

Supreme Holy Council of the Muslim Community v. Bulgaria

（保加利亞穆斯林社群分裂案）

歐洲人權法院第一庭於 2004/12/16 之裁判

案號：39023/97

黃昭元*、楊雅雯** 節譯

判決要旨

1. 參與宗教社群的生活是彰顯宗教信仰的方式之一，受人權公約第 9 條之保護。

2. 宗教社群的自主存續，與民主社會中的多元主義不可分離。國家或許必須採取調和各種宗教團體利益的措施，但在行使其管制權力時，仍有義務與各種宗教、教派與信仰，維持中立而無私的關係、維護多元主義與民主的順利運作。

3. 民主社會中國家原則上無須致力於確保宗教社群維持或整合在單一的領導權下。在宗教團體發生內部衝突或者彼此衝突的情況下，國家不應藉由壓制多元主義來解決衝突，而是要確保關係緊張的群體能夠彼此容忍。對分裂宗教社群中某特定宗教領袖有所偏袒的行政行為，或是試圖強迫宗教社群之全部或一部，違反其意願地委身於單一

* 國立臺灣大學法律學院教授

** 國立臺灣大學法學碩士，美國耶魯大學法學碩士(LL.M.)

的宗教領導權下，已構成對宗教自由的侵害

涉及公約權利

歐洲人權公約第 9 條 宗教自由、第 13 條 訴訟權

程 序

1. 本案原為 1997 年 9 月 9 日依歐洲人權公約（以下簡稱公約）第 25 條之規定，以保加利亞為被告，向歐洲人權委員會（以下簡稱委員會）所提起之第 39023/97 號聲請案。本案原告機構為穆斯林最高神聖議會(The Supreme Holy Council of the Muslim community)，該會議在本案事發期間，是爭取保加利亞穆斯林信徒之宗教領導權的兩個陣營之一。

(第 2 段-第 6 段程序部分略。)

事 實

I. 本案背景

7. 本案原告為那丁·甘吉夫(Nedim Gendzhev)所領導穆斯林最高神聖會議。保加利亞官方承認，至少在 1995 年至 1997 年間，其境內的穆斯林受穆斯林最高神聖會議管轄。但實際上，同一時

期中，穆斯林最高神聖會議只是保加利亞國內，兩個處於競爭地位的穆斯林宗教領導機構之一。該議會的領導人那丁·甘吉夫，係 1945 出生之保加利亞公民，居於索非亞。甘吉夫於 1988 至 1992 年間擔任首席穆夫提(Chief Mufti)¹，並於 1995 至 1997 年間兼任最高神聖會議主席。

A. 相關背景：1997 年之前保加利亞穆斯林社群的領導權更迭

1. 1992 年甘吉夫去職

8. 1989 年底起，保加利亞開始民主化過程。此後不久，一些穆斯林信徒與穆斯林激進主義者(activists)試圖更換其宗教組織的領導人，他們認為時任首席穆夫提、兼任神聖最高會議成員的甘吉夫，是共黨政權的同路人。但是甘吉夫為首的領導班底也有其

¹ 譯按：穆夫提是伊斯蘭法學者與宗教領袖。

擁護者，這引發了保加利亞境內穆斯林社群的分裂。

9. 1991 年底新政府成立，由民主陣線聯盟(Union of Democratic Forces)與自由民主運動(Movement for Rights and Freedoms)執政。

10. 宗教理事會(Directorate of Religious Denominations)是隸屬於部長會議(Council of Ministers)的政府機關。理事會於 1992 年 2 月 10 日宣告 1988 年選出甘吉夫為保加利亞穆斯林的首席穆夫提，係一無效選舉，並將甘吉夫撤職，因為宗教理事會認為 1988 年的選舉受到政治動機的驅使。

11. 宗教理事會於是任命三位成員組成臨時神聖會議(Interim Holy Council)，作為過渡的伊斯蘭宗教統治機關，理事會認為這是「避免穆斯林教派組織瓦解唯一可行的方式」。

12. 1992 年 9 月 19 日，臨時穆斯林統治機關召開全國穆斯林會議，選出飛克瑞·沙里·哈珊(Fikri Sali Hasan)為保加利亞首席

穆夫提，同時批准新的穆斯林章程，並依宗教法第 6 條、第 16 條規定登記。1992 年 9 月之後，哈珊的支持者取得穆斯林社群全部財產與活動的控制權。

13. 甘吉夫主張自己仍是保加利亞境內穆斯林的首席穆夫提，不服上開決議而於 1992 年 2 月 10 日向最高法院提起訴訟。法院最後於 1993 年 4 月 7 日做出判決。最高法院雖認為系爭之宗教理事會的行政決定並不受司法審查，不過它卻進一步指出，宗教理事會有權宣告甘吉夫當選無效，但就解除甘吉夫首席穆夫提職位一節，則已逾越職權。不過法院卻認為沒有必要撤銷理事會解職甘吉夫的決定，因為這根本沒有任何法律上實益可言。

2. 1995 年甘吉夫復職

14. 甘吉夫及哈珊之間的宗教統治權爭議持續至 1993 年及 1994 年。宗教理事會的官方立場認定哈珊才是保加利亞穆斯林正當的首席穆夫提，但同時宗教理事會也試圖將兩派「整合」在共同的宗教統治權下，以「解決」衝突。

15. 1994年11月2日甘吉夫的支持者召開全國會議，該會議自稱為全體穆斯林信徒的正當代表，會議中選出領導人，也通過章程。甘吉夫被選為最高神聖會議的主席。會後，新選出的宗教領袖們向宗教理事會申請登記為保加利亞穆斯林正當的宗教領導機關。

16. 1994年年底保加利亞舉行國會大選，保加利亞社會黨(the Bulgarian Socialist Party, “the BSP”)取得國會多數，並於1995年1月組成新政府執政。

17. 1995年2月22日副總理下令承認甘吉夫的支持者在1994年11月2日所通過的穆斯林章程。1995年2月23日宗教理事會容許該次會議所選出的神職人員登記，同時令哈珊及其支持者去職。此後數月間，甘吉夫一派完全掌握保國穆斯林社群的財產與活動。

18. 哈珊不服宗教理事會容許甘吉夫登記的決定，向最高法院訴請救濟。哈珊主張1994年11

月2日的會議不是由他管轄範圍內的穆斯林信徒所舉辦，而是由其他外人所主導。這些人固然可以登記自己所屬的宗教組織，卻不能取代其他宗教組織的領導權。因此哈珊請求最高法院宣告宗教理事會1995年2月的決定違法無效，否則就應判決宗教理事會當時的決定視同接受新宗教社群的登記，而現存的穆斯林社群不受影響。國家無權強制穆斯林只能服膺於單一的宗教領導權之下。

19. 1995年7月27日最高法院駁回哈珊之訴。法院認為根據宗教法的規定，是否允許特定宗教的章程登記，是部長會議的專屬權限，最高法院只能審查系爭處分是否由適法的行政機關、合法的行政程序所為之。就此而論，1995年2月的行政決定乃符合法律規定。

20. 至於1995年2月的行政決定之效力應該如何解釋的問題，最高法院認為這並不屬於法院得為裁判的事項。在本案訴訟程序中，法院不應就登記是否有創造新法人或變更現狀的效力、

或就現在是否已經存在兩個平行的穆斯林宗教組織等問題，加以裁判。

3. 1996、1997 年哈珊試圖復職

21. 哈珊去職後，支持他的穆斯林信徒在 1995 年自行舉辦全國會議，再度選任哈珊為首席穆夫提、變更宗教組織的章程與神職人員。哈珊據此向宗教理事會申請登記章程的更動，以及新任的神職人員。宗教理事會未予回應，這等於是默示的拒絕，哈珊於是向最高法院請求救濟。

22. 最高法院於 1996 年 10 月 14 日宣判。法院指出 1992 年首席穆夫提辦公室以哈珊為代表人，且為依宗教法第 6 條規定合法登記的教派，因此已取得法人人格，此後法人人格也一直合法存在，因此依宗教法第 6 條及第 16 條的規定，部長會議有法定義務，審定既存教派登記宗教章程或領導神職人員更替的申請。最高法院因此判決部長會議的不作為與法有違，法院並下令將本案卷證移送部長會議，令部長會議就其聲請案由為適法處分。

23. 1996 年 11 月 19 日副總理拒絕受理登記 1995 年所通過的章程，也拒絕將首席穆夫提辦公室的代表人登記為哈珊。副總理發文指出部長會議所認可的保加利亞穆斯林社群之神職領袖，是 1994 年 11 月召開的大會，選出甘吉夫擔任最高神聖會議的主席。副總理的結論是：哈珊的聲請明顯違反宗教法的規定，而不應獲准。

24. 哈珊不服前開 11 月 19 日部長會議的決定，於 1996 年 12 月 5 日向最高法院請求救濟。

25. 1997 年 3 月 13 日最高法院判決部長會議敗訴，認部長會議拒絕登記 1995 年會議通過的章程以及選出哈珊擔任領導人，不僅違法也牴觸憲法第 13 條規定，甚至是「對宗教社群內部組織的非法行政干預」。最高法院又命移送相關證卷至部長會議，以進行登記。

26. 然而部長會議無視於最高法院 1996 及 1997 年的判決，一直未讓以哈珊為首的宗教領袖登記。

B. 1997年領導權輪替以及後續訴訟

1. 1997年甘吉夫之去職

27. 1997年2月BSP²政府下台，過渡內閣成立。在1997年4月所舉行的大選中，SDS³取得國會多數席次並組成新政府。

28. 新任的副總理與宗教理事會促請爭議中的甘吉夫及哈珊兩陣營能協商統一事項。

29. 1997年9月12日哈珊陣營致函副總理與宗教理事會，要求令甘吉夫去職。

30. 1997年9月18日由甘吉夫所領導的最高神聖會議，在發給副總理與宗教理事會的信函中，提議由雙方代表共組委員會，舉辦統一大會。副總理受邀成為整合程序的擔保人(guarantor)，以確保全體穆斯林社群均有代表參與該次會議。在這封信裡，甘吉夫亦同意在會議舉行期間，暫停所有人事異動或財產處置。

31. 1997年9月30日，由雙方陣營各派五名代表所組成的聯絡團隊，簽署一份協議，預計召開全國穆斯林信徒大會。副總理及宗教理事長也在該協議上簽名。其中規定：

1. 全體穆斯林大會應在完整代表穆斯林宗派的基礎上召開。大會不應依目前既存[爭議雙方]的章程舉辦。副總理莫多迪夫(Metodiev)與宗教理事長同意確保上述原則之切實履行。

2. ……[爭議雙方]同意不阻撓此次大會的統一精神，若有違者，理事會得採取適當行政措施，制止疑似有礙大會進行的行為。

3. 大為進行期間，以甘吉夫為首的領導班底們同意停止做成行政決定，例如人事任命……

4. 以甘吉夫為首的領導班底同意凍結首席穆夫提辦公室、地區穆夫提辦公室以及清真寺會議(Mosque Councils)所有的銀行戶頭，並宣布在大會進行期間停止轉帳……

7. 共同委員會應為此次會

² 譯按：保加利亞社會黨。

³ 譯按：民主陣線聯盟。

議之舉辦研擬會議規則及程序……。

32. 共同委員會下令各地清真寺集會，從當地社區選出兩名代表參加全國大會。地區集會的記錄必須遵照宗教理事會所訂的格式填寫，並經地方行政首長(local mayor)書面確認。

33. 1997年10月6日共同委員會決定該會議應於1997年10月23日舉行，也同意撥款。

34. 地區集會於1997年10月17日在全國各地舉行，並由各地行政首長確認選舉結果。

35. 本案原告機構於1997年10月21日向宗教委員會提出兩封檢舉信，其一由地方宗教領袖提出，另一由某鄉村的行政首長提出。檢舉信中指出，DPS⁴以脅迫手段贏得該二地區的代表選舉。

36. 1997年10月21日及22日甘吉夫陣營致函總理及宗教理事會，他們主張預定10月23日

舉行的全國大會並未遵循穆斯林宗教組織的章程來舉辦，因此是違法的。代表最高神聖會議簽署1997年9月30日之協議的甘吉夫陣營成員，聲稱他們係在宗教理事會的脅迫下同意簽署，並宣布撤簽。他們也視理事會參與該次會議，已構成國家對穆斯林內部事務過度的干預。

37. 1997年10月23日有一千名以上的會議代表參與大會。只有選舉結果業經行政首長認證的代表才獲准參加。據媒體報導，當選證書的查驗是由宗教理事會的職員執行。其理事長在大會致詞中說道，不出席的甘吉夫是「經不起考驗」的。這些話顯然是在指責甘吉夫不繼續參與整合過程。

38. 根據本案原告所陳，DPS是一以土耳其裔成員為大宗的政黨，其涉入此次大會的舉辦，據稱該政黨與執政的SDS關係密切，並執行執政黨撤換穆斯林社群領袖的政治決定。原告指稱約有百名與會代表是由DPS所支持地方首長擔任。

⁴ 譯按：權利自由運動黨

39. 該次大會通過新的穆斯林章程，選出包含哈珊在內的六名宗教領袖。其中沒有任何一名神職人員是從原告所屬的陣營中選出。大會也通過決議，授權新的領導人清查帳冊，並就甘吉夫涉嫌非法移轉財產之情事，設法追訴其罪嫌。

40. 副總理於1997年10月28日根據宗教法第六條與第16條之規定，登記新選出的宗教領導人。新選出的神職領導人控制了保加利亞穆斯林社群全數的組織運作及財產。

2. 甘吉夫領導下的最高神聖會議 請求司法救濟

41. 甘吉夫主張自己仍是最高神聖會議的主席，不服政府登記新領導人的決定，代表會議向最高行政法院提起訴訟。甘吉夫主張，代表最高神聖會議簽訂舉辦統一大會之協定的人員，從未正式獲得簽約的授權。因為此種授權上的瑕疵，加上這些人員最後都撤簽了，所以甘吉夫主張該次大會是不合法的。他也主張國家已不正當地介入穆斯林社群的內部事務，因為宗教委員會已經

事先準備好地方代表選舉記錄用的表格，而這些選舉結果還要經地方行政首長的書面認可。此外，選出的代表中有幾位是地方行政首長，或 DPS 中活躍的政黨成員。最後，原告機構爭執地方代表的選舉中有不法情事與操縱選舉的情況發生。

42. 1998年7月16日最高行政法院開庭審理本案，它接受原告機構所呈送的證物，但拒絕准許按原告機構之請求，命部長會議揭露資訊。原告機構的請求與1997年10月會議之準備及代表之選舉明顯有關。法院也拒絕傳喚證人。

43. 最高行政法院由三名法官組成審判庭，於1998年7月16日判決訴訟不合法駁回。法院認為以甘吉夫為首的最高神聖會議從未登記過，因此當事人不適格。1995年2月22及23日的登記行為乃是出於副總理的命令，但是副總理的命令卻未經部長會議明文授權支持。從而甘吉夫領導下的最高神聖會議在法律上從未存在過，其於1995年至1997年間之所作所為，均屬無效。

44. 原告不服前開判決，提起上訴。1998年10月9日最高行政法院由五名法官組成審判庭，將1998年7月16日之判決撤銷發回更審。五人審判庭指出，最高法院1995年7月27日之判決，已經確認甘吉夫領導下的最高神聖會議於1995年的登記係屬合法。最高法院此一事實認定，具有最終確定之拘束力，故不得逕以當事人不適格為由，駁回本案上訴人之請求。

45. 在更審程序中，最高行政法院的三名法官審視了實體爭點，但仍於1999年5月23日駁回訴訟。此次裁判與前次1998年7月16日以上訴不合法為由而判決駁回之審判長，均由同一人擔任。他也是於1992年4月28日判決甘吉夫去職的三名法官之一。

46. 最高行政法院認為國家的作為並未干涉穆斯林社群的內部組織。舉辦統一大會的決定，是由爭議中的雙方陣營所派出的代表自由決議，而推舉與會代表的規則與程序，包括地方代表的

選舉結果與書面認證在內，也是由雙方共同議定，宗教理事會只是遵照雙方的共同決議，協助大會之舉辦。宗教理事會之作為，係為達成其促進、確保不同宗教或教派間相互寬容與尊重的任務。大會既遵照雙方協議的規則舉辦，甘吉夫領導下的最高神聖會議在最後一刻撤出，並無損大會的正當性。誠然，雙方協議的大會規則與當時有效的穆斯林社群的章程未盡相符，但這些相左的規則仍是雙方為了解決社群內的衝突所自由達成協議。從而甘吉夫陣營有所爭執的行政行為--1997年10月28日登記新選出的穆斯林社群領導人的決定，並無違法之處。

47. 本案原告對上開1999年5月23日的判決不服，上訴請求撤銷原判決。原告特別爭執的一點，是相關證物並未蒐集周全，也未經徹底檢視。

48. 最高行政法院由五名法官組成的審判庭維持原判，於2000年3月15日駁回本案原告之上訴。最高行政法院也認為相關事實都已經釐清，而原告在上訴

程序中所提出的證物與先前程序所提出者並無不同。原告機構在先前的訴訟程序中亦經合法代表。

3. 後續發展

49. 保加利亞穆斯林社群的分裂狀態持續。2000年11月所舉行的社群議會 (community assembly) 之正當性也受到一些宗教領袖的質疑，而地方層級分裂的狀態依舊。宗教委員會於2001年2月表示它不容許位於普羅瓦地夫(Plovdiv)的地方穆斯林領導權，登記成兩個不同的地方會議，各自選出它的領導人，並處於敵對狀態。類似的問題也分別於2000年底與2001年初，在哈斯卡沃(Haskovo)與盧斯(Russe)發生。

50. 2003年12月舉行全國會議選出新的宗教領袖，但選舉的正當性受到訴訟之挑戰。2004年7月索非亞法院(Sofia City Court)指派三人在訴訟進行期間，擔任保加利亞穆斯林社群的臨時代表。

II. 相關內國法與實務見解

51. 1991年憲法相關條文羅列如下：

第13條

- (1) 宗教信仰應享自由。
- (2) 宗教機構應與國家分離。
- (3) 東正教為保加利亞共和國的傳統宗教
- (4) 宗教組織、社群及信仰不得為政治目的服務。

第37條

- (1) 良心自由、思想自由、信仰宗教或無神論之選擇均不得侵犯。國家應致力於維護不同宗派的信徒間，與信徒與非信徒間的寬容與尊重。
- (2) 良心與宗教自由之行使，不得妨礙國家安全、公共秩序、大眾健康、公共道德與他人的自由權利。

52. 憲法法院1992年7月11日第五號判決，就上開條文做出有拘束力的解釋。其中指出國家不得干涉宗教社群與宗教機構的內部組織，宗教社群或機構必須根據其章程與規則自治。僅在有憲法第13條第4項，及第37條第2項情形時，國家方得干預宗教社群的活動。於登記宗教社群或機構時，得一併裁量是否有符

合上述憲法規定而得干預之情事發生。

53. 宗教法自 1949 年生效後，已經多次修訂，於事件當時有關規定如下：

第 6 條

- (1) 經部長會議登記，並認可其章程之教派，為合法的宗教法人。部長會議授權副總理予以登記並認可其章程者亦同。
- (2) 教派活動若有違背法律規定、擾亂公共秩序或道德者，部長會議應附理由撤回對該教派之認可，或授權副總理撤回之。

第 9 條

- (1) 各教派均應有一對國家負責的領導階層。
- (2) 教派應於章程中設立統治與代表機關，並規定選舉、任命各該相關人員的程序……。

第 16 條

- (1) 各教派之全國性統治機關應向隸屬於部長會議的宗教理事會登記，各教派之地

區性統治機關應向各地方政府登記。教派登記時應提出統治機關人員的名冊。

54. 宗教法也規範教派活動，對神職人員有所要求，並賦予宗教理事會廣泛的監督權限。保加利亞憲法法院於 1992 年 7 月 11 日之第五號判決中，認宗教法中若干規定顯然違憲。但憲法法院卻也認為，宣告憲法生效前（1991 年前）所施行的宗教法規定無效，並不屬於它的職責，普通法院對此得逕不予適用。

55. 依部長會議於 1990 年 12 月 6 日所發布之第 125 號命令之修正條文，宗教理事會的職權包含「國家與各教派間的聯繫」，協助中央與地方政府解決涉及宗教事務的問題，並協助宗教組織之教育與出版事項。

56. 根據保加利亞政府於 1994 年公布的地方教區神職人員登記規則(the Regulations on the registration of the local leadership of religious denominations, State Gazette no. 87 of 25 October 1994) 之規定，地區神職領導人員的選

舉必須先獲得全國性領導權的承認，才能夠登記。

57. 在實務上，宗教理事會將1949年的宗教法解釋成：這要求每個宗教都只能形成單一的宗教領導權，不容許同一宗教裡存有平行組織。在本案發生期間，保國的司法實務見解有所變更，從最初認為部長會議與宗教理事會就是否允許某一宗教的領導人員和章程登記，享有不受限制的裁量權（參上述第13段與19段），演變到認為就政府登記新的宗教領導人是否合法的問題，必須審查新的領導人是否是根據該教派登記過的章程指派（參上述第22段與25段，以及最高行政法院下列判決：judgment no. 4816 of 21 September 1999 in case no. 2697/99, judgment no. 2919 of 28 April 2001 in case no. 8194/99 and judgment no. 9184 of 16 October 2003 in case no. 6747/02）。

58. 1949年宗教法於1993年1月1日廢止，新的1993年宗教法同時發生效力。

59. 新法規定宗教得透過司

法程序登記為法人，法院在決定是否准其登記之前，得諮詢宗教理事會的專家證言。

60. 第15條第2項規定單一宗教同時間不得登記成兩個宗教法人。第36條規定，宗教理事會應對未經教派授權而行使代表權者處以罰鍰，宗教法施行法第3項(paragraph 3 of the transitional provisions to the Act)規定，於本法生效之前，從教派中分離、違反該宗教組織向政府申請登記之內規者，不得使用該宗教組織之名義或財產。

61. 2003年2月五十位議員請求憲法法院宣告新宗教法中部分條文為違憲，且違反歐洲人權公約。憲法法院於2003年7月15日宣判。

62. 宗教法第15條第2項與第36條不在聲請標的範圍內，但施行法第3段則在聲請標的之內（參上述第60段）。

63. 憲法法院無法形成多數意見，違憲與合憲意見之票數相同。根據憲法法院的實務，在票

數僵持的情況下，該聲請案視同駁回(dismissed by default)。贊同系爭法律合憲的法官主張，根據法律安定性原則，從教派中分離出來的人員不應再使用該教派的名義；此外，這些分裂出去的人也不能要求分財產，因為這些財產是屬於原先的那個宗教法人的。而主張違憲的法官認為，系爭法律的目的是管制宗教社群與組織內部的事務，侵犯各教派的自主權；此外，主違憲派的法官也指出，系爭規定一旦適用在既存爭議中，就會優惠分裂的宗教社群中的一方，這對維持教派間相互寬容的目標毫無助益，反而背道而馳，已違反人權公約第 9 條之規定。

判 決

I. 違反公約第 9 條之疑義

64. 原告機構主張，主管機關舉辦、操控 1997 年 10 月的大會，以遂行除去甘吉夫、扶植另一陣營領導人的目的，恣意地介入穆斯林社群內部事務。

65. 原告以上的主張，涉及歐洲人權公約第 9 條之規定：

1. 人人均有思想、良心及宗教自由之權利，此權利包括改變其宗教或信仰之自由，即在單獨或公眾場合中，公開或私下地在崇拜、教導、實行及觀摩儀式時，表白其宗教或信仰之自由。
2. 表白宗教或信仰之自由應僅依法律規定，在民主社會中為公共安全之利益，為保護公共秩序、健康或道德或為保護他人權利及自由之必要而受限制。

A. 兩造辯論意旨

1. 原告機構

66. 依原告機構所陳，1992 年哈珊在 SDS 的「協助」下，以非法方式令甘吉夫去職，1997 年 SDS 再度執政，哈珊又憑恃 SDS 之支持，欲重施故技。

67. 原告機構又謂，甘吉夫向來積極尋求雙方陣營的統一，他認為統一對穆斯林社群的福祉相當重要，然而大會代表的選舉過程發生許多不法情事，甘吉夫因此不得不退出大會。政府主張區區幾人退出大會，不會影響會議

的正當性，但政府的主張卻是錯的，因為這些宗教領導人之所以退出，正是因為地方代表的選舉欠缺正當性。

68. 尤有甚者，主管機關的參與之深，已經遠超過協助大會舉行的必要程度，形同欲令甘吉夫去職的運作，地方社群在選舉代表的過程中承受許多壓力，選舉結果受到人為操縱，因為許多選舉在鄉村舉行，而不是依規定在自治都會(independent municipalities)舉辦，至少有三處選舉結果是偽造的。

2. 保加利亞政府

69. 依保加利亞政府所陳，保加利亞穆斯林社群自 1989 年以來的分裂，係肇因於政治上與個人性格上的衝突。1997 年的努力是要彌平這些困境，並統一穆斯林社群。爭議中的雙方已經簽訂協約，同意舉行統一大會，也徵求宗教理事會的協助。理事會的角色向來只是中立地確保雙方所自由簽訂的協約之履行。甘吉夫自己即曾徵求理事會這類的協助，顯然他也認為理事會的參與攸關統一進程的成敗。而雙方組成的

委員會也是自由地決定，地方代表選舉的結果應經市長之確認。

70. 此外，根據保加利亞法院俟後之認定，代表的選舉過程一切正常，高投票率顯示出穆斯林社群統一的意願。

71. 保加利亞政府也強調，本案無關將兩個宗教社群統一於單一的領導權下，而是涉及一個宗教社群有兩個領導權。各該有權機關在 1992 年至 1997 年間做成彼此歧異的決定，包括歐洲人權法院就 *Husan and Chaush v. Bulgaria* 一案之判決，導致穆斯林社群裡的領導權混淆。但是 1997 年與之前的情況有所不同的是，這次國家並未介入社群的內部事務，而是在社群致力於統一的過程中予以協助，蓋促進宗教生活中寬容的氣氛，正是主管機關的憲法義務之一。

72. 保加利亞政府又謂，甘吉夫及五名在其領導下最高神聖會議所派出的聯絡團隊成員，含糊地解釋他們為何退出大會，這給人的印象是，他們只不過不滿代表初選的結果才退出。政府

認為五個人退出大會並不影響全國大會的正當性，主管機關自當接受大會的決議。

B. 本院裁判

1. 公約第 9 條是否適用？

73. 根據本院判決先例，雖然宗教自由主要涉及個人的良心，但它也包含在私下、在公開場合，以及在共享信仰的人們之間，表白個人宗教信仰的自由。參與宗教社群的生活是表白宗教信仰的方式之一，受人權公約第 9 條之保護。基於人權公約第 11 條之規定來解釋公約第九條所保障的宗教自由，其在避免宗教結社受國家不正當的干涉，其中包括宗教社群應得以和平運作，免於國家恣意的介入（參見 *Husan and Chaush v. Bulgaria* [GC], no. 30985/96, § 62, ECHR 2000-XI）。

74. 原告機構是 1995 年 2 月到 1997 年 10 月間，代表、掌理保加利亞穆斯林宗教社群的正式機構。其指稱國家任意介入該社群的組織及領導權，教會或宗教機構本身得代表其信徒行使受公約第 9 條保護之權利（參見 *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France*

[GC], no. 27417/95, § 72, ECHR 2000-VII）。

75. 綜上所述，公約第 9 條之規定得適用於本案。

2. 第 9 條規定之操作

(a) 是否構成[對宗教自由之]干預

76. 根據本院判決先例，在分裂的宗教社群中，政府的措施若對分裂的宗教社群中特定的領導人或團體有所偏袒，或者強迫全部或部分的宗教社群違背其意願，委身在單一的領導權下，將構成對宗教自由的侵害（參見 *Serif v. Greece*, no. 38178/97, §§ 49, 52 and 53, ECHR 1999-IX and *Hasan and Chaush v. Bulgaria*, cited above, § 78）。

77. 本案涉及保加利亞穆斯林社群的領導權於 1997 年 10 月之更替，及其引發的訴訟程序。核心的爭點是，該事件是否肇因於國家不當地施壓？抑或僅是社群自由選擇撤換領導權？

78. 系爭領導權更替是在 1997 年 10 月所召開統一集會中決

定的，該次會議是由敵對的兩陣營所達成之協議，並根據包含原告機構代表在內、由雙方共同設立的委員會所訂定的規則所舉行（參見上述第 31 段-第 33 段）。宗教理事會與地方主管機關敦促雙方陣營統一，積極加入 1997 年 10 月集會的舉辦，並將集會所選出的領導權登記為保加利亞穆斯林社群唯一的代表，藉由這些方式，宗教理事會及地方主管機關參與了雙方統一的過程（參見上述第 28 段-第 30 段，第 34 段與第 37 段）。

79. 保加利亞政府主張，主管機關只是斡旋於相抗衡的雙方間，並協助統一的進程，因為他們負有憲法上的義務確保宗教寬容，以及宗教團體或信徒間的和平共處。

80. 本院同意國家確實有確保宗教寬容與和平的義務，為達使命，國家可能必須介入斡旋。國家中立地協調不同教派的信徒，原則上不會侵害信徒受公約第 9 條所保護的權利，但是國家機關在這個特別棘手的領域裡，必須謹慎行事。

81. 根據本院的觀察，1997 年的統一進程是在 1992 年與 1995 年的事件背景下發生。當時政黨輪替後，國家隨即採取行動撤換宗教領袖，然後承認兩個敵對陣營中的一方（參見上述第 8 段-第 20 段與第 27 段）。一個相當關鍵的事實是，相關法令適用的結果是要求一個宗教的所有信徒，凡是願意參加宗教社群之組織者，都要整合成單一的組織架構，由單一的領導階層來領導，縱令該宗教社群處於分裂狀態，支持其他領導權的人也不可能擁有獨立的組織生活，或控制該社群部分的資產（參見上述第 17 段、第 23 段、第 40 段與第 53 段-第 63 段）。迫於法律規定，宗教領袖除互相競逐當權政府的承認外毫無選擇，每一個宗教領袖都得打算將所有教徒「統一」在他的麾下。

82. 在這樣的背景下，1997 年的新政府號召統一分裂中的穆斯林社群（參見上述第 28 段-第 30 段，第 34 段與第 37 段），即別有含意。

83. 原告機構指稱有些地區

的市長與政治人物過份密切參與1997年10月集會的代表選舉，本院認為這些指控並非無的放矢。

84. 此外，即使宗教理事會的參與，起初可視為在統一集會的準備過程中，中立地居中斡旋，情勢也在理事會無視原告機構退出，堅持繼續推動「統一」時有了變化。甘吉夫暨其所領導的組織應不應該退出，是不容國家置喙的。國家本來大可認知到統一的努力已經失敗，然後表示只要各方願意，國家有意願協助雙方協商。但與之相反地，1997年10月會議所選出的領導者，取得穆斯林社群唯一正當領導權的地位，導致原告機構至少再也無法代表部分的宗教社群，並依該部分社群的意願管理事務與資產（參見上述第31段-第40段）。

85. 本院因此認為，保加利亞相關法律、實務見解與主管機關在1997年10月的行政行為，已違背敵對的雙方陣營其中之一的意願，強迫分裂的宗教社群只能有一個領導權，已干預原告機構受公約第9條所保護的權利。

86. 除非該干預係屬民主社會所必要，且是為達正當目的依法所為，否則將牴觸公約第9條之規定。

(b) 系爭干預是否符合法律？

87. 保加利亞政府係依宗教法第6條與第16條之規定（參上述第53段），決定登記穆斯林社群的領導權更迭。

88. 本院於 *Hasan and Chaush v. Bulgaria* 一案中判決保加利亞政府於1995年至1997年間，對穆斯林社群內部組織的干預並非依法所為，因為政府的行為恣意，它所依據的法令容任行政部門享有甚大的裁量空間，不符合法律明確性與可預測性的要求。

89. 不過本案雖適用與上述案件相同的法令，本院卻發現在本案中，主管機關的行為與前次有顯著不同。在1997年，敵對中的雙方陣營繞過現行穆斯林教派的章程而達成協議，透過該協議自行設立規則，主管機關未援用法令授予的空泛裁量權，而是根據雙方所訂的規則行事（參見上

述第 31 段與第 46 段)。

90. 本院斟酌原告機構認國家干預其內部事務欠缺正當性之指摘，認為在上述的特定情形下，無須審查系爭干預之合法性。

(c) 系爭干預是否有其正當目的？

91. 原告機構指摘主管機關之目的係為令甘吉夫去職，撤換以他為首的領導階層。保加利亞政府則說他們是試圖協助解決穆斯林社群內的衝突、補救國家過去的非法行為所導致的後果。

92. 本院接受主管機關的考量乃是為重建合法秩序，並對 1995 年哈珊及其為首的領導階層遭到任意去職予以補救。由此觀之，干預穆斯林社群的內部組織，原則上係為保障公共秩序以及他人的自由及權利。

(d) 系爭干預是否屬民主社會所必要？

93. 本院重申宗教社群的自主存續，與民主社會中的多元主義不可分離。國家或許必須採取調和各種宗教團體利益的措施，

但在行使其管制權力時，國家仍有義務與各種宗教、教派與信仰，維持中立而無私的關係，其關鍵是維護多元主義與民主的順利運作。民主的主要特徵之一，正是它提供了透過對話解決國家爭議的可能性，即使這些問題相當棘手也不例外 (*Kokkinakis v. Greece*, judgment of 25 May 1993, Series A no. 260-A, p.18, § 33, *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*, no. 45701/99, § 123 ECHR 2001-XII, and *Hasan and Chaush v. Bulgaria*, cited above, § 78)。

94. 在本案中，相關法律規定、實務見解與 1997 年 10 月的行政行為，實已強制分裂的社群只能有一個領導權，這已違背爭議雙方之一的意願 (參見上述第 85 段)。

95. 其結果是國家偏袒爭議雙方中的一方，以致另一方不能自主治理其支持者社群的內部事務與財產 (參見上述第 84 段)。

96. 就國家與宗教社群的關係中特別敏感的部分而言，國家

的確享有廣泛的評斷餘地（參見 *Cha' are Shalom Ve Tsedek v. France*, cited above, § 84）。然而本院重申，民主社會中國家原則上無須致力於確保宗教社群維持或整合在單一的領導權下。在宗教團體發生內部衝突或彼此衝突的情況下，國家的角色不應是藉由壓制多元主義來解決衝突，而是要確保關係緊張的群體能夠彼此容忍。正如前所述及，對分裂宗教社群中某特定宗教領袖有所偏袒的行政行為，或是試圖強迫宗教社群之全部或一部，違反其意願地委身於單一的領導權下，已構成對宗教自由的侵害（參見 *Serif v. Greece*, cited above, §§ 49, 52 and 53, and *Hasan and Chaush v. Bulgaria*, cited above, § 78）。

97. 保加利亞政府並未陳明，本案所欲達成之重建合法性、救濟過去傷害的政府目的，不能藉由強迫分裂社群整合以外的手段達成。從這個角度觀察，1997 年的「整合」過程無法止息宗教社群間的衝突，是一個非常值得注意的現象。

98. 總之，本院認為保加利亞政府已逾越公約第 9 條第 2 項所容許之評斷餘地範圍。

99. 縱上所述，1997 年保加利亞政府對原告機構受公約第 9 條保護之權利之限制，非屬為保護公共秩序或他人之自由及權利、而為民主社會所必要之干預，已抵觸上揭公約之規定。

II. 違反公約第 13 條之疑義

100. 原告機構主張其所發動的司法程序，無法提供有效的救濟管道以對抗行政機關的恣意行為，而且也沒有其他救濟管道可供利用。

101. 本院認為上開主張涉及是否有違反公約第 13 條之情形。公約第 13 條規定：

任何人於本公約所規定之權利及自由受到侵犯時，均有向國內機關請求有效救濟之權利，即使違反公約之行為是由執行公務者所為，亦然。

102. 保加利亞政府主張，各級法院既已就原告機構所提出的訴訟予以審理，則在其主張信徒

受公約第 9 條保護之權利遭到侵害時，便已有有效救濟程序以資對抗。

103. 根據本院判決先例，公約第 13 條保障：在發生有關違反公約之疑義，且該疑義並「非顯無理由」(arguable)時，必須要有國家級(national level)的管道可資救濟。雖然各締約國就如何具體履行第 13 條的義務有其裁量空間(discretion)，但有效救濟管道仍須能由適當的內國機關審理涉及公約的實體爭議，同時它也要能提供合適的救濟方式(relief)，始足當之。公約第 13 條所要求的救濟程序必須在法律上與實際上都是「有效」的，這特別是指此一救濟的運作，不得受到被告國家機關不正當的刻意阻礙或忽視 (*Çakıcı v. Turkey* [GC], no. 23657/94, § 112, ECHR 1999-IV)。

104. 原告機構基於公約第 9 條所提出的訴訟無疑是「非顯無理由」(參上述第 99 段)，因此根據公約第 13 條規定，此一爭議必須有有效的內國救濟程序可資適用。

105. 原告機關有司法救濟程序可循。就原告機構所提出有關國家是否非法恣意地介入穆斯林社群內部組織之爭議，保加利亞最高行政法院已就實質議題予以審究(參見上述第 45 段-第 48 段)。

106. 最高行政法院之所以做成不利於原告機構的判決，是因為它從內國法律體制與實務的角度來審理原告之訴，而這些法律體系與實務正是要求分裂的宗教社群無論是否出於自願，都必須整合在單一的領導權下(參見上述第 46 段、第 48 段、第 53 段-第 57 段與第 81 段)。

107. 然而本院已一再指出，公約第 13 條還不至於要求，所謂有效的救濟途徑是必須能在國家機關中，以違反公約為由挑戰締約國中與本案類似的法律 (*Sunday Times v. the United Kingdom* (no. 2), judgment of 26 November 1991, Series A no. 217, § 61; *Kudła v. Poland* [GC], no. 30210/96, § 151, ECHR 2000 XI, and *Connors v. the United Kingdom*, no. 66746/01, § 109, 27 May 2004)。

108. 原告機構之訴基本上涉及相關法律體系背後的原則之一，因此不能認為公約第 13 條要求提供能夠挑戰這個法律體系的救濟途徑。

109. 因此並無違背公約第 13 條規定之情事。

III. 違反公約第 6 條、第 14 條之疑義

110. 原告機關主張 1998 至 2000 年間，於最高行政法院所進行的訴訟程序有數個分別違反公約第 6 條之處，原告也主張這些事件顯示保加利亞行政機關優惠穆斯林社群爭端之一方領導權，已違反公約第 14 條之規定。

111. 與此一爭點相關之規定援引如下：

第 6 條第 1 項：「在決定民事權利及義務…時，人人享有…受到…公正法庭之公平…審判之權利，…」

第 14 條：「本公約所規定之權利及自由之享有，應確保不因任何因素，例如性別、種族、膚色、語言、宗教、政治或其他意見、原國族或社會出身，與國內少數族群之隸屬關係、財產、出生或其他身分，而受到歧視。」

112. 基於本院以上關於違反公約第 9 條及第 13 條疑義的判斷，本院認為已無必要再就同樣的爭議，另行審理是否有違反第 6 條及第 14 條之規定。

（第 113 段-第 120 段，法院適用公約第 41 條之規定決定損害賠償數額，略）

【附錄：判決簡表】

申訟編號	no. 39023/97
重要程度	1
訴訟代理人	MARGARITOVA-VUTCHKOVA S.
被告國	保加利亞

申訴日期	1997 年 9 月 9 日
裁判日期	2004 年 12 月 16 日
裁判結果	違反公約第 9 條，與公約第 13 條規定無違；無庸審理是否有違公約第 6 條與第 14 條之規定（損害賠償與訴訟費用部分略）
相關公約條文	第 9 條
不同意見	無
系爭內國法律	1949 年保加利亞宗教法，第 6 條、第 9 條、第 16 條
本院判決先例	<i>Çakici v. Turkey</i> [GC], no. 23657/94, § 112, ECHR 1999-IV ; <i>Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France</i> [GC], no. 27417/95, § 72 and § 84, ECHR 2000-VII ; <i>Comingersoll S.A. v. Portugal</i> [GC], no 35382/97, ECHR 2000-IV, § 35 ; <i>Connors v. the United Kingdom</i> , no. 66746/01, § 109, 27 May 2004 ; <i>Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey</i> [GC], no. 23885/94, § 57, ECHR 1999-VIII ; <i>Hasan and Chaush v. Bulgaria</i> [GC], no. 30985/96, §§ 62, 78 and 86, ECHR 2000-XI; <i>Kokkinakis v. Greece</i> , judgment of 25 May 1993, Series A no. 260-A, p.18, § 33 ; <i>Kudla v. Poland</i> [GC], no. 30210/96, § 151, ECHR 2000-XI ; <i>Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova</i> , no. 45701/99, § 123 and § 146, ECHR 2001-XII ; <i>Serif v. Greece</i> , no. 38178/97, §§ 49, 52 and 53, ECHR 1999-IX ; <i>Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria</i> , nos. 29221/95 and 29225/95, § 121, ECHR 2001-IX ; <i>Sunday Times v. the United Kingdom (no. 2)</i> , judgment of 26 November 1991, Series A no. 217, § 61
關鍵字	有效救濟、宗教自由、干預、民主社會所必要、維護公共秩序、保護他人自由及權利