

Women on Waves and Others v. Portugal

（葡萄牙禁止宣揚墮胎之荷蘭籍船舶入境案）

歐洲人權法院第二庭於 2009/2/3 之裁判*

案號：31276/05

吳秦雯** 節譯

判決要旨

1. 葡萄牙政府基於維護秩序與保護健康之理由，禁止葡萄牙社團邀請之荷蘭籍基金會租賃之 Borndiep 船舶進入葡萄牙水域，宣揚墮胎合法化言論並進行相關墮胎行為。葡國以該船違反當時葡萄牙關於墮胎之相關法令為由，派遣軍事船舶阻止該船舶進入葡國水域之行為，並非為了「迫切的社會需要」，也非「民主社會所必需」，其目的與採取手段間顯然不符合比例。

2. 人們用以溝通資訊與意見的方式在某些情況下具備本質性的重要性，特別像是利害關係人欲採取象徵性活動，以反對他們認為不公正或對基本權利侵害性之法令。在此，並非只有意見的內容應該被關注，用來傳遞相關意見而被選擇的事實與活動，像是本案預計在船上舉行之研討會與工作坊，對於表意人而言也具備核心的重要性。同時，在和平集會中表達意見的自由具有重要性，在利害關係人並未構成錯誤行為時，不能受到任何限制。

* 裁判來源：官方法文版。

** 國立政治大學法學院助理教授、法國普羅賽尚—艾克斯馬賽第三大學法律博士。

涉及公約權利

歐洲人權公約第 10 條 表現自由、第 8 條、第 13 條、第 13 條結合第 8 條

事 實

依據荷蘭法成立並設址於阿姆斯特丹之基金會「Women On Waves」，以及兩個適用葡萄牙法並設址於葡萄牙 Santarém 的社團「Clube Safo et Não te Prives」與「Grupo de Defesa dos Direitos Sexuais」，主張葡萄牙政府禁止由 Women On Waves 基金會承租的船舶進入葡萄牙境內水域，侵犯集會與表現自由，因此於 2005/8/18 依據歐洲人權公約第 10 條、第 34 條提起訴訟。

三位原告之目的均在促進生育權之討論。因此，二個為原告之葡萄牙協會，為推廣葡萄牙墮胎合法化，邀請本案原告之荷蘭基金會到葡萄牙。該荷蘭基金會因而承租名為 Borndiep 的船舶，從阿姆斯特丹前往葡萄牙的 Figueira da Foz 港口。預計待該船到達後，三位原告將於 2004 年 8 月 30 日到 9 月 12 日在船上舉辦會議、座談與工作坊，研討性病、計劃生育及墮胎合法化。

2004 年 8 月 27 日，當 Borndiep 船隻接近葡萄牙領海時，葡萄牙海洋部部長發出部長命令，禁止船隻進入以下區域。該部長命令揭示：

「鑑於國內外媒體所顯示的嚴正線索，在 Borndiep 船隻上載有 Women On Waves 之成員，其預計於葡萄牙水域與海港為以下活動：

- 將未獲得葡萄牙有權衛生機構核准之藥品卸貨、散佈與推廣

- 在公開會議上(……), 建立或鼓勵若干違反葡萄牙法律之行為

- 執行不受葡萄牙有權機構控制, 具有照護性質之活動(……), 對於公共衛生產生危害

(……)

鑑於上述活動違反聯合國海洋法公約第 2 部第 3 編與葡萄牙衛生法律之規定；

此外, 考慮到對於採取共同行動之公民團體, 以濫用的方式, 以其所在位置之內國法秩序, 企圖獲取該等原則與前揭法律條款所提供之法律保護, 以便剝奪其他主權國家有效的法律秩序, 係排除國際法上誠信原則之適用；

(……)

依據 2002 年 3 月 2 日編號 43/2002 號之命令法第 6 條第 2 項中 a 款與 j 款規定, 航海之安全與控制和公共安全之保障皆歸屬於海事權力機構；

基於相關法律之授權, 我命令：

1. 不允許 Borndiep 船舶行經葡萄牙領海。
2. 鑑於該船舶接近葡萄牙領海之情況緊急, 缺乏其他足夠的手段以確保上述決定所求的整體利益, 無需踐行依據行政程序法典第 104 條第 1 項所規定之利害關係人的聽證程序。

3. 此一決定必須以任何手段立即通知位於里斯本的荷蘭領事館、Borndiep 之船長、業主與葡萄牙海軍 »

2004 年 9 月 1 日，三位原告為保障人權，而向 Coimbra 行政法庭提出禁令。其請求法院下令，要求相關葡萄牙港口、海洋運輸機構與國防部，立即允許該船舶進入葡萄牙海域。原告主張上述禁止侵害其表意、結社與集會自由，亦違反歐盟法規關於人員流通之原則。

行政法庭於 2004 年 9 月 6 日拒絕原告之請求。基於案件事實，其認為當 Borndiep 船舶離開國際水域，荷蘭籍原告係意圖提供葡萄牙婦女當時仍被葡萄牙法律禁賣之墮胎藥 RU486。行政法庭認為，讓該船進入葡萄牙的領海對於言論與集會自由的保障並非必要；事實上，原告似乎比較想給潛在的葡萄牙婦女有機會接受葡萄牙法律所禁止的墮胎手術。另外法院認為，內國對領海入境之執法，並未侵害行動自由。

原告續行上訴至北方高等行政法院。辯方提出訴訟利益之抗辯，主張該船已於 2004 年 9 月 10 日返回荷蘭，其是否進入葡萄牙領海之爭執因而欠缺訴之利益。原告則主張仍有訴之利益，因為若法院支持其主張，該船隻將返航。高等行政法院於 2004 年 12 月 16 日，以該船舶已經離開葡萄牙水域，故欠缺訴訟利益為由駁回訴訟。原告續向最高行政法院起訴。然於 2005 年 2 月 16 日，最高行政法院認為該訴訟問題欠缺法律與社會之重要性而予以駁回。

理 由

I. 關於歐洲人權公約第 10 條與第 11 條之違反

20. 原告主張禁止 Borndiep 船舶進入葡萄牙海域係違反歐洲人權公約第 10 條與第 11 條，以下引述相關部分：

第 10 條

「1. 所有人均享有表現自由。此一權利包含得不受公權力機關干預之意見自由，以及接受或傳達資訊或想法之自由(……)。

2. 此種自由之實施包含義務與責任，因此依法須受到某些形式、要件、限制或是制裁之拘束，且係在民主社會中，(……)，為維持秩序、預防犯罪、保護健康或道德(……)，所必要者。」

第 11 條

「1. 所有人皆有和平集會與結社自由之權利(……)。

2. 前項權利非依法律，以在民主社會中，為維持秩序、預防犯罪、保護健康或道德(……)之必要者外，不得限制之。」

21. 被告國反對此意見。

A. 本案之受理

22. 法院認起訴係基於歐洲人權公約第 35 條第 3 項，且無理由不予受理。

B. 實體理由

23. 原告主張禁止船舶進入葡萄牙海域阻礙其活動與預期組織之集會之進行。其表示絕無違反葡萄牙衛生或人工流產法規之意圖。尤其，申請人要求，其有權告知公眾關於他們對於墮胎及一般婦女權利之立場；然而，如何行使此等權利，也相同受到歐洲人權公約第 10 條與第 11 條之保障。

24. 原告認為，如果國家公權力機構係為預防人工流產相關法令被違反，其很顯然有其他具合理性的措施得以採取。其主張派軍艦對付只是以和平方式表現意見的人民團體顯然不合乎比例。荷蘭籍原告在其他國家(如波蘭)也進行類似的行為，該國相關機構與利害關係人共同合作，以確保沒有任何國內法令遭到侵犯。

25. 葡萄牙政府否認對原告之權利造成干擾，訴訟措施僅僅與是否進入葡萄牙海域相關。原告本身已經受集會與言論自由之保障。

26. 縱然存在干擾，也是法律允許與民主社會所必需。事實上，聯合國海洋權利公約第 19 條與第 25 條提供此干擾的法律基礎，因為光是該受爭議之船舶進入葡萄牙海域，就可能違反葡萄牙當時關於墮胎的有效法規。另外，依據第 10 條與第 11 條第 2 款之規定，受爭議的干擾係為了維護秩序與保障健康之法目的。

27. 關於法律措施之比例原則，政府強調行政機關只是運用在該領域國內法的相關規範以拒絕荷蘭籍原告租賃之船舶進入。不論如何，在 *Borndiep* 船舶上出現的人，都可能下船上岸，並自由地推動葡萄牙墮胎合法化。該項倡議之成功可從荷蘭籍原告之網站上獲知。另若參考案例 *Appleby et autres c. Royaume-Uni* (no 44306/98, CEDH 2003 VI)，政府認為並未違反第 10 條或第 11 條。

法院分析

28. 法院發現：表現自由與集會自由於本案很難加以區分。此外雙方當事人都從兩項條文的角度進行論辯。事實上，由第 10 條確保的個人意見自由，包括於歐洲人權公約第 11 條保障的和平集

會自由之客體當中(Ezelin c. France, arrêt du 26 avril 1991, § 37, série A no 202)。考慮到本案的具體情況，尤其是原告之主張主要集中在，該拒絕造成其無法告知公眾他們對於流產與婦女一般權利之立場，法院因而偏向將審查重點放在第 10 條，因此法院未以第 11 條的角度分別分析問題。然而，此並不因此阻礙法院在審查與闡述第 10 條之際，在必要的情況下審酌第 11 條(Karademirci et autres c. Turquie, nos 37096/97 et 37101/97, § 26, CEDH 2005 I ; voir également, sur la relation entre ces deux dispositions de la Convention, Djavit An c. Turquie, no 20652/92, § 39, CEDH 2003 III)。

b. 公約第 10 條之說明

29. 法院一開始就重申言論自由的關鍵重要性，其構成民主良善運作的先決條件。該自由在涉及讓國家或部分人群衝撞、驚嚇或不安之「意見」或「資訊」尤其重要。若非有多元主義、容忍與開放精神，即無所謂「民主化之社會」(*Open Door et Dublin Well Woman c. Irlande*, 29 octobre 1992, § 71, série A no 246 A)。

30. 法院首先認為，確實存在對於原告公約相關權利之干預。事實上，禁止船舶進入葡萄牙海域阻隔了利害關係人傳遞資訊、舉辦集會與展示活動。於此情況下，法院認為第 10 條對於有爭議之意見與想法的散佈方式，同樣給予保障(*Thoma c. Luxembourg*, no 38432/97, § 45, CEDH 2001 III)。

31. 剩下必須確定的是，這樣的干預是否該當前揭條文第 2 項「依法」的一個或數個合法目的，以及為「民主社會所必要」。

(1) 依法

32. 從國際海洋法公約第 19 條，尤其是第 2 項第 g 款及第 25

條，不容易確認系爭干預是否依據法律。

33. 法院不認為對此問題有必要進一步審查，並且在結果上接受系爭干預係「依據法律」。

(2) 合法目的

34. 對原告而言，其並沒有理由援引維持秩序或保障健康以正當化本案對其權利之干擾，因為原告從來沒有意圖要實行違背葡萄牙對於墮胎相關法令之行為。

35. 法院接受本案爭議之干擾係基於維持秩序與保障健康之合法目的，此為海洋部部長與行政法院所共同主張。

(3) 民主社會所必要

36. 法院必須確認，是否此一法律措施—限制原告傳播其意見與資訊—係為回應「迫切的社會需求」，以及與其所追求之法律目的是否合乎比例(*Open Door et Dublin Well Woman c. Irlande*, précité, § 70)。

37. 在此方面，法院重申國家在此領域擁有裁量空間決定，是否與如何實踐表意自由所為之干預措施係屬必要，尤其在有權機關使用方式之選擇—合理與合比例性—以確保違法行為的和平發展。然而此一裁量權須伴隨法院的控制，以確保該干預與其追求的合法目的間合乎比例，尤其考量到表意自由的特殊定位(*Steel et autres c. Royaume-Uni*, 23 septembre 1998, § 101, Recueil des arrêts et décisions 1998 VII)。法院在此方面同時注意到結社與集會自由，其本質係任何人民有機會表達其意見與反對立場，以爭執所有來自於任何權力之決定。如果此等權利之實施，確實完全與所獲得之結果無任何關聯(*Çiloğlu et autres c. Turquie*, no 73333/01, §

51, 6 mars 2007), 則所有的干預, 即便係間接, 仍侵害其本質且與公約相違背。

38. 如同法院之前所言, 我們預期表達的資訊與意見, 其散佈方式亦同樣地受到公約保護。在法院的眼裡, 於確定利害關係人預期表達其意見與想法之方式的決定上, 一樣是有價值的: 特別是有權力選擇他們所認為最有效率以影響最多人的方式, 並不受權力機關不合理之干預。

39. 就此方面, 法院首先承認, 因為 *Borndiep* 船舶被禁止進入葡萄牙海域, 原告因此未能以其認為最佳的方式傳遞意見與資訊。儘管誠如政府所主張, 原告社團的成員能夠下船登陸, 並籌組集會以宣揚他們對於葡萄牙政府當時墮胎法令的反對意見。然而, 法院認為在某些情況下, 散佈人們用以溝通之資訊與意見的方式具備重要性, 像是某些限制加諸於實際案件, 可能影響原因案件之意見與資訊的重要本質。特別像是利害關係人欲採取象徵性活動, 以反對他們認為不公正或對基本權利侵害性之法令。在此情況下, 並非只是一個原告所主張之防禦意見的內容應該被關注, 用來傳遞相關意見而被選擇的事實與活動, 像是本來預計在船上舉行之預防性病、家庭計畫與墮胎合法化之研討會與工作坊, 同時也對原告具備核心的重要性, 並與荷蘭籍原告多年來在其他歐洲國家所為之活動相符合。

40. 此結論不影響法院在 *Appleby et autres* 案所為之結論……因為與本案並不相同……[略]

41. 關於政府主張該問題船舶進入葡國領海會導致違反當時葡國關於墮胎之法令, 法院認為原因事實之證據並不夠嚴謹, 足認原告確實有意圖違反相關法令。如果 *Coimbra* 行政法院於 2004

年 9 月 6 日所為判決所顯示之事實為真，即葡國政府在船舶上發現當時葡國禁用的藥物，也只能顯示，原告確實傾向於抵達葡國水域時，將藥物提供給想要得到藥物的女性。總之，關於此點，法院認為葡國有權機關，相較於完全不讓原告承租的船舶入境，仍擁有較不侵害原告權利之其他手段：像是扣押有爭議的藥物。基此，法院重申，在和平集會中表達意見的自由具有重要性，在利害關係人並未自己構成錯誤行為時，不能受到任何限制(Ezelin, 前揭 第 53 段)。

42. 法院並未貶抑葡國政府對於當時墮胎法令所為之保護，以及該法令所承載代表之原則與價值。只是，法院必須再次強調，當我們表現衝撞、驚嚇或反對已然建立之秩序的意見時，表意自由具有優位性。

43. 最後，法院認為公約締約國不能以保護「公共安全」之名義，採取任何國家自以為正當的措施(參 *Savaş Karşıtları Derneği et autres c. Turquie*, no 46257/99, § 36, 2 mars 2006)。在本案，國家絕對有比採取派遣軍艦去驅逐民船更適當，並得以維護秩序保護健康的其他措施可以採用。採取如此激烈的措施不可避免地，對原告，甚至對於想要傳遞反對既定規則之意見與資訊的其他人，產生寒蟬效應(*Bączkowski et autres c. Pologne*, no 1543/06, § 67, CEDH 2007……)。本案中受爭議的干預行為，因此並非為了「迫切的社會需要」，也非「民主社會所必需」。

44. 參照其所發生者，案件中之干預行為與其所欲追求之目的顯不合乎比例。因而違反歐洲人權公約第 10 條。

II 關於指稱違反歐洲人權公約第 5 條及第 6 條，以及第 4 號議定書第 2 條

45. 46. 略

47. 法院認為無必要將其他相關公約規定從歐洲人權公約第 10 條抽離出來分開討論，故僅針對第 10 條部分進行判斷。

III 關於歐洲人權公約第 41 條

48. 歐洲人權公約第 41 條之規定。

49-55 關於損害賠償部分，略。

法院一致同意：

關於 Borndiep 船舶禁止進入之爭議應予受理。

違反歐洲人權公約第 10 條。

並未分別審查歐洲人權公約第 5 條、第 6 條與第 11 條，以及第 4 號議定書第 2 條。

【附錄：判決簡表】

案號	no. 31276/05
重要程度	1
訴訟代理人	Fernando P.
被告國	葡萄牙
裁判日期	2009 年 2 月 3 日
裁判結果	違反公約第 10 條
相關公約條文	第 10 條；第 10 條第 1 項；第 10 條第 2 項；第 41 條
不同意見	無

系爭內國法律	Article 19, 19 alinéa g) paragraphe 2 et 25 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer
本院判決先例	<p><i>Appleby et autres c. Royaume-Uni</i>, no 44306/98, CEDH 2003-VI ; <i>Baczowski et autres c. Pologne</i>, no 1543/06, § 67, CEDH 2007-... ; <i>Çiloglu et autres c. Turquie</i>, no 73333/01, § 51, 6 mars 2007 ; <i>Comingersoll S.A. c. Portugal [GC]</i>, no 35382/97, § 35, CEDH 2000-IV ; <i>Djavit An c. Turquie</i>, no 20652/92, § 39, CEDH 2003-III ; <i>Ezelin c. France</i>, arrêt du 26 avril 1991, §§ 37, 53, série A no 202 ; <i>Izmir Savas Karsitlari Dernegi et autres c. Turquie</i>, no 46257/99, § 36, 2 mars 2006 ; <i>Kamil Uzun c. Turquie</i>, no 37410/97, § 64, 10 mai 2007 ; <i>Karademirci et autres c. Turquie</i>, nos 37096/97 et 37101/97, § 26, CEDH 2005-I ; <i>Keegan c. Irlande</i>, 26 mai 1994, § 52, série A no 290 ; <i>Open Door et Dublin Well Woman c. Irlande</i>, 29 octobre 1992, §§ 70, 71, série A no 246-A ; <i>Özgür Gündem c. Turquie</i>, no 23144/93, § 43, CEDH 2000-III ; <i>Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie [GC]</i>, no 23885/94, § 57, CEDH 1999-VIII ; <i>Steel et autres c. Royaume-Uni</i>, 23 septembre 1998, § 101, Recueil 1998-VII ; <i>Thoma c. Luxembourg</i>, no 38432/97, § 45, CEDH 2001-III</p>
關鍵字	歐洲人權公約第 10 條第 1 項 表現自由、第 10 條第 2 項 維護秩序、干擾、民主社會所必要、健康之保護、評斷餘地