

Corte europea dei diritti umani: sentenza *Refa Partisi c. Turchia*. Nota

Paolo De Stefani*

* Professore a contratto di Diritto internazionale penale presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Padova.

¹ Si tratta dei ricorsi n. 41340/98, 41342/98, 41343/98 e 41344/98, depositati alla Commissione il 22 maggio 1998. Essendo intervenuta il 1° novembre 1998 l'entrata in vigore del Protocollo addizionale n. 11 alla Convenzione europea, il caso è stato trasferito dalla Commissione, che aveva ricevuto i ricorsi, alla Corte. La decisione sulla parziale ammissibilità dei ricorsi, che erano nel frattempo stati riuniti, si è avuta il 3 ottobre 2000.

² Art. 11: «1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire ad essi per la difesa dei propri interessi. 2. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e costituiscono misure necessarie, in una società democratica, per la sicurezza nazionale, per la pubblica sicurezza, per la difesa dell'ordine e la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale e per la protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non vieta che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di questi diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello stato».

Tra le sentenze più significative adottate dalla Corte europea dei diritti umani nel corso del 2003, viene comunemente menzionata quella emessa il 13 febbraio dalla *Grand Chamber* e relativa alla presunta violazione da parte della Turchia dell'art. 11 della Convenzione europea in relazione allo scioglimento da parte della Corte costituzionale turca, il 16 gennaio 1998, del Partito della prosperità (*Refa Partisi*). La sentenza in effetti appare di particolare interesse perché ribadisce, con il sostegno unanime dei diciassette componenti del collegio, alcuni principi interpretativi in materia di legittimità di limiti posti alla dialettica dei partiti all'interno degli stati europei, che erano già stati introdotti dalla Corte, sempre in riferimento a vicende turche, negli anni precedenti, ma oggetto all'epoca di non poche critiche. Con la sentenza del febbraio 2003, la Corte ha assunto una posizione decisamente «militante» in materia di difesa dei principi democratici, individuando nella Convenzione europea intesa nel suo insieme un baluardo da opporre a quelle formazioni politiche che, abusando o comunque usufruendo dei diritti e delle libertà democratiche, attentano o si apprestano ad attentare in maniera concreta ai valori democratici fondamentali, ripromettendosi, quale obiettivo politico effettivamente perseguito, la sostituzione del regime liberaldemocratico con uno imperniato sulla legge islamica.

Il caso origina da quattro ricorsi¹ presentati nel 1998 contro il governo turco dal Partito della prosperità (in turco *Refah Partisi*, tradotto nella versione inglese della sentenza che proponiamo nelle pagine seguenti con «The Welfare Party») e da tre suoi esponenti, tra cui Necmettin Erbakan, Presidente del partito e importante uomo politico turco, Primo Ministro tra il 1996 e il 1997. In tali ricorsi veniva impugnata la decisione della Corte costituzionale turca che, come previsto dalla procedura di cui all'art. 69 della Costituzione, aveva sciolto il Partito della prosperità e sospeso dallo status di parlamentari cinque suoi membri (tra i quali i tre ricorrenti). L'impugnazione avveniva in relazione principalmente all'art. 11 della Convenzione europea (libertà di riunione pacifica e di associazione)², ma nelle intenzioni dei proponenti riguardava anche la violazione degli artt. 9 (libertà di pensiero, coscienza e religione), 10 (libertà di espressione), 14 (divieto di discriminazione), 17 (divieto di abuso del diritto) e 18 (limitazione del ricorso a restrizioni dei diritti), nonché gli artt. 1 e 3 del Primo protocollo addizionale (diritto di proprietà e diritto a libere elezioni).

Il caso era stato deciso in primo grado dalla Camera della terza sezione della Corte il 31 luglio 2001; in tale occasione i giudici avevano ritenuto a stretta maggioranza (quattro voti contro tre) la non violazione dell'art. 11 da parte delle Turchia. Il 30 ottobre 2001 i ricorrenti hanno presentato appello conformemente all'art. 43 della Convenzione³; il caso è stato quindi rinviato alla Grande Camera il 12 dicembre 2001.

La sentenza della Corte nella sua composizione più autorevole è la quarta che i giudici di Strasburgo hanno adottato negli ultimi anni relativamente alla messa fuori legge di un partito politico da parte delle autorità turche. Il primo caso ha riguardato infatti, nel 1998, il Partito comunista unito turco (*United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, ric. n. 133/1996/752/951, sentenza del 30 gennaio 1998), seguito dal caso del Partito socialista (*Socialist Party and Others v. Turkey*, ric. n. 20/1997/804/1007, sentenza del 25 maggio 1998), da quello del Partito libertà e democrazia (*Freedom and Democracy Party– ÖZDEP – v. Turkey*, ric. n. 23885/94, sentenza dell'8 dicembre 1999) e da quello appunto appena citato del *Refah Partisi* o Partito della prosperità, su cui è intervenuta sia la Camera di primo grado, sia la Grande Camera. Da notare peraltro che sono state ben quindici le formazioni politiche sciolte per intervento della Corte costituzionale turca negli ultimi anni per contrasto con i principi fondamentali della Repubblica.

I primi tre casi sopra citati, relativi ai partiti comunista, socialista e «libertà e democrazia», sono stati risolti dalla Corte a favore dei ricorrenti, con l'accertamento dell'avvenuta violazione dell'art. 11. In essi si è stabilito che le restrizioni determinate dallo stato turco all'art. 11 e concretizzatesi nella misura drastica dello scioglimento del partito politico, pur realizzate in base a una previsione di legge e motivate da ragioni astrattamente legittime (essenzialmente, il pregiudizio che la mera esistenza di tali partiti portava al valore dell'unità nazionale), non rispondevano all'ulteriore requisito di essere «necessarie in una società democratica». Tale requisito richiede infatti che la Corte possa sindacare nel modo più rigoroso possibile – data la fondamentale importanza che un sistema pluralista di partiti ha come fondamento della democrazia e dello stato di diritto – sull'esistenza di un «pressante bisogno sociale» (*pressing social need*) di limitare il diritto di riunione e di associazione, nonché sulla proporzione tra lo scopo perseguito e l'entità della restrizione. Nel caso di scioglimento di partiti politici, insomma, la garanzia dell'art. 11 della Convenzione deve essere applicata con particolare rigore, poiché, a differenza di quanto può valere per altre forme associative meno intrinsecamente legate all'esercizio della democrazia politica, i partiti devono poter operare con la massima libertà, in quanto essenziali per il funzionamento effettivo della democrazia. Di conseguenza, «alla luce del ruolo da essi svolto, ogni misura restrittiva adottata nei loro confronti colpisce sia la libertà di associazione sia, di conseguenza, la democrazia nello stato in questione [...]. È connaturata al ruolo dei partiti politici – le uniche formazioni che possono pervenire al potere politico – la capacità di influenzare nella sua interezza il regime politico del paese»⁴. Il margine nazionale di discrezio-

³ Art. 43: «1. Entro un termine di tre mesi a decorrere dalla data della sentenza di una Camera, ogni parte alla controversia può, in casi eccezionali, chiedere che il caso sia rinviato dinanzi alla Grande Camera. 2. Un collegio di cinque giudici della Grande Camera accoglie la domanda quando la questione oggetto del ricorso solleva gravi problemi di interpretazione o di applicazione della Convenzione o dei suoi protocolli, e anche una grave questione di carattere generale. 3. Se il Collegio accoglie la domanda, la Grande Camera si pronuncia sul caso con una sentenza».

⁴ Sentenza in commento, § 87. Sul punto si vedano anche le citate sentenze *Partito comunista unito di Turchia e altri c. Turchia*, §§ 42-47; *Partito socialista e altri c. Turchia*, § 50; *Partito libertà e democrazia (ÖZDEP) c. Turchia*, § 44.

⁵ § 100 della sentenza in commento; Cfr. *Partito comunista unito di Turchia e altri c. Turchia*, § 46; *Partito socialista c. Turchia*, § 50; *Partito libertà e democrazia (ÖZDEP) c. Turchia*, § 45.

⁶ Fino alla novella costituzionale del 2001, lo scioglimento dei partiti disposto dalla Corte costituzionale a norma dell'art. 69 Cost. era connesso al mancato rispetto dell'art. 14 Cost. in base al quale «Nessuno dei diritti e libertà compresi nella Costituzione può essere esercitato con lo scopo di attentare all'indivisibile integrità territoriale e nazionale dello stato, di mettere in pericolo l'esistenza dello stato e delle istituzioni repubblicane della Turchia, di distruggere i diritti e le libertà fondamentali, di porre il governo dello stato sotto il controllo di un individuo o di un gruppo di persone, o di realizzare l'egemonia di una classe sociale sopra le altre o di porre in essere discriminazioni in base a lingua, razza, religione o appartenenza ad una setta o di instaurare con qualunque altro mezzo un sistema di governo basato su tali concetti o idee». Dopo la riforma costituzionale entrata in vigore il 17 ottobre 2001, il riferimento diretto è invece all'art. 68 Cost., come emendato nel 1995, il cui comma 4 dispone: «Gli statuti e programmi, nonché le attività dei partiti politici rispettano l'indipendenza dello stato, la sua indivisibile integrità territoriale e nazionale, i diritti umani, i principi di uguaglianza e di stato di diritto, la sovranità nazionale, i principi repubblicani di democrazia e laicità; essi non mirano a proteggere o istituire nessuna forma di dittatura di classe o di un gruppo e non incitano i cittadini a commettere crimini».

⁷ Cfr. § 116 della sentenza in commento.

nalità, che doverosamente la Corte riconosce alle autorità statuali nell'apprezzare nel merito le situazioni che richiedono l'applicazione degli standard di necessità «in una società democratica», è, in situazioni di questo tipo, particolarmente circoscritto: «quando si tratta di partiti politici, le limitazioni di cui all'art. 11 devono essere intese in modo restrittivo: solo ragioni convincenti e inderogabili possono giustificare restrizioni alla libertà di associazione dei partiti», e perciò «nel determinare se esiste una necessità ai sensi del secondo comma dell'art. 11, gli stati parti godono di un limitato margine di apprezzamento, a cui si accompagna il rigoroso controllo da parte della Corte europea, che si estende sia alle norme sia alle decisioni che danno loro applicazione, comprese quelle adottate dalle autorità giudiziarie indipendenti»⁵.

Nei tre casi precedenti a quello del *Refah Partisi*, le norme fondamentali della Costituzione turca minacciate dalla formazione dei tre partiti erano fondamentalmente quelle a tutela dell'unità nazionale⁶. Inoltre, i partiti sciolti erano relativamente minori o sorti da pochissimo tempo. Nel caso del Partito della prosperità invece siamo di fronte a una formazione politica caratterizzata dall'ispirazione religiosa islamica, che si scontra soprattutto con il principio di laicità dello stato turco – uno dei lasciti più radicati del regime repubblicano voluto da Atatürk; un partito che, alle elezioni politiche del 1995, aveva raggiunto quasi il 22% dei suffragi, diventando il maggior partito politico del paese, con circa un terzo dei membri della Grande Assemblea Nazionale (Parlamento) turca, alla guida del governo insieme al Partito della giusta via; un partito sostenuto da oltre 4 milioni di iscritti, profondamente radicato nella società fin dalla sua formazione (avvenuta intorno al 1983), e che esprimeva all'epoca numerosi amministratori locali, tra cui il sindaco di Istanbul, il futuro Primo Ministro Recep Tayyip Erdoğan.

La Corte europea si è quindi trovata a prendere posizione su alcune questioni piuttosto delicate, che rappresentavano altrettanti punti sui quali la Corte costituzionale turca aveva fondato la propria decisione di sciogliere il partito. Le affermazioni di svariati esponenti del partito infatti avevano permesso di appurare che, al di là dei programmi ufficiali del movimento, formalmente rispettosi del principio di laicità, il *Refah Partisi* si era esposto alle accuse di violazione della Costituzione su tre fronti⁷, vale a dire:

- a) sostenendo la prospettiva di introdurre nel paese un principio di pluralismo giuridico, con diversità di status giuridico secondo l'appartenenza religiosa dell'individuo;
- b) mirando a introdurre, come regola fondamentale dello stato e, in particolare, per quanto riguardava i rapporti privati tra turchi di religione musulmana, la sharia;
- c) infine, minacciando, negli interventi di suoi autorevoli esponenti, il jihad, o guerra santa, nei confronti di quelle forze che avessero contrastato tali suoi progetti.

Ora, il criterio per valutare se tali posizioni possono essere ricomprese nello spazio di libertà garantito dall'art. 11 della Convenzione come esen-

te da interferenze governative, e più specificamente il criterio in base al quale sindacare se le limitazioni anche drastiche imposte dallo stato alla libertà di associazione in un partito politico corrispondono a quanto «necessario in una società democratica», sono definiti dalla Grande Camera alla stregua di tre condizioni.

a) In primo luogo, richiamandosi a quanto la Camera di primo grado aveva già stabilito al § 47 della sua decisione, rifacendosi a sua volta alla giurisprudenza formatasi a partire dal caso del Partito comunista di Turchia, la Corte fissa il criterio che obiettivi di cambiamento anche radicale dell'ordine legale costituzionale di uno stato possono essere perseguiti da un partito politico, purché i mezzi impiegati siano legali e democratici⁸. Sul punto è da rilevare una certa laconicità della Corte, criticata dall'opinione concorrente allegata alla sentenza dai giudici Ress e Rozakis. In tale opinione si precisa infatti che il riferimento alla necessità che il partito politico per non esporsi alla sanzione dello scioglimento sia rispettoso della legalità non può essere intesa in senso troppo rigido. In effetti, non qualunque violazione secondaria della legge che si produca nel corso di riunioni politiche o in cui incorrano membri di una forza politica può giustificare misure estreme come la chiusura del partito. Persino forme di disobbedienza civile rientrano infatti normalmente nel novero dei comportamenti che un partito può promuovere: tali atti di «disobbedienza» se comportano la responsabilità personale di chi vi dà esecuzione, non necessariamente, in una società democratica, possono essere sanzionati con l'eliminazione della voce del partito⁹. I due giudici propongono pertanto di specificare che le forme di illegalità che giustificano l'ingerenza dello stato devono essere qualificate da un elemento di violenza o di sistematicità o di radicale incompatibilità con l'ordine democratico.

La questione del ricorso a mezzi illegali per perseguire gli obiettivi politici di un partito sorge, nel caso di specie, in riferimento agli appelli più o meno espliciti al jihad fatti da esponenti del *Refah Partisi*. La *Grand Chamber* sul punto conferma l'opinione espressa dalla Camera di primo grado, riconoscendo che anche un riferimento ambiguo al jihad contrasta con il criterio del rispetto della legalità dei mezzi della lotta politica¹⁰. b) In secondo luogo, il cambiamento che il partito si propone di apportare deve essere intrinsecamente incompatibile con i fondamentali principi democratici. Per una forza politica che mira a sovvertire l'ordine democratico, invocare la protezione dell'art. 11 costituirebbe abuso di diritto, vietato dall'art. 17 della Convenzione europea. Un abuso di questo genere è stato ravvisato, come noto, dalla Commissione europea dei diritti umani nel caso del Partito comunista tedesco (*Communist Party – KPD – v. Federal republic of Germany*, ric. 250/57, decisione del 20 luglio 1957). La categoria dell'abuso del diritto non va tuttavia usata con superficialità, pena svuotare di significato i diritti stessi. Una simile tentazione è respinta dalla Corte nella trattazione del caso del Partito comunista unito di Turchia, che il governo turco mirava a liquidare con riferimento proprio all'art. 17, sulla base dell'apodittica affermazione che

⁸ Cfr. § 98. V. anche *Partito socialista c. Turchia*, § 47: «In the Court's view, the fact that such a political program (fare della Turchia uno stato federale) is considered incompatible with the current principles and structure of the Turkish State does not make it incompatible with the rules of democracy. It is the essence of democracy to allow diverse political programs to be proposed and debated, even those that call into question the way a State is currently organised, provided that they do not harm democracy itself».

⁹ V. S. Sottiaux, D. De Prins, *La Cour européenne des droits de l'homme et les organisations antidémocratiques*, in «Revue trimestrelle des droits de l'homme», n. 52, 2002, pp. 1008-1034, in particolare pp. 1019-1021.

¹⁰ Cfr. §§ 129-131 della sentenza in commento.

una forza politica che, dopo il 1989, sceglie di assumere la denominazione di «partito comunista» non può che avere scopi sovversivi e totalitari¹¹. Particolare attenzione a evitare di adagiarsi facilmente sull'art. 17 deve essere prestata quando si tratta di partiti politici, per il loro già richiamato ruolo essenziale nel garantire il pluralismo politico e la democrazia. Il problema con questo criterio sorge piuttosto quando si tratti di definire quali siano concretamente i principi della democrazia da salvaguardare attivamente. La Corte indubbiamente ha fatto propria, in questa come in altre sentenze, una visione «militante» della democrazia, intesa non solo come uno strumento per produrre il buon governo delle istituzioni e della compagine sociale, ma caricandola di valori «sostanziali», fondamentalmente riconducibili ai diritti umani che la stessa Convenzione protegge, ma da estendere probabilmente anche ad altri diritti e principi che appaiono caratteristici dell'«ordine pubblico europeo»¹². Ora, si tratta per la Corte di stabilire se, nel caso considerato, la prospettiva di instaurare una repubblica islamica fondata sulla sharia può ritenersi compatibile con la vocazione democratica dell'Europa. Su questo punto la Grande Camera ha assunto una posizione decisamente chiara. In primo luogo, i giudici hanno confermato l'affermazione già espressa dalla Camera nel 2001 per cui un ordinamento giuridico che riconoscesse il principio della personalità del diritto in luogo di quello basato sulla territorialità non sarebbe compatibile con la Convenzione europea. E questo innanzitutto perché in tale sistema lo stato non potrebbe più esercitare l'obbligo positivo sancito dalla Convenzione di garantire i diritti e le libertà dei cittadini, in quanto aspetti significativi della loro vita cadrebbero sotto la giurisdizione dei precetti e delle autorità religiose. In secondo luogo, perché i differenti statuti personali coesistenti all'interno dello stesso ordinamento comporterebbero quasi inevitabilmente la discriminazione degli individui in forza della loro appartenenza all'una o all'altra comunità religiosa¹³.

Per quanto concerne specificamente la compatibilità con la Convenzione europea dell'obiettivo di istituire un regime giuridico e politico fondato sulla sharia, la Corte è chiara nell'affermare che la sharia è incompatibile con i principi fondamentali della democrazia come stabiliti dalla Convenzione presa nel suo insieme. Questa conclusione tuttavia non viene presentata come assoluta. Da un lato infatti vi è un richiamo, al § 100, al fatto che «un partito politico animato dai valori morali imposti da una religione non può essere considerato per sua natura in conflitto con i principi fondamentali della democrazia come stabiliti dalla Convenzione»; dall'altro vale la considerazione del terzo dei criteri suggeriti.

c) Il terzo criterio infatti, che non viene in luce in modo esplicito nelle pronunce della Corte ma che vi gioca purtuttavia un ruolo decisivo, è quello che, per riprendere una formula della giurisprudenza costituzionale americana in materia di Primo Emendamento, può essere qualificato come criterio del «clear and present danger»¹⁴. In altre parole, una limitazione posta dalla legge alla libertà di espressione (l'oggetto del Primo Emendamento) o della libertà di associazione può essere applica-

¹¹ Cfr. *Partito comunista unito di Turchia c. Turchia*, § 20.

¹² Cfr. *Loizidou c. Turchia* (*preliminary objections*), 23 marzo 1995, § 75.

¹³ Cfr. §§ 117-119 della sentenza in commento.

¹⁴ La formula si deve al giudice Holmes che l'ha usata per la prima volta nel caso *Schenk v. U.S.*, 1919, nel seguente passo: «the question in every case is whether the words are used in such circumstances and are of such nature as to create a clear and present danger that they will bring about the substantive evils that Congress has the right to prevent».

ta solo se, oltre al carattere violento e/o antidemocratico delle finalità perseguite e/o delle attività poste in essere, si aggiunge anche un pericolo tangibile e immediato per la collettività e l'ordine costituzionale¹⁵. La considerazione dell'effettività del pericolo o del danno è presente nel ragionamento della Corte europea in più luoghi, ma emerge nella sentenza della Grande Camera con maggiore evidenza rispetto alla decisione della Camera di primo grado del 2001. In primo luogo, la Corte si domanda con una certa enfasi se il Partito della prosperità, nel momento in cui è stato sciolto, rappresentasse effettivamente una minaccia per la democrazia. La valutazione alla stregua dei due criteri di principio, «militanti», sopra considerati viene condotta quindi non in astratto, ma con riferimento al preciso momento storico in cui i fatti sono situati. A differenza di quanto la Corte aveva ritenuto nei casi del Partito comunista di Turchia, del Partito socialista e del Partito libertà e democrazia, tutte formazioni politiche di minime dimensioni e di recente costituzione, la forza del *Refah Partisi*, con la sua diffusione di massa e il suo radicamento sociale, era tale, secondo la Corte, da giustificare un intervento repressivo tempestivo da parte delle autorità turche, preoccupate per la minaccia che da esso proveniva alla laicità dello stato. Inoltre, nell'affermare l'incompatibilità del progetto di islamizzazione dello stato portato avanti dal partito, la Corte si richiama spesso (come del resto aveva fatto la Corte costituzionale turca) al passato teocratico dell'impero ottomano e alla circostanza che la quasi totalità della popolazione del paese è di religione musulmana.

Insomma, come esplicitamente affermato dalla Corte, il pericolo per la democrazia rappresentato dal partito di Necmettin Erbakan era effettivamente «più tangibile e più immediato» di quello che poteva essere minacciato da formazioni politiche meno potenti del *Refah Partisi*, o da formazioni politiche altrettanto forti ma che non potessero contare su un retroterra storico e sociale così favorevole come quello rappresentato dalla Turchia della seconda metà degli anni novanta.

L'applicazione al caso di specie dei tre criteri sopra considerati conduce quindi a ritenere che lo scioglimento del Partito della prosperità fosse da considerarsi un'azione ragionevolmente «necessaria in una società democratica» per proteggere lo stato, l'ordine pubblico, i diritti altrui rispetto alla minaccia potenzialmente violenta e antidemocratica, nonché tangibile e immediata, rappresentata da tale formazione politica, in quanto corrispondente a un bisogno pressante della società. Quanto al giudizio di proporzionalità tra il pericolo corso (il sovvertimento della democrazia) e la misura adottata (lo scioglimento del partito e la sospensione per cinque anni dall'attività politica di partito di cinque esponenti politici), la Corte non ha avuto problemi nel ritenerlo risolto in senso positivo.

In conclusione, la sentenza conferma l'estraneità della sharia all'orizzonte della Convenzione europea intesa nel suo complesso, non solo per motivi «ideologici» (l'incompatibilità di principio tra legge islamica e principio di non discriminazione, di uguaglianza tra uomini e donne, di

¹⁵ Cfr. S. Sottiax, D. De Prins, *La Cour européenne...*, cit., pp. 1020-1025.

equo processo ecc.), ma anche in ragione di concrete considerazioni storiche e sociali, che fanno apparire l'attività politica volta all'instaurazione di un regime islamico come un pericolo reale per il quale predisporre tempestive misure preventive. In questa chiave, la battaglia per la laicità dello stato che le autorità turche hanno tenuto viva in questi ultimi anni, nonostante taluni eccessi che probabilmente coprono un'altrettanto pericolosa tendenza autoritaria e dirigista, particolarmente viva nell'ambiente militare¹⁶, trova nella giurisprudenza di Strasburgo una sostanziale legittimazione.

¹⁶ Cfr., per esempio, gli articoli apparsi sul *Survey: Turkey* in «The Economist», 8 giugno 2000 e, in particolare, l'articolo dal titolo *Fundamental Separation*: «... many Turkish secularists fear that *irtica*, a sort of nebulous fundamentalist threat, is about to swamp the State. When the Islamist Welfare party won the largest number of seats in the 1995 parliamentary elections, the army knocked heads together to make sure a secularist coalition excluded it from office. When that arrangement broke down in 1996, the generals permitted Welfare to lead a government, but used their political power to impose a raft of anti-Islamic reforms. Mr Savas, the ever-vigilant public prosecutor, charged Welfare with plotting to impose an Islamic regime, the chief evidence being its notorious tolerance of beards, turbans and headscarves [...]. Indeed, there seems to be only one Islamic extremist group worth the name in Turkey – and many Turks suspect the authorities of promoting it. Hizbullah (no relation to the Lebanese group of the same name) led a terror campaign in the south-east throughout the 1990s in favour of an Islamic Kurdish State. The government certainly did not seem unduly exercised over its attacks on secular Kurdish political activists and PKK sympathisers. Mesut Yilmaz, leader of one of the parties in the present government coalition, is quite blunt: “My belief is that Hizbullah could not have done what it did without the co-operation of certain traitors within the state”».

In the case of Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey.

The European Court of Human Rights, sitting as a Grand Chamber composed of the following judges:

Mr	L. WILDHABER, <i>President</i> ,
Mr	C.L. ROZAKIS,
Mr	J.-P. COSTA,
Mr	G. RESS,
Mr	GAUKUR JÖRUNDSSON,
Mr	L. CAFLISCH,
Mr	R. TÜRMEŒ,
Mr	C. BİRSAN,
Mr	P. LORENZEN,
Mr	V. BUTKEVYCH,
Mrs	N. VAJIĆ,
Mr	M. PELLONPÄÄ,
Mrs	M. TSATSA-NIKOLOVSKA,
Mr	A.B. BAKA,
Mr	R. MARUSTE,
Mr	A. KOVLER,
Mrs	A. MULARONI, <i>judges</i> ,

and also of Mr P.J. MAHONEY, *Registrar*,

Having deliberated in private on 19 June 2002 and on 22 January 2003, Delivers the following judgment, which was adopted on the last mentioned date:

Procedure

1. The case originated in four applications (nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98) against the Republic of Turkey lodged with the European Commission of Human Rights («the Commission») under former Article 25 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms («the Convention») by a Turkish political party, Refah Partisi (The Welfare Party, hereinafter «Refah») and three

Turkish nationals, Mr Necmettin Erbakan, Mr Şevket Kazan and Mr Ahmet Tekdal («the applicants») on 22 May 1998.

2. The applicants alleged in particular that the dissolution of Refah by the Turkish Constitutional Court and the suspension of certain political rights of the other applicants, who were leaders of Refah at the material time, had breached Articles 9, 10, 11, 14, 17 and 18 of the Convention and Articles 1 and 3 of Protocol No. 1 to the Convention.

[...]

The Law

(b) The Court's assessment

(i) General principles

(α) Democracy and political parties in the Convention system

86. On the question of the relationship between democracy and the Convention, the Court has already ruled, in *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* (judgment of 30 January 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I, pp. 21-22, § 45), as follows:

Democracy is without doubt a fundamental feature of the «European public order»... That is apparent, firstly, from the Preamble to the Convention, which establishes a very clear connection between the Convention and democracy by stating that the maintenance and further realisation of human rights and fundamental freedoms are best ensured on the one hand by an effective political democracy and on the other by a common understanding and observance of human rights... The Preamble goes on to affirm that European countries have a common heritage of political tradition, ideals, freedom and the rule of law. The Court has observed that in that common heritage are to be found the underlying values of the Convention...; it has pointed out several times that the Convention was designed to maintain and promote the ideals and values of a democratic society...

In addition, Articles 8, 9, 10 and 11 of the Convention require that interference with the exercise of the rights they enshrine must be assessed by the yardstick of what is «necessary in a democratic society». The only type of necessity capable of justifying an interference with any of those rights is, therefore, one which may claim to spring from «democratic society». Democracy thus appears to be the only political model contemplated by the Convention and, accordingly, the only one compatible with it.

87. The Court has also confirmed on a number of occasions the primordial role played in a democratic regime by political parties enjoying the freedoms and rights enshrined in Article 11 and also in Article 10 of the Convention.

In the previously cited *United Communist Party of Turkey and Others v.*

Turkey judgment it stated that it found even more persuasive than the wording of Article 11 the fact that political parties were a form of association essential to the proper functioning of democracy (loc. cit., § 25). In view of the role played by political parties, any measure taken against them affected both freedom of association and, consequently, democracy in the State concerned (*ibidem*, § 31).

It is in the nature of the role they play that political parties, the only bodies which can come to power, also have the capacity to influence the whole of the regime in their countries. By the proposals for an overall societal model which they put before the electorate and by their capacity to implement those proposals once they come to power, political parties differ from other organisations which intervene in the political arena.

88. Moreover, the Court has previously noted that protection of opinions and the freedom to express them within the meaning of Article 10 of the Convention is one of the objectives of the freedoms of assembly and association enshrined in Article 11. That applies all the more in relation to political parties in view of their essential role in ensuring pluralism and the proper functioning of democracy (see *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, cited above, §§ 42 and 43).

89. The Court considers that there can be no democracy without pluralism. It is for that reason that freedom of expression as enshrined in Article 10 is applicable, subject to paragraph 2, not only to «information» or «ideas» that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb (see, among many other authorities, *Handyside v. the United Kingdom*, judgment of 7 December 1976, Series A no. 24, p. 23, § 49, and *Jersild v. Denmark*, judgment of 23 September 1994, Series A no. 298, p. 26, § 37). Inasmuch as their activities form part of a collective exercise of the freedom of expression, political parties are also entitled to seek the protection of Article 10 of the Convention (see *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, cited above, p. 17, § 43).

(β) *Democracy and religion in the Convention system*

90. For the purposes of the present case, the Court also refers to its case-law concerning the place of religion in a democratic society and a democratic State. It reiterates that, as protected by Article 9, freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a «democratic society» within the meaning of the Convention. It is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it. That freedom entails, *inter alia*, freedom to hold or not to hold religious beliefs and to practise or not to

practise a religion (see *Kokkinakis v. Greece*, judgment of 25 May 1993, Series A no. 260-A, p. 17, § 31, and *Buscarini v. San Marino* [GC], no. 24645/94, § 34, ECHR 1999-I).

91. Moreover, in democratic societies, in which several religions coexist within one and the same population, it may be necessary to place restrictions on this freedom in order to reconcile the interests of the various groups and ensure that everyone's beliefs are respected (see *Kokkinakis v. Greece*, cited above, p. 18, § 33). The Court has frequently emphasised the State's role as the neutral and impartial organiser of the exercise of various religions, faiths and beliefs, and stated that this role is conducive to public order, religious harmony and tolerance in a democratic society. It also considers that the State's duty of neutrality and impartiality is incompatible with any power on the State's part to assess the legitimacy of religious beliefs (see, *mutatis mutandis*, *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France* [GC], no. 27417/95, § 84, ECHR 2000-VII) and that it requires the State to ensure mutual tolerance between opposing groups (see, *mutatis mutandis*, *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*, no. 45701/99, § 123, ECHR 2001-XII).

92. The Court's established case-law confirms this function of the State. It has held that in a democratic society the State may limit the freedom to manifest a religion, for example by wearing an Islamic headscarf, if the exercise of that freedom clashes with the aim of protecting the rights and freedoms of others, public order and public safety (see *Dahlab v. Switzerland* (dec.), no. 42393/98, ECHR 2001-V).
[...]

93. In applying the above principles to Turkey the Convention institutions have expressed the view that the principle of secularism is certainly one of the fundamental principles of the State which are in harmony with the rule of law and respect for human rights and democracy. An attitude which fails to respect that principle will not necessarily be accepted as being covered by the freedom to manifest one's religion and will not enjoy the protection of Article 9 of the Convention (see the opinion of the Commission in the case of *Kalaç v. Turkey*, expressed in its report of 27 February 1996, *Reports 1997-IV*, p. 1215, § 44, and, *mutatis mutandis*, *Kalaç v. Turkey*, cited above, p. 1209, §§ 27-31).

94. In order to perform its role as the neutral and impartial organiser of the exercise of religious beliefs, the State may decide to impose on its serving or future civil servants, who will be required to wield a portion of its sovereign power, the duty to refrain from taking part in the Islamic fundamentalist movement, whose goal and plan of action is to bring about the pre-eminence of religious rules (see, *mutatis mutandis*, *Yanasik v. Turkey*, no. 14524/89, Commission decision of 6 January 1993, DR 74, p. 14, and *Kalaç v. Turkey*, cited above, § 28).

95. In a country like Turkey, where the great majority of the population belongs to a particular religion, measures taken in universities to prevent certain fundamentalist religious movements from exerting pressure on students who do not practise that religion or on those who belong to another religion may be justified under Article 9 § 2 of the Convention. In that context, secular universities may regulate manifestation of the rites and symbols of the said religion by imposing restrictions as to the place and manner of such manifestation with the aim of ensuring peaceful co-existence between students of various faiths and thus protecting public order and the beliefs of others (see, *Karaduman v. Turkey*, no. 16278/90, Commission decision of 3 May 1993, DR 74, p. 93).

(γ) *The possibility of imposing restrictions, and rigorous European supervision*

96. The freedoms guaranteed by Article 11, and by Articles 9 and 10 of the Convention, cannot deprive the authorities of a State in which an association, through its activities, jeopardises that State's institutions, of the right to protect those institutions. In this connection, the Court points out that it has previously held that some compromise between the requirements of defending democratic society and individual rights is inherent in the Convention system. For there to be a compromise of that sort any intervention by the authorities must be in accordance with paragraph 2 of Article 11 – a matter which the Court considers below. Only when that review is complete will the Court be in a position to decide, in the light of all the circumstances of the case, whether Article 17 of the Convention should be applied (see *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, cited above, § 32).

97. The Court has also defined as follows the limits within which political organisations can continue to enjoy the protection of the Convention while conducting their activities (see *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, cited above, p. 27, § 57):

... one of the principal characteristics of democracy [is] the possibility it offers of resolving a country's problems through dialogue, without recourse to violence, even when they are irksome. Democracy thrives on freedom of expression. From that point of view, there can be no justification for hindering a political group solely because it seeks to debate in public the situation of part of the State's population and to take part in the nation's political life in order to find, according to democratic rules, solutions capable of satisfying everyone concerned.

98. On that point, the Court considers that a political party may promote a change in the law or the legal and constitutional structures of the State on two conditions: firstly, the means used to that end must be legal and democratic; secondly, the change proposed must itself be compatible with fundamental democratic principles. It necessarily follows that a political party whose leaders incite violence or put forward a

policy which fails to respect democracy or which is aimed at the destruction of democracy and the flouting of the rights and freedoms recognised in a democracy cannot lay claim to the Convention's protection against penalties imposed on those grounds (see *Yazar and Others v. Turkey*, nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93, § 49, 9 April 2002, unreported, and, *mutatis mutandis*, the following judgments: *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, nos. 29225/95 and 29221/95, § 97, ECHR 2001-IX, and *Socialist Party and Others v. Turkey*, judgment of 25 May 1998, *Reports* 1998-III, pp. 1256-1257, §§ 46 and 47).

99. The possibility cannot be excluded that a political party, in pleading the rights enshrined in Article 11 and also in Articles 9 and 10 of the Convention, might attempt to derive therefrom the right to conduct what amounts in practice to activities intended to destroy the rights or freedoms set forth in the Convention and thus bring about the destruction of democracy (see *Communist Party (KPD) v. the Federal Republic of Germany*, no. 250/57, Commission decision of 20 July 1957, *Yearbook* 1, p. 222). In view of the very clear link between the Convention and democracy (see paragraphs 86 to 89 above), no-one must be authorised to rely on the Convention's provisions in order to weaken or destroy the ideals and values of a democratic society. Pluralism and democracy are based on a compromise that requires various concessions by individuals or groups of individuals, who must sometimes agree to limit some of the freedoms they enjoy in order to guarantee greater stability of the country as a whole (see, *mutatis mutandis*, *Petersen v. Germany* (dec.), no. 39793/98, ECHR 2001-XII).

In that context, the Court considers that it is not at all improbable that totalitarian movements, organised in the form of political parties, might do away with democracy, after prospering under the democratic regime, there being examples of this in modern European history.

100. The Court reiterates, however, that the exceptions set out in Article 11 are, where political parties are concerned, to be construed strictly; only convincing and compelling reasons can justify restrictions on such parties' freedom of association. In determining whether a necessity within the meaning of Article 11 § 2 exists, the Contracting States have only a limited margin of appreciation. Although it is not for the Court to take the place of the national authorities, which are better placed than an international court to decide, for example, the appropriate timing for interference, it must exercise rigorous supervision embracing both the law and the decisions applying it, including those given by independent courts. Drastic measures, such as the dissolution of an entire political party and a disability barring its leaders from carrying on any similar activity for a specified period, may be taken only in the most serious cases (see the following judgments: *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, cited above, § 46; *Socialist Party and Others v.*

Turkey, cited above, § 50; and *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey* [GC], no. 23885/94, § 45, ECHR 1999-VIII). Provided that it satisfies the conditions set out in paragraph 98 above, a political party animated by the moral values imposed by a religion cannot be regarded as intrinsically inimical to the fundamental principles of democracy, as set forth in the Convention.

[...]

(ε) The appropriate timing for dissolution

102. In addition, the Court considers that a State cannot be required to wait, before intervening, until a political party has seized power and begun to take concrete steps to implement a policy incompatible with the standards of the Convention and democracy, even though the danger of that policy for democracy is sufficiently established and imminent. The Court accepts that where the presence of such a danger has been established by the national courts, after detailed scrutiny subjected to rigorous European supervision, a State may «reasonably forestall the execution of such a policy, which is incompatible with the Convention's provisions, before an attempt is made to implement it through concrete steps that might prejudice civil peace and the country's democratic regime» (see the Chamber's judgment, § 81).

103. The Court takes the view that such a power of preventive intervention on the State's part is also consistent with Contracting Parties' positive obligations under Article 1 of the Convention to secure the rights and freedoms of persons within their jurisdiction. Those obligations relate not only to any interference that may result from acts or omissions imputable to agents of the State or occurring in public establishments but also to interference imputable to private individuals within non-State entities (see, for example, with regard to the State's obligation to make private hospitals adopt appropriate measures to protect life, *Calvelli and Ciglio* [GC], no. 32967/96, § 49, ECHR 2002-I). A Contracting State may be justified under its positive obligations in imposing on political parties, which are bodies whose *raison d'être* is to accede to power and direct the work of a considerable portion of the State apparatus, the duty to respect and safeguard the rights and freedoms guaranteed by the Convention and the obligation not to put forward a political programme in contradiction with the fundamental principles of democracy.

[...]

(ii) Application of the above principles to the present case

(α) Pressing social need

- The appropriate timing for dissolution

107. The Court will first determine whether Refah could have presented a threat to the democratic regime at the time when it was dissolved.
[...]

108. The Court [...] considers that at the time of its dissolution Refah had the real potential to seize political power without being restricted by the compromises inherent in a coalition. If Refah had proposed a programme contrary to democratic principles, its monopoly of political power would have enabled it to establish the model of society envisaged in that programme.
[...]

110. While it can be considered, in the present case, that Refah's policies were dangerous for the rights and freedoms guaranteed by the Convention, the real chances that Refah would implement its programme after gaining power made that danger more tangible and more immediate. That being the case, the Court cannot criticise the national courts for not acting earlier, at the risk of intervening prematurely and before the danger concerned had taken shape and become real. Nor can it criticise them for not waiting, at the risk of putting the political regime and civil peace in jeopardy, for Refah to seize power and swing into action, for example by tabling bills in parliament, in order to implement its plans. In short, the Court considers that in electing to intervene at the time when they did in the present case the national authorities did not go beyond the margin of appreciation left to them under the Convention.
[...]

- *The main grounds for dissolution cited by the Constitutional Court*
[...]

(a) *The plan to set up a plurality of legal systems*
[...]

119. The Court sees no reason to depart from the Chamber's conclusion that a plurality of legal systems, as proposed by Refah, cannot be considered to be compatible with the Convention system. In its judgment, the Chamber gave the following reasoning:

70. ... the Court considers that Refah's proposal that there should be a plurality of legal systems would introduce into all legal relationships a distinction between individuals grounded on religion, would categorise everyone according to his religious beliefs and would allow him rights and freedoms not as an individual but according to his allegiance to a religious movement. The Court takes the view that such a societal model cannot be considered compatible with the Convention system, for two reasons. Firstly, it would do away with the State's role as the guarantor of individual rights and freedoms and the impartial organiser of the practice of the various beliefs and religions in a democratic society, since it would oblige individuals to obey, not rules laid down by the State in the exercise of its above-mentioned

functions, but static rules of law imposed by the religion concerned. But the State has a positive obligation to ensure that everyone within its jurisdiction enjoys in full, and without being able to waive them, the rights and freedoms guaranteed by the Convention (see, *mutatis mutandis*, the *Airey v. Ireland* judgment of 9 October 1979, Series A no. 32, p. 14, § 25).

Secondly, such a system would undeniably infringe the principle of non-discrimination between individuals as regards their enjoyment of public freedoms, which is one of the fundamental principles of democracy. A difference in treatment between individuals in all fields of public and private law according to their religion or beliefs manifestly cannot be justified under the Convention, and more particularly Article 14 thereof, which prohibits discrimination. Such a difference in treatment cannot maintain a fair balance between, on the one hand, the claims of certain religious groups who wish to be governed by their own rules and on the other the interest of society as a whole, which must be based on peace and on tolerance between the various religions and beliefs (see, *mutatis mutandis*, the judgment of 23 July 1968 in the «Belgian linguistic» case, Series A no. 6, pp. 33-35, §§ 9 and 10, and the *Abdulaziz, Cabaes and Balkandali v. the United Kingdom* judgment, Series A no. 94, pp. 35-36, § 72).

(b) Sharia

120. The Court observes in the first place that the intention to set up a regime based on sharia was explicitly portended in [...] remarks cited by the Constitutional Court, which had been made by certain members of Refah, all of whom were MPs [...].

122. Even though these [...] statements lend themselves to a number of different interpretations, their common denominator is that they [...] refer to religious or divine rules as the basis for the political regime which the speakers wished to bring into being. They betray ambiguity about those speakers' attachment to any order not based on religious rules. In the light of the context created by the various views attributed to Refah's leaders which the Constitutional Court cited in its judgment, for example on the question of the wearing of Islamic headscarves in the public sector or on the organisation of working hours in the civil service to fit in with the appointed times for prayers, the statements concerned could reasonably have been understood as confirming statements made by Refah MPs which revealed the party's intention of setting up a regime based on sharia. The Court can therefore accept the Constitutional Court's conclusion that these remarks and stances of Refah's leaders formed a whole and gave a clear picture of a model conceived and proposed by the party of a State and society organised according to religious rules.

123. The Court concurs in the Chamber's view that sharia is incompatible with the fundamental principles of democracy, as set forth in the Convention:

72. Like the Constitutional Court, the Court considers that sharia, which faith-

fully reflects the dogmas and divine rules laid down by religion, is stable and invariable. Principles such as pluralism in the political sphere or the constant evolution of public freedoms have no place in it. The Court notes that, when read together, the offending statements, which contain explicit references to the introduction of sharia, are difficult to reconcile with the fundamental principles of democracy, as conceived in the Convention taken as a whole. It is difficult to declare one's respect for democracy and human rights while at the same time supporting a regime based on sharia, which clearly diverges from Convention values, particularly with regard to its criminal law and criminal procedure, its rules on the legal status of women and the way it intervenes in all spheres of private and public life in accordance with religious precepts... In the Court's view, a political party whose actions seem to be aimed at introducing sharia in a State party to the Convention can hardly be regarded as an association complying with the democratic ideal that underlies the whole of the Convention.

124. The Court must not lose sight of the fact that in the past political movements based on religious fundamentalism have been able to seize political power in certain States and have had the opportunity to set up the model of society which they had in mind. It considers that, in accordance with the Convention's provisions, each Contracting State may oppose such political movements in the light of its historical experience.

125. The Court further observes that there was already an Islamic theocratic regime under Ottoman law. When the former theocratic regime was dismantled and the republican regime was being set up, Turkey opted for a form of secularism which confined Islam and other religions to the sphere of private religious practice. Mindful of the importance for survival of the democratic regime of ensuring respect for the principle of secularism in Turkey, the Court considers that the Constitutional Court was justified in holding that Refah's policy of establishing sharia was incompatible with democracy (see paragraph 40 above).

[...]

(d) The possibility of recourse to force

[...]

130. The Court considers that, whatever meaning is ascribed to the term «jihad» used in most of the speeches mentioned above (whose primary meaning is holy war and the struggle to be waged until the total domination of Islam in society is achieved), there was ambiguity in the terminology used to refer to the method to be employed to gain political power. In all of these speeches the possibility was mentioned of resorting «legitimately» to force in order to overcome various obstacles Refah expected to meet in the political route by which it intended to gain and retain power.

[...]

(β) Proportionality of the measure complained of

133. After considering the parties' arguments, the Court sees no good reason to depart from the following considerations in the Chamber's judgment:

82. The Court has previously held that the dissolution of a political party accompanied by a temporary ban prohibiting its leaders from exercising political responsibilities was a drastic measure and that measures of such severity might be applied only in the most serious cases (see the previously cited *Socialist Party and Others v. Turkey* judgment, p. 1258, § 51). In the present case it has just found that the interference in question met a «pressing social need». It should also be noted that after Refah's dissolution only five of its MPs (including the applicants) temporarily forfeited their parliamentary office and their role as leaders of a political party. The 152 remaining MPs continued to sit in parliament and pursued their political careers normally. Moreover, the applicants did not allege that Refah or its members had sustained considerable pecuniary damage on account of the transfer of their assets to the Treasury. The Court considers in that connection that the nature and severity of the interference are also factors to be taken into account when assessing its proportionality (see, for example, *Sürek v. Turkey (No. 1)* [GC], no. 26682/95, § 64, ECHR 1999-IV).

[...]

134. [...] It follows that the interference in issue in the present case cannot be regarded as disproportionate in relation to the aims pursued.

[...]

For these reasons, the Court unanimously

1. Holds that there has been no violation of Article 11 of the Convention;
2. Holds that it is not necessary to examine separately the complaints under Articles 9, 10, 14, 17 and 18 of the Convention and Articles 1 and 3 of Protocol No. 1.

Done in English and in French, and delivered at a public hearing in the Human Rights Building, Strasbourg, on 13 February 2003.

Luzius WILDHABER President

Paul MAHONEY Registrar