

Öllinger v. Austria

(禁止反示威集會案)

歐洲人權法院第一庭於 2006/9/29 之裁判

案號：76900/01

李建良* 譯

判決要旨

1. 國家不得干預和平集會自由之權利，包括可能干擾或觸怒反對其所欲表達觀點或主張之人群的集會遊行；任何在集會遊行時對立團體間發生緊張局勢及相互衝突的可能性，若均可成為禁止集會遊行的合法藉口，則社會將被剝奪聽取不同意見的機會。

2. 在公約第 11 條之下，締約國應採取積極措施，以保護合法之集會遊行免於受到反集會遊行之干擾。

3. 公約第 11 條之規範意旨須同時考量公約第 10 條保障表意自由之意旨。表意自由之保護，乃公約第 11 條所保障集會自由的目的之一，在公約第 10 條之規範下，僅能在極小範圍內，限制政治性言論或攸關公益問題之論辯。

4. 對於反示威集會的無條件禁止，乃是一種極其過度之手段，需要特別之正當化事由，尤其是針對表達攸關公益見解之集會。

* 中央研究院法律學研究所籌備處研究員，德國哥廷根大學法學博士。

5. 凡決定行使表達宗教信仰自由之人，不能合理地期待不受任何的批評，相對而言，當宗教信仰被以一種抑制他人保有或行使此種信仰的方式加以反對或否定時，則國家負有採取相應措施的責任。於此種情況下，國家應確保此等信仰之持有者得以和平地享有公約第 9 條所保障之權利

6. 儘管國家對於限制與保護集會自由享有評斷餘地，但對於相衝突之利益仍應作公平合理之權衡。

涉及公約權利

歐洲人權公約第 9 條、第 10 條、第 11 條第 1 項、第 11 條第 2 項、第 14 條、第 41 條

事 實

1.-6. 本案是由奧地利籍的原告（生於 1951 年，現居住於維也納）Karl Öllinger 先生，以奧地利為被告，主張其集會自由權受到侵害，依據歐洲人權公約（以下簡稱公約）第 34 條之規定，於 2001 年 7 月 31 日向歐洲人權法院所提起之訴訟，由第一法庭受理。

2. 1998 年 10 月 30 日 身為綠黨國會議員的原告依據集會法第 2 章之規定，就其將於 1998 年 11 月 1 日萬聖節當日上午 9 點到下午 1 點在薩爾斯堡戰爭紀念碑前的市立公墓舉行集會一事，向薩爾斯堡聯邦警察局(*Bundespolizeidirektion*)報備。原告同時告知該局，該集會將與極右派組織「第四同志會」(*Kameradschaft IV*)的聚會同時舉行，而他認為第四同志會的聚會是不合法的。

3. 原告舉行集會之目的在於紀念第二次世界大戰期間遭納粹殺害的薩爾斯堡猶太人。原告預計將有 6 位人士參與，這些人將

在手臂上與衣服上別上紀念標幟。原告聲稱並沒有使用其他會違犯國法或公共秩序的表意方式。

4. 1998年10月31日薩爾斯堡聯邦警察局(*Bundespolizeidirektion*)依據集會法第6章以及公約第11條之規定，以公共秩序與安全將受到危害為由，禁止原告之集會。

5. 薩爾斯堡聯邦警察局表示，原告雖知會該局，其所欲舉行之集會，將與第四同志會為紀念第二次世界大戰期間陣亡的納粹黨衛隊軍人所舉行的非法集會，於同一時間、地點為之，但卻拒絕擔保其集會不會妨礙第四同志會之聚會。

6. 薩爾斯堡聯邦警察局表示，第四同志會係一登記有案的人民團體。如同其他許多組織般，此團體在萬聖節時，傳統上均會到薩爾斯堡市立公墓舉行紀念儀式。此類紀念儀式乃集會法第5章所稱之一般紀念活動，並不須事前申請許可。妨礙類此之紀念儀式者，極可能冒犯了參與紀念儀式之公眾的宗教感情，且毫無疑問地是對兩次世界大戰中死亡之軍人極不敬之舉，因此是一種無法忍受的挑釁。從而，在此存有參加紀念儀式者提出抗議的風險，可能導致這些人與參加集會者發生公開的衝突。

7. 薩爾斯堡聯邦警察局表明，任何不服其決定而提起之救濟程序，均無停止執行之效果，因此集會遊行不得為之。

8. 1999年8月17日薩爾斯堡聯邦警察局駁回原告之異議。

9. 決定書中指出，第四同志會乃登記有案的人民團體，而其成員主要是以前納粹黨衛隊隊員。逾40年來，他們均在萬聖節這一天聚會，並放置一個花環在薩爾斯堡市立公墓的戰爭紀念碑之

前，以紀念第二次世界大戰中陣亡的黨衛隊隊員。在過去幾年，許多組織籌畫抗議活動以擾亂第四同志會的紀念儀式。此等抗議活動引發了與第四同志會成員及其他參與紀念儀式者之間激烈的辯論，也使得警方必須介入處理。

10. 薩爾斯堡聯邦警察局認為原告所籌辦的集會也想對抗第四同志會，因此認為禁止原告之集會乃為維持公共秩序與保護第四同志會之紀念儀式所必要。

11. 2000年12月13日奧地利憲法法院駁回原告以其集會自由、表意自由、宗教自由與不受歧視等權利遭受侵害為由所提起之憲法訴訟。

12. 憲法法院認為，作成禁止集會活動之決定的主管機關，必須在原告舉行集會之利益，與公約第11條第2項所列舉之公共利益間，進行權衡。法院指出，若主管機關之所以禁止原告舉行集會之決定，僅僅為了要保護第四同志會之紀念儀式的話，那麼其禁止集會之決定並不能被正當化。法院並對主管機關聲稱第四同志會之紀念儀式乃屬集會法第5章所稱一般性紀念活動，因此不須事前申請許可的說法，有所質疑。然而，法院認為，存有其他得以合法化禁止原告所欲進行之集會活動的事由。

13. 法院認為，主管機關必須考量到第四同志會之聚會在過去幾年均受到刻意阻撓，導致其他參與紀念儀式的訪客受到極大干擾，且每次都須有警方介入處理的事實。因此，主管機關很正確地認定，禁止原告所欲舉行之集會，乃為保護一般大眾不受潛在騷擾所必要。

14. 憲法法院進一步表示，萬聖節是一個重要的宗教性節日，

傳統上，大家都會在那一天參加一些紀念活動以紀念亡者。對亡者的紀念作為一種宗教傳統，受到公約第 9 條之保護，其中包含了國家對於從事宗教活動者不受他人有意干擾之積極性的保護義務在內。因此，系爭對原告集會之禁止，乃公約第 11 條第 2 項下為保護他人之權利與自由所必要。從而，系爭之禁止集會並未違反原告任何受公約所保護之權利。……（下略）

判決理由

I. 關於牴觸公約第 11 條部分之主張

15. 原告為紀念薩爾斯堡猶太人在二次大戰被納粹黨衛隊（SS）殺害而計畫在萬聖節舉行集會，卻遭到禁止，原告就此提起訴訟。原告主要根據公約第 11 條，其規定：

「1. 任何人享有和平集會之自由及他人自由結社之權利，包括成立及加入保護其利益之貿易組織。

2. 除法律明定且須為民主社會所必要，基於國家安全、領土完整性或公共安全之利益，為預防動亂或犯罪，維護健康或道德，或保護他人之權利及自由，不得限制上述權利之行使。對於上述權利之合法限制，本條不排除以國家軍隊、警察及行政之人員執行之。」

A. 當事人的主張

16. 原告同意憲法法院所採取之立場，即系爭之集會禁止，不能僅因為了保護第四同志會之聚會免於受到干擾而獲得正當化。

17. 根據原告的主張，系爭禁止亦不能以其他任何理由予以正當化。原告指出，主管機關在原因案件之訴訟程序中及政府於本院所持之見解，忽略了系爭會議的目的在於表達特定意見之事實，也就是要提醒公眾記取納粹黨衛隊所犯下的罪行，並悼念遭其殺害的猶太人。第四同志會的主要成員是黨衛隊的前隊員，原

告選定的集會日期與第四同志會所組織紀念活動同日，正是原告想要傳達的主要訊息。對於集會的禁止，主管機關並未提供充分的理由。而且，主管機關亦未正確地權衡原告與第四同志會所欲舉行集會之利益，更沒有努力設法使兩個集會均可如期舉行。系爭主管機關的決定等於是在保護黨衛隊成員的紀念活動免於受到合法正當的批評。

18. 奧地利政府主張，對於原告集會自由權利之干預，係法律所明定，亦即，集會遊行法第 6 章。該規定具有正當之目的，其旨在維持公共秩序，並保障他人之權利及自由，也就是，保護所有在參加萬聖節儀式之人得以不受干擾地進行禮拜儀式，此等活動本身受到公約第 9 條之保護。

19. 關於禁止原告計畫舉行之集會是否必要之問題，奧地利政府指出，依照憲法法院之判例法，主管機關必須衡量原告舉行集會之利益與公約第 11 條第 2 項所稱之公益。再者，在評估集會是否與公益相衝突時，主管機關必須基於客觀經證實之事實情況。有諸多因素足以支持主管機關之假定，原告計畫舉行之集會主要目標是要干擾由第四同志會所舉行之紀念儀式：選定的集會時間及地點，刻意與第四同志會相同；原告及另一綠黨成員 F.E. 所要表達的觀點是，後者之集會是非法的；以及他們無法保證不會干擾第四同志會獻放花環的儀式。此外，主管機關正確地評估，此二團體的衝突可能危及市立公墓的公共秩序，同時會影響其他參訪者的宗教感。在作成結論時，主管機關還根據前幾年的經驗，類似原告所舉行的集會曾經干擾到參訪者，並且引發激烈的爭吵，以致需要警察的介入。

20. 綜上，奧地利政府主張，集會之禁止不能僅憑相對立團體之間緊張關係及相互衝突的可能性。不過，在特殊的情況下，為

了保護公約第 9 條所保障他人之權利，足以使集會禁止獲得正當化。傳統上，萬聖節是為悼念亡者，禁止集會作為一種手段，旨在避免不合於平靜儀式的高聲爭吵，確保參訪者不受干擾地從事宗教信仰活動，實屬必要。

21. 如果上述干擾無法被排除，主管機關並無義務允許兩個集會同時舉行，更不說像是採取防制之手段（例如由警察站哨），此種手段本身反而可能會破壞萬聖節所需要的平靜。

B. 法院的判斷

22. 系爭禁止干預到原告和平集會自由之權利，此項禁止為法律所明定，亦即集會遊行法第 6 章，以及其具有公約第 11 條第 2 項所承認之正當目的，亦即「維持秩序」及「保護他人之權利與自由」，以上為兩造所不爭。

23. 雙方當事人之主張集中在系爭干預是否為公約第 11 條第 2 項所稱之「民主社會所必要」乙節。本院重申，必要性之觀點係指，干預須符合迫切之社會需要，特別是必須與欲達成之正當目的間合於比例。於考量是否有此社會需求時，締約國享有一定之評斷餘地。不過，限制是否符合公約所保障之權利，由本院作最終之裁判。在進行嚴格審查時，本院必須從事件的整體來審視系爭干預措施，並且在確立其旨在追求正當目的之後，決定其是否與目的合於比例，以及由內國主管機關所提出之理由是否足以證立該干預手段「堅實而充分」(relevant and sufficient) (參見 *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, nos. 29221/95 and 29225/95, § 87, ECHR 2001-IX)。

24. 本院於一開始即指出，本案是一宗涉及相衝突之基本權 (competing fundamental rights) 的案件。原告和平集會自由之權利及

其表意自由之權利，必須與其他社團免受干擾之權利及公墓訪客自由表達宗教信仰之權利，相互權衡。

25. 關於公約第 11 條所保障之和平集會自由之權利，本院重申，其同時課予締約國消極及積極之義務。

26. 一方面，締約國不得干預上述權利，包括可能干擾或觸怒反對其所欲表達觀點或主張之人群的集會遊行（參見 *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden*, cited above, § 86, and *Plattform “Ärzte für das Leben” v. Austria*, judgment of 21 June 1988, Series A no. 139, p. 12, § 32）。如果任何在集會遊行時對立團體間發生緊張局勢及相互衝突的可能性，均可成為禁止集會遊行的合法藉口，則社會將被剝奪聽取不同意見的機會（參見 *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden*, cited above, § 107）。

27. 另一方面，在公約第 11 條之下，締約國應採取積極措施，以保護合法之集會遊行免於受到反集會遊行之干擾（參見 *Plattform “Ärzte für das Leben”*, cited above, p. 12, § 34）。

28. 儘管本件訴訟之獨立角色及特殊領域，公約第 11 條之規範意旨仍須著眼於公約第 10 條予以考量。意見及表意自由之保護，乃公約第 11 條所保障集會自由的目的之一（參見 *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden*, cited above, § 85）。就此而言，應予強調者，在公約第 10 條之規範下，僅能在極小之範圍內，限制政治性言論或攸關公益問題之論辯（參前揭判決 § 88；另參 *Schachsach and News Verlagsgesellschaft v. Austria*, no. 39394/98, § 30, ECHR 2003-XI）。

29. 末從公約第 9 條以觀，本院前已認為，凡決定行使表達宗

教信仰自由之人，不能合理地期待不受任何的批評，相對而言，當宗教信仰被以一種抑制他人保有或行使此種信仰的方式加以反對或否定時，則國家負有採取相應措施的責任。於此種情況下，國家應確保此等信仰之持有者得以和平地享有公約第 9 條所保障之權利（參見 *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, judgment of 20 September 1994, Series A no. 295-A, p. 18, § 49）。

30. 於本案中，薩爾斯堡聯邦警察機關及薩爾斯堡公共安全機關認為，為防止第四同志會的悼念集會受到干擾，禁止原告之集會有其必要，第四同志會的集會被認為是一種民俗儀式(popular ceremony)，不須取得集會遊行法所定之許可。主管機關特別考量到過去第四同志會之集會受到其他抗議的經驗，這些抗議活動曾引起劇烈的爭吵，並干擾到其他公墓訪客，以致需要警察的介入。

31. 憲法法院對於上開主管機關之觀點，以過於狹隘而予駁斥。法院認為，系爭集會之禁止，若僅為了保護第四同志會之悼念儀式，則不具正當性。法院接著指出，不過，系爭禁止若係為了保護從事宗教信仰活動之人免於受到他人的干擾，則不僅具有正當性，甚至是國家基於公約第 9 條之積極義務。在得出結論時，憲法法院特別提及如下之事實，即萬聖節是一項重要的宗教節日，傳統上居民會參與儀式，吊祭亡者，而依照過往的經驗，原告計畫集會之成員與第四同志會成員之間衝突所引起的干擾，極有可能發生。

32. 本院認為，內國主管機關已經考量到公約中相衝突之權利。本院之任務在於審查其是否作公平合理之權衡。

33. 原告計畫舉行的集會顯然是有意作為一種反示威集會，用以抗議第四同志會的集會，此一團體無疑主要是由納粹黨衛隊的

前隊員所組成。原告強調，其集會的主要目的是要提醒公眾記取黨衛隊所犯下的罪行，同時悼念在薩爾斯堡被黨衛隊殺害的猶太人。集會時間與地點與第四同志會的悼念儀式相同，即原告想要傳達訊息的主要部分。

34. 依照本院的觀點，對於反示威集會的無條件禁止，乃是一種極其過度之手段，需要特別之正當化事由，特別是像原告之情形，其為國會之成員，特意要抗議第四同志會的聚會，並藉以表達攸關公益的一種見解（參見 *mutatis mutandis*, *Jerusalem v. Austria*, no. 26958/95, § 36, ECHR 2001-II）。本院認為，內國主管機關在本案顯然未考量到此一觀點。

35. 毫無爭議地，保護第四同志會集會的目的不足以正當化系爭之禁止。憲法法院業已明白指出此點。本院完全同意此一立場。

36. 因此，尚須審查者，乃系爭禁止能否基於保護公墓訪客從事宗教信仰活動權之理由而獲得正當化。憲法法院係基於萬聖節的宗教上特質，即此一節日傳統上是為了悼念亡者而設，同時憑藉往年因第四同志會成員與反示威成員之間的衝突而引發滋擾的經驗。

37. 不過，本院認為，支持系爭禁止之諸項因素與其所欲達成之目的不合比例。首先、且最重要者，系爭集會並非針對公墓訪客之信仰或表達信仰而發。其次，原告只預計有少數之參與者。他們打算以和平且靜默的方式表達其意見，亦即傳達悼念的訊息，並且明確地排除唱誦或使用旗幟之方式。因此，系爭集會本身並不會傷及公墓訪客的感覺。此外，主管機關固然擔憂會引起如往年的爭擾，但並未提出充分的證據顯示往年曾發生任何暴力事件。

38. 於此情況下，奧地利政府的如下論點，採取預防措施，俾使兩個集會均能舉行，例如在現場以警力將兩個集會隔開，並非既能保障原告集會自由之權利，又足以保護公墓訪客之權利的有效替代方案，對本院而言，不具說服力。

39. 不採取上述措施，內國主管機關反而無條件地禁止原告集會。因此，本院認為，該主管機關對於原告預計舉行集會以及欲對第四同志會聚會表達抗議之利益給予過少的權重；相較之下，對於參與儀式之訪客免於受到相當有限干擾之利益，給予過多的比重。

40. 基於上述因素，儘管國家在此領域享有評斷餘地，但本院仍認為，奧地利政府對於相衝突之利益並未作公平合理之權衡。

41. 據上論結，（奧地利政府）牴觸公約第 11 條。

II. 關於牴觸公約第 9 條、第 10 條及第 14 條之主張

42. 原告同時援引公約第 9 條、第 10 條及第 14 條。

43. 基於上述之考量，本院認為無審查是否牴觸此等規定之必要。

III. 關於公約第 41 條之聲請

44. 歐洲人權公約第 41 條規定：

「歐洲人權法院如確認公約及相關議定書遭到違反，且被告締約國之內國法對此僅給予部分賠償者，歐洲人權法院必要時得給予受害之當事人合理之補償。」

A. 費用及賠償

45. 原告聲明其不請求損害賠償，但請求總計 7,577.86 歐元（含加值稅）之支出費用，包括 2,378.88 歐元之內國訴訟費用及 5,198.98 歐元之向歐洲人權法院提起訴訟之費用。

46. 奧地利政府對於內國訴訟費用部分，未有爭執，但主張向歐洲人權法院提起訴訟所生費用部分數額過高。

47. 本院重申，為了使支出費用包含在公約第 41 條所定之費用，該支出費用之發生必須實際、必要，並且相當（參見例如 *Feldek v. Slovakia*, no. 29032/95, § 104, ECHR 2001-VIII）。

48. 關於內國訴訟費用部分，本院認為其均屬必要且相當，故應全額判給，亦即 2,378.88 歐元。

49. 關於向歐洲人權法院提起訴訟所生費用部分，亦屬必要。其數額則比照相類似案件（參見，例如 *Wirtschafts-Trend Zeitschriften-Verlags GmbH v. Austria*, no. 58547/00, §59, 27 October 2005）且作合理之估算，本院判給 3,500 歐元。

50. 總計，本院判給原告 5,878.88 歐元（含加值稅）之支出費用。

B. 遲延利息

51. 本院判定遲延利息依歐洲中央銀行的隔夜信貸利率 (marginal lending rate) 再加 3%。

【附錄：判決簡表】

審判形式	第一庭
判決書形式	實體判決
語言	英文
案名	Öllinger v. Austria
案號	76900/01
重要性等級	1
被告國家	奧地利
判決日期	2006/6/29
結論	抵觸公約第 11 條；無審查公約第 9 條、第 10 條及第 14 條之必要；支出費用全額判給-內國訴訟費用；支出費用部分判給 -向歐洲人權法院訴訟之費用
相關條文	9 ; 10 ; 11-1 ; 11-2 ; 14 ; 41
不同意見書	有
法律爭點	1953 年集會遊行法第 6 章
歐洲人權法院 判決先例	<i>Feldek v. Slovakia</i> , no. 29032/95, § 104, ECHR 2001-VIII ; <i>Jerusalem v. Austria</i> , no. 26958/95, § 36, ECHR 2001-II ; <i>Otto-Preminger-Institut v. Austria</i> , judgment of 20 September 1994, Series A no. 295-A, p. 18, § 49 ; <i>Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria</i> , judgment of 21 June 1988, Series A no. 139, p. 12, § 32 and § 34 ; <i>Scharsach and News Verlagsgesellschaft v. Austria</i> , no. 39394/98, § 30, ECHR 2003-XI ; <i>Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria</i> , nos. 29221/95 and 29225/95, §§ 85, 86, 87, 88 and 107, ECHR 2001-IX ; <i>Wirtschafts-Trend Zeitschriften-</i>

	<i>Verlags GmbH v. Austria</i> , no. 58547/00, § 59, 27 October 2005
關鍵字	歧視、集會及結社自由、信仰自由、民主社會所必要、預防騷亂、保護他人之權利及自由