

## Sidabrasand and Džiautas v. Lithuania

### (立陶宛立法限制前 KGB 官員之職業發展案)

歐洲人權法院第二庭於 2004/7/27 之裁判

案號：55480/00；59330/00

廖福特\*、盧言珮\*\* 節譯

#### 判決要旨

立陶宛制定 KGB 法並予適用，令原告喪失原有的工作，且限制了原告將來工作的發展。相對於未受限制之立陶宛人民，原告的確遭受到不同待遇。其次，上述法律相當程度地影響了原告從事不同職業活動的能力，亦影響了原告在公約第 8 條之私人生活受到尊重的權利。因此，公約第 14 條可予適用。上述法律限制原告在私部門受僱，且範圍廣泛，不合比例原則，因此違反公約第 8 條及第 14 條之規定。

兩位原告分別從稅務稽查員與檢察官等職務遭到解僱、或者無法找到與學經歷相符之工作等情事，並不構成對原告表達看法或意見之能力的限制，因此本案並不違反公約第 10 條之表達自由權。

#### 涉及公約權利

歐洲人權公約第 8 條 隱私權、第 10 條 表達自由、第 14 條 禁止歧視原則。

\* 英國牛津大學法學博士；中央研究院法律學研究所籌備處副研究員。

\*\* 東吳大學法律研究所碩士班研究生。

## 事實

### I. 案件情況

10. 第一原告出生於 1951 年，居住在 Šiauliai。第二原告出生於 1962 年，居住在 Vilnius。

當事人所主張之案件事實，可總結如下：

#### A. 第一原告

11. 1974 年第一原告畢業於立陶宛體育學校，取得體育教師資格。

12. 1975 至 1986 年間，第一原告受僱於蘇維埃國家安全局 (the KGB) 之立陶宛分處。立陶宛於 1990 年宣告獨立之後，則受僱於稅務局，擔任稅務稽查員。

13. 1999 年 5 月 31 日，兩個機關…立陶宛國家安全局與立陶宛人民屠殺與抵抗研究中心…共同做出結論，認為第一原告受到「蘇維埃社會主義共和國聯邦國家安全委員會與該組織前終身受僱人現行活動審查法」(KGB 法) 第二條規定之限制。該結論確認

第一原告乃是一位「前 KGB 官員」。在 1999 年 6 月 2 日，第一原告即因上述結論而被稅務局解僱。

14. 第一原告針對安全情報局提出行政訴訟，主張其在受僱於 KGB 之期間僅從事與反情報與意識型態之相關工作，且從未涉及該組織侵害個人權利之事。其主張他因 KGB 法第 2 條規定被稅務局解僱，以及其後無法找到工作的結果，均屬非法。

15. 1999 年 9 月 9 日，高等行政法院判決 1999 年 5 月 31 日之上述結論具有實際證據，第一原告應受 KGB 法第 2 條規定之限制。在此方面，法院認為第一原告曾擔任 1999 年 1 月 26 日列表中所提及的職位之一，故其在 KGB 法的定義下，乃具有「前 KGB 官員」的身分。

16. 1999 年 10 月 19 日，上訴法院駁回第一原告之上訴。法院判決第一原告在 KGB 中並非僅擔任處理刑事調查的職位，並不能適用 KGB 法第 3 條所列的例外規定。

## B. 第二原告

17. 在 1980 年代的某一天，第二原告從 Vilnius 大學畢業，並成爲合格律師。

18. 從 1991 年 2 月 11 日起，原告在立陶宛檢察總署擔任檢察官工作，主要負責偵查組織犯罪和貪污罪之案件。

19. 1999 年 5 月 26 日，兩個機關…立陶宛國家安全局與立陶宛人民屠殺與抵抗研究中心…共同做出結論，認爲第二原告受到「蘇維埃社會主義共和國聯邦國家安全委員會與該組織前終身受僱人現行活動審查法」(KGB 法)第 2 條規定之限制。該結論確認第二原告是一位「前 KGB 官員」。在 1999 年 5 月 31 日，第二原告因該項結論而被檢察總署解僱。

20. 第二原告針對國家安全機關與檢察總署提出行政訴訟。其主張在 1985 至 1990 年間，其僅僅是在一所位於莫斯科的 KGB 特別學校就讀；而在其 1990 至 1991 年任職 KGB 期間，係爲立陶宛國安局之資訊提供者，因此應

可適用 KGB 法第 3 條，而得適用該條之例外規定。其主張他因該法被解僱，以及其後無法找到工作的結果，均屬非法。

21. 1999 年 8 月 6 日，高等行政法院同意第二原告之主張，撤銷 1999 年 5 月 26 日之結論，並令原告復職。高等行政法院認爲，就 KGB 法之立法目的而言，第二原告於 1985 至 1990 年在 KGB 學校求學的經歷，應不在該法適用範圍之內。第二原告於 1990 至 1991 年任職 KGB 的五個月期間，並未參與政治方面之調查，反而是立陶宛政府的秘密線民。因此法院最後認爲：第二原告應可適用 KGB 法第 3 條之例外規定，且其遭受之解僱情事應屬違法。

22. 隨後立陶宛國安機關對此提出上訴，上訴法院於 1999 年 10 月 25 日撤銷第一審判決。上訴法院認爲：雖然第一審法院適切地注意到第二原告在 KGB 僅工作了五個月的時間，但未能證實第二原告曾以立陶宛秘密線民身分，而於 KGB 工作。因此，第二原告仍不能適用 KGB 法第 3 條之

例外規定並因此受益。

23. 第二原告雖對二審判決提出上訴，但最高行政法院最後仍以欠缺管轄權為由，予以駁回，拒絕繼續審理該案。

### C. 於歐洲人權法院之訴訟程序（節譯自第 1 至 9 段）

之後，兩名原告 Mr. Juozas Sidabras 與 Mr. Kęstutis Džiautas 分別於 1999 年 11 月 29 日及 2000 年 7 月 5 日，依歐洲人權公約第 34 條之規定，向歐洲人權法院對立陶宛提出訴訟。

原告主張，由於「蘇維埃社會主義共和國聯邦國家安全委員會與該組織前終身受僱人現行活動審查法」之適用，令原告喪失原有的工作，且限制了原告將來工作的發展，此情形已構成歐洲人權公約第 8 條、第 10 條及第 14 條之違反。

經過 2003 年 7 月 1 日所舉行的公開審理之後，歐洲人權法院受理原告所提之訴訟，立陶宛與原告雙方並針對事實情況分別提出意見。

## II. 相關內國法律與實踐

24. 「蘇維埃社會主義共和國聯邦國家安全委員會與該組織前終身受僱人現行活動審查法」（KGB 法）係於 1998 年 7 月 16 日經國會制定後由總統公布。該法相關規定如下：

### 第 1 條

認定蘇聯國家安全委員會為犯罪組織

「蘇聯國家安全委員會被認定為犯罪組織，應對立陶宛被蘇聯佔據時代之戰爭罪、種族滅絕、迫害、恐怖、政治壓迫等罪刑負責。」

### 第 2 條

關於前國家安全委員會受僱人現行活動之限制

「自本法生效起十年內，前國家安全委員會之受僱人不得於下列機關擔任官員或公務員：中央、地方或國防機關、國安局、警局、檢察署、法院、外交部、海關、國家監督機關或其他監督公共機關之機構；不得從事律師或公證人工作；不得受僱於銀行或其他信用機關；不得從事策略經濟計畫、安全公司、提供偵探服務之其他公司或大眾媒體；不

得於教育體系內擔任教師、教育工作者或機構負責人之工作；亦不得從事需要攜帶槍械之職務。」

### 第 3 條

前條限制不予適用之例外情形

「1.第 2 條所定之限制，對於在國家安全委員會僅從事犯罪事件之調查，且於 1990 年 3 月 11 日後即未繼續於該組織工作之人，不適用之。

2.立陶宛人民屠殺與抵抗研究中心與國安局對於符合下列要求之人士，得依其申請，豁免前述條文之限制。此等人士應於本法施行起三個月內，向國安局提出報告，揭露關於其先前於國家安全委員會之所有工作內容、與目前本身和其他前國安委員會受僱人關係之資訊。該申請將由總理指派之三人所組成之委員會進行審議，該組成人士不得為立陶宛人民屠殺與抵抗究中心或國安局之受僱人；該委員會之規則應經總理之批准。」

### 第 4 條

本法之施程序

「本法之施程序另訂特別法規範之。」

### 第 5 條

本法生效日

「本法自 1999 年 1 月 1 日起生效。」

(第 25 段至第 29 段略)

### III. 國際法與特定國家法令中基於政治因素之職業限制規定

(第 30 段略)

31. 歐洲社會憲章第 1 條第 2 項規定：

「爲了確保工作權的充分實踐，各締約國應…2.有效保障勞工自由選擇謀生職業之權利。」

本條規定，之後在 1996 年修正的歐洲社會憲章中（修正後憲章對立陶宛自 2001 年 8 月 1 日起生效）逐字地保留下來，且歐洲社會權委員會（European Committee of Social Rights）亦認爲該條規定確立了在職業活動中不受歧視的權利。此種不受歧視的保證，規定於修正後之憲章第 E 條，該條規定如下：

「本憲章所規定權利之享有，應確保不因任何因素，諸如種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他意見、國籍或社會出身、健康狀況、與少數族群之關係、出生或其他地位，而有差別

待遇。」

是否可因公務員曾在極權政權之下服務而予以解職的問題，至少在德國方面，曾根據上述規定而有所規範。在最近檢驗德國是否遵守該憲章第 1 條第 2 項的情形時，歐洲社會權委員會注意到：德國統一條約容許以公務員曾代表德意志民主共和國國家安全組織之行動為由，而予以解職。但委員會最後認為德國並未遵守其對憲章規定所負之義務。其觀點詳述如下：

「委員會觀察到：不管是基於先前的政治活動或曾在國家安全機構服務的因素，而拒絕僱用或予以解職的情形，皆未對排除該等人士的職業類型作出精確的定義。

委員會檢驗該項條款是否遵守憲章第 31 條規定。在該條文規定下，對該憲章保護之權利所為的限制，於符合以法律定之、民主社會所必要、追求該憲章條文所列目的之一時，始得允許。在確認該條款乃依照憲章第 31 條規定而以法律定之，並追求其所列目的之一，也就是國家安全的保護時，委員會認為：由於這些限

制並不只是適用於負責法與秩序及國家安全的公務、或涉及上述責任的任務，因此不符合憲章第 31 條所定之必要。」

關於立陶宛是否在 2004 年 5 月 28 日遵守修正後憲章之規定，歐洲社會權委員會亦採取與上述看法相同的結論。

32. 國際勞工組織 (International Labour Organisation) 也曾通過了一些相關的國際法文件。內容最相關者是國際勞工組織在 1958 年關於歧視問題 (僱傭與職業方面) 的第 111 號公約。在適用公約與建議之專家委員會 (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations) 於 1996 年的總體調查報告中，其重申第 111 號公約之意義，並從各個內國法中提出實例。關於德國，適用公約與建議之專家委員會的立場如下：

「委員會無法同意：對於前德意志民主共和國進行政治活動之人，根據其所從事的特定職務，認為其與該不公正的政權合作的越多，則其歸責的程度越

大，且在現行行政系統下任職的合理性亦越少等論點。」

然而，適用公約與建議之專家委員會在最近對於德國法院處理公務員抗辯該資遣命令之案件時依據比例原則進行判決的情形表示滿意。

在 1996 年的調查報告中，提出了一些歐洲國家中類似的內國法律規定。

在保加利亞，銀行與信用活動法第 9 條規定，排除了在前政權擔任特定職務之人於銀行工作的權利。保加利亞憲法法院在 1992 年判決該條文違反國際勞工組織第 111 號公約之規定。

前捷克斯拉夫於 1991 年通過的所謂審查法中，規定曾在前政權某些職位任職之人，不得出任公務員及部分私營單位職務。該立法由斯洛伐克憲法法院在 1996 年宣告違憲，並進一步認為違反了第 111 號公約的規定。然而，在適用公約與建議之專家委員會促使捷克對該法依照比例原則之要求作出應有的行動後，該法律規

定在捷克共和國卻依然持續地有效。

至於在拉脫維亞，2000 年公務員法與 1999 年警察法中，禁止僱用曾為 KGB 或曾與 KGB 工作之人。適用公約與建議之專家委員會並於 2003 年表達其非議如下：

「6. 委員會記得對於特定的工作，可以設有政治性的要求；但為了確保該要求不致違反公約規定，其應被限制為針對特定的職位，且與該工作的要求符合比例原則。委員會注意到上述檢驗的除外規定係廣泛的適用於全體公職及警察工作，而不是針對特定的工作、職業或任務。委員會擔心這些條文已超出公約第 1 條第 2 項規定的基於特定職務固有要求所為的合理限制範圍。委員會認為在第 4 條規定下不被認為是歧視的措施，必須是只影響到因其行動而可合理懷疑或證明涉及對國家安全有害之人的措施；而該等人士亦應享有向法定機關上訴的權利。

7. 依照上述的觀點，委員會認為針對所有公職求職人以及警職受雇者的排除規定並未妥善、充

分的限定其適用範圍，且亦無法確保該措施不會變成因為政治意見的不同而在僱傭與職業方面產生差別待遇…。」

## 主 文

基於下列理由，本院

1. 以五比二的多數，認定本案在結合第 8 條觀察之後，違反歐洲人權公約第 14 條之規定；

2. 以五比二的多數，認定本案並不需要單獨就公約第 8 條之規定，審理原告所提出之請求；

3. 全體一致認定，無論是單獨觀察、或是結合第 14 條規定一併討論，本案並未違反公約第 10 條之規定；

## 理 由

### I. 主張單獨或結合第 8 條觀之，構成第 14 條規定之違反

33. 原告表示現行 KGB 法第 2 條禁止原告在各私營部門不同機關獲得僱用的規定，違反了公約第 8 條單獨的規定、及公約第 8 條與公約第 14 條相連結之規定。

公約第 8 條規定如下：

「1. 人人都有權要求尊重其私人及家庭生活，其住家及通信。

2. 公務機關不得干預上述權利的行使，但是依照法律及在民主社會中為了國家安全，公共安全或國家經濟福利的利益，為了防止混亂或犯罪、為了保護健康或道德、或為了保護他人的權利與自由之必要而進行干預者，不在此限。」

公約第 14 條規定：

「前述公約保障之利益與自由應受保障，不得因性別、種族、膚色、語言、宗教、政治或其他意見、國家或社會出身、與少數族裔的關連、財產、出生、或其他狀況而受歧視。」

34. 立陶宛政府主張，公約第 8 條於本案中並不適用，因該條文並不保障繼續獲得僱用或選擇職業的權利。其進一步表示，無論如何，KGB 法對於原告之適用，具有保護國家安全及民主社會必要性之合法目的。依照立陶宛政府的說法，KGB 法只是建立了一個合法的安全監督措施，以此預防外國秘密勤務組織的前任受僱人服務於國家機構或對國家安全而言重要的活動領域。KGB 法並未毫無例外的將該集體責任加諸於所有的前 KGB 受僱人之上。經

由列出受到 KGB 法第 2 條規定所限制的 KGB 職位，該法個別的規定了關於僱用的限制。原告無法符合 KGB 法第 3 條例外規定之事實，顯示在此具有合理的理由懷疑原告欠缺對於立陶宛的國家忠誠。由於並非所有的前 KGB 員工都受到 KGB 法的影響，在此並不能適用公約第 14 條之規定。因此，在此亦未違反公約第 8 條之規定，無論是單獨觀之，或與公約第 14 條一併觀之。

35. 原告對於立陶宛政府的說法提出抗辯。他們特別主張：由於他們的 KGB 前任官員身分，因此被剝奪其於 2009 年之前在各個私營部門機構任職的可能性。其主張，在 KGB 法的規定之下，他們沒有被給予任何機會來證明其對於國家的忠誠性，或者得免於適用該法第 2 條規定之限制。特別是第一原告強調自己於 1986 年已離開 KGB，第二原告則在 1990 年離開，這分別發生在該法施行的 13 年與 9 年之前。除此之外，第一原告表示，在其辭職之後，他曾主動參加了許多不同的活動支持立陶宛的獨立。而第二原告則提出其於任職檢察官期

間，因曾偵查許多不同的犯罪，包括對國家不利的犯罪，而受到表揚。然而，內國法院沒有檢驗這當中任何一點，而僅基於原告曾是 KGB 受僱人的身分，就限制了他們未來受僱的情形。最後原告主張，由於該法施行及其適用所造成之負面公眾印象，原告因為他們的過去而屢遭困窘。

#### A. 原告起訴之範圍

36. 法院注意到，原告單獨依照公約第 8 條或結合第 14 條之規定所提出之訴訟，並未涉及原告擔任檢察官與稅務稽查員等前任工作之受到解僱的議題。另外，這部份的起訴並未直接對其無法擔任公職之情形提出抗議。原告單獨依照公約第 8 條或結合第 14 條之規定所提出之訴訟，只關係到 2009 年以前，原告被禁止在不同的私經濟機構中求職的禁令。這個從 1999 年生效的禁令，乃針對 KGB 法第 2 條所列出的私經濟活動：「從事律師或公證人業務、作為銀行或其他信用機構之職員、參與策略經濟計畫、就業於安全公司、通信系統、或在教育體系中作為教師、教育工作者、或機構負責人…及所有需要

攜帶武器之工作」。

37. 原告起訴主張這些施加在他們身上的職業限制，乃基於其曾受僱於 KGB 之理由而為之。他們主張在此部分構成歧視。因此，法院將先依照公約第 14 條與公約第 8 條相關之規定檢驗該訴訟，而後再單獨依照公約第 8 條檢驗原告之主張。

#### B. 公約第 14 條之適用

38. 法院重申，公約第 14 條乃在保護相同情況的個人，關於其公約所保障之權利與自由，不會在沒有正當理由的情況之下，遭受不同待遇。由於此條規定只在涉及公約其它獨立條文及其議定書保障之權利時始會發生效力，故其並不獨立存在。然而，本條之適用，並非即認定有違反一個或數個公約條款之情形，在此部分第 14 條之規定具有獨立自主的空間。當適用公約第 14 條時，表示本案事實與公約或議定書的實質權利條款有關。(see, *mutatis mutandis*, *Inze v. Austria*, judgment of 28 October 1987, Series A no. 126, p.17, § 36).

39. 因此，為了要審理公約第 14 條之適用性，本院首先要檢驗原告是否遭受不同的待遇，若果真如此，其次，本院則須檢驗事實情況是否屬於公約第 8 條規定的範圍之內。

#### 1. 是否存在不同的待遇

40. 本院注意到，依照立陶宛政府的說法，因為並非所有的前 KGB 官員都受到 KGB 法的限制，原告曾擔任 KGB 官員的經歷不得做為其依公約第 14 條提出訴訟的依據。立陶宛政府表示，部分的前 KGB 官員對於立陶宛缺乏忠誠的情況，乃是制定 KGB 法以及對原告施行職業限制的原因。本院發現，KGB 法的確沒有對所有曾與蘇維埃國家安全局合作的人士作出職業限制。首先，只有曾經擔任 1999 年 1 月 26 日清單所列職位之人，才會被認為具有「前 KGB 官員」的身分。其次，即使被認定具有前 KGB 官員身分，相關人士亦可藉由 KGB 法第 3 條之規定而免受限制，該條規定若其在 KGB 任職期間，只經辦刑事調查案件，而未涉及政治調查者，即可成為職業限制之例外（見前述第 24 段）。第三，在 KGB 法

於 1999 年 1 月 1 日生效的三個月內，可選擇向特別首長委員會提出聲請，要求其裁量解除聲請人所適用之職業限制（見前述第 24 段）。最後，從本案涉及的內國審判程序亦可看出，法院同時會考量立陶宛於 1990 年宣告獨立後，當事人是否隨即成為該國之資訊提供者，在這樣的情況下，亦可作為解除當事人職業限制的根據之一。

41. 然而，事實的情況依舊是，原告與其他未曾於 KGB 工作、也因此未在選擇職業方面受到限制之立陶宛人民相比，確實受到不同的待遇。另外，從立陶宛政府表示的觀點來看，KGB 法的目的，乃在基於當事人對於國家忠誠與否的情況下，對其職業之選擇進行規範。在這方面，原告亦受到與其他人民不同的待遇。因此，本院認為，在此案中，基於公約第 14 條之立法目的，是就兩者不同的待遇進行適當的比較。

## 2. 起訴事實是否屬於公約第 8 條規定範圍之內

42. 在此要檢驗的是，原告因

KGB 法第 2 條的規定而無法在私部門應徵工作之情形，是否已侵害了原告受公約第 8 條所保障之「私人生活」？

43. 法院已在許多案件中，說明「私人生活」乃是一廣泛的概念，無法窮盡其定義(see, as a recent authority, *Peck v. the United Kingdom*, no. 44647/98, § 57, ECHR 2003-I)。然而，本院同時認為，公約第 8 條之規定乃保護個人精神上與身體上之完整性(see *X and Y v. the Netherlands*, judgment of 26 March 1985, Series A no. 91, pp. 11-13, §§ 22-27)，包括私人生活的權利，以遠離其不想要之關注。其亦確保個人享有自由追求人格發展及實踐的個別空間(see *Brüggeman and Scheuten v. Germany*, no. 6959/75, Commission's report of 12 July 1977, Decisions and Reports 10, p.115, § 55)。

44. 在 *Niemietz v. Germany* (judgment of 16 December 1992, Series A no. 251-B, pp. 33-34, § 29)一案中，本院對於「私人生活」之概念表示：

「…將私人生活的概念限制

到個人過其自己所選擇之生活的『自我範疇』之內，而自此完全排除該範疇並未涵括的其他外在世界，乃是過於狹隘的見解。對於私人生活之尊重必須亦包括一定程度的與他人建立與發展關係之權利。

這更加顯現出沒有根本的原因可以認為『私人生活』之概念定義應該排除具有職業或商業本質的活動，因為無論如何在工作的過程當中，多數人具有最大的機會或是重要的機會來發展其與外在世界的關係。這樣的觀點可以從現實的情形得到印證，要在個人的生活中清楚區分職業上或事業上的活動以及非此部分的活動，有時是不可能的。如此的情形，尤其在從事自由業之人可以得見，在此背景之下，其工作本身可能就構成其生活的一部分。」

45. 在最近 *Smirnova v. Russia* (nos. 46133/99 and 48183/99, § § 96-97, ECHR 2003-IX)一案當中，本院檢驗了國家機關沒收正式證件（國內通行證）對原告之私人生活所帶來之影響。儘管在該案當中，原告並沒有主張因該沒收情事而造成特定的侵害。本

院判決，由於原告需要通行證來進行一般世俗的事務，諸如兌換貨幣、購買車票等，缺少通行證將會造成許多日常生活的不便。其同時注意到，特別是原告在此乃需要通行證來進行更為重要的事務，像是尋找工作或接受醫療照護等。本院因此總結認為，剝奪原告通行證之行爲，相當於對原告私人生活持續的妨害。

46. 本院同時判決認為，缺乏進入公職的管道，並不能作為依照公約提出訴訟的基礎 (see *Glaserapp and Kosiek v. Germany*, judgments of 28 August 1986 (Series A no. 104, p.26, § 49, and no. 105, p.20, § 35); the above principle was also reiterated in *Vogt v. Germany* (judgment of 26 September 1995, Series A no. 323, pp. 22-23, § § 43-44). 在 *Thlimmenos v. Greece*, ([GC], no. 34369/97, § 41, ECHR 2000-IV) 一案當中，當事人因其先前的犯罪記錄，而被拒絕登記為合格會計師。本院對此同樣表示，選擇某一特定職業的權利並不受到公約之保障。

47. 雖然如此，特別地考慮到民主國家當中目前盛行的觀念，本院認為對於從事私部門職業所設之廣泛禁令，的確將會影響「私人生活」。在這方面，本院特別參考歐洲社會憲章第 1 條第 2 項的規定、歐洲社會權委員會對此所作之解釋（見前述第 31 段）及國際勞工組織所採取之見解（見前述第 32 段）。本院並進一步重申，不能將社會與經濟權利與公約所保障之權利作嚴格之區分。(see *Airey v. Ireland*, judgment of 9 October 1979, Series A no. 32, pp. 14-16, § 26).

48. 回到本案的情況來看，本院注意到，由於 KGB 法第 2 條規定對於原告之適用，原告因其具有「前 KGB 官員」之身分，而被禁止於 1999 年到 2009 年間在各種私部門機構中從事職業活動。無可否認的，該禁令並未影響原告從事一些特定職業活動的能力。然而，該禁令相當嚴重地影響了當事人與外在世界建立關係的能力，並使當事人就其生計產生嚴重的困難，而此影響同時也反映在當事人的私人生活之中。

49. 本院同時注意到原告起訴主張由於 KGB 法的通過及其對原告之適用所造成的公眾印象，令原告因其過往的活動而持續遭受困窘的狀況。法院承認原告持續的因其「前 KGB 官員」身分之狀況而遭受沉重的壓力，而該情況本身可視為一項對於建立外界聯繫之阻礙，該外界可能是與僱傭關係或其它部份相關；而此情況無疑的不只影響原告的聲譽，同時亦影響其私人生活。本院同意因原告可預見之私人行動而造成的聲譽損失，不能依照公約第 8 條之規定而起訴主張。例如，在犯下刑事罪名的情形。此外，前蘇維埃組織解體（促使立陶宛發生政治變化）到 1999 年 KGB 法之間漫長的歲月流逝，可合理的假設原告並不能想像到當初在 KGB 任職的經歷，竟會使其背負如是的後果。無論如何，在本案中原告不僅只在防衛其名聲，而是有更多負擔。他們在社會的眼中因其過往經歷而被貼上與壓迫政權相連的標籤。因此，考慮到原告所須忍受之職業限制涵蓋極大的範圍，本院認為：在判斷起訴之情況是否屬於公約第 8 條規定的範圍內時，對於原告過正常

人生活之可能障礙，必須當成相關因素而予以考慮。

50. 依照上述看法，本院認為該項被指責的禁令，在重要的程度上，影響了原告從事不同職業活動的能力，而其隨後亦影響了原告在公約第 8 條意義下之私人生活受到尊重的權利。因此，綜合公約第 14 條與第 8 條之規定觀之，可在本案的情況之下予以適用。

### C. 符合公約第 14 條之規定

51. 根據本院之判決先例，不同的待遇，若其「缺乏客觀且合理的正當理由」，即無「合法目的」或是「手段與目的之間無合理比例關係」，就是歧視。(see *Inze*, cited above, p.18, § 41).

52. 本院認為，基本上國家在規定公職之僱用條件與規定私人機關之僱用條件方面，皆具有正當的利益存在。就此而言，法院重申公約並未保護從事某一特定職業之權利(see, *mutatis mutandis*, *Vogt*, cited above, pp. 22-23, § 43; see also *Thlimmenos*, cited above, § 41)。在本院近期與德

國相關之 *Volkmer* (no. 39799/98, 22 November 2001) 及 *Petersen* (no. 39793/98, ECHR 2001-XII) 等判決中，本院也判決表示，在公約第 10 條規定下，民主國家要求公務員必須忠於該社會所賴之憲法原則，具備合法目的。

53. 本院注意到立陶宛憲法法院在其 1999 年 3 月 4 日的判決中表示，限制職業發展之 KGB 法，其立法目的乃在於確保國家安全受到保護，並且確保教育與金融系統能夠良好的運作（見前述第 28 段）。從立陶宛在本院所提出關於禁令之正當理由來看，被告國依照 KGB 法向原告施加職業限制之理由，並非單純基於原告之 KGB 經歷，而是基於其作為一 KGB 前任受僱人之事實而得以證明其對國家缺乏忠誠的情形。

54. 本院必須考慮到關於立陶宛受到蘇維埃統治，最後並在於 1990 年以宣告獨立作結的經過。原告並未爭執的是：KGB 的活動乃違反立陶宛憲法或公約所保障的原則。立陶宛希望能夠經由建立起自己的國家來避免重蹈先前之覆轍，其信念為一個民主

政體應該能夠自我防衛。另外被注意的是，在此背景下，亦有許多成功脫離極權統治之締約國，亦訂定類似於KGB法而對於前國家特務或前政權之積極參與者作職業限制之法律（見前述第30段-第32段）。

55. 從上述規定來看，本院同意KGB法對於原告所設之職業限制及因此對原告所適用的不同待遇，乃基於諸如保護國家安全、公共安全、國家經濟之健全以及他人之權利與自由等合法目的之追求。（see, *mutatis mutandis*, *Rekvényi v. Hungary* [GC], no. 25390/94, § 41, ECHR 1999-III).

56. 還需要確定的是，該項被控訴的差別待遇是否構成符合比例之手段。原告在審判程序中的主要爭議，不是KGB法，也不是本案例中確立原告對立陶宛之忠誠的內國程序。原告爭執的是該項受到批評的限制是以抽象的方式適用，而原告僅因其身為KGB前官員之身分而受處罰，絲毫未考慮個案的情況。然而對於這些理由，本院不認為需要審理原告是否有機會提供證據以證明其對國

家的忠誠，或該缺乏忠誠的情形是否真正的被證明了。

57. 即使假設原告缺乏忠誠的情況並無爭議，仍然必須注意到原告職業之發展，不只在公職方面受到限制，在私部門的機構亦受拘束。本院重申，對於需要保護及確保一般利益的國家機構而言，要求其受僱人具備對國家的忠誠，乃是固有的條件。不過，在私人公司中，對受僱人的這種要求並非無可避免。雖然私經濟活動無疑的影響且有助於國家之運作，但其並未受到國家高權的委託。甚至於，私人公司可能合法的從事金融或經濟行為，並在該行為上，與公家機關或政府運作之公司相互競爭。

58. 本院的意見是，依照公約之規定，政府無法對其就公職所為的限制一樣，因個人缺少對國家之忠誠的基礎，而正當化其對個人在私人公司尋找工作的機會所施加之限制，無論該私人公司對於國家經濟、政治及安全利益方面有多麼重要。

59. 此外，在決定所訴之手段

是否符合比例原則時，本院不能疏忽 KGB 法在處理下述問題所持的模糊態度，一方面像原告這樣的前 KGB 官員缺乏忠誠的問題，不論是基於 KGB 的經歷而作假設或理所當然的以事實證明之；另一方面，在某些私人部門工作之僱用情形施加限制的必要性。特別是，KGB 法第 2 條規定非常簡潔的列出對於原告，此種被視為缺乏忠誠之人，將被排除參與的私經濟活動（見前述第 24 與 40 段）。除了提及「律師」以及「公證人」之外，KGB 法並未對原告所被禁止從事的特定工作、活動或任務作出定義。因此無法確定在相關職位與禁止任職於該等職位之正當理由，是否具有任何合理的連繫。本院認為，這樣的法律必然將被認為在避免歧視、及在對於施加如此限制提供相當且適當之司法監督等兩方面，都缺乏必要之防範措施。(see, inter alia, the conclusions pertaining to access to the public service reached in regard to similar legislation in Latvia by the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, referred to in paragraph 32

above).

60. 最後，法院觀察到該 KGB 法乃於 1999 年生效，而這幾乎是在立陶宛於 1990 年 3 月 11 日宣告獨立的 10 年之後。換言之，乃是分別在原告離開 KGB 的 13 年後以及 9 年之後，才開始對原告之職業活動施加限制。關於該法在遲誤的時間點下做成的事實，雖然其本身並不具有決定性，但在全面的評價該法所採取之手段是否合乎比例原則之時，該因素可認為與其相關，而一併考量。

61. 基於以上論證，本院結論認為適用 KGB 法第 2 條規定，而對原告在各個私營部門分支機構尋找工作之禁令方面，即使考量到其所追求的合法目的，仍然形成不合比例的手段。

62. 因此，與公約第 8 條規定綜合觀之，違反了公約第 14 條之規定。

#### **D. 原告對於公約第 8 條之單獨訴訟**

63. 本院認為，既然本院已判決違反公約第 14 條結合第 8 條之

規定，在此即不需要考慮其是否單獨構成第 8 條之違反。

## II. 主張單獨違反公約第 10 條、或結合公約第 14 條及公約第 10 條之規定

64. 原告控訴政府機關就其職務之解僱行動與對其尋找工作方面所施加之限制，乃違反了結合公約第 14 條與第 10 條之規定。

第 10 條規定：

- 一、人人均有表達自由之權利。此權利包括不受公權力干預及不受地域限制，得主張意見、及接受與傳遞資訊及理念之自由。本條不妨礙各國得對廣播、電視或電影事業實施證照要求。
- 二、上述自由之行使兼負有其義務與責任，基於國家安全、領土完整或公共安全之利益，為防止失序或犯罪、保護健康或道德、維護他人名譽或權利、防止洩漏秘密，或維持司法權威及公正，而為民主社會所必要者，得依法律規定之形式、條件、限制或處罰而予以限制。

65. 立陶宛政府認為在本案當中，並不能適用公約第 10 條。無論如何，該政府表示，基於原告對國家缺乏忠誠，KGB 法對於原告的適用，乃為了保護國家安全之合法目的，並為民主社會之必要。原告並未因其觀點而受到處罰，不管是現在的觀點或是在過去曾有的看法。KGB 法並非毫無例外的對全部的前 KGB 官員課以整體的責任。原告無法符合 KGB 法第 3 條所規定之任何例外並藉以豁免的情形，顯示出在此乃是有根據的懷疑原告對於立陶宛缺乏忠誠。因此，在此無論是單獨觀之，或者是結合第 14 條之規定來看，本案並未違反公約第 10 條之規定。

66. 原告對於政府之說法提出抗辯。原告特別表示，他們因為過去任職於 KGB 一事所反映的立場觀點，而失去了他們的工作，並被剝奪他們尋找適當之職業的可能。在內國程序當中，從未調查原告本身對於立陶宛的忠誠度，他們也沒有機會向內國法院就證明其忠誠情形一事提出爭議。KGB 法未考量其個人之經

歷，而武斷且全面的懲罰所有的前 KGB 官員。在此種情形下所作的解僱行爲，與 KGB 法可能要追求的公共利益，無法合乎比例原則之要求。而在原告分別爲稅務稽查員與檢察官的工作當中，他們都忠誠於立陶宛獨立的概念及憲法所規定的民主原則。原告總結認爲，他們被解僱及被禁止在各種公營與私營機構尋找工作，已構成公約第 10 條與第 14 條之違反。

67. 公約第 10 條是否可得適用爲雙方所爭執。本院重申，就此而言，無法擔任公職的問題，並不能依照公約的規定提起訴訟。(see *Glaserapp and Kosiek*, both cited above, p.26, § 49 and p.20 § 35; the above principle was also reiterated in *Vogt*, cited above, pp. 22-23, §§ 43-44). 在前曾引述的 *Thlimmenos* 一案，該當事人因之前的犯罪紀錄，而被拒絕登記爲合格會計師，本院也認爲這種選擇某種特定職業的權利，並未受到公約的保障。(ibid., § 41).

68. 無可置疑的，本院曾經認

爲在基於政治的因素而解僱公務員或政府官員的情形下，可能得依公約第 10 條之規定提起訴訟。(see *Vogt*, cited above; see also *Volkmer and Petersen*, cited above) 然而，本院注意到，在該案當中，原告乃因爲其作爲西德共產黨黨員所爲之特定活動(*Vogt*) 或者其與前德意志民主共和國之政體有所勾結(*Volkmer and Petersen*)，而受到職業方面的限制。

69. 相反地，在本案中的兩個原告都不是肇因於普通勞工法規之處置而受到職業限制，該限制乃是將審查先前任職於 KGB 的情況之內國特別法規適用於原告之結果。考慮到內國法院對於本案所爲之判決，表現出內國法院只單單關心原告先前是否任職於 KGB，而未特別地考量每個案件的特別情況，例如原告在其任職於 KGB 當中或之後所持有或表達之觀點。

70. 另外，在前述控告德國的案例當中，由於教職的本質涉及每天傳遞觀念及新知，是故當原告被解除其教師職務之時，即構成對其公約第 10 條所保障之權利

的干預。本院不認為原告從稅務稽查員與檢察官等職務分別遭到解僱或無法找到與學經歷相符之工作—諸如體育老師及律師—之主張，會與上述案件同樣程度的，對其表達看法或意見之能力形成限制。

71. 因此，適用 KGB 法的規定而對原告施加職業限制的情形，本院並未發現其侵犯了公約第 10 條所保障之表達自由，是故本案無法適用公約第 10 條之規定。

72. 有關原告與公約第 14 條相關的控訴，本院重申，由於此條規定只在涉及公約其它獨立條文及其議定書保障之權利時始會發生效力，故其並不獨立存在。然而，本條之適用，並非即認定有違反一個或多個公約條款之情形，在此部分第 14 條之規定具有獨立自主的空間。當適用公約第 14 條時，表示本案事實與公約或議定書的實質權利條款有關。(see *Thlimmenos*, cited above, § 40) 既然本院已經判決本案無法適用公約第 10 條之規定，在此即無機會結合原告對第 10 條之控訴來適

用公約第 14 條之規定。

73. 因此，在本案中，無論是單獨觀之，或者是結合第 14 條之規定來看，皆未構成公約第 10 條之違反。

### III. 適用公約第 41 條

省略(第 74 段至第 84 段)

#### Mularoni 法官之部分協同意見書

本席較傾向法院單獨依照公約第 8 條之規定來檢驗原告之訴訟，並得出結論而認為在此不需要結合第 8 條以審理本案是否構成第 14 條之違反。不過本席同意多數意見，因為本席認為，本席中判定違反第 8 條是很重要的。

本席亦完全同意在判決中第 52 段到第 61 段中所陳述的看法。

然而，本席不同意判決第 49 段所持的見解。

本席認為，原告因 KGB 法施行所導致之公眾印象、及因 KGB 法案對其適用致持續因其過往經歷而遭遇困窘的情形，而提出相關爭議，但該爭議不應得到本院的重視。原告曾為 KGB 工作，且

其從未爭執KGB所為之活動乃有違於立陶宛憲法或公約所保障之原則（見判決第54段）。而本院亦同意依照該項法令對於原告施加之職業限制乃基於保護國家安全、公共安全、國家經濟健全以及他人之權利與自由等合法目的（見判決第55段）。

在生活中，每個人都必需接受其行為所帶來之後果，而原告持續因其「前KGB官員」之身分而受到的負擔，就本席看來，與第8條之規定是否可得適用（及違反）的問題毫不相關。原告因其過去與壓迫政權的聯繫而受到社會之指責，就本席的觀點來看，與被告國違反公約第8條規定所應負擔之責任並無聯繫。

本席同樣認為，原告無法設想到其先前任職於KGB的行為將會對其導致如此的後果一事，也與公約第8條是否適用（及違反）的議題無關。如果這樣的見解得到承認，任何由獨裁者在其得勢時所為之行為，即使是最應該譴責的行為，都可以藉由後續民主政權的建立而合理化該項違反公約之行為。就此部分，還必須注

意到公約第14條之規定，其表示「在公約中沒有任何一部份可被解釋為暗示國家、團體或個人具有任何權利從事任何活動或採取任何行動來破壞公約所保障之前述權利與自由。」

就本席的意見來看，該項在尋找工作方面之禁令的確很大程度的影響了原告追求多種職業活動的機會，並隨後影響了原告在公約第8條意義之下的私人生活受到尊重之權利。本席同意多數意見認為原告因該法定禁令而被禁止在許多私部門分支機構尋找工作的情形，即使考量到該禁令所欲追求之正當目的，其仍然構成不合比例之手段。上述情形本身即應足以令本院就本案作出違反公約第8條之結論。

### **Loucaides 法官之部分不同意見書**

基於下列理由，本席不同意多數意見認為本案得以適用公約第14條之看法。

依據確切之案例先例，公約第14條保障個人處於一個「類似」或「相似」或「適切的相似」之情形。（see *Marckx v. Belgium*,

judgment of 13 June 1979, Series A no. 31, pp. 15-16, § 32; *Van der Musselle v. Belgium*, judgment of 23 November 1983, Series A no. 70, pp. 22-23, § 46; *Fredin v. Sweden (no. 1)*, judgment of 18 February 1991, Series A no. 192, p.19, § 60; and *Stubbings and Others v. the United Kingdom*, judgment of 22 October 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-IV, p. 1507, § 72) 因此，如同判決先例指出的：「爲了要成功的主張該條規定被違反，特別必須要建立下列論理，亦即受害人的情況可被視爲與其他受到更好待遇之人的情況相似。」(see *Fredin and Stubbings and Others*, loc. cit.).

在檢驗這個問題之時，必須考慮到系爭法律或措施之目的及效果。系爭中的法律對於在過去曾爲 KGB 工作之人，就其職業活動設有限制，而這些人的行動在過去乃有違於立陶宛憲法與歐洲人權公約所保護之原則。該 KGB 法藉由避免如果前 KGB 受僱人從事類似於之前組織的活動所可能發生之重蹈覆轍情形，意欲保護

國家安全、公共安全以及他人之權利與自由。因此，很明顯地系爭該法所規定之限制，與諸如原告之特定人士的前 KGB 官員身分直接相關。

多數意見認爲由於原告所遭受之待遇，與立陶宛其他未曾任職於 KGB 之人不同，而認爲在本案中可適用第 14 條之規定（見判決第 41 段）。根據前述論理，本席無法看出未曾於 KGB 任職之人，與曾經在 KGB 任職之人，是處於如何「類似」、「相似」或「適切的相似」之共同情況。

雖然本席主張在本案中不能適用第 14 條之規定，但如同判決所表示的，本席認爲原告所受之職業限制，相較於其所欲達到之目的而言，是過於沉重且不合比例的，而使得該項限制相當於對原告私人生活的不當干擾。因此，本席認定其違反公約第 8 條之規定。

#### **Thomassen 法官之部分不同意見書**

本席反對多數意見認爲在本案中與第 8 條結合來看，違反了公約第 14 條規定之見解。

本席認為以「歧視」之名檢視正當化對前KGB官員所採之措施是有疑問的。歐洲各國憲法及國際條約所承認的不歧視原則，最主要乃是涉及在個人的選擇方面，宗教、政治意見、性取向、性別認同等，必須被視為組成個人人格的成分之一而受到尊重時，不能以此為基礎而為不同的待遇；或者，相反的，在無從選擇的個人特質方面，諸如性別、種族、身體障礙或者年齡等情形，亦不能作為差別待遇之基礎。

在本席看來，任職於KGB的情況，並不屬於上述提及的任何一個種類。

雖然前KGB官員的確遭受到與其他未曾任職於KGB之立陶宛人民不同的待遇（見判決第41段），但由於該不同待遇乃關係到

進入特別職業之限制，而該項自由選擇職業的權利並不受到公約所保障，因此該差別待遇並非屬於公約第14條之規範範圍內。(see, *mutatis mutandis*, *Thlimmenos* [GC], no. 34369/97, § 41, ECHR 2000-IV).

不過，本席的確同意，該項法律適用是尋求合法目的，但是本質上已嚴重的程度影響了原告受到公約第8條所保護之與外界發展關係之能力(see *Pretty v. the United Kingdom*, no. 2346/02, § 61, ECHR 2002-III)，並因此對原告的私人生活造成干擾。考慮到現行適用的情況，該法乃是在原告離開KGB及立陶宛宣布獨立之多年之後，始加以適用，且該適用還未曾考慮到各個案件中獨有的特質，這樣的干預行為無法被認為合乎比例原則。因此其違反公約第8條之規定。

## 【附錄：判決簡表】

訴訟編號	no. 55480/00; 59330/00
重要程度	1
訴訟代理人	無
被告國	立陶宛
訴訟日期	1999年11月29日; 2000年7月5日
裁判日期	2004年7月27日
裁判結果	違反公約第14條與第8條之規定; 不需要單獨審查第8條規定; 未違反公約第10條或結合第14條與第10條之規定
相關公約 條文	第8條; 第14條結合第8條; 第10條; 第14條結合第10條; 第41條
不同意見	有
系爭內國法律	蘇維埃社會主義共和國聯邦國家安全委員會與該組織前終身受僱人現行活動審查法 (KGB法) 第2條
本院判決先例	<i>Airey v. Ireland</i> , judgment of 9 October 1979, Series A no. 32, § 26; <i>Brüggeman and Scheuten v. Germany</i> , no. 6959/75, Commission's report of 12 July 1977, Decisions and Reports (DR) 10, p. 115, § 55; <i>Glaserapp v. Germany</i> , judgment of 28 August 1986, Series A no. 104, § 49; <i>Inze v. Austria</i> , judgment of 28 October 1987, Series A no. 126, § 36, § 41; <i>Kosiek v. Germany</i> , judgment of 28 August 1986, Series A no. 105, § 35; <i>Niemietz v. Germany</i> , judgment of 16 December 1992, Series A no. 251-B, § 29; <i>Peck v. the United Kingdom</i> , no. 44647/98, § 57, ECHR 2003-I; <i>Petersen v. Germany (dec.)</i> , no. 39793/98, 22 November 2001; <i>Rekvényi v. Hungary [GC]</i> , no. 25390/94, § 41, ECHR 1999-III; <i>Smirnova v. Russia</i> , nos. 46133/99

	and 48183/99, §§ 96-97, ECHR 2003-IX (extracts) ; <i>Thlimmenos v. Greece</i> , judgment of 29 March 2001 [GC], no. 34369/97, § 41, ECHR 2000-IV ; <i>Vogt v. Germany</i> , judgment of 26 September 1995, Series A no. 323, §§ 43-44 ; <i>Volkmer v. Germany (dec.)</i> , no. 39799/98, 22 November 2001 ; <i>X and Y v. the Netherlands</i> , judgment of 26 March 1985, Series A no. 91, §§ 22-27
<b>關鍵字</b>	相似情況、歧視、表達自由、比例原則、對私人生活之尊重