

Herri Batasuna and Batasuna v. Spain

(西班牙解散政黨案)

歐洲人權法院第五庭於 2009/6/30 之裁判*

案號： 25803/04、25817/04

吳秦雯** 節譯

判決要旨

1. 為了適用歐洲人權公約第 6 條第 1 項，法院必須確定原告在其內國法院的程序事項，是屬於有關民事權利糾紛或刑事控訴。被告國解散原告政黨的程序，係與政黨之政治活動有關。此為具有政治性質的權利，並非歐洲人權公約第 6 條所及範圍。

2. 關於憲法訴訟欠缺有效性之主張，如果原告在最高法院的程序中已經提出對他們有利的爭論，即難以認為原告接近使用法院的權利受到侵害。因為救濟措施的有效性不在於獲得一個確定的有利結果。

涉及公約權利

歐洲人權公約第 6 條 接近使用法院的權利、第 10 條 表
意自由、第 11 條 結社自由

* 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。

事 實

第一位原告，Herri Batasuna 黨，成立於 1986 年 6 月 5 日。

第二位原告，Batasuna 黨，成立於 2001 年 5 月 3 日。

A. 案件起源

2002 年 6 月 27 日西班牙政府公布 2002 年 6 月 27 日編號 6/2002 之政黨建置法（以下稱「LOPP」法）。此法之目的在於落實憲法條文第 1 條、第 6 條、第 22 條與第 23 條，並修正強化 1978 年 12 月 4 日編號 54/1978 關於政黨之法律。新原則規定於 LOPP 第 2 章政黨之組織、運作與活動，以及第 3 章解散或司法撤銷。

第 2 章包含制憲者授權制定的主要標準：政黨之組織、運作與活動必須民主且符合憲法與法律之規定。其中第 9 條要求政黨遵守民主原則與尊重人權。法律並詳細規定行為方式。觀其立法原意，法律係基於合憲之意旨，並避免侵害民主原則或人民基本權利。法律並未禁止意見之表達。只針對進行侵害憲法價值、民主與人民權利行為之政黨予以解散。第 9 條第 2 項條文，對於尊重民主原則與意識型態架構下表達意見，以及那些藉由政治行動，威脅或違反基本權利及民主原則者，進行明確區隔。

第 3 章包含政黨解散或法律上終止之原因與法律程序。建置法第 61 條規定，最高法院的特別庭享有解散權。該法庭僅有一個審級、具備優先性、適用特殊程序。唯有部長、政府首長、議會得提出審理之請求。程序的設計講求法律安定與防禦權之平衡，並在合理期限內作出決定。高等法院的裁決只能再由憲法法庭審理。第 12 條規定解散政黨的效力。在判決公布後，被認定有問題的政黨應立即停止所有活動。不得使用其他政治宣傳或已經存在的其他政黨，繼續被解散政黨的各種活動。為了掌握政黨的連續

性，最高法院以政黨之組織、結構或功能的「實體相似性」之存在為基礎，或其他證據，像是黨員或領導者的身分、資金情況或對於暴力或恐怖主義的支持等。被解散政黨之財產應清算並基於社會與人道的目的移轉給國庫。

LOPP 法律於 2002 年 6 月 28 日公布並自翌日生效。

B. 案件緣由

1. 為原告之政黨

Herri Batasuna 政治團體於 1979 年 3 月 1 日組織並參加西班牙制憲後的第一次選舉。1986 年 6 月 5 日該黨向內政部登記為政黨。1997 年 12 月 1 日，該黨全國領導中心的 23 名成員因為與一個武裝團體合作，被最高法院宣告課以徒刑。

1998 年 9 月 2 日為了參與 1998 年 10 月 25 日巴斯克的選舉，先成立一個名為 Euskal Herritarrok（以下稱為 EH）的選舉協會，接著成立政黨。

Batasuna 黨於 2001 年 5 月 3 日提出登記政黨申請。

2. 巴斯克自治區政府針對 LOPP 提出之違憲訴訟

2002 年 9 月 2 日，巴斯克自治區政府提出 LOPP 違憲聲請案，主張該法律預設政黨解散，並質疑該法律所宣稱之正當性，認為「所謂防衛性民主模式的建構，係依據加諸於政黨之限制，而此一限制包含接受某些政治體制或系統跨越尊重憲法條文之必要性」。2003 年 3 月 12 日憲法法庭宣告該法律合憲。

憲法法院揭示：「原告政府所指摘參照的條文為 LOPP 第 6 條、第 9 條與第 10 條，關於『由憲法原則與人權所揭示之憲法價

值』、『民主原則』、『自由體制』、『民主制度』、『憲法秩序』與『公共和平』。然而此些參考的法律意義只存在於條文整體內容中，且必須涵攝於個案，有爭議的條文應置於法律與法律秩序的整體下，成為詮釋的客體。應當承認，如同巴斯克政府所主張，在我國的憲政秩序下，不存在所謂「防衛性民主」之模式，因為此典型並非只是遵守憲法，且包含對於憲法既存秩序的強烈肯定。系爭法律並未接受此等模式。從揭示立法目的開始，該法律原則上並適用於政黨所主張的意見與目的。一方面，係以其活動進行判斷，另一方面並強調『唯一明確禁止之目的在於防止犯罪』，即『任何活動或目標都被推定與憲法相符，除非是以侵害民主原則或基本權利之活動為目標』。在此我們最關心的，乃是法律認為應宣告政黨違法的理由，在於政黨的「行為表現」；亦即所有政黨的行為，具體透過其活動展現，而非僅透過其計畫中所指摘出來的最終目標，侵害憲法第 6 條之規定。

（……）其次，尤其是，系爭法律所揭示的原則與價值很明顯地與憲法所呈現者相符，其內容與範圍也依循憲法條文正面詮釋而來。『民主原則』在我國的體系下，只能是一個合乎民主秩序，源於憲法制度與規範運作之結果。權力、權利與平衡系統實際操作結果，產生了多元的民主模式，此即憲法實質上所確保，且以此建構西班牙為一個社會及民主的法治國（憲法第 1 條第 1 項）。」

關於巴斯克政府被指稱，系爭法律規定，特別是為了達到「防衛性民主」而制定第 9 條第 3 項，涉及侵害思想、參與、資訊自由之基本權利，憲法法院認為：

「首先應先檢視 LOPP 第 9 條前 3 項的規定。第 1 項只單純規範，政黨必須證明在行為時已尊重憲法價值，且符合最廣泛的思想自由。第 2 項揭示政黨不能被宣告違法，除非『其行為侵害

民主原則，尤其是如果透過其多次行為，展現出具有毀壞自由體制之目的或減損民主體系』，最後在第 a、b、c 款當中列出政黨應被應被宣告違法之條件。關於第 9 條第 3 項，確實因為有缺陷的法令修訂，使得該條文所列舉的行為被包括於前項文字的陳述中，但事實上應該分別被詮釋。儘管如此，對於此二條文的詮釋應整體為之；整個條文展現出，第 9 條第 3 項所規定的行為表現，具體化同條第 2 項的一般性規定。第 9 條第 3 項所呈現之違法性案例之特殊性與描述，只是以一般性的標題呈現於第 9 條第 2 項當中。對於行為表現個別性的適用與詮釋，必須以第 9 條第 2 項為基礎而進行。

儘管並非由憲法法院認定，沒有（對於恐怖行動）進行譴責，是否得被詮釋為等於支持恐怖主義；但很顯然，在某些情況下，恐怖行為之合法化，或反民主象徵意義的藉口，以及基本權的侵害，可能以默示方式，透過確實的行為加以實現。而在此情況下的限制，不能認為侵害到表現自由。」

LOPP 第 10 條第 2 項，整體來說與上述詮釋相同，亦即：『當其行為表現，透過第 9 條所規定的行為，以嚴重的方式，侵害民主原則或減損自由體制或損害民主制度』。另外還須指出，此規定只適用於政黨的活動，而絕不及於其目的或目標。因此，會導致政黨解散，乃是因為他的行為，而非其思想，必須確實地且有效地論證『自由體制之減損或毀壞』。

憲法第 6 條包含著建立政黨的定義：憲法中，一個政黨被認為在表達政治的多元性。因此，就憲法的觀點，一個政黨以其活動打擊多元性，且對於民主秩序的追求造成全部或部分危險，被處以解散，是可被接受的。基於相同的邏輯，歐洲人權法院認為，即便各國對於解散政黨的方式擁有較大的判斷餘地，當連結於民

主的思想或政黨之多元性陷入危險，國家能從該政治組織實現或追求的初始，進行阻止[*Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, nos 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, 31 juillet 2001]。

且若只是該當法律所描述的行為尚不足夠，必須該行為已經『反覆並嚴重』或『重複或強化』（……）。儘管行為就結果而言很嚴重，但構成解散的理由必須有證據顯示，明確違背憲法所要求，政黨以和平與合法方式參與政治。應該遵守歐洲人權法院關於解散政黨之判例。且應符合歐洲人權宣言所訂立之條件：a) 解散原因與案例由法律規定（此標準無疑地應被遵守，且必須包含於成文法當中）；b) 合法性的目標（正如我們所看到的，必須是在保護政治參與的民主過程中，政黨活動不符合憲法內容；c) 解散必須具備『民主社會所必須』的性質（在前面分析需由法律規定解散之具體原因時，即已被證明）。

經常被列入管理或被認定為恐怖主義者的名單，可被認為是一種對於恐怖主義的聲援，這違反憲法對於政黨的要求。系爭條文（第9條第3項c款）僅適用於未來，以及政黨之領導整體或候選人被判刑時；政黨規律的人事輪替，也得以推斷其方式是為了與恐怖措施連結，而不是想法和方案可能會尋求實施恐怖行為，而將其認定為該當解散事由。」

最後，關於巴斯克政府對於LOPP第9條第4項提出違反不溯及既往原則的主張，法院表示：「LOPP第9條第4項的適用目的，在於臚列我們能夠評斷與列等之解散政黨活動之要件，上述條文在遭遇『從該條文生效之前或之後，一個政黨為了避免適用此法的條文，追求或繼承另一個政黨的活動』的情況時，將認定為係該當該法律之違法要件。此條文不會被適用於LOPP適用

之前所發生的行為，因為法律只被認為適用於其生效之後所發生者。換言之，政黨之解散原因，僅於法律生效後開始適用。『持續且反覆的』活動則被另外評價，因為在第 9 條第 4 款提到，此時應適用法條生效後的過度條款。為了確定相關政黨活動的象徵意義與評價其重要性，自整體觀察政黨的行為，是很容易認為法律有向前追溯的效力，但這並非構成憲法禁止的法律溯及既往之結果。」

總之，法院駁回巴斯克政府之聲請，並指出受爭執的 LOPP 條文「若依據前述所表明的方式加以詮釋，係合憲」。

巴斯克政府立刻向歐洲人權法院提起訴訟（no 29134/03），人權法院在 2004 年 2 月 3 日以不符管轄為由駁回其申請。

3. 解散政黨的程序

在此期間，透過 2002 年 8 月 26 日的判決，中央刑事法院中止 Batasuna 政黨的活動，並且關閉被 Herri Batasuna 與 Batasuna 所使用的場地 3 年。EH 也受到相同的處置，但並未上訴。

2002 年 9 月 2 日，國家律師以西班牙政府的名義，向最高法院提出解散 Herri Batasuna, EH 與 Batasuna 3 個政黨的請求，主張他們違反 LOPP，因為他們已經累積相當的活動，與民主和憲法價值相左，違反民主原則與基本權，並與 LOPP 所揭示的立法原則不同。同一天，檢察官以符合 LOPP 第 10 條之理由，相同地向最高法院提出解散以上 3 個政黨的請求。他要求將其宣布為非法政黨，應立即停止活動，使其登錄在政黨名冊中將使藐視法律的新政黨擴大成立，甚至有繼任者出現，應清算其資產，並根據 LOPP 第 12 條第 1 項加以解散。

法院指定承辦的法官之一被當事人請求迴避。因為該名法官曾為最高法院院長與司法官委員會主席，在其任職期間，曾主持 LOPP 修法過程，且曾公開表示 LOPP 係符合法治國原則，新修法的規定並非構成違憲。但法院並未接受當事人請求迴避的聲請，仍繼續任命該名法官為承辦法官。2003 年 3 月 10 日 Batasuna 請求向憲法法院提出先決問題，但此一聲請被最高法院拒絕，認為 Batasuna 的請求，憲法法院已經在 2003 年 3 月 12 日的決定中審理完畢。

最高法院宣布以上 3 個政黨違法，並宣告將其解散，理由是他們響應「恐怖主義的戰略與分離主義」，且經常透過內部文件與外部行為，呼籲武裝抗爭，得以證明，三者之間擁有基礎性的巧合，並與 ETA 恐怖組織有關。存在一個真正的主體，亦即 ETA，隱藏在不同的法人之後，在不同時點建立「運作的連續性」。法院並宣告依據 LOPP 第 12 條第 1 項第 c 款清算上述 3 個政黨的資產。

在此判決中，最高法院指出，如果政黨係多元政治的根本基礎，他們的活動與計畫應該遵守合法性且透過民主的方式。然而，他們的活動乃是透過暴力或限制他人的基本權利，因此無法被容忍。最高法院以西班牙憲法進行檢視，認為 LOPP 尚非構成「防衛性民主」之模式。法院回顧 LOPP，認為政黨所有的計畫或目標都被推定合憲法，除非它是「違反民主原則或公民權利」。在此方面，只有政黨「活動」，透過其「行為」的整體加以表現，呈現出嚴重與反覆，才可能導致政黨該當系爭法律所定義的違法。在這種情況下，根據最高法院，對於訴諸暴力的政黨必須限制其自由，而 ETA 所包含的「對恐怖主義必要性之正當化，如同一種功能」在 Herri Batasuna 中展現。

最高法院認為，詮釋西班牙反對恐怖主義的歷史與社會背景，ETA 恐怖組織以及其衛星組織：la Koordinadora Abertzale Sozialista (« la KAS »)，從 Herri Batasuna 設立就開始對其進行統御。法院證實 ETA 與 3 個組織間存有階層關係，對於 Herri Batasuna 以及其繼任組織 EH 與 Batasuna 的領導層級人選均有決定力。對法院而言，Herri Batasuna 的設立係回應 ETA 的本意，以在武裝活動與群眾活動之間進行「組織的運作」，並與 ETA 進行非常明確的階層分工。從 KAS 內部文件可發現：「KAS(……)以群眾鬥爭與武裝鬥爭、系統鬥爭連結，其構成前進的關鍵與革命的勝利，群眾鬥爭需要人民聯盟中相同的歷史聯盟，目前即是 Herri Batasuna……」

關於 3 個被宣告違法政黨的「運作繼承性」，最高法院以 3 個政黨的負責人具有重複性為判斷基礎，尤其是他們的發言人，以及議會黨團的成員。還考慮到 3 個政黨所在的地點相同。基於原告政黨與 ETA 的關聯性，最高法院考慮到政黨成員已經被判刑，尤其是發言人，而認為與恐怖主義有關。

與 ETA 恐怖戰略有關之處在於：

- 2002 年 7 月 3 日，原告 Batasuna 黨拒絕指定巴斯克議會當中，負責處理恐怖主義受害者需要與情況的委員會代表，因為他認為這是「政治性的，偏見的及受操縱的」；

- 依據法院通過全國聽審的調查，認為 Batasuna 黨對於 kale borroka 都會暴力行為需負擔民事損害責任，2002 年 7 月 3 日該黨的發言人曾呼籲巴斯克人「以具有能量的方式回應此一新侵略」，並認為法院的判決建立了一個「嚴重的情況且不符民主」；

- 2002 年 7 月 7 日該發言人更確認「我們必須持續工作、對抗，

不論是合法或是非法。我們不害怕，因為我們已經在歷史中找到確定且不可逆轉的過程。」

-2002年7月13日，Batasuna 黨籍的 Lezo 市長與議員參與支持 ETA 恐怖主義的遊行。

- Baasuna 市級的發言人，在2002年7月16日在 Saint-Sébastien 市政府前的據集中，表示此集會的目的在於讓政府權力機關明白「不能不受譴責地移動 Euskal Herria」

-2002年7月19日，JEB，Batasuna 在 Vitoria 的發言人表示，Batasuna 並不希望 ETA 中止殺戮，但 Euskal Herria 並不知道任何暴力方式，因此中止其存在。

- Batasuna 拒絕譴責由巴斯克社會黨於 Amorebieta 召集的威脅性活動。

[……略]

基於上述臚列的證據基礎，最高法院認為原告政黨的活動，整體而言回應恐怖主義組織 ETA 的預先規劃，具有「補充和支持恐怖組織的政治行動，以實現破壞憲政秩序或嚴重影響和平之目的」之本質，符合 LOPP 第9條第2項第c款。因此，再進一步檢視第9條第3項第a、b、d、f與h款。

首先，若干已經提及的行為，像是 Batasuna 在 Saint-Sébastien 的示威，舉著支持 ETA 的牌子，可被認為是對恐怖主義明確的政治支持。另一個事實，Batasuna 領導人所犯下2002年8月4日在 Santa Pola 的攻擊，乃指向「以恐怖行為藉口，降低其重要性，侵

害基本權」。最高法院因此詳述：

「我們無法忍受，基於憲法的觀點，存在一些政黨，其定位不明，不明確地表示反對恐怖活動，或對於一系列隱藏犯罪行為，不明確表示排斥，甚至對於為達到其目的採取暴力的野蠻行為不表達任何的譴責」（……）

就此訴訟，一個政黨對於恐怖活動採取戰略性與系統性的沉默，以政治與憲法角度觀之，只能被評價為一個清楚『以忽略表示接受』或『默示接受』之象徵；也就是說，對於進行犯罪行為者的看齊以及隱性的承認，在我國的憲政體制下，必須是在採取和平的方式時方能被實現。」

其次，其他導致對於原告政黨的指控，像是騷擾 Vitoria 與 Lasarte 市議會非民族主義政黨之代表，因為那些代表，有利於人民進行政黨間的比較，甚至對於其他政黨採取反對恐怖主義的立場進行威脅，且造成言論自由的侵害。

接著，最高法院認為 ETA 受刑人的公眾表現，如同政治犯或使用「Gestoras Pro-Amnistia」的同義詞，呈現系爭政黨表現出具有恐怖主義或暴力標示意義的象徵。最後系爭政黨同樣地參與恐怖主義視為指標性目標的活動。

在審理解散政黨的必要性與及比例性方面，最高法院表示有考慮到歐洲人權公約的條文以及相關判例，對於闡明西班牙憲法第 10 條第 2 項的憲法基本權利具有引導功能。以本案政黨頻繁的上訴為引證，已有上述證據，解散的措施被證實乃是為了保護其他人的基本權利，乃是「民主不可或缺的組成部分」。最高法院尤其引用歐洲人權法院的 *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* 判決，因為它建立了一個真正的法律責任，與含

糊不清或使用暴力的當事人自稱在民主社會中具有功能畫清界線。在這個案子中暴力的宣揚甚至比前述的土耳其案例更明確。

4. 憲法法院的訴訟

Batasuna 與 Herri Batasuna 兩政黨針對最高法院的判決向憲法法院提出訴訟。

首先，對於最高法院院長的不中立提出抗議。因為該名院長為最高法院該案件的承辦法官，但同時是司法官委員會的主席，同一時間該委員會正準備一份贊成 LOPP 法案的報告。原告主張審判與諮詢功能的混同造成客觀的偏頗性。

此外主張公平訴訟程序的違反。因為在解散 Batasuna 時，對於推斷 Batasuna 的成員為 ETA 成員，並未給原告一個交互詰問的機會，新證據沒有機會提出即被定罪。

也指出最高法院認定的證據來自於新聞，違反無罪推定原則。2003 年 3 月 27 日判決認為 Batasuna 是以 Herri Batasuna 與 l'ETA 兩組織負責人達成協議為基礎而成立，Herri Batasuna、EH 與 Batasuna 事實上是同一個組織，都為 ETA 的分支功能，且受 ETA 指揮。這些認定所依據的資料並不具備證據能力，專家的證言也都受西班牙政府影響。

最後，本案政黨強調表意自由、思想自由、結社自由因為被解散而被剝奪。

憲法法院於 2004 年 1 月 16 日全體通過拒絕其請求。

在憲法法庭審理的案件中，法院重申 2003 年 3 月 12 日判決

中關於「防衛性民主」的論述。強調「任何計畫或目標推定與憲法兼容，除非其活動有損於民主原則及基本權利」。憲法法院還回顧，「LOPP 第 9 條的合憲性在 48/2003 號判決中是受到肯定的，Batasuna 提出關於合憲性的反對意見，已經可以在上述法律中尋得基礎。」

憲法法院表示：「政黨拒絕譴責恐怖攻擊，在某些情況下，可構成『對於恐怖主義默示的政治支持』，或『恐怖行動追求政治目的性』的合法化。」放棄譴責恐怖主義行為也是隱性或隱含地對恐怖行為採取正面立場。

此外，[……]拒絕譴責再結合到一個多元化的行為和態度，該行為具備嚴重性和反覆性，可以得出的結論是一種與恐怖的妥協，並反對於民主國家架構下共存。[……]因此，我們以法律事實得出這樣的結論—在一個符合所有必要保證的過程—因 LOPP 而為解散之案件中，抽象的違憲未在 48/2003 被採用，並未不合理，也無錯誤—這不包括所有違反憲法第 24 條的可能性—並沒有涉及侵犯本質性的基本權利，特別是政治結社的權利（憲法第 22 條和第 6 條），信仰自由（憲法第 16 條第 1 項）及言論自由（憲法第 20 條第 1 項第 a 款）。

結論而言，憲法法院認為 Batasuna 係「結合恐怖主義與暴力的社團」……「從合法性的框架、憲法的角度、結社與表意自由，民主性的立法者都可能被禁止」。

Herri Batasuna 提出的憲法保護訴訟，憲法法院相同地參考 2003 年 3 月 12 日的判決，詳述法律適用後解散政黨的不同原因。「為確定活動的象徵意義，以及從政黨整體行為認證其重要性（不考慮該政黨以前的行為，否則將違反憲法第 9 條第 3 項不溯及既

往原則）」，但考慮到政黨活動的「全程」，是有可能考量到法律生效前的行為，但不能認為這樣就違反不溯及既往原則。

C. 相關的國內法與國際法

1. 西班牙憲法第 6 條、第 22 條、第 61 條
2. 1985 年 7 月 1 日之 6/1985 司法權建置法 L (縮寫為 LOPJ) 第 61 條
3. LOPP 第 9 條、第 10 條、第 11 條與過渡條款
4. 歐盟法：歐盟理事會 2003 年 6 月 5 日採取的 2003/402/PESC 共同立場，以更新 2001/931/PESC 關於對抗恐怖主義的特殊措施

當事人聲明

1. 歐洲人權公約第 10 條與第 11 條的適用範圍內，原告認為，將其解散侵害他們的表意自由與結社自由。LOPP 具有不可預見性與不可接近性，該法律溯及既往的適用，缺乏合法性目的，解散的目的在於減少辯論與剝奪表意自由。對他們所為的解散處置，並非民主社會所必要，且違反比例原則。

原告認為系爭法律第 9 條第 3 項所描述的行為非常模糊，不確定和困惑，但這些行為卻連結第 9 條第 2 項。因此他們認為，儘管法律聲稱，新法律之目的是要取代 1978 年 12 月 4 日 54/1978 法，以及仍然生效的 1976 年 6 月 14 日 21/1976 法律，以落實西班牙憲法第 6 條。但新法實施的真正目的係為了快速解散 Batasuna 黨，和防止它成為市議員選舉的候選人，以回應人民黨的政治決定方向。他們認為，系爭法律顯然意在解散主張巴斯克獨立的 Batasuna 黨，以及 Herri Batasuna 黨，因為前者據稱是後者的繼任

者。

申請的政黨認為，這是一個具有特殊性質、規避法律的法律，因為在其中建立了對於被宣告違法的政黨之「連續性或繼承」的概念，此概念可擴展到新設其他任何政黨，或使用到另一個既存政黨，當它們之間業已存在的一個「實質性相似」。

在這方面，Herri Batasuna 主張，其最後一個被最高法院檢視的活動，乃發生於 LOPP 生效前 1 年，最高法院並沒有檢視任何在系爭法律生效後，該政黨的行為，因此該法律係溯及既往地適用。

最後，原告認為，法律趨於處罰思想與政治計畫，而不是針對行動或活動，目的在於以其目標而宣告違法，以至於某些活動不違反憲法或構成刑事犯罪卻被視為非法。原告主張，最高法院在欠缺對該政黨或對其成員刑事宣判的情況下將其解散。

2. Batasuna 主張違反歐洲人權公約第 13 條，因為其並未獲得有效訴訟的保障。首先，他主張最高法院缺乏公正性及獨立性，因為最高法院該案件的承辦法官，同時是司法官委員會的主席，同一時間該委員會正準備一份贊成 LOPP 法案的報告，且該法官曾公開肯定 LOPP 的合憲性。有些司法官委員會的成員當時已表示異議，指出「宣告政黨違法的脆弱決定，結果上可能導致違反合法性原則、法安定性，此等限制基本權利時應遵循的原則。」原告進一步指出，LOPP 某些條文的合憲性問題，在最高法院進行審查解散該政黨時，原告已經向憲法法院提出先決問題，而此先決問題與最高法院的解散政黨程序具有緊密的關聯性。

原告接著主張對抗原則未被遵守，國家的律師在程序中很晚才提供一些證據，像是新聞的摘要，原告沒有機會抗辯，就構成新事實。申訴人認為，他可以否認那些事實，並且對於新聞事件的影本價值提出說明，但他卻不能提出任何形式的證據來對抗政府已經提供的文件。

最後，原告認為，憲法法院所提供的訴訟程序不是一種有效的訴訟，因為它不是再審，對於證據評估的全方位任務是交由法官和第一審法院。此外，憲法法院沒有考慮被最高法院視為由申請政黨所為的行為，或其成員一致被認定的解散法定理由，但僅限縮在評價是否行為，合理而非任意的，引發構成 LOPP 所明定的解散原因。Batasuna 黨認為，憲法法院不監督是否在行使言論自由和結社權利，存在著法律的干擾，是否構成一個迫切的社會需要，乃是沒有考慮到人權法院在這方面判例。

理 由

原告認為解散措施並未遵守歐洲人權公約第 10 條與第 11 條第 2 段的規定。尤其，LOPP 的適用違反了不溯既往原則。

其指摘的條文如下：

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與不受地域限制之意見自由，以及接受或傳達資訊或想法之自由。本條文不妨礙各國對廣播、電視或電影事業實施發照授權。

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、領土完整或公共安全、維持秩序或預防犯罪、保護健康或道德、維護他人名譽或權利、防止洩漏機密或維持司法權的公正與權威，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，包括為保護自身利益而與他人組織及參加工會之權利。

2. 前項權利非依法律規定，以在民主社會中，為國家安全或公共安全之利益、為維持秩序或預防犯罪、為保護健康或道德、或為保護他人權利與自由之必要者外，不得限制之。本條文不禁止國家之武裝軍隊、警察或行政機關，對上述權利之行使予以合法限制。」

原告 Batasuna 黨也同時主張歐洲人權公約第 13 條：「任何人受公約保障的自由或權利受到侵害時，應有權利向國內機構請求有效賠償，即使違反公約之行為係公職人員執行公務時所造成。」

I. 當事人之聲明

A. 政府

1. 整體陳述

政府首先主張解散身為原告之政黨係屬正當，理由為該政黨構成人權、民主與多元主義的威脅。就此而言，歐洲人權公約第 1 條要求政府採取措施以保護基本權利。LOPP 正是為回應尊重與確保民主體系，保護公民的重要自由而制訂。參酌 *Gorzelik et autres c. Pologne* ([GC], no 44158/98, CEDH 2004 I) 與 *Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova* (no 28793/02, CEDH 2006 ...) 兩案例，政府認為採取的措施具備合法性，目的在避免被解散的政黨，在 *ETA* 案件中 (*arrêt Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c.*

Turquie [GC], nos 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, CEDH 2003 II), 以支持暴力與恐怖組織活動之方式，對抗上述體系。

此外，政府否認解散是為了降低西班牙的政治多元性，且重申在西班牙領土上有許多獨立或國家主義的政黨都和平地共存，也都正常地運作。關於實施措施的時點，政府強調係位於一個詳細的政治背景下，在 2002 年 6 月 29 日，即 LOPP 生效日，到 2002 年 9 月 2 日要求解散政黨日之間。

對最高法院言，系爭政黨只是 ETA 為達到恐怖主義的政治傀儡。政府提出意見，認為 Batasuna 與 Herri Batasuna 兩政黨的建立係回應 ETA 強化恐怖主義面向的戰略，已經展現出「政治同盟」，為了更有效地滲透社會並躲避警察追捕。更不用說 ETA 主導所有的政治訓練。

2. 歐洲人權公約第 10 條、第 11 條

關於歐洲人權公約第 10 條、第 11 條更詳細的論述，政府強調解散措施乃是在遵守法院與其判例之條件下所為。

首先，乃是依據法律而為的措施，LOPP，不同於申請者的指摘，不論是形式或實質的程度，已經具有一般性，也具有可預測性與可接近性。最高法院與憲法法院的論述具有合理性。已經符合可預測性與可接近性，LOPP 第 9 條第 3 項已經詳述第 2 項，正如同前已提及的 *Gorzelik et autres c. Pologne* 判例，第 64 段及第 65 段，與 *Rekvényi c. Hongrie* ([GC], no 25390/94, § 34, CEDH 1999 III) 判例。原告指摘的溯及既往問題，政府主張，解散並非法律適用於兩政黨在法律生效前行為之結果。此事實必須注意，上述政黨事實上只構成一個單獨的政治組織，此一展現出來的要素必須合併觀察，縱然每個組織是在不同的時間內出現。

其次，關於解散的合法目的與合比例性，政府重申，在合於 LOPP 第 9 條第 2 項規定下，此措施係針對受該條文規範的行為，且以嚴重並重複的方式實施。該措施是保護西班牙社會之民主所必要，依據法院判例，民主乃歐洲公共秩序之基本要素。政府臚列諸多要素以證明該措施的重大性：被解散政黨的暴力性；ETA 所為的攻擊死亡數超過千人；被解散政黨領導人之發言；使用某些標語；政黨黨員被以恐怖主義的罪名宣判，也有支持恐怖行動的行為與示威。此外，政府認定，以系爭政黨的政治實然面觀察，最高法院認定系爭政黨構成對民主的威脅。

基於這樣的現實，政府堅持以下的事實：原告對 ETA 所為的謀殺加以正當化；對暴力的承認如同達到政治目的之方法；人民所呈現的恐懼氣氛反對原告成為恐怖主義一份子的行為。在此背景下，政府重新主張前已提及之 *Gorzelik et autres c. Pologne* 案例，國家有權機關優先判斷「社會急迫需要」的存在，而對歐洲人權公約第 10、11 條加諸限制，並不損及公約法院對於該條文之監督。

3. 歐洲人權公約第 13 條

政府認為適用歐洲人權公約第 6 條較為妥適，縱然並未明確提及。其因而檢視以下觀點。

首先，關於 Batasuna 政黨主張欠缺中立性部分。政府認為法院內部已經對此主題發表意見，一方面當其拒絕原告請求時，另一方面憲法法院 2004 年 1 月 16 日所為之 5/2004 判決也已經回應原告此一問題。在該判決中，憲法法院已經附理由說明原告的擔心不足以得到法官欠缺中立性的結論。關於司法官委員會所為之報告，解散程序的客體並非在尋找 LOPP 是否合憲，而是在了解系

爭政黨是否該當 LOPP 當中所規定的違法事由。因此，此機關所為的報告限於對抽象法律的闡釋，且並沒有針對詳細事實採取立場。政府特別提出，法院已經援引人權法院的 *Procola c. Luxembourg*, arrêt du 28 septembre 1995, série A no 326 以及 *McGonnell c. Royaume-Uni*, no 28488/95, CEDH 2000 II. 案例，且表明事實並不相同。

LOPP 草案的違憲性審查案例，早於系爭解散案，因而原告的聲明不具備根本性。最後，政府認為一個爭論性的發言並不具備客觀合理的基礎，而得被認定為立場違反中立性原則。

關於防禦權，尤其是對抗原則。政府表示在最高法院進行的程序皆符合 LOPP 第 11 條的規定，也符合對抗原則。所有原告指摘為進行抗辯的部份，都是原告自己疏忽所造成。

最後，欠缺有效訴訟部分，政府請歐洲人權法院注意，原告在最高法院與憲法法院都已經獲得爭執解散決定之機會。基於歐洲人權法院的判決，訴訟的有效性並不以確切的有利事實為依據。關於原告爭執沒有二個審級的訴訟，政府強調此並非刑事訴訟程序。另外，縱然是刑事訴訟程序，也應該考慮西班牙並未簽署第 7 號議定書，其中第 2 條關於系爭權利的保障。

4. 結論

政黨的存在乃是西班牙憲政架構的基礎，政黨關於其意識型態受到最大幅度自由的保障。事實上，政黨在民主多元社會的地位係受到國家權力全面的承認。

在未侵害前述概念的情況下，政府重申法院保護民主社會對抗恐怖組織行為的權力。（參 *Zana c. Turquie*, arrêt du 25 novembre

1997, Recueil 1997 VII 與 *Segi et Gestoras Pro-Amnistía et autres c. Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède* (déc.), nos 6422/02 et 9916/02, CEDH 2002 V)

解散系爭政黨係依據可預見且可接近的現行法，並具有絕對的必要性，且原告的行為，經過足夠的證明，顯現對民主、多元性與基本權造成危險。效力上，這些政黨係置於恐怖組織 ETA 的控制之下，支持暴力、侵害人民權利與侵害民主原則。

政府承認在本案中存在一個政府的干預，而此干預係遵守歐洲人權公約第 11 條第 2 項，乃是一個民主社會中，為了國家安全、為了維護秩序與防止犯罪，必要且合比例的。

最後，政府認為西班牙有權機關之行為，在此範圍內，完全遵守公約的要求，並援引了人權法院相關的判決。

因此，政府建議人權法院，以並未該當公約第 10 條、第 11 條、第 13 條之要件，且解散政黨並未違反前揭條文，駁回原告的請求。

B. 原告

當事人認為政府把兩政黨視為同一的主張，僅考慮到 Batasuna 而忽略 Herri Batasuna，但兩者確實為兩個政黨。因此兩政黨分別提出聲明。

1. Herri Batasuna

原告認為解散政黨完全為了經濟目的。事實上，政府為了避免給付，已經內國法判決確定，應給付政黨參與自 1982 年以來不

同選舉的政黨補助款。款項已經累積高達 2,155,513.65 歐元。

原告認為 LOPP 之適用是宣告該黨違法的試驗結果。

原告首先主張公約第 11 條，指出在人權法院的判決中已經指出，政黨代表著民主良好運作的基本結社形式，他們的活動在國家權力的眼中，對國家的憲法組織具有威脅性的單純事實，並不因此不受公約保護(*Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, précité, p. 17, §§ 25 et 27)。

原告接著強調對於其行使結社自由之權利存在著干預，首要問題在了解該干預是否依據法律。就此，引述人權法院的判例並指出，LOPP 所規範的措施乃是一個專門的法律，唯一的目標乃是排除巴斯克左派獨立分子參與選舉，並不符合人權法院所揭示之可預見性與穩定性的要件，且與司法安全的原則相違。

對於政府主張的功能性結合，Herri Batasuna 強調，最高法院為了建立不同政治組之間的虛構連結性，使用抽象的方式，並基於法人「去屏」理論單純的推論，且強調三個政黨只是 ETA 的表徵，但此論證在國內法院並未找到證據。最高法院已經逾越 LOPP 所得採取措施的權限，其並無權限建立政黨與 ETA 間的關連性。最高法院的權限應限於宣告違法性，與恐怖組織的連結論證權應為刑事院所擁有，如此方稱遵守公約第 6 條。

因此，對該政黨的干涉不能認定為係依據法律。

原告相同地爭執該措施具有合法與象徵的目的，內國法制的目標，一方面在以禁止所有表意的方式，將巴斯克獨立政策的洪流排除於公共與民主生活；另一方面，宣告違法乃准許西班牙行政

機關清算 Herri Batasuna 的財產，並將該政黨排除於政黨補助的名單之外。

關於民主社會中措施的必要性，原告指出 LOPP 不區分行為的差別與嚴重性，唯一的干涉方式係宣告違法，不符比例原則。此法律忽略人權法院的判例，因為人權法院之前已經強調，對於結社自由，公權力的干預，必須依據行為的嚴重性而進行，解散必須在政黨活動造成民主系統延續性嚴重損傷時方得為之。在案件中，僅基於與 Batasuna et EH「運作的單一性」此一假設，非為將 Herri Batasuna 解散的正當化理由。

基於歐洲人權公約第 11 條，原告主張對 Herri Batasuna 進行清算，乃是被解散的直接法律後果，構成行使結社自由的干預，政治組織在發展活動時將受到財政的限制，也無法獲得之前未獲得的政黨補助款。總之，解散的手段並非民主社會所必要，違背第 11 條。

西班牙政府拒絕對其給付應支付的補助款，且對其財產進行清算。當事人已經用盡國內救濟途徑，且西班牙政府適用的數種程序違反歐洲人權公約第 6 第 1 項、第 11 條與第 13 條，以及議定書第 1 號。

關於歐洲人權公約第 6 條第 1 項與第 13 條，原告並未擁有可能的訴訟途徑以對抗所有相關補助的決定，公平訴訟原則未被法院遵守。此外，國內法院對於 1982 年到 2005 年補助款發放多次斟酌，已侵害「合理期限」的要求。

2. Batasuna

原告主張解散構成對於結社與集會自由權利之干預。

干預之正當化理由，首先分析是否依據法律。LOPP 具有針對性，乃是為了宣告特定政黨違反而被制定，得宣告違法的行為本質十分廣泛且不精確。法律所使用的字詞都含糊不精確，容易導致主觀性的詮釋，而將其實只是多元民主中合法性的示威，引導成被推定違法的案件與事實。因此，不足認定為係一個具備可預見性與可接近性的法律。原告認為此法律乃是國家在 2001 年 9 月 11 日恐怖攻擊後，為了保護國家安全所為的多項措施之一，造成對個人權利抽象且令人擔憂的限制。在本案中，原告認為限制他的結社權。

為回應政府的聲明，原告指出雖然其名列歐盟所建立的恐怖組織清單中，但此並非等同於被認為該等組織具備恐怖主義特質的證據。

因此，對於結社自由的干預導致對於原告政黨的解散，並非該當歐洲人權公約第 11 條稱之依據法律。

此外，該措施並未該當該條歐洲人權公約第 2 項所規定的任一合法理由，只是為了將巴斯克獨立的政治洪流驅逐於公共與民主生活之外。

關於 2003 年 3 月 27 日最高法院的判決，原告有以下抗辯：

- 關於原告未指派代表參與恐怖攻擊被害人需求與情況委員會一事：此乃思想自由的一環，且不該當 LOPP 所指稱的「特別嚴重」，而應被解散之政黨

- 關於中央刑事法官第 5 號判決認為原告應對都會區動亂負起民事責任：乃是對於一個言論自由的示威活動負擔責任，並西

班牙政府不因此得追究刑事責任

- 由「巴斯克民族主義行動」此一合法政黨所籌辦的向巴斯克受難者致敬的活動，並未該當 LOPP 解散政黨的任何一個要件，西班牙政府也沒有進行任何批判

- 具備原告黨籍的市長與議員在 Venezuela 參與支持 ETA 成員的示威：該示威並未被巴斯克政府禁止，因此不能作為解散的理由；此外，刑事究責並非導致行政制裁

- 位於 Saint-Sébastien 原告黨團發言人之聲明：縱然該言論被認為「可能動搖、冒犯或擾亂國家」，原告主張表現自由保障應及於政黨成員

- 位於 Vitoria 市議會的該黨發言人之聲明：該發言人的言論被法院主觀地詮釋，但仍受表現自由之保障

[略]

結論：原告認為分析上述 18 項事實，不論是整體或單獨觀察，都不能正當化解散政黨的嚴厲手段，也不是民主社會所必須。請求歐洲人權法院宣告解散政黨的行為違反歐洲人權公約第 11 條。

最後，原告對於比例原則提出意見；認為解散的手段明顯地與追求目的不符比例。LOPP 不能進行中介性的制裁，解散政黨係對於行使結社權之干預，被指摘行為的嚴重性並未被考慮。解散政黨應該只能適用於政黨已經嚴重地影響到民主體系的持續。

原告認為解散政黨對於結社權的行使，並非該當依據法律所

得為之干預。此措施並未追尋法定目的，也非民主社會所必要。原告認為該解散措施除了違反歐洲人權公約第 11 條，也同時違反第 10 條。

另外，原告再度重申質疑承審法官的中立性，因此認為解散措施的過程並未該當歐洲人權公約第 13 條公平審判程序的最基本保障。

II. 法院的判斷

A. 歐洲人權公約第 10 條、第 11 條

依據當事人所為聲明的整體觀之，法院認為其請求顯示問題在事實面與法律面的嚴重性，而必須就實體進行檢驗；並非不符合歐洲人權公約第 35 條第 3 項規定，因而可受理本案。

B. 歐洲人權公約第 13 條

本案與憲法法院宣告解散的其他案件不同，但法院並未發現任何理由可推翻案件結論。為了適用系爭程序條文第 6 條第 1 項，法院必須確定是否原告在解散程序中之指控，是屬於有關民事權利糾紛或刑事指控。

該程序係與政黨之政治活動有關，因此，乃是具有政治性質的權利，並非歐洲人權公約第 6 條所及範圍。此外，兩個政黨財產保障問題，並非最高法院與憲法法院案件中爭執之標的，乃是適用不同的清算程序，而不能歐洲人權法院進行審理。

因此，該訴訟程序以歐洲人權公約第 6 條第 1 項之規定觀之，並非民事權利義務之爭執，也非刑事控訴。此外，當事人並未提出適用歐洲人權公約第 13 條之具體爭議。基於歐洲人權公約第 35 條第 4 項，歐洲人權法院就此部分並無管轄權。

其次，憲法訴訟欠缺有效性部分，法院認為，原告自己誤解最高法院與憲法法院之不同，在最高法院，他們已經呈現了對他們有利的爭論。在此方面，救濟措施的有效性不在於獲得一個確定的有利結果。因此，按照歐洲人權公約第 35 條第 3 項及第 4 項，此一論證並未成立。

最後，2006 年 9 月 14 日 Herri Batasuna 提出政府未給付政黨補助款的聲明，政府已經於其抗辯中回應。此一聲明確實與公約第 10 條、第 11 條有關。不過，關於原告提出獨立申訴部分，法院認定，它並沒有明示或實質地列在申請表中。因此，按照歐洲人權公約第 35 條第 1 項，此項遲延不能被考慮，且必須加以駁回。

基於以上理由，法院一致通過，原告對於歐洲人權公約第 10 條、第 11 條的請求予以受理。

其餘申請予以駁回。

【附錄：判決簡表】

案號	no. 25803/04 ; 25817/04
重要程度	1
訴訟代理人	Rouget D., avocat, Bayonne; Flamarique A., avocat, Pampelune; Sanz I. et Aiartza Azartua., avocats, Guipúzcoa
被告國	西班牙
起訴日期	2004 年 7 月 19 日
裁判日期	2007 年 12 月 11 日
裁判結果	適用公約第 6 條：一部受理，一部駁回

相關公約條文	第 6-1 條；第 10 條；第 11 條；第 35-4 條
不同意見	無
系爭內國法律	Loi organique 6/2002 du 27 juin 2002 sur les partis politiques (LOPP)
本院判決先例	Strasbourg Refah Partisi, Erbakan, Kazan et Tekdal c. Turquie (déc.), nos 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, 3 octobre 2000 ; Sources externes Position commune 2003/402/PESC du Conseil de l'Union européenne du 5 juin 2003, mettant à jour la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme
關鍵字	歐洲人權公約第 10 條第 1 項 表現自由、第 11-1 條 結社自由、第 35-3 條 管轄權、第 6-1 條 公民的權利與義務