

Otegi Mondragon v. Spain

(侮辱西班牙國王案)

歐洲人權法院大法庭於 2011/3/15 之裁判*

案號：2034/07

蘇慧婕** 節譯

判 決 要 旨

1. 當原告說出國王包庇刑求、要為公務員的刑求負責，以及國王的統治權是透過刑求和暴力強加於人民之上時，是挑選了煽動性的言辭。

2. 個人即便在參與公益相關的議題討論時，也必須遵守一定的界線，特別是關於名譽權和第三人權利的保障。但是在一定程度內，個人的表達也容許使用過度、過分的煽動言辭。

3. 在法律上特別保障國家元首不受侮辱的規範，原則上和歐洲人權公約並不相容。保障國家元首名譽的利益，並無法證成國家元首享有優先於人民之資訊自由和表意自由的特殊保障。

4. 在涉及公益問題之政治議論的案例中，內國對於公約第 10 條所保障表意自由的限制幾乎毫無裁量空間存在。原告的言論屬於政治議論而並不涉及國王的私生活或其個人名譽。這些

* 裁判來源：德文期刊 NJOZ 2012, 833 ff.，另參照官方英文版。

** 國立臺灣大學法律學院助理教授，德國海德堡大學法學博士。

言論並未質疑國王執行公務的方式，也並未指謫國王必須對某一犯罪行為負擔個人責任，而毋寧只是針對國王作為國家機器和——據稱曾刑求記者之——國安機構首長的制度性責任。

5. 保障國家機關免於侮辱，原則上是正當的。但是行政機關和法院在刑事手段的採取上必須自制。依據本案脈絡，原告所受刑罰過重而並不正當。因此違反了公約第 10 條。

涉及公約權利

歐洲人權公約第 10 條表意自由

事實（節譯）

1-25. 原告為西班牙國民，在原因案件發生時，是巴斯克自治區議會中社會主義愛國黨（屬於巴斯克獨立運動中的左翼議會政團）的發言人。2003 年 2 月 26 日西班牙國王應巴斯克自治區主席之邀，參與比斯開省一家電廠的開幕儀式。在同日於聖塞萬斯蒂安所舉行的記者會中，原告以發言人的身分，提出該議會政團對於巴斯克語報紙《巴斯克日報》(Euskaldunon Egunkaria)因疑似和巴斯克恐怖組織巴斯克國家和自由組織(Euskadi Ta Askatasuna, ETA)有關而遭到搜索和停業的政治回應。對西班牙國王的巴斯克訪問，他做出了「可悲」的評論。並進一步說：和身為西班牙人民警備總隊最高指揮官以及西班牙軍隊最高統帥的西班牙國王一起啟動這間電廠，乃是令人感到悲痛的，「實實在在的政治恥辱」。在報社事件中刑求被捕報社人員的警察，他們的最高長官就是國王。他說：「國王既然是西班牙軍隊的最高統帥，換句話說也就是這些刑求者的長官，是包庇刑求、透過刑求和暴力把他的君主政權強加在我們的人民身上的人。他們怎麼還能夠在畢爾包跟西班牙國王一起合照？」檢察官在 2003 年 4 月 7 日以嚴重侮辱國王

為由，將原告起訴。巴斯克高等法院在 2005 年 3 月 18 日宣判原告無罪。但西班牙最高法院援引本院眾多判決之後，在 2005 年 10 月 31 日推翻原判決，並以嚴重侮辱國王為由作出判處原告 1 年徒刑，服刑期間褫奪被選舉權，並支付相關費用的判決。西班牙憲法法院在 2007 年 7 月 3 日駁回原告的憲法訴願。

2007 年 1 月 5 日原告向本院提出訴訟，主張西班牙最高法院的判決，是對其受歐洲人權公約第 10 條所保障之表意自由的不當侵害。對於原告言詞辯論的要求，本院（第三庭）基於現有的文件認為並無必要。在 2011 年 3 月 15 日本院一致同意受理本案。

相關內國及國際法規（略）

判決理由

I. 是否違反公約第 10 條

32. 原告主張，西班牙最高法院以嚴重侮辱國王為由所作出的有罪判決，是對受歐洲人權公約第 10 條保障之表意自由的不當干預…。

33. 西班牙政府反對原告之主張。

A. 受理

34. 本項訴訟並無歐洲人權公約第 35 條第 3 項所規定顯無理由之情事，亦無他項應不予受理的理由。因此應予受理。

B. 實體理由

1. 兩造論點（節譯）

a) 原告

35-39. 針對該有罪判決所依據的西班牙刑法第 490 條第 3

項，原告主張該條文欠缺明確性。從而國家的干預行為即不符合公約第 10 條第 2 項「以法律定之」的要件：該條文的立法目的並不正當，也不符合比例原則，亦非民主社會之所必要。西班牙法律中對國王的特殊保障，與公約第 10 條並不相容。

b) 西班牙政府

40-43. 西班牙政府主張，原告的言論對包含國王在內的任何人而言，都是嚴重的名譽妨害。西班牙各級法院對歐洲人權法院的判決先例作了適當的考量。歐洲人權公約第 10 條並未保障侮辱他人的權利。此外國王也具有特殊的憲法地位。原告並非因為他對君主制的反對立場，而是因為其特定言論而受到處罰。

2. 法院意見

44. 兩造並未爭執原告所受到的有罪判決，是對其表意自由權利的「政府干預」。這種干預如果不具備公約第 10 條第 2 項的要件，就是對公約的違反。所以此時必須審查系爭干預行為是否「以法律定之」、追求該條文所規定的一項或多項正當目的以及是否為「民主社會中」為追求該目的「之所必要」。

a) 「以法律定之」

45. 原告有罪判決的法律依據，是處罰侮辱國王言論的西班牙刑法第 490 條第 3 項。原告主張，西班牙法院適用該條文的目的是為了捍衛君主制，因此減損了該條文的可預見性。由於該問題和西班牙法院為證成該表意自由干預而提出之理由是否足夠正當的問題緊密相關，本院將在「必要性」的審查步驟再予處理。

46. 故而本案的干預行為符合公約第 10 條第 2 項「以法律定之」的要求。

b) 正當目的

47. 系爭干預行為是在追求公約第 10 條第 2 項所稱的正當目的之一，亦即「名譽權及他人權利之保障」，此處係指國王的名譽。

c) 民主社會所必要

i) 原則

48. 表意自由是民主社會的重要基石之一，也是民主社會發展和個人自我實現的其中一項基本條件。在公約第 10 條第 2 項的要件之下，表意自由不只適用於受到歡迎或是被認為不具冒犯性或無關緊要的「資訊」和「思想」，也適用於冒犯、驚嚇或讓人不安的意見表達。這是作為「民主社會」之存在前提的多元性、寬容性和思想開放性的要求。如同公約第 10 條所揭示的，表意自由受有限制，但這些限制必須嚴格解釋；關於其限制必要性的論據也必須令人信服 (*Handyside v. the United Kingdom*, 7 December 1976, § 49, Series A no. 24; *Lindon, Otchakovsky-Laurens and July v. France* [GC], nos. 21279/02 and 36448/02, § 45, ECHR 2007-IV; and *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) v. Switzerland (no. 2)* [GC], no. 32772/02, § 96, ECHR 2009)。

49. 公約第 10 條第 2 項裡的「必要」，意指有「急迫的社會需求」。締約國在相關判斷上雖有一定程度的裁量空間，但必須受到歐洲的監督。這種監督不僅及於立法，也及於獨立法院適用法律而作成的裁判。因此，對於系爭「限制」是否與公約第 10 條所保障之表意自由相容的問題，本院擁有最終的決定權。

在行使前述的監督權力時，本院的任務不是在取代內國法院的地位，而是要從公約第 10 條的角度，去檢驗內國法院依其裁量空間而作成的裁判。這並不意味本院的監督權只侷限在確定被告國家的職權行使是否合理、謹慎、善盡注意。毋寧必須出於整體

案件脈絡的觀點去審視系爭干預，以決定該干預行為「對該正當目的之實現而言」是否「合乎比例」，以及內國行政和司法機關用以證成該干預行為的理由又是否「相關而充分」。因此本院必須確信內國機關所採用的標準合乎公約第 10 條所規定的原則，而且其決定是基於對相關事實的合理評估 (*Mamère v. France*, no. 12697/03, § 19, ECHR 2006-XIII, and *Lindon, Otchakovsky-Laurens and July*, 同上, § 45)。

50. 在表意自由最具重要性的政治言論領域和涉及公共利益的議題裡，公約第 10 條第 2 項只在非常侷限的情況下，允許對表意自由進行限制。表意自由對所有人都深具重要性，對一位被選出的民意代表尤然。他代表選民、讓選民的事務受到重視，並且捍衛選民的利益。所以對於國會議員之表意自由的干預，必須由法院進行最嚴格的審查(*Castells v. Spain*, 23 April 1992, § 42, Series A no. 236)。

此外，從可接受的批評範圍來看，對一位政治人物的界限比私人來得寬。因為前者不可避免並有意識地將自己置身於把其一言一行開放給媒體和一般公眾進行嚴格檢視的處境之中，所以必須對之展現高度的容忍(*Lingens*, 同上, § 42; *Vides Aizsardzības Klubs v. Latvia*, no. 57829/00, § 40, 27 May 2004; and *Lopes Gomes da Silva v. Portugal*, no. 37698/97, § 30, ECHR 2000-X)。而他雖然享有不限其私生活領域內的名譽權保障，但因為表意自由的例外必須從嚴解釋，所以這項保障就必須和公開討論政治議題的利益進行權衡(*Pakdemirli*, 同上, § 45, and *Artun and Güvener v. Turkey*, no. 75510/01, § 26, 26 June 2007)。儘管和政治人物的標準不同，公務員所應該容忍的批評範圍也比一般人來得寬廣(*Janowski v. Poland* [GC], no. 25716/94, § 33, ECHR 1999-I)。

ii) 原則在本案中的適用

51. 原告無疑是以議員和國會政團發言人的身分發表意見，所以本案涉及政治言論(Mamère, 同上, § 20)。該言論也涉及巴斯克自治區的共同利益議題，亦即在數日前巴斯克語報紙被停刊、負責人被捕，以及負責人對刑求提出正式控訴的脈絡之下，巴斯克政府領袖為西班牙國王 2003 年 2 月 26 日之官方來訪所安排的接待儀式。因此原告的言論屬於公共議題討論的一部分。行政機關和法院對於刑事處罰原告之必要性的判斷上，就只享有極為侷限的裁量空間 (詳見 *mutatis mutandis*, Mamère, 同上, § 20)。

52. 本院必須檢驗內國法院用來支持系爭判決的理由，亦即必須決定在追求西班牙國王名譽權的正當目的之下，這些理由是否有效而足以證成對原告的刑事處罰。西班牙最高法院推翻巴斯克高等法院的無罪判決，並且以對國王造成嚴重侮辱為由，將原告判處一年有期徒刑。該院認為原告的系爭言論是直接針對國王個人和他所代表的制度，並且逾越了應容忍批評的限度。

53. 西班牙法院認為，原告指謫國家元首犯下「刑求」這項法治國中最為嚴重的罪行（「刑求者的長官」、「包庇刑求」、「透過刑求和暴力把他的君主政權強加在我們的人民身上」）；此種言辭不但可恥、可厭而且妨害名譽。循著西班牙法院的認知脈絡，我們必須區分事實宣稱和價值判斷：事實的真實性可驗證，而價值判斷則否。要求價值判斷必須證明其真實性，不僅不切實際，同時也是對於意見自由這項公約第 10 條保障權利之一的侵害。儘管言論屬於事實或價值判斷的問題，主要會落入內國機關特別是內國法院的裁量空間；但即使是價值判斷言論，如果欠缺充分事實基礎的支持，也會變成過當言論 (Lindon, Otchakovsky-Laurens and July, 同上, § 55)。另一方面，如果事實已為一般公眾所周知，那麼為了支持價值判斷而提出事實支持的必要性會隨之降低。

最高法院在判決中指出，系爭言論雖是價值判斷而非事實陳述，但從事實層面來看，關於巴斯克日報負責人刑求控訴的訴訟程序已經因為欠缺證據而終止。所以系爭言論內容的嚴重性無法透過脈絡而獲得正當化。本院認為，原告的言論和巴斯克日報總編輯公開提出的刑求指謫，有著強烈的關聯性。而且原告的用字遣詞也可以被理解為是在參與形塑「國安單位在刑求事件中之可能責任」這個更為廣泛的公共討論（*Feldek v. Slovakia*, no. 29032/95, § 86, ECHR 2001-VIII）。

54. 就言論本身而言，原告所使用的語言可被視為具有挑釁性。然而，儘管個人——如本案中原告所為——在參與公益議題之公共討論時不得逾越特定界線，例如他人之名譽與權利；但是一定程度內的誇張或甚至挑釁是可接受的。換句話說，某程度內的言語無狀是被容許的（*Mamère*, 同上, § 25）。雖然原告對國王這項體制作出了極度負面的描繪，並加進了敵視性的意涵，但他並未鼓吹使用暴力，其言論也未達仇恨言論的程度。這些才是本院認為應予考量的重點因素（*Sürek v. Turkey* (no. 1) [GC], no. 26682/95, § 62, ECHR 1999-IV）。而無論是西班牙法院或是西班牙政府，都並未從煽動暴力或仇恨言論的角度去證成對原告的有罪判決。

另外值得注意的是，本案涉及記者會中的言語表達，所以原告沒有在公開放送之前重講、修正或收回的可能性（*Fuentes Bobo v. Spain*, no. 39293/98, § 46, 29 February 2000, and *Birol v. Turkey*, no. 44104/98, § 30, 1 March 2005）。

55. 西班牙法院是基於西班牙刑法第490條第3項的規定對原告作出有罪判決。該規定賦予國家元首在與其相關之資訊或意見的傳播上，有高過（受一般侮辱規範保障之）其他一般個人和其他機關（如政府和國會）的保障，對作出侮辱元首言論的表意人

也施加了更高刑度的懲罰。……本院曾經指出，以特殊侮辱罪立法去提高名譽權保障的作為，原則上與公約並不相容。在 *Colombani and Others v. France* 判決中，本院審查了 1881 年 7 月 29 日公布，涉及對外國元首和使節之犯罪行為的法國法律第 36 條（現已廢止）。本院在該判決中闡明，該規定的適用給予外國元首有單純基於其功能地位而免於批判的例外特權；這不符合當代實務和政治思維。所以此時侵害表意自由的是該法第 36 條對外國元首所提供的特殊保障，而非外國元首對其名譽權損害所得尋求的法律救濟（*Colombani and Others*, 同上, § 69）。*Artun and Güvener v. Turkey* 判決也表明，本院在 *Colombani* 案中針對外國元首之特殊名譽保護所採取的否定立場，更應適用於國家對其本國元首名譽的特殊保障。在本院看來，此處的立法目的無法證成國家元首應享有——相對於散布國家元首相關資訊與意見之權利——的特殊地位或特別保障（*Artun and Güvener*, cited above, § 31; *Pakdemirli*, 同上, § 52）。

56. 儘管西班牙的君主制有異於土耳其的共和制，但是本院判決所建構的原則，基本上仍然適用於國王具有獨特制度地位的西班牙。在 *Pakdemirli v. Turkey* 一案中，賦予共和國總統特殊保障的原因，也是因為該職位的持有者已非一般政治人物，而具有國家領袖的地位（*Pakdemirli*, 同上, § 51）。國王在政治爭論中具有中立地位、扮演仲裁人和國家統一象徵之角色的事實，不能使他免於所有對其職務行使或——如本案情形——作為國家代表之能力的批判，尤其不能免於以正當方式質疑國家憲政架構（包含君主制）者的批判。巴斯克高等法院在宣判原告無罪的第一審判決中就指出，對憲法機關的批評並未被排除在表意自由的保障範圍之外。特別對於冒犯性、驚嚇性、和挑戰現有秩序之思想的表達而言，表意自由尤為重要。在不侵害國王個人名譽的前提之下，西班牙憲法中關於國王不負（刑事）責任之規範，不因此妨礙對於

身為國家最高位者之國王應否擔負制度性或象徵性責任的公開討論。

57. 本案系爭言論並不涉及國王的私人生活和個人名譽，也不構成對其人身之惡意攻擊 (*Standard Verlags GmbH v. Austria* (no. 2), no. 21277/05, 4 June 2009; *Von Hannover v. Germany*, no. 59320/00, § 64, ECHR 2004-VI)。巴斯克高等法院認為，原告是在公開、政治、不涉及「個人尊嚴之最內部核心」的脈絡下發表系爭言論 (Pakdemirli, 同上, § 46)。該言論並未批評國王在特定領域中執行其職務的方式，也並未主張國王必須對某一犯罪行為負起個人責任。該言論的目標是國王身為元首、國家機器和（在原告理解下必須為巴斯克日報刑求事件負責之）國安單位之最高長官與象徵的制度性責任。

58. 雖然有權機關對於作為制度性公共秩序守護者之國家機關的保障是完全正當的，但是基於國家機關的支配性地位，有權機關在刑法的適用上必須自制 (*mutatis mutandis*, Castells, 同上, § 46; see also the Council of Europe materials)。在判斷干預行為之「合比例性」時，必須將刑罰的形式和強度納入考量。本案所涉及的刑罰極為嚴重：原告被判處一年有期徒刑，對身為政治人物的原告而言，這還額外意味著服刑期間內的被選舉權喪失。

59. 刑度之決定，原則上是內國法院的權利。但只有在極端的例外之下，例如因仇恨言論或煽動暴力而對他人的基本權利造成嚴重侵害的情形下，公約第 10 條所保障的表意自由才會容許對政治言論領域中之犯罪行為科處自由刑 (*Bingöl v. Turkey*, no. 36141/04, § 41, 22 June 2010, and, *mutatis mutandis*, *Cumpănă and Mazăre v. Romania* [GC], no. 33348/96, § 115, ECHR 2004-XI)。……

60. 對於在正當公益議題辯論脈絡中發表言論的本案情境而言，自由刑的科處無法獲得正當化。雖然原告的境況因緩刑而獲得改善，但是有罪判決宣告和犯罪前科的長期影響依然存在；因此這種處罰方式在本質上仍然不可避免地具有寒蟬效應（*mutatis mutandis*, *Artun and Güvener*, cited above, § 33, and *Marchenko v. Ukraine*, no. 4063/04, § 52, 19 February 2009）。

61. 綜上所述，即使承認內國法院所提出的理由有效，但還是不足以證明系爭干預行為是「民主社會之所必要」。儘管內國行政和司法部門具有裁量空間，本院仍然認為原告所受的刑罰，並非追求政府目的的合比例手段。

62. 據此，已經違反公約 10 條。
（下略）

【附錄：判決簡表】

審判庭	第三庭
裁判形式	判決
語言	法文，英文
案名	<i>Otegi Mondragon v. Spain</i>
案號	2034/07
重要等級	1
被告國	西班牙
裁判日期	2011/3/15
裁判結果	違反公約第 10 條。不成立財產上損害賠償。
相關公約條文	第 10 條；第 10 條第 1 項；第 10 條第 1 項；第 41 條；第 11 條；第 11 條第 2 項

不同意見	無
系爭內國法	西班牙刑法第 490 條第 3 項
本院判決先例	<i>Artun and Güvener v. Turkey</i>, no 75510/01, 26 June 2007 ; <i>Bingöl v. Turkey</i>, no 36141/04, 22 June 2010 ; <i>Birol v. Turkey</i>, no 44104/98, § 30, 1er March 2005 ; <i>Castells v. Spain</i>, 23 April 1992, Series A no 236 ; <i>Colombani and Others v. France</i>, no 51279/99, ECHR 2002-V ; <i>Cumpana and Mazare v. Romania</i> [GC], no 33348/96, § 115, ECHR 2004-XI ; <i>Feldek v. Slovakia</i>, no 29032/95, § 86, ECHR 2001-VIII ; <i>Feridun Yazar v. Turkey</i>, no 42713/98, § 27, 23 September 2004 ; <i>Fuentes Bobo v. Spain</i>, no 39293/98, § 46, 29 February 2000 ; <i>Handyside v. the United Kingdom</i>, 7 December 1976, § 49, Series A no 24 Janowski c. Poland [GC], no 25716/94, § 33, ECHR 1999-I ; <i>Lindon Otchakovsky-Laurens and July v. France</i> [GC], nos. 21279/02 and 36448/02, ECHR 2007-XI ; <i>Lingens v. Austria</i>, 8 July 1986, Series A no 103 Lopes Gomes da Silva c. Portugal, no 37698/97, § 30, ECHR 2000-X ; <i>Mamère v. France</i>, no 12697/03, ECHR 2006-XIII ; <i>Marchenko v. Ukraine</i>, no 4063/04, § 52, 19 February 2009 ; <i>Martinez Sala and Others v. Spain</i> no 58438/00, § 160, 2 November 2004 ; <i>Pakdemirli v. Turkey</i>, no 35839/97, 22 February 2005 ; <i>Standard Verlags GmbH v. Austria</i> (no 2), no 21277/05, 4 June 2009 ; <i>Sürek v. Turkey</i> (no 1) [GC], no 26682/95, § 62,

	ECHR 1999-IV ; <i>Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) v. Switzerland</i> (no 2) [GC], no 32772/02, § 96, ECHR 2009 ; Vides <i>Aizsardzibas Klubs v. Latvia</i> , no 57829/00, § 40, 27 May 2004 ; <i>Von Hannover v. Germany</i> , no 59320/00, § 64, ECHR 2004-VI ; <i>Women On Waves and Others v. Portugal</i> , no 31276/05, § 42, ECHR 2009
關鍵字	表意自由、保障他人自由、民主社會所必要、保障他人的名譽、集會結社自由、正義的實現、比例原則