

# Iordachi and Others v. Moldova

## （秘密監聽律師通訊案）

歐洲人權法院第四庭於 2009/2/10 之裁判\*

案號：25198/02

蔡宗珍\*\*、翁乙仙\*\*\* 節譯

### 判決要旨

1. 對於所有可能為法律適用對象之人來說，單只是相關監聽法律的存在，即已伴隨了遭監視的威脅。此等威脅必然衝擊郵件電信服務之使用者的通訊自由，從而構成對其行使通訊應受尊重之權利的公權力干預。

2. 歐洲人權公約第 8 條第 2 項所稱之「符合法律規定」，首先指的是系爭措施必須有內國法律的基礎；其次，該內國法律尚須符合法律的一般原則，並使相關人民得以接近且預見法律效果。

3. 內國法律若未提供足以防止國家濫權實施電話通訊監聽之適當的保護措施者，則對歐洲人權公約第 8 條權利所為之干預，即未「符合法律規定」。

\* 裁判來源：官方英文版。

\*\* 國立臺灣大學法律學院專任教授。

\*\*\* 國立臺灣大學法律學系碩士生。

## 涉及公約權利

歐洲人權公約第 8 條、第 13 條、第 13 條結合第 8 條

## 程 序

1.-6. 本案是由五位原告，以摩爾多瓦共和國為被告，依據歐洲人權公約第 34 條所提起之訴訟。原告最主要的控訴是，其受公約第 8 條所保障的通訊自由權並未受到尊重，因為管制電話監聽之內國法律並未針對國家權力濫用而提供充分的保障。本案交由歐洲人權法院第四庭審理。

## 事 實

### I. 本案相關情形

2. 原告皆為設在基希納烏 (Chişinău) 之非政府組織「人權律師」的成員。此一非政府組織專門代理向歐洲人權法院起訴的原告。

3. 原告陳稱，自共產黨執政後，違反人權案例之數量便大幅度增加。「人權律師」這個組織便是在此背景下產生，其唯一的宗旨，便是藉由協助人民向歐洲人權法院起訴的方式保護人權。

4. 因此，原告認為其所協助向人權法院起訴並獲勝訴判決的結果，使得政府形象受損且造成財務損失，對政府造成嚴重損害。

5. 原告強調，在現行法令不完備下，他們從事的人權活動使他們冒著電話遭監聽的極大風險。原告並未主張其為任何特定的

通訊攔截措施—不管是電話或郵件—的受害人，也未在國內就此提起任何救濟程序。

6. 被告國反駁原告所聲稱的，共產黨贏得大選後，違反人權案例之數量便驟增之主張。

7. 2008年1月17日，原告之一函請最高法院院長提供包括調查單位向法院聲請監聽電話案件的數目，以及案件准駁數目等在內之統計數據。

8. 最高法院院長辦公室主任於2008年2月6日之回函中指出，2005年有2609件聲請監聽案，98.81%獲准；2006年有1931件聲請案，97.93%獲准；2007年則有2372件聲請案，99.24%獲准。

## II. 相關內國法

14-16……（略）

### 理 由

#### I. 訴稱違反歐洲人權公約第8條部分

9. 原告控訴其受歐洲人權公約第8條所保障的通訊自由權並未受到尊重，因為管制電話監聽之內國法律並不具備足以對抗國家權力濫用的充分保障。原告並未主張其為特定電話監聽之受害人。歐洲人權公約第8條規定如下：

1. 任何人皆享有其私人生活、家庭生活、居住與通訊受尊重之權利。

2. 前項權利之行使，不受公權力之侵犯。但基於民主社會中

國家安全、公共安全或國家經濟福祉之利益、為防止失序或犯罪、為保護健康或道德，或為保護他人之權利與自由所必要，且依法為之者，不在此限。

#### A. 雙方當事人的陳述

10. 原告等主張其具有受害人的身分，且其受歐洲人權公約第 8 條所保障之權利因而受到干預。即使非所有原告皆擁有司法部門授予之執業執照，然而其皆為向歐洲人權法院起訴之原告的代理人均為「人權律師團」之成員，而這組織被被告國視為是危害國家利益之顛覆性組織。人權律師團代理許多被被告國認定為達到適用監聽措施之標準之人，於內國法院或歐洲人權法院起訴。……。原告等主張即使並非所有該組織成員皆處理重大案件，然而所有成員皆使用該組織之電話，因而有遭監聽之危險。

11. 原告等主張現行法不管是在提起本件訴訟之時，還是現在，皆侵害其通訊應受尊重之權利。原告等並主張，系爭法律既不符合預見可能性之要求，亦未提供防止恣意與濫用監聽之充分的防護措施。

12. 依據原告等之陳述，調查法官（investigating judge）於審查申請電話監聽案時，並無須衡量所有牽涉在內之利益的法定義務，而是僅須審查形式要件是否具備，對此原告並以 2007 年在總計 2372 件監聽申請案中，99.24% 獲審查通過此等官方數據為佐證。原告等認為，該等數據證明了調查法官並未審查申請實施監聽措施所提出之理由，且明顯無理由的刑事指控，亦即可成為監聽之基礎事實。原告進一步主張，刑法典中所規定約 60% 之犯罪行為，皆可據以許可監聽。且電話監聽許可之期限只是理論性的，實務上於六個月期限屆滿後，調查法官仍可核發新的監聽許可。依據原告的說法，刑事訴訟法第 135 條所定調查法官應通知電話

受監聽者關於其所採行之審查措施的義務，實務上並未發揮功能，且從沒有調查法官照規定作。

13. 被告國認為原告等無法主張其為法律上受害人。他們認為本案與 *Klass and Others v. Germany* 一案不同。該案中三位原告是律師，另一位則為法官；本案中有兩位原告是領有證照之執業律師。此外，原告等並未舉證證明其當事人中有人是依相關規定而遭受監聽者，以及對這些人而言，他們的通訊存有被監聽的合理可能性。事實上，本件訴訟起訴之初，只曾有過一件針對被告國的判決，而原告等並未代理該案件。原告等所有可能受到電話監聽的當事人，軍事 2003 與 2004 年以後才起訴。……因此，原告等之訴應屬一種公益訴訟(*actio popularis*)，應不予受理。

14. 被告國進一步主張其並未對原告等採取監聽措施。且原告等甚至無法主張是潛在受害人，因現行法已清楚界定了可能會被施以監聽措施之人的類型，並非所有被告國法權所及之人皆被相關法律設定為監聽之對象。

15. 依被告國之陳述，現行法律已提供充分的防護措施。電話通訊監聽受到「營業檢查法」(Operational Investigative Activities Act) 與刑事訴訟法之管制。「營業檢查法」第 6 條規定，監聽僅得依法實施之。監聽措施之授權是公開的，然而，監控之方式及技術則保密。

16. 依被告國法律，可能被監聽之人的類型是有限制的。僅有涉及嚴重犯罪之人，始為該等法律適用之對象。至於對其他類型之人為通訊監聽者，須經受監聽人書面同意，且須有發布監聽之相當理由。

17. 被告國認為，通訊監聽並非恣意地實施，而是由調查法官依據決定實施監聽之單位首長附理由的申請而核發許可後，始得為之。在緊急情況下，可由檢察官決定實施監聽措施，但必須於 24 小時內通知調查法官。此種情形下，法官有權下令終止該監聽措施，並銷毀監聽取得之資料。任何人主張其權利受監聽措施所侵害者，均有權向上級機關、檢察官或調查法官提出申訴。

18. ……

## B. 歐洲人權法院的判斷

### 1. 干預是否存在

19. 歐洲人權法院重申電話通訊為歐洲人權公約第 8 條所稱之「私人生活」及「通訊」所涵蓋（……）。

20. 法院亦指出，在 *Klass v. Germany* 一案中，法院即曾審查過個人得否在未指出任何明確地侵犯其權利之具體措施下，即起訴控告締約國實施秘密監視措施的問題。法院認為：

「在此等情況下，公約的實效性蘊含了若干接近委員會的可能性。若非如此，公約施行機制的實效性實質上將會變弱。有鑑於公約及其機關均是為保障個人所設的事實，公約的訴訟程序規定之適用，必須以一種得以讓個人訴訟之體系有效運作的方式為之。

法院從而接受，在特定條件下，個人也有可能僅因秘密性措施，或法律所允許的秘密性措施之存在所引發的權利侵害，而主張自身為受害人，毋須控訴該等措施事實上用在他身上。每個個案中有待判定的相關條件，取決於所訴求之公約權利遭受侵害，系爭措施之秘密性格，原告與系爭措施間之聯繫等。

.....

法院指出，凡國家機關為秘密監視，而受監視之對象不知有該等措施之存在，也因此該等監控也就不會受到挑戰下，歐洲人權公約第 8 條規定有可能很大部分成為具文。在這樣的情形下，一個遭受以違反歐洲人權公約第 8 條之方式對待的個人，或甚至其依公約第 8 條所享有之權利遭剝奪的個人，由於不知道有該等情形存在，有可能也未能在不管是內國層次或在公約機關中獲得救濟。

.....

法院認為，享有公約權利之保證，如果僅因當事人對於公約權利遭侵害一事完全不知情這個很簡單的事實而遭剝奪的話，那是無法接受的。該等被秘密監視措施所潛在侵害的人向委員會提訴的權利，即可從歐洲人權公約第 25 條導出，否則歐洲人權公約第 8 條將會面臨成為具文的風險。」

21. 法院指出，有權機關得對「營業調查法」第 6 條所列特定類型之人，實施通訊監聽。原告等作為人權律師，不但常為此類人之訴訟代理人，也與他們有密切的接觸。

22. 法院不能無視於本案被受理之時，人權律師在近半數涉及摩爾多瓦的案件中，代表原告控告政府的事實。法院亦無法忽視在 *Colibaba v. Moldova* 案中，摩爾多瓦檢察長曾威脅摩爾多瓦律師公會，將以刑事手段對付對那些向國際人權組織控訴摩爾多瓦而損害國家形象之律師的事實。後來被告國也支持該檢察長所提起的公訴，並進一步地控訴原告以依歐洲人權公約第 34 條向歐洲人權法院起訴的方式，誹謗摩爾多瓦政府。

23. 在此等情況下，並考慮到下述第 50 段之法院見解，法院認為無法排除秘密監視措施已用在原告等身上，或原告等在重要的時點上冒著被監視之潛在風險。

24. 對於所有可能為該法律適用對象之人來說，單只是相關監聽法律的存在，即已伴隨了遭監視的威脅。此等威脅必然衝擊郵件電信服務之使用者的通訊自由，從而構成對原告等行使「通訊應受尊重之權利」的「公權力干預」(……)。

25. 因此，本案對原告等依公約第 8 條所享有之權利的干預，被告國有關原告等欠缺受害者身分(victim status)之異議，應予以駁回。

## 2. 干預是否有正當化事由

26. 依歐洲人權公約第 8 條第 2 項之規定，若干預符合法律規定，係為追求第 2 項所定一個或多個正當目的，並為欲達成該等目的而為「民主社會所必要」者，則干預是正當的(……)。

## 3. 干預是否「符合法律規定」

### a. 一般原則

27. 歐洲人權公約第 8 條第 2 項所稱之「符合法律規定」，首先指的是系爭措施必須有內國法律的基礎；其次，該內國法律尚須符合法律的一般原則，並使相關人民得以接近且預見法律效果(……)。

28. 本案中，系爭干預具有內國法之合法依據一點，並無爭議。惟原告等爭論的是，不論於 2003 年之前或之後，該內國法律均未充分地詳細與精確規定，以符合第 8 條第 2 項所要求的「可



預見性」，因為該等法律並未提供防止濫用與恣意的充分保證。

29. 法院於最近作成之 *Weber and Saravia* 案是否得予受理的裁定中，法院對於本領域中法的「可預見性」要求，作了判例法的歸納如下：

「93. ……於涉及秘密監視此等特殊脈絡下的預見可能性，例如通訊監聽，並非是指個人應能預見何時公權力機關有可能會監聽其通訊，因而他便可以相應地調整自己的行為（……）。然而，特別是當掌有公權力的行政部門秘密行事時，恣意濫權的風險是有目共睹的（……）。因此，有清楚的、詳列的電話監聽規定，是很基本的要求，尤其是現在可以運用的科技越來越複雜詭譎（……）。內國法律必須在用語上夠清楚，以使人民得以就公權力有權訴諸任何公權力措施之條件的情況，獲得適當的指示（……）。

尤有甚者，既然實際上對通訊進行秘密監控，相關當事人或大眾根本無從請求審查，則以不受拘束之權力的字眼來表現該種授權由行政機關或法官為之的法的衡量的話，便是違反法律基本原則。其結果，法律必須明示此等授予有權機關行使之衡量權的範圍，且其行使方式必須明確清楚，以便給予個人對抗恣意監聽的適當保護（……）。

有關秘密監視措施的判例上，法院發展出了下列必須明定於法律中的最低限度的防護要求，以避免濫權：監聽命令可能引起的違法屬性；電話易受監聽之人的類型定義；傳輸資料於第三者實應採取的防範措施；錄音資料可能或應予刪除或銷毀的情況（……）。」

30. 再者，於 *Dumitru Popescu v. Romania* 案中，法院表示，

核發監聽許可之機關必須有獨立性，且對於許可機關之行為，須有法院之控制或獨立機關之控制或由一獨立的機關單位控制該授權機關之行為。

b. 一般原則於本案之適用

31. 法院認為，被告國 2003 年以前之立法不夠清楚明確，因此未達法院判例所要求之最低限度的防護要求。事實上，當時對於監聽措施之許可及適用，並無法院之控制，且當時法律關於有可能受該等法條所規範之人的範圍，十分廣泛。於哪些情況下可能發出監聽許可，很不明確。法院也提到，2003 年以後，已大幅改善。

32. 於 *Association for European Integration and Human Rights and Ekimdzhiiev v. Bulgaria* 案中，法院將電話監聽區分為授權監聽，以及實施監聽兩個階段。

33. 於監聽程序的第一階段，法院認 2003 年之後，摩爾多瓦的法律在有關刑事犯罪嫌疑人之通訊監聽方面似乎較為明確。系爭法律確實明確指出嚴重、非常嚴重及極嚴重犯罪之嫌疑人，在特定情況下，有可能被施以監聽。另外，新修正的法律亦規定由法院核發監聽許可。

34. 法院仍然認為，可能引發許可監聽的違法行為之性質，並未在系爭法律中加以明確定義。法院特別指出，刑法典中半數以上之犯罪皆屬於得據以核發監聽許可之犯罪類型。再者，法院亦擔心所施行的法律似未明確界定易受監聽之人的類型。刑法第 156 條第 1 項僅以非常概括的方式規定，僅說明監聽措施適用於嫌疑人、被告及其他涉及行事不法行為之人。對於何種情形屬於「其他涉及行事不法行為之人」，則欠缺解釋。

35. 法院也認為，系爭法律未清楚限定實施有權監聽措施之期間。雖然刑事法設有六個月期限，但系爭法律卻未有防止檢調機關於六個月期滿後，再次申請並獲得新的監聽許可之規定。

36. 又系爭法律中關於何人、於何種情形下，冒著被監聽之風險以保護—例如—健康、道德，或他人之利益等，系爭法律之規定亦不清楚。雖然營業調查法第 6 編與刑事訴訟法第 156 條第 1 項中列舉了容許監聽之情形，但這兩部分的法律未均未界定監聽目的所涉及的例如何謂「國家安全」、「公共秩序」、「身體健康之保護」、「道德之保護」、「他人權利及利益之保護」、「為了國家經濟狀況之利益」或「維持法律秩序」等概念。系爭法律亦未指明於何種情況下，個人將因上述各種理由而遭監聽。

37. 而在電話監聽程序的第二階段，調查法官所扮演之角色似乎也相當有限。依刑事訴訟法第 41 條之規定，法官之角色為核發監聽許可。同法第 136 條並規定，調查法官有權「將原始檔案及錄音帶，以及完整筆錄儲存於彌封之信封中，並置於特殊地點」，且做成「對刑事事件不具重要性之記錄，予以銷毀之決定」。惟系爭法律並未有使調查法官得知監聽結果的規定，亦未要求調查法官審查是否遵守法律之要求。相反的，營業調查法第 19 編似乎將此等監督義務加諸於「檢察長、其職務代理人及地方檢察官」身上。另外，關於實際執行監聽措施之第二階段，刑事訴訟法及營業調查法中之監聽程序及保障規定，似乎僅能適用於審理中之刑事程序，而未及於上述所列舉之其他情形。

38. 另外，在此脈絡中值得一提的是，被告國明顯欠缺以適當的嚴謹度指明監聽而得之情報的篩選方式、或保存其完整性與機密性之程序，以及銷毀程序的規定。

39. 法院進一步指出，對秘密監聽系統的完整的控制，係由國會之特別委員會為之(見營業調查法第 18 編)。惟國會進行控制之方式卻未規定於法律中，且法院亦未獲得任何顯示存有規制國會此部分活動之程序的證據。

40. 至於對犯罪嫌疑人之通訊監聽，法院考慮了 *Kopp* 案中，法院認為獲瑞士秘密監視法授權而就「與律師工作相關之事項」及「其他事項」予以區分之人，即為郵局法務部門之公務員，因此違反歐洲人權公約第 8 條。本案中，摩爾多瓦法律雖如同瑞士法律般，對律師及其客戶間之秘密通訊予以保障，然而卻未有任何程序可加以落實。法院相當驚訝於被告國欠缺處理於—例如—客戶打電話給他的律師，而該電話遭監聽之情形的明文規定。

41. 法院亦注意到，被告國法院於 2007 年准許了幾乎所有檢調單位之監聽申請。由於此等高得不尋常的許可數目，法院認為有必要著重於電話監聽乃對人民權利之嚴重干預，僅能在存有合理懷疑人民涉及嚴重犯罪活動等重大事由時，始得據以核發監聽許可。法院指出，被告法律並未詳盡規定可支持許可監聽之嫌疑人的合理嫌疑度，亦未提供除第 6 編第 1 節（即監聽措施僅能於別無其他可資達成目的之方法時，始得為之）以外之防護措施。法院認為，在看到調查法官以極高比例核發監聽許可下，這點是很重要的。對法院而言，以此為據而認定調查法官於核發秘密監聽措施許可時，並未致力於審認是否存有堅實的正當事由，是很合理的。

42. 法院認為，上述已證實的缺失，衝擊到被告國現行秘密監聽系統的實際運作。在此脈絡下，法院也注意到被告國最高法院院長辦公室回函中的統計資料：2005 年核發超過 2500 件的監聽許

可；2006 年約 1900 件；2007 年則超過 2300 件。這些數據顯示了被告國之秘密監聽系統最起碼已被過度使用，而這可能部分肇因於法律缺乏防護措施。

43. 綜上，法院認為被告國法律並未提供足以防止國家濫權實施電話通訊監聽之適當的保護措施。因此，對於原告等歐洲人權公約第 8 條權利之干預，並未「符合法律規定」。有鑑於此，系爭干預是否滿足歐洲人權公約第 8 條第 2 項所定其他要件之問題，已毋須再行審查。

44. 結論是，本案構成歐洲人權公約第 8 條之違反。

## II. 訴稱違反歐洲人權公約第 13 條的部分

45. 原告等主張其於歐洲人權公約第 8 條權利遭侵害時，無法於內國權力機關獲得有效的救濟，因此主張本案亦違反歐洲人權公約第 13 條規定。……

46. 法院重申，歐洲人權公約第 13 條無法解釋為係要求要有針對內國法律狀態之救濟途徑，否則不啻是於歐洲人權法院課予締約國有將公約納入內國法律之中的義務。故歐洲人權法院認為本案並無違反歐洲人權公約第 13 條結合第 8 條之情形。

## III. ……

基於以上理由，法院判決如下：

1. 違反歐洲人權公約第 8 條；
2. 不違反公約第 13 條結合第 8 條；
3. ……（略）

## 【附錄：判決簡表】

審判庭	第四庭
裁判形式	實體判決
官方語言	英文
案名	<i>Iordachi and Others v. Moldova</i>
案號	25198/02
重要等級	1
被告國家	摩爾多瓦
裁判日期	10/02/2009
裁判結果	牴觸公約第 8 條；未牴觸公約第 13 條結合第 8 條
相關公約條文	8；8-1；8-2；13；13+8
不同意見書	無
系爭內國法	The Operational Investigative Activities Act of 12 April 1994；刑法第 41、136 及 156-1 條
本院判決先例	<i>Association for European Integration and Human Rights and Ekimdzhiev v. Bulgaria</i> , no. 62540/00, §§ 71, 84, 92, 28 June 2007； <i>Colibaba v. Moldova</i> (no. 29089/06, §§ 67-69, 23 October 2007； <i>Dumitru Popescu v. Romania</i> (no. 2), no. 71525/01, §§ 61, 70-73, 26 April 2007； <i>Huvig v. France</i> , 24 April 1990, § 26, Series A no. 176-B； <i>Klass and Others v. Germany</i> , 6 September 1978, Series A no. 28； <i>Kopp v. Switzerland</i> , judgment of 25 March 1998, Reports 1998-II, pp. 542-43, § 74； <i>Kruslin v. France</i> , 24 April 1990, § 27, Series A no. 176-A； <i>Lambert v. France</i> , 24 August 1998, § 23, Reports 1998-V； <i>Liberty and Others v. the United Kingdom</i> , no. 58243/00, § 59, 1 July 2008； <i>Ostrovar v. Moldova</i> ,

	<p>no. 35207/03, § 113, 13 September 2005 ; <i>Perry v. the United Kingdom</i>, no. 63737/00, § 45, ECHR 2003-IX (extracts) ; <i>Weber and Saravia v. Germany (dec.)</i>, no. 54934/00, §§ 45-50, 77, 80, 93-95, 29 June 2006</p>
<p><b>關鍵字</b></p>	<p>通訊權之尊重、私人生活之尊重、可預見性、干預、法律規定、避免濫用之防護措施</p>