. Enligt kommissionen gäller därvidlag att ett politiskt parti inte kan förbjudas endast av den anledningen att det är ett regionalt, religiöst eller minoritetsvärnande parti. Inte heller kan det upplösas enbart på grund av att dess idéer kan uppfattas som misshagliga, impopulära eller rentav anstötande av de nationella myndigheterna. Att ett politiskt parti kritiserar regeringen, förespråkar fredliga förändringar av den konstitutionella ordningen eller eftersträvar självbestämmande för en viss folkgrupp är således inte i sig tillräckligt för att rättfärdiga ett förbud. I 1999 års riktlinjer uttalades att politiska partier endast kan förbjudas om de förespråkar eller använder våld som politiskt medel för att kullkasta den demokratiska ordningen. Detta uttalande överensstämde dock inte med Europadomstolens praxis, som ger ett visst utrymme för att även icke-våldsbejakande politiska partier kan förbjudas. I 2020 års riktlinjer anges därför istället att ett förbud bara kan rättfärdigas om det drabbar ett parti som förespråkar eller använder våld, hotar den allmänna

⁸² Venedigkommissionen, *Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures*, CDL-INF (2000) 1, 10 januari 2000, s. 2–22.

⁸³ Venedigkommissionen, *Guidelines on political party regulation. Second Edition*, CDL-AD(2020)032, 11–12 december 2020, s. 31–37.

⁸⁴ Schaefer, ”Parteiverbot”, s. 601.

⁸⁵ BVerfGE, 2 BvB 1/13, s. 169.

ordningen *eller* motsätter sig grundläggande demokratiska principer. Dessa riktlinjer förefaller ge en mer adekvat bild av rättsläget.

6. MILITANT DEMOKRATI

Europadomstolen har i flera avgöranden rörande partiförbud hänvisat till principen om ”militant demokrati”, dock ännu utan att formellt bekänna sig till den.⁸⁶ Begreppet myntades år 1937 av den tysk-amerikanske statsvetaren Karl Loewenstein,⁸⁷ men själva grundtanken är betydligt äldre än så, vilket jakobinen Saint-Justs bevingade ord ”pas de liberté pour les ennemis de la liberté” vittnar om. Den förste att ge denna idé ett konkret *juridiskt* fundament var emellertid den berömda tyske statsrättsprofessorn Carl Schmitt, som i slutet av 1920-talet invände mot den i doktrinen förhärskande läran om Weimarförfattningens värdeneutralitet.

Schmitts tes var att en författning, som ingalunda får likställas med författningstexten, i själva verket inte är någonting annat än ett av den konstituerande makten fattat ”fundamentalt beslut om den politiska enhetens beskaffenhet och form” (*Gesamtentscheidung über Art und Form der politischen Einheit*).⁸⁸ Ingen verklig författning därför kan vara värdeneutral, utan alla författningar innefattar nödvändigtvis ”ett bestämmande över vän och fiende utifrån den egna politiska existensen”.⁸⁹ När det gäller Weimarförfattningen bestod detta grundläggande politiska beslut, enligt Schmitt, i beslutet *för* demokrati och *mot* autokrati. Genom att bortse från detta berövade den härskande läran författningen dess politiska substans och förutsatte att staten skulle förhålla sig indifferent även gentemot dem som ville kullkasta den konstitutionella ordningen:

I så fall måste alla partier rätteligen ges ovillkorligt lika chanser att skaffa sig de majoriteter som är nödvändiga för att medelst det för grundlagsändring gällande förfarandet förverkliga sina mål – sovjetrepublik, nationalsocialistiskt rike, ekonomisk-demokratisk fackföreningsstat, yrkesgrupperad korporativ stat, monarki av äldre stil, eller någon slags aristokrati – och åstadkomma en annan författning.⁹⁰

⁸⁶ *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* (2003), p. 62; *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain* (2010), p. 20, 21, 30, 45.

⁸⁷ Karl Loewenstein, ”Militant Democracy and Fundamental Rights I–II”, *American Political Science Review*, vol. 31, nr. 3–4, 1937, s. 417–432, 638–658.

⁸⁸ Carl Schmitt, *Verfassungslehre* (Berlin: Duncker Humblot 1928), s. 20.

⁸⁹ Schmitt, *Verfassungslehre*, s. 389.

⁹⁰ Carl Schmitt, *Der Hüter der Verfassung* (Berlin: Duncker Humblot 1931), s. 113.

Enligt Schmitt kan det emellertid inte krävas av en stat, vars författning till sitt väsen bygger på en distinktion mellan vän och fiende, att den till varje pris ger författningsfientliga politiska aktörer lika möjligheter att ha del i den politiska viljebildningen. För om detta vore fallet skulle författningen vara absolut neutral till och med mot sig själv och erbjuda en legal väg att förintä legaliteten: ”den går då i sin neutralitet hela vägen till självmord”.⁹¹ Varje stat – det gäller även en pluralistisk demokrati – måste av denna anledning ge upp fiktionen om författningens värdeneutralitet och bejaka dess substantialitet. Detta förutsätter dock avsteg från principen om ”lika möjligheter” för alla politiska aktörer att vinna politiskt inflytande, i syfte att skydda och bevara folkets fundamentala beslut om den politiska enhetens existensform.⁹²

Loewenstein, som var väl bekant med Schmitts resonemang, drog de yttersta konsekvenserna av dessa. I sina två artiklar om ”Militant Democracy and Fundamental Rights”, författade strax före andra världskrigets utbrott, argumenterade han för att det endast var en tidsfråga hur länge de få kvarvarande demokratierna skulle förbli demokratiska om de höll fast vid en ”demokratisk fundamentalism”, ”legalistisk blindhet” och ”överdriven rättsstatlig formalism”.⁹³ När auktoritära politiska rörelser försöker kullkasta den demokratiska ordningen med hjälp av demokratiska medel måste till och med ett demokratiskt statsskick ha rätt att vidta preventiva och illiberala åtgärder för att skydda demokratin, även om det sker till priset av avsteg från grundläggande demokratiska principer.⁹⁴ Som Loewenstein uttryckte saken: ”Demokratin måste bli militant”.⁹⁵ Konkret förespråkade han övervakning av subversiva individer och grupperingar, förbud mot miliser och författningsfientliga politiska partier, inskränkningar i mötes- och yttrandefriheten, säkerställande av statsanställdas lojalitet med det politiska systemet samt inrättandet av en särskild politisk polis för dessa syften.⁹⁶ Ändamålet att värna demokratin helgar således repressiva medel.⁹⁷ Som Carl Joachim Friedrich påpekar kan detta uppfattas som paradoxalt, men vad som i praktiken står på spel är att preventivt säkra den demokratiska ordningen.⁹⁸ Detta är grunden för tanken om demokratiskt självförsvar.

⁹¹ Carl Schmitt, ”Legalität und Legitimität”, *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924–1954* (Berlin: Duncker Humblot 1958), s. 301.

⁹² Schmitt, ”Legalität und Legitimität”, s. 344.

⁹³ Loewenstein, ”Militant Democracy”, s. 424.

⁹⁴ Loewenstein, ”Militant Democracy”, s. 430.

⁹⁵ Loewenstein, ”Militant Democracy”, s. 423.

⁹⁶ Loewenstein, ”Militant Democracy”, s. 645–656.

⁹⁷ För en kritik av denna ståndpunkt, se Kelsen, ”Verteidigung der Demokratie”, s. 237.

⁹⁸ Jfr Carl Joachim Friedrich, *Der Verfassungsstaat der Neuzeit* (Berlin: Springer 1953), s. 697.

Under efterkrigstiden har Loewensteins idé om militant demokrati vunnit betydande inflytande inom konstitutionell teori och praktik. I italiensk politisk debatt har uppfattningen framförts att Republiken Italien är en ”skyddad demokrati” (*democrazia protetta*).⁹⁹ Den tyska författningsdomstolen har uttryckligen fastslagit att Förbundsrepubliken är en ”militant demokrati” (*wehrhafte Demokratie*).¹⁰⁰ Även om endast ett fåtal har gått så långt som att förbjuda subversiva organisationer har knappast någon demokratisk stat i Europa avstått från att vidta olika slags författningsskyddande åtgärder.¹⁰¹ Europadomstolen har som nämnts endast i förbigående hänvisat till principen om militant demokrati. Men även om denna ännu inte formellt upphöjts till tolkningsprincip stämmer dess innehåll väl överens med EKMR:s demokratiprincip, vilken legat till grund för de allmänna tolkningskriterier som domstolen formulerat i fråga om partiförbud. Som tidigare visats är det konventionsrättsliga demokratibegreppet ingalunda värdeneutralt, tvärtom följer av detta en positiv skyldighet för konventionsstaterna att garantera vad Europadomstolen betraktar som grundläggande demokratiska värden, nämligen pluralism, tolerans och vidsynthet. Domstolen har dessutom klart givit uttryck för att demokrati är det enda politiska system som är förenligt med konventionen. Denna rymmer således till sitt positivrättsliga innehåll ett – för att tala med Schmitt – fundamentalt politiskt beslut *för* den demokratiska samhällsmodellen. Ställt i detta ljus är det endast foljdriktigt att Europadomstolen i sin praxis om partiförbud godtagit inskränkningar i politiska partiers föreningsfrihet, under förutsättning att detta skett till värn för demokratin. När ett politiskt parti utgör ett verkligt hot mot den pluralistiskt-*demokratiska* grundordningen i en konventionsstat, då har staten en rätt till självförsvar och kan utan hinder av EKMR preventivt upplösa partiet i fråga. Även om Europadomstolen inte explicit bekänner sig till principen om militant demokrati, måste denna ses som en beståndsdel av konventionens demokratibegrepp.

7. SLUTSATSER

Europadomstolen erkänner uttryckligen möjligheten att preventivt förbjuda politiska partier som strävar efter att underminera eller omintetgöra grundvalarna för det demokratiska samhället, i den mån partiets politiska verksamhet innebär en överhängande fara för demokratin. Denna rätt till demokratiskt självförsvar härleder domstolen ur EKMR:s demokrati-

⁹⁹ Se Paul Ginsburg, *A History of Contemporary Italy: Society and Politics 1943–1988* (London: Penguin Book 1990), s. 142.

¹⁰⁰ Se Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts*, s. 289 och 298 med hänvisningar.

¹⁰¹ Se Jan-Werner Müller, ”Militant Democracy”, i: Michel Rosenfield & Andrés Sajó (red.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford: Oxford University Press 2012), s. 1256–1262.

princip, som till sitt normativa innehåll förutsätter att konventionsstaterna säkerställer och upprätthåller demokratins ändamålsenliga funktionssätt. Sätillvida har Europadomstolen utvecklat en egen modell för militant demokrati enligt vilken en inskränkning i ett politiskt partis föreningsfrihet kan anses nödvändig i ett demokratiskt samhälle, om det sker i syfte att skydda och försvara grundläggande demokratiska principer. Europadomstolen utgår i detta hänseende från ett materiellt demokratibegrepp, som utöver grundläggande demokratiska och rättsstatliga principer även innefattar mänskliga fri- och rättigheter.

I jämförelse med den amerikanska högsta domstolen och den tyska författningsdomstolen intar Europadomstolen en relativt tolerant position gentemot konventionsstaterna vid nödvändighetsbedömningen: den kräver vare sig att en ”clear and present danger” kan konstateras eller att det föreligger en konkret fara för att partiet kommer att ha framgång med sina politiska målsättningar. Den avgörande rättsliga frågan är istället huruvida de politiska medel partiet använder sig av, liksom om de politiska mål partiet fullföljer, är förenliga med den pluralism, tolerans och vidsynthet som enligt Europadomstolen, är kännetecknande det demokratiska samhället. I den mån frågan besvaras jakande anses även ett litet politiskt parti kunna vålla demokratin betydande skadeverkningar.

Av Europadomstolens praxis följer att det står ett politiskt parti fritt att förespråka ett systemskifte av det ekonomiska systemet, den territoriella integriteten eller den konstitutionella ordningen i övrigt. Endast om partiet inte erkänner grundläggande demokratiska principer eller rentav strävar efter att kullkasta det demokratiska statsskicket, åtnjuter partiet inte något konventionsrättsligt skydd mot repressiva åtgärder som är ämnade att hindra det från att lyckas med sina politiska målsättningar. Vid denna punkt dras en gräns för den demokratiska toleransen och vidsyntheten. Med hänsyn till den avgörande betydelse som politiska partier har för pluralismen i demokratin måste dock betydande restriktivitet iaktas från de nationella myndigheternas sida. Konventionsstater har rätt till demokratiskt självförsvar, men förbud mot politiska partier utgör den demokratiska självförsvarsrättens *ultima ratio*.



