

Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary

（公設辯護律師相關資訊公開申請案）

歐洲人權法院大法庭於 2016/11/08 之裁判*

案號：18030/11

涂予尹** 節譯

判決要旨

1. 有關公設辯護體系的調查主題，與公正審判權利的議題密切相關；而公正審判的權利在匈牙利法中，是一項基本權利，對於公約而言，也有至高的重要性。法院並指出聲請人非政府組織希望探索的是，反覆任命相同律師的模式，是否表現出公設辯護體系功能不彰的理論。

2. 縱然聲請人非政府組織所申請提供的資訊獲准，前經任命之辯護律師的隱私權也不會因此受到負面影響，因為即使所申請提供的資訊確實涉及個人資料，但並不涉及公共領域以外的資訊。

3. 被告政府的主張不足以顯示其為聲請人所不服的干預措施，乃「民主社會所必要」，並主張雖然相對人國家享有評斷餘地，但是，在聲請人所不服的措施（即拒絕提供前經任命辯護律師的姓名及其在特定管轄權下被任命為辯護人的次數），以及其所追尋的合法目的之間，並無任何比例原則下的合理關聯性

* 裁判來源：官方英文版

** 國立臺灣大學法學博士，淡江大學公共行政學系助理教授

可言。

涉及公約權利

表意自由（人權公約第 10 條）

事 實

10.-30. 聲請人赫爾辛基匈牙利人協會（Magyar Helsinki Bizottság (Hungarian Helsinki Committee)），是一個設在布達佩斯的非政府組織。該協會在監督匈牙利國際人權的執行情況及其相關倡議活動方面，相當活躍。為了從事公設辯護人所提供的辯護品質調查，該組織向許多警察部門請求提供其在 2008 年所選用的公設辯護人姓名，以及每位律師被任命為公設辯護人的次數。該組織依 1992 年資料法（the 1992 Data Act），主張其所申請的資料構成公共資訊。

2009 年，該組織對兩個拒絕資訊申請的警察部門提起訴訟。一審判決肯認該組織的主張，但其後該主張遭到上訴審法院駁回。上訴審法院認定公設辯護人所執行的工作不具公共利益性質，因此不能適用資料法之規定，請求釋出該等公設辯護人相關的資訊。2010 年，上訴審判決的見解亦為最高法院所維持。最高法院認定，雖然由辯護律師所執行之受辯護的憲法上權利，乃是國家的任務，公設辯護人所從事的活動則具有「私」的性質，因而其姓名並不構成公共資訊。

相關內國法律及國際法與比較法規定

31.-64. 匈牙利憲法第 59 條(1) 及第 61 條(1) 分別規定：「在匈牙利共和國，每個人皆享有名譽權、家宅隱私權，以及關於私人事務與個人資料秘密的保護。」；「在匈牙利共和國，每個人皆

享有自由表達其意見，以及近用與發送公共利益資訊的權利。」。

聯合國世界人權宣言第 19 條規定：「任何人皆享有意見與表達自由的權利；這項權利包括不受干涉抱持某項意見，以及透過任何媒體、不論領土界限尋求、接收與發送資訊與想法的自由在內。」。

聯合國公民與政治權利公約第 19 條第 1 段至第 3 段分別規定：「1. 任何人皆應享有不受任何干涉抱持某項意見的權利。」；「2. 任何人皆應享有表意自由的權利，這項權利應包括尋求、接收與發送任何種類資訊與想法的自由在內，不受領土界限影響，亦不論其為口頭、書寫或印刷，亦不論其係以藝術的形式，抑或透過任何其所選擇的其他媒體。」；「3. 本條第 2 段所定權利的行使，附載著特別的責任。因此其可能從屬於某種限制，但這些限制僅能在符合下列情事、法律有明文規定且具有必要性的前提下，方能正當化：(a) 基於尊重其他人的權利或名譽；(b) 為保護國家安全或公共秩序，抑或基於公共健康或道德的理由。」。

歐盟基本權利憲章第 11 條第 1 段及第 42 條則有下列規定：「任何人皆享有表意自由的權利。這項權利應包括抱持意見以及不受任何公權力機關干涉、不受領土界限約制接收與發送資訊與想法的自由。」；「聯盟內任何公民，以及任何居住於會員國的自然人或於會員國內登記有事務所的法人，皆享有近用聯盟機構、組織、辦公室或機關（所管有）文件的權利，不論其載體為何。」。

歐洲議會及歐洲理事會 2001 年 5 月 30 日所發布有關歐洲議會、理事會及委員會文件公開近用的管制規則 (EC) No. 1049/2001 第 9 條規定：「會員國應就豁免或免除於本章、第 4 章及第 6 章關於處理專為新聞目的或藝術、文學表現目的的個人資料，僅限於

其乃為與關於表意自由的規定，就隱私權作出讓步所必要方能使用進行規定。」。

理 由

65. 聲請人主張：主管機關拒絕其取得向某些警察機關申請的資訊，代表主管機關違反其受公約第 10 條保障之權利。公約第 10 條之規定內容如下：

「1. 任何人均享有表意自由的權利。這項權利應包括主張意見，以及不受公權力機關干擾其接收與發送資訊與想法的自由，不論是否在國土邊界皆應如此。但本條規定並未禁止各國要求人民於從事廣播、電視或電影事業前，應先取得執照。

2. 上述自由權的行使，既然帶有責任意涵，即得受法律所規定的方式、要件、限制或懲罰的約束；並受在民主社會中為了國家安全、領土完整或公共安全的利益，為防止秩序違反或犯罪、保護健康或道德，為維護他人的名譽或權利，為了防止洩漏秘密收到的資訊，或為維護司法的權威與公正性所必要的約束。」

66. 被告政府爭執上述主張。

A. 被告政府關於公約條文適用合理性之初步反對主張

1. 兩造當事人提交於大法庭的內容

67. 政府爭執公約第 10 條規定於聲請人主張的適用性，並要求法院以其與公約條文的事物本質不相容為由，宣告其無從適用。依據被告政府的觀點，公約第 10 條僅涵括收取與發送資訊的自由；相對於世界人權宣言第 19 條及公民與政治權利國際公約第 19 條的規定，任何有關搜尋資訊之自由的想法，在第 10 條的起草程序中即已遭有意忽略。

68. 聲請人主張，根據法院判決先例的觀點，第 10 條可適用於目前系爭個案的情節。根據聲請人的觀點，除非資訊的近用包括在收取發送資訊以及言論自由的權利中，否則國家將可輕易地透過拒絕近用涉及公共利益事務重要資料的方式，架空這些權利。近用資訊乃是行使表意自由權利的必要條件，正如同倘若不能近用法院，則（接受）公平審判的權利將毫無意義一般（參見 *Gold v. the United Kingdom*, 21 February 1975, § 35, Series A no. 18）。聲請人主張近用資訊乃是表意自由權利所固有，畢竟拒絕取用資料有礙於該項自由的實現。

69. 參加訴訟的英國政府主張公約第 10 條不適用於目前系爭個案的情節。英國政府要求法院將 *Leander v. Sweden* 案（26 March 1987, Series A no. 116）之後的準備工作文件及判決先例均納入考量。

70. 「媒體訴訟防禦倡議」（Media Legal Defense Initiative）、「資訊自由倡議行動」（the Campaign for Freedom of Information）、「第 19 條資訊自由運動」（Article 19）、「近用資訊計畫」（the Access to Information Programme）與「匈牙利人公民自由聯盟」（the Hungarian Civil Liberties Union）所採的觀點是：表意自由的權利，包括近用資訊的權利。此一觀點將使第 10 條能適用於目前系爭個案中。

2. 法院的評估

71. 目前系爭個案中所強調的核心問題在於：公約第 10 條是否可解釋為包括保障聲請人近用公權力機關所掌握資訊的權利。本法院因此被要求判斷的是：拒絕聲請人相關資訊的要求，在本案的情節之下，是否構成對於其依第 10 條規定受保障之接收與發送資訊之權利的妨礙。

聲請人的主張是否屬於公約第 10 條適用範圍內的問題，因此與主張的論點密不可分。有鑑於此，本法院認為，被告政府的反對主張應與本聲請之實質爭點互相結合。

72. 法院進一步認為，就公約第 35 條第三項 (a) 款的意義而言，本聲請並非明顯欠缺根據，而且並無其他理由足以判定其不應受理。因此，應該宣告本聲請予以受理。

B. 實質問題

1. 當事人雙方向大法庭提出之主張

(a) 被告政府之主張

73. 被告政府主張本案不適用公約第 10 條之規定，理由是在 *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary* 案 (no. 37374/05, § 14, April 2009, 以下稱 *Társaság* 案) 此一判決中，對於本案的適用而言，不具有決定性。在該案中，在被告政府並未提出反對意見的情形下，法院並未被要求去檢驗第 10 條是否應予以適用。被告政府並且表示：其在 *Társaság* 案關於第 10 條適用性的讓步，乃是完全以內國法的考量為基礎，不能認為乃是將公約擴張到其未曾想要涵蓋領域的基礎。

74. 被告政府進一步指出：部長委員會針對近用官方文件的權利，已經通過獨立的特定公約規定，因此，其指出第 10 條的起草者未曾想要將「人權與基本自由公約」中，有關自公權力機關取得資訊的權利，包括在內。

75. 「締約國已在其內國法中，確立了取得資訊的權利」此一單純事實，並未正當化此一相同權利被解釋為受公約第 10 條保障的主張。畢竟，國家在其內國法體系中，對於人權保護可採行較公約所要求者為高的水準。

76. 取得資訊的權利，是以提升透明度及良善治理為目標的自主性權利。根據被告政府的觀點，不論是基於「活生生的真實工具」（living instrument）的取徑，抑或是各國在其個別內國法體系內施行各該資訊自由法所呈現出來的歐洲共識，都不足以作為將這項權利解讀成以公約第 10 條規定為基礎的理據。

77. 根據被告政府的主張，並無任何公共論辯因為被請求之系爭個人資料未被揭露而受到阻礙，畢竟，聲請人要求提供的資訊，不論對其就某項涉及公共利益的議題表示意見，抑或就公設辯護人任命系統的效率良窳獲致結論而言，均非必要。

78. 倘若法院認定第 10 條在目前系爭案件中有所適用，被告政府則進而主張其對於聲請人表意自由權利的干涉，無論如何均能在公約第 10 條第 2 項的規定下予以正當化。

79. 政府外部的辯護人姓名構成個人資料，而且此種資料只能在法律授權下予以揭露。被告政府支持最高法院的論點，認為不論是依任命辯護人的執法主管機關名義，抑或是以其自己的名義，辯護人均未行使公權力，因而不能被認定為是資料法（Data Act）第 19 (4) 條規定中所界定的「其他執行公共任務之人」。被告政府也指出，由最高法院就本案所提出的解釋適用結果，在內閣資料保護委員所建議的觀點下，是具有可預見性的，而且這項解釋向來於所有後續類似案件，均有一致適用結果。

80. 因此，根據被告政府的觀點，授權揭露公設辯護人任命的相關資訊，並無法律基礎可言。換句話說，拒絕就被請求公開的資訊公開於眾，是依據法律規定作成的決定。

81. 被告政府認為：對於聲請人要求公開的資訊設下限制，是

為了追求保護他人權利此一正當目的。不論是否涉及個人名譽，保護個人資料本身即構成正當目的，而系爭限制措施在公約第 10 條的意義範圍內，亦將其認定為屬於保護他人名譽所必要，畢竟，本案中非政府組織聲請人所執行的研究，對於政府外部辯護人的執業活動而言，是非常重要的。

82. 就比例原則的問題而言，被告政府強調，即使法院認為國家關於便利表現自由的行使部分，負有積極義務，國家就允許取得聲請人所請求的資訊而言，亦享有寬廣的評斷餘地。此一評斷餘地只能在聲請人基於事實主張其取得資訊乃具有極重要利益時，才受到限制，用以抗衡有關行使公權力所涉之民事或刑事責任主張。而且，在聲請人欠缺其他替代手段以獲取系爭資訊時，此一評斷餘地也受到限制。

83. 再者，當揭露資訊無從在迫切社會需求此一目的下予以正當化時，國家亦無發送包含個人資料在內資訊的義務。任何公約第 10 條下的積極義務，都應該在基於主管機關尊重並確保其他人能享受依公約所賦予權利的前提下，予以理解，並且在私人權益與公共利益，以及各類互相競逐的私人權益間求取平衡——在目前系爭個案中，應求取平衡的是聲請人依公約第 10 條規定接收資訊的權利，以及辯護人依第 8 條規定享有關於尊重私人生活的權利。此外，對於公設辯護人受第 8 條保障之權利施以任何限制時，應該予以限縮的理解。相對地，對於聲請人所主張之關於「其他行使公共責任之人」此一文字表達的解釋，對於個人資料保護的權利而言，將製造出一個非常模糊的例外，而此一例外無從自公約第 8 條的規定予以正當化。

84. 更進一步而言，本案非政府組織聲請人曾有獲取系爭必要資訊之替代手段，而無需堅持揭露系爭個人資料。聲請人可以請

求匿名的統計資料，或訴諸其他手段取得系爭資訊，例如透過聯絡國家警察總局，以評估關於任命法律扶助辯護人任命的警察實務運作等等。

85. 被告政府主張：媒體及非政府組織不應獲得相同程度的保障，畢竟前者受限於其專門職業規範，而後者則無法就其主張的正確性負擔法律責任。無論如何，被告政府表達的是，對於本案非政府組織聲請人是否扮演了公共守門人的角色，或者聲請人是否具有其他別有用心動機，有所懷疑。畢竟，本案非政府組織聲請人是個擁有律師網絡、同時也對刑事案件提供法律扶助的協會，因此其乃是系爭受政府任命之外部辯護人的潛在競爭者。

(b) 非政府組織聲請人之主張

86. 本案非政府組織聲請人請求大法庭確認公約第 10 條是否適用於本案。聲請人主張公約雖然使用「接收」(receive) 及「發送」(impart) 等特定詞彙，但是，第 10 條也涵括了取得資訊 (seek information) 的權利，其第一次受到法院肯認，是在 *Dammann v. Switzerland* 此一判決中 (no. 77551/01, § 52, 25 April 2006)。聲請人並且援用法院在 *druženi Jihočeské Matky v. the Czech Republic* ((dec.), no. 19101/03, 10 July 2006), *Társaság* (cited above), *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia* (no. 48135/06, 25 June 2013), 及 *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung v. Austria* (no. 39534/07, 28 November 2013, 以下稱為 *Österreichische Vereinigung* 案) 等案所建立的判決先例，以證明法院曾經與其先前在 *Leander* 案 (案號承前所引) 及 *Gaskin v. the United Kingdom* 案 (7 July 1989, § 57, Series A no. 160) 中所援用的判決先例有所歧異，而且已經清楚地採取了「近用由公權力幾關所掌握之資訊的權利，屬於公約第 10 條的射程範圍內」的立場。

87. 聲請人的組織進一步主張：其所採取的取徑，已屬國際法文件及判決先例所支持，例如公民政治權利國際公約第 19 條及人權委員會第 34 號一般性意見等，足以顯示取得資訊的權利構成表意自由的重要部分，已屬廣為接受之主張。

88. 在 *In Guerra and Others v. Italy* and *Roche v. the United Kingdom* 此一判決中，法院曾經指出，不能將接收資訊的自由，理解為課予公約締約國關於蒐集及散發其自己提案的積極義務（參見 *Guerra and Others v. Italy*, 19 February 1998, § 53, Reports of Judgments and Decisions 1998-I; and *Roche v. the United Kingdom* [GC], no. 32555/96, § 172, ECHR 2005-X）。

89. 然而，在目前系爭個案中，聲請人要求提供的資料，已屬主管機關隨時可得之狀態。這可從有 17 個警察部門已經提供了系爭申請資料，而且未有任何遲延的事實獲得證明，亦即顯然不需以不成比例的努力，方能獲取系爭資料。

90. 聲請人主張，公約應是「有生命的活文件（living instrument）」，也就是其解釋適用應衡酌當前情況，並且將社會學、技術、科學等面向的改變，以及人權領域演化中的標準，都納入考量。

91. 依據聲請人的主張，拒絕其取得相關資訊，應該屬於被告國家未能遵守其禁止在欠缺正當事由的情況下，干預公約第 10 條所保障之權利此一義務的議題。拒絕聲請人取得其所要求的資訊，內國主管機關即是阻止聲請人行使其基本自由，形成對公約第 10 條所保障權利不具正當化基礎的干預。

92. 被告政府干預聲請人受公約第 10 條保障之權利，並未遵

守相關內國法律條文，特別是資料法的規定。聲請人已根據資料法第 19 (4) 條之規定，要求取得系爭資訊，而該規定則規定系爭資料基於公共利益必須揭露。依據資料法的用詞，與「其他人履行其公共責任」有關的個人資料，即構成基於公共利益必須揭露的資訊，此等資訊在相同條件下，屬於有關公共利益的資訊。當資料申請人之請求涉及履行公共責任者的個人資料，而這些資料和其公共責任之履行間有關時，則不該以個人資料保護為理由，駁回要求提供資訊的申請。

93. 聲請人指出，內國程序的主要問題在於：政府外部的辯護人，是否屬於「其他履行公共責任之人」。內國法並未就「公共責任」此一用語，予以定義。被告政府的解釋立場，也就是只有被賦予獨立權力及權限者，方構成履行公共責任之人的解釋，無法經得起考驗。聲請人主張，辯護人在刑事訴訟的程序中履行公共責任，而且其活動本質並非私人屬性。尤有甚者，政府外部辯護人的費用及支出，乃是以公共基金支付，而且其活動受國家監督。聲請人也以法院在 *Artico v. Italy* (13 May 1980, Series A no. 37), *Kamasinski v. Austria* (19 December 1989, Series A no. 168), 及 *Czekalla v. Portugal* (no. 38830/97, ECHR 2002-VIII) 等案中所建立的判決先例為基礎，主張從前述各判決先例中可以得知，在特定情況下，國家對於政府外部辯護人系統的某些缺點，是應該負責的。最後，當法院判決公開時，政府外部辯護人的姓名並非匿名處理，而且，有些警察部門與法院，也已經認定聲請人具有取得其所申請資訊的權利。

94. 聲請人之結論為：內國主管機關錯誤認定辯護人並未行使公共責任，而其任命與活動構成個人資料。此一考量導致聲請人所主張之干預，失卻內國法律基礎。

95. 至於在系爭措施的比例性部分，聲請人主張其所申請的資訊，屬於公共利益議題。聲請人申請系爭資料，是以提供攸關任命政府外部辯護人體系的公共論辯所需背景資料為目標，特別是任命政府外部辯護人的分配，是否獨惠於特定辯護人，導致對被告不適當的法律代理現象產生。有關申請取得特定資訊的研究，乃以公約第 6 條所保障的「獲得有效辯護權利」能否實現之以事實為基礎的公共論辯為目的。特別是獲得法律扶助的權利被認為是正義的基石，而從其他警察部門所獲得的資料，也證明確實具有結構上欠缺效率的狀況，值得進一步深究。然而，這些研究卻因內國主管機關拒絕提供系爭資訊而遭到妨礙。因此，由於嘗試獲取資訊，本質上即屬公共利益議題，聲請人相當於公共守門人角色所從事的活動，值得以高標準的保護予以確保，並且與媒體所享之保障相近。

96. 依據聲請人的主張，由於有兩個警察部門在其各自管轄權範圍內，就辯護人任命資訊是居於有效的資訊獨佔地位，因此，聲請人請求提供的資訊，因此無法取得。所以，拒絕提供聲請人請求提供的資訊，已經構成審查權力的行使。

97. 本案非政府組織聲請人進一步指出，其近用資訊之權利所受到的限制，並非保護辯護人私生活應受尊重權利所必要。其所申請的資訊，與系爭辯護人的私領域無關，而是僅限於系爭辯護人公共責任的資訊。這些資訊和其擔任辯護人角色的實際作業無關，而是僅限於其任命程序。因此，根據聲請人的觀點，內國主管機關未能在聲請人受公約第 10 條保障的權利，與辯護人受公約第 8 條所保障的權利間，求取適當的平衡。

98. 聲請人要求法院認定，被告政府對於其接受資訊的權利之干預，非屬公約第 10 條第 2 段所規定之民主社會所必要的意義範

圍內。

(c) 第三方之主張

(i) 英國政府之主張

99. 依據 1969 年維也納公約第 31 條第 1 項的規定，英國政府主張締約國所使用的文字，其一般性意義應該是解釋公約的主要工具。根據英國政府的觀點，歐洲人權公約第 10 條的清楚目標，在於對國家機關課予負面義務，其誠命即是不得干預溝通的權利。對於締約國提供取得資訊的積極義務，則非第 10 條第 1 項所使用的文字所及範圍。此一主張可由公約起草時的準備文件所確認，畢竟「取得」或「尋求」(seek) 資訊的權利，最終是刻意從第 10 條的文本中明白略去不用。

100. 將公約第 10 條解釋為包括資訊自由的權利，將形同在欠缺正式共識的情況下，建構起一套「歐洲的資訊法律自由」。在從事干預的政府之理解下，針對國家所持有的資訊，是否應有近用機會，並無任何歐洲共識可言，此一結論從歐洲官方文書近用公約大會僅獲得七個會員國批准的事實，即可得知。

101. 英國政府也引用法院 *Leander* 案的判決。在該判決中，法院認為公約第 10 條並未「賦予個人取得包括其個人職位資訊在內的登錄資料之權利，也並未課予政府發送這些資料給個人的義務」(參見前引之 *Leander*, § 74)。此一判決後續為法院在 *Guerra and Others* 案中所確認；該案系爭資訊本身性質並非私人或個人性質(參見前引之 *Guerra and Others*, §§ 53-54)，並且也在 *Roche* 案(如前所引, §§ 172-73)中獲得大法庭的確認。最後，在 *Gillberg* 案中，法院再次肯定了關於接收與發送資訊的權利，基本上禁止政府限制個人接收其他人希望或者也許樂於發送給他的資訊(參見 *Gillberg v. Sweden* [GC], no. 41723/06, § 83, 3 April 2012)。

102. 參加訴訟的英國政府也主張，在近期的 *Kenedi v. Hungary* (no. 31475/05, 26 May 2009), *Gillberg* (如上所引), *Roșianu v. Romania* (no. 27329/06, 24 June 2014), *Shapovalov v. Ukraine* (no. 45835/05, 31 July 2012), *Youth Initiative for Human Rights* (如上所引), 與 *Guseva v. Bulgaria* (no. 6987/07, 17 February 2015) 等案中，法院已確認聲請人在公約第 10 條下，透過內國法院的命令，具有近用資訊的權利。在參加訴訟的英國政府觀點下，內國法院命令的未予執行，可以更自然地在第 6 條的脈絡下予以考量。依據參加訴訟的英國政府之主張，*Társaság, Sdruženi Jihočeské Matky* 與 *Österreichische Vereinigung* (均如上所引) 等案，皆無法基於內國法的資訊權利基礎，提供充分的解釋。英國政府認為，這些判決對於何以忽略判決先例既有的界線，未能提供具有說服力的基礎。因此，大法庭應該認定公約第 10 條無適用餘地，而且本案並未對於聲請人表意自由的權利構成任何違反。

103. 在審理程序中，參加訴訟的英國政府主張，在先前的案件中，法院已經認定應該更新其判決先例的必要性，便是為了確保其反映出當代的社會態度。然而，就資訊自由的案件而言，卻無此一需求可言。倘若法院確認了取得國家所掌管之資訊的權利，將會遠遠超出公約的正當解釋範圍，並且構成法院的立法行為。

(ii) 「媒體訴訟防禦倡議」(*Media Legal Defence Initiative*)、「第 19 條資訊自由運動」(*the Campaign for Freedom of Information, ARTICLE 19*)，以及「近用資訊計畫與匈牙利人公民自由聯盟」(*the Access to Information Programme and the Hungarian Civil Liberties Union*) 等參加人的主張

104. 參加人共同提出四項論據，包括：公約第 10 條本身的文本、作為其基礎的表意自由原則、法院演進中的判決先例，以及比較性素材，藉以主張表意自由的權利包括取得公共組織所掌管之資訊的權利。

105. 根據參加人的意見，公約第 10 條所使用的文字，足以明確支持取得資訊的權利落在公約第 10 條適用範圍內此一結論。畢竟，發送資訊的權利及接收資訊的權利，乃是兩項獨特的權利。自國家處取得資訊，乃是希望能夠接收資訊的一項意見表達。

106. 自賦予資訊近用權利的觀點理解表意自由，也與構成表意自由權利保護的一般性原則相符。言論自由乃是發現「真實」不可或缺的部分。倘若個人不能近用國家所掌管的潛在相關資訊，其將無法獲致真實的觀點。甚且，表意自由對於允許民主的知情參與而言，具有本質上的重要性，而近用國家所掌管之資訊則可以確保此種參與。再者，對言論自由的限制，傷害了公共的信任。最後，表意自由已經法院肯認為自我實現的面向之一。如果不能近用資訊，公民將更不可能以自己的語彙接收或傳送資訊及想法。

107. 至於在法院的判決先例方面，參加人理解，近用資訊的權利並未為法院早期的判決先例所確認。然而，其主張公約在過去是被當成「有生命的活文件」，而且，與持續的國際潮流中清楚且毫無爭議的證據相較之下，法院過去至今針對歐洲就此而言欠缺共同論理取徑此一事實，則認為重要性較低（參見 *Rantsev v. Cyprus and Russia*, no. 25965/04, § 277, ECHR 2010（摘要））。大法庭不能僅依制定者數十年前所表現的意圖，當成解釋公約的依據；畢竟，在公約制定當時，當今的締約國中只有少數是歐洲理事會的會員國，因此，他們認為大法庭並無義務遵守其截至目前

為止的裁判。但是，應針對當今狀況，將公約當成有生命的活文件，藉以解釋公約規定。

108. 參加人也強調在 *Leander, Gaskin, Guerra and Others* 及 *Roche* 等案中（均如上所引），法院已經透過公約第 8 條的解釋，引伸出近用資訊的權利，其間並未含有任何文本基礎，足以主張此一權利。

109. 近期判決先例中所出現的近用資訊權利，已為法院清楚地確認為屬於公約第 10 條的適用範圍之內。近用資訊的權利有助於意見、想法的自由交換，以及公共事務之管理效率。資訊的彙集乃是新聞專業的重要部分，國家負有不阻礙資訊流通的義務。公權力機關掌管的資訊，應設法使其可資近用，此乃一般性公共利益。發揮有助於公共論辯的守門人功能，並不限於專業媒體工作者方能主張，而是應涵蓋非政府組織、研究者以及個人運動者。近用資訊的權利，並不限於享有對聲請人有利的內國法院判決，亦即不限於內國公權力機關不能或不願提供、但是內國法院仍要求其提供資訊的內國判決。

110. 參加人也主張公約層級的權利不應限於特定範疇者方能主張；特定請求權人所扮演的公共守門人角色，更適於在取得正當化基礎的階段予以考慮。

111. 在內國立法規定近用資訊權利的情況下，參加人認為該等權利應該在符合公約第 10 條規定的方式下予以落實，亦即公約第 10 條應該包括近用資訊的權利在內。

112. 參加人理解，拒絕資訊的近用，構成公約第 10 條下的干預，而非國家未能踐履依公約第 2、6、8 條所規定的任何積極義

務。

113. 關於在保護私生活及表意自由等互相競逐的利益間求取平衡點，參加人主張以公共利益為理由而限制表意自由的空間，十分有限。而且，保護個人資料的權利並非絕對，而是應該在連結其社會功能的脈絡下予以考量。

(iii) 「公平審判」之主張

114. 「公平審判」這個參加人主張：對於警察機關任命法律扶助律師，以守門人的角色進行嚴密審查，對於確保公平審判權利的實現而言，具有本質上的重要性。上述任命的作成，具有重要公共利益，並可作為訴求依公約第 10 條提供最強保護的基礎。

115. 法律扶助的權利，經聯合國刑事司法體系近用法律扶助原則與方針（United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems），以及有關刑事訴訟程序近用律師權利的 2013/48/EU 指令，確認為是正義的基石。關於警察所任命之律師的獨立性如何，許多組織均有所關切，包括法院在 *Martin v. Estonia* (no. 35985/09, 30 May 2013) 的判決中、聯合國（「對於刑事程序中法律扶助的早期近用：政策制定者及實務工作者的手冊」），以及發表於 2012 年關於「歐盟法律扶助的實務運作」的研究等，均包括在內。基於這個理由，就警察任命法律扶助律師予以外部嚴格審查，乃是確保公約第 6 條之下公平審判權利的重要保證。

116. 在追求公設辯護人受公約第 8 條保護的隱私權利益，以及非政府組織嚴格審查公約第 10 條法律扶助體系運作之利益，兩者互相競逐平衡的過程中，分辨律師作為公共正義體系代理人的角色，以及當事人—律師間保密關係，兩者間的差異，是重要的

事情。公設辯護人名單能廣泛為公眾所取得，因此顯示出提供法律扶助的律師們，某程度上已經拋棄其隱私權。尤有甚者，有關任命資訊的公開，並不會凌駕於當事人—律師間的保密關係。倘若一個國家的公權力機關將資訊歸類為私益而非公益資訊，則其必須參酌第 10 條所保障的相對利益，方能正當化其決定。倘若欠缺這樣的權衡，國家公權力機關不能被認為已在系爭案件中所涉之相關利益間，求取適當的平衡。倘若已經進行此一權衡，國家機關應該就會贊成將律師任命資訊予以揭露，畢竟，資訊的近用確保了外部監督，而且因此確保了公約第 6 條的遵守，這是遠比保護律師身分及其商業活動來得更重要的利益。

2. 法院的評估

(a) 公約第 10 條的適用及干預的存在

117. 本案所產生的第一個問題是：非政府組織聲請人所主張者，是否落於公約第 10 條的適用範圍之內。法院指出，本條第 1 項規定「表意自由的權利...應包括主張意見及不受公權力主管機關干預其接受與發送資訊或想法的自由在內」，和其他國際性文件相當的條文（參見前揭第 36-37、60 及 63 項及以下第 146-147 項）有所不同，該項並未明定其包括近用資訊的自由在內。為了判斷國家公權力機關受到抨擊之拒絕聲請人組織申請近用資訊的決定，是否構成對其受第 10 條保障之權利的干預，法院必須開始就這項條文進行更為一般性的分析，以建立起此一條文是否、及在何等範圍內包括了如本案非政府組織聲請人及非政府的第三方參加人所主張者般，可以近用政府所掌管之資訊的權利，雖然，這項權利主張遭到被告及參加人第三方政府所駁斥。

(i) 關於公約解釋之初步評論

118. 法院曾經強調：作為一項國際條約，公約必須在 1969 年 5 月 23 日關於「條約法」的維也納公約第 31 至 33 條的解釋規則

觀點下，予以解釋（參見前引之 *Golder*, § 29; *Lithgow and Others v. the United Kingdom*, 8 July 1986, §§ 114 and 117, Series A no. 102; *Johnston and Others v. Ireland*, 18 December 1986, §§ 51 et seq., Series A no. 112; and *Witold Litwa v. Poland*, no. 26629/95, §§ 57-59, ECHR 2000-III）。

119. 因此，依據維也納公約的規定，法院必須確認各文字在其脈絡下的一般性意義，並以其所來由條文之對象及目的為解釋角度（參見前引之 *Johnston and Others*, § 51, 及上述第 35 段所引述維也納公約第 31 條第 1 項）。

120. 本案也必須考量的事實，是系爭條文的脈絡，乃是有效保護個人權利的條約，以及考量公約必須整體理解，並且各條文內部之間一致與和諧的方式予以解釋之事實（參見 *Stec and Others v. the United Kingdom (dec.)* [GC], nos. 65731/01 and 65900/01, §§ 47-48, ECHR 2005-X, 以及前引之 *Rantsev*, § 274）。

121. 法院強調，公約的對象及目的，就其作為一項保障人權的工具而言，應要求其條文的解釋及適用，必須使權利務實且有效，而非理論或虛幻（參見 *Soering v. the United Kingdom*, 7 July 1989, § 87, Series A no. 161）。

122. 再者，公約所涵括的內容，不僅是締約國間互惠的約定而已（參見 *Mamatkulov and Askarov v. Turkey* [GC], nos. 46827/99 and 46951/99, § 100, ECHR 2005-I, 以及 *Ireland v. the United Kingdom*, 18 January 1978, § 239, Series A no. 25）。

123. 本案也必須考慮適用於各締約方之間的國際法上有關之所有規則與原則（參見 *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v.*

Switzerland [GC], no. 5809/08, § 134, 21 June 2016); 公約不能在真空狀態下進行解釋，而且應該儘可能以與其他構成國際法部分的規則彼此和諧之方式，進行解釋（例如參見 *Al-Adsani v. the United Kingdom* [GC], no. 35763/97, § 55, ECHR 2001-XI; *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland* [GC], no. 45036/98, § 150, ECHR 2005-VI; *Hassan v. the United Kingdom* [GC], no. 29750/09, §§ 77 與 102, ECHR 2014；以及前引之維也納公約第 31 條第 3 (c) 項第 35 段）。

124. 由於公約乃是由大多數國家所接受的一系列規則及原則所組成，普遍的國際法或內國法上歐洲國家標準，反映了下列現實：當法院被要求釐清公約條文的適用範圍時，不能予以漠視（參見 *Opuz v. Turkey*, no. 33401/02, 2009 歐洲人權公約，§ 184）。從專業的國際法文件及締約國實務運作所產生的共識，構成了法院在特定案件中解釋公約條文時的相關考量（參見 *Bayatyan v. Armenia* [GC], no. 23459/03, 2011 歐洲人權公約，§ 102 and §§ 108-10, 認定拒絕服兵役落入公約第 9 條的射程範圍；*Scoppola v. Italy (no. 2)* [GC], no. 10249/03, §§ 104-109, 17 September 2009, 關於公約第 7 條之下謙抑刑法的回溯原則；以及前引之 *Rantsev*, §§ 278-82, 關於公約第 4 條於人口販運的適用性）。

125. 最後，追溯源頭的歷史解釋，也可以作為解釋的補充工具，包括條約的準備工作（*travaux préparatoires*），其作用或許是確認依據上述步驟所界定的意義，抑或是避免模稜兩可、未臻明確，或者表面上愚蠢或不合理（參見 *Saadi v. the United Kingdom* [GC], no. 13229/03, 2008 年歐洲人權公約，§ 62, 以及前述第 35 段所引維也納公約第 32 條），而建構其意義。從判決先例可以看出，倘若某項權利的存在，已為特定領域中共同立場而逐漸採行的措施所支持，則準備工作不會為該項權利是否可被認為落入公約特

定條文範疇內的問題，而劃定界線（參見如 *Sigurður A. Sigurjónsson v. Iceland*, 30 June 1993, § 35, Series A no. 264）。

(ii) 公約之判決先例

126. 根據前述之原則，法院將考量近用國家所掌有或類此之資訊，是否以及在何等程度內可被認為落入公約第 10 條所定之「表意自由」範疇中，縱使該項權利未能立即、明顯地從該項條文的文義解讀出來，亦然。特別是被告及參加人政府雙方皆主張，公約的作者公約文本中忽略近用資訊的權利，正是因為他們不認為公約的締約主體應該承擔此種義務（亦請參見上述第 69 段及第 101 段）。

127. 法院重申：在公約第 10 條並未明確規定資訊近用文字的前提下，聲請人主張近用資訊遭拒，是否仍能被認為落入該條適用範圍之內此一問題，乃是多年以來公約判決先例逐步欲澄清的事務，包括前歐洲人權委員會（European Commission of Human Rights）（參見最為著名的 *Sixteen Austrian Communes and Some of Their Councillors v. Austria*, nos. 5767/72 etc., Commission decision of 31 May 1974, Yearbook 1974, p. 338; *X. v. Federal Republic of Germany*, no. 8383/78, Commission decision of 3 October 1979, Decisions and Reports (DR) 17, p. 227; *Clavel v. Switzerland*, no. 11854/85, Commission decision of 15 October 1987, DR 54, p. 153; *A. Loersch and Nouvelle Association du Courrier v. Switzerland*, nos. 23868/94 and 23869/94, Commission decision of 24 February 1995, DR 80, p. 162; *Bader v. Austria*, no. 26633/95, Commission decision of 15 May 1996; *Nurminen and Others v. Finland*, no. 27881/95, Commission decision of 26 February 1997; and *Grupo Interpres SA v. Spain*, no. 32849/96, Commission decision of 7 April 1997, DR 89, p. 150) 及包括本院在 1987 年 *Leander* 判決第 74 段所發展出來，後

來在此一問題上成為法院標準的法理立場在內，兩者皆然。

「自由收取資訊自由的權利，基本上禁止政府不能限制人民接受其他人希望或可能願意發送的資訊。公約第 10 條並未，如同本案所涉之情況，賦予個人近用經登錄有案、含有與其個人地位有關資訊的權利，也並未賦予其課予政府發送此類資訊給個人的義務。」

128. 因此，1989 年 Gaskin 判決的全體法院（如上所引第 52 段）及 1998 年 Guerra 判決的大法庭，都確認了此一解釋方法，大法庭在其後判決中並且進一步指出，接收資訊的權利「在與本案相當的那些情況下，不能被理解為是額外課予國家蒐集並發送其自己運作資訊的積極義務」（參見前引之 Guerra 判決第 53 段；亦請參見 *Sîrbu and Others v. Moldova*, nos. 73562/01, 73565/01, 73712/01, 73744/01, 73972/01 and 73973/01, §§ 17-19, 2004 年 6 月 15 日）。2005 年，大法庭採取了 Roche 判決相同的論理見解（前引第 172 段），強調本院過去在 *Eccleston v. the United Kingdom* ((dec.), no. 42841/02, 2004 年 5 月 18 日) 及 *Jones v. the United Kingdom* ((dec.), no. 42639/04, 2005 年 9 月 13 日) 兩個判決中，已有如此的認定。

129. 先前提及之案件，在聲請人尋求近用和其私生活相關資訊的範圍內，具有類似性。正如法院所述，就系爭案件的特定脈絡而言，第 10 條並未規定近用資訊的權利，法院乃是認定當系爭資訊與聲請人私生活及（或）家庭生活相關時、乃是落入公約第 8 條的適用範圍之內（參見前引之 Gaskin, § 37），或使得公約第 8 條有其適用（參見 *Leander*, § 48; *Guerra and Others*, § 57；以及前引之 Roche, §§ 155-56）。

130. 其後，在 *Dammann* 此一判決中（前引 § 52），法院判定資訊的蒐集構成新聞專業重要的準備階段，而且是屬於新聞自由的固有保護部分（參見前引之 *Shapovalov*）。這項考量，在並無太多討論的情況下，在 *Sdružení Jihočeské Matky* 此一判決（如前所引）中有進一步的發展。法院首先參照在 *Leander*、*Guerra* 及 *Roche* 等判決中所發展出的原則，並指出「從公約衍伸出一般性的近用行政資料及文件的權利，是困難的」（參見 *Loiseau v. France (dec.)*, no. 46809/99, ECHR 2003-XII (摘要)）。接著，參照 *Grupo Interpres SA* 此一判決（如上所引），法院繼續指出公權力機關拒絕聲請人近用已備妥可用的相關行政文件，是構成對聲請人接收公約第 10 條所確保之接收資訊權利的干預。如同在 *Grupo Interpres SA* 此一判決的情況，在 *Dammann* 判決中就公約主張內國法所課予的責任是，在特定條件之下，應提供聲請人要求近用的文件。法院認定受責難的系爭限制，與其所追求的正當目的並未不成比例，藉此宣告聲請人的主張明顯不具備充分的基礎，因此駁回其請求。

131. 隨後，在前述 *Sdružení Jihočeské Matky* 判決之後，本院所作成一系列的判決中，本院認定在聲請人未被認為依其內國法享有資訊權利，特別是在有法院終局裁判為基礎，但主管機關仍未能使該項權利實現的情況下，即不構成對公約第 10 條第 1 項所保護權利的妨害。在認定對前述權利構成妨礙時，法院進一步考量近用系爭資訊構成聲請人表意自由權利的重要部分，或者近用該等資訊是基於正當合法蒐集發送含有公共利益資訊予公眾，並藉此貢獻於公共論辯為目的（參見 *Kenedi*, 26 May 2009, § 43; *Youth Initiative for Human Rights*, 25 June 2013, § 24; *Roşianu*, 24 June 2014, § 64; and *Guseva*, 14 February 2015, § 55; all cited above, and all referring in this context to *Társaság*, 細節析述如下）。在處理和 *Gillberg* 判決（於 2012 年 4 月 3 日作成，如上所引）可類比的情況時，大法庭採取了類似方法（參見前引之該判決 § 93），重述

Leander 原則，亦即第 10 條「基本上禁止政府不得限制人民取得其他人希望或可能願意發送給其之資訊」(同上，§ 83)。帶著後見之明的觀點，法院認為此一判決先例法則並不是 Leander 原則的偏離，而是該原則的延伸，因為它所指涉的是如同參加人方政府所敘述的那些情況，亦即國家的一條手臂肯認了接收資訊的權利，但其另一條手臂則未能使該項權利獲得實現。

132. 同時，前述判決先例也建立了一個和 *Társaság* 及 *Österreichische Vereinigung* 這兩個判決（分別作成於 2009 年 4 月 14 日及 2013 年 11 月 28 日，均如前引）密切相關的取徑。本院在此處肯認，在特定情況下--*Kenedi*, *Youth Initiative for Human Rights*, *Roşiiianu* 及 *Guseva* 等判決所採行的內國法考量，均在所不論—具有一項有限度的近用資訊權利，構成公約第 10 條所保障權利的一部分。在 *Társaság* 判決中，本院強調本案非政府組織聲請人的守門人此一社會角色，並使用在 *enedi*, *Youth Initiative for Human Rights*, *Roşiiianu* 及 *Guseva* 等判決中的論理，指出：聲請人過去長期以來已透過法律涉入若干具有公共重要性事務資訊的蒐集（某個政治人物請求審查一項關於毒品犯罪相關刑事立法的合憲性），而且主管機關過去曾在這項程序的準備階段，透過創造行政上障礙的方式，進行干預。憲法法院關於資訊的獨佔，已經形成一種檢查形式。再者，在本案非政府組織聲請人有意發送其自憲法訴訟過程中所蒐集資訊於公眾，並因此貢獻於有關毒品犯罪相關立法公共論辯的這個前提上，其發送資訊的權利，業已明確地遭到侵犯（參見 *Társaság*, §§ 26 to 28）。相當的結論亦可見於 *Österreichische Vereinigung*（參見該判決 § 36）。

133. 本院截至目前為止，事實上並未於其判決先例中提及 Leander 案原則，以及前述比較近期之發展兩者間的關係，但是這並不意味著前述兩者之間有所矛盾或不一致。法院關於「接收資

訊的自由權利，基本上禁止政府限制人民接收其他人希望或可能有意發送給其相關資訊」的見解，似乎是以公約第 10 條的文義解讀為其基礎。此一見解在大法庭的 *Guerra and Others*, *Gaskin* 及 *Roche* 等判決（以及 *Gillberg* 判決）中一再重複出現。然而，在認定公約第 10 條，如同 *Guerra and Others*, *Gaskin* 及 *Roche* 等判決的情形一般，並未賦予個人近用系爭資訊的權利，或者構成政府發送此類資訊義務之餘，本院並未排除這類個人權利的存在，亦未排除政府在其他類型的情形下，負有相應的義務。前面所提到的判決先例（包括 *Gillberg* 此一判決在內），可以被認為是本院已準備好肯認個人享有近用國家所掌管之資訊權利的例示。基於檢驗系爭案件的目的，本院認為對於近用資訊權利的範圍是否能自公約第 10 條的規定導引出來的問題，採取更為寬廣的視野，會是有用的作法。

(iii) 締約過程

134. 本法院從一開端即指出，從英國政府以 1969 年維也納條約法公約第 31 條第 1 項為依據所提出的主張，亦即締約國所使用文字的一般性意義，乃是解釋公約的主要工具（參見前述第 99 段）。根據英國政府觀點，公約第 10 條的明確目的，在於課予國家機關不得妨礙溝通權利的負面義務；至於國家提供近用資訊管道的正面義務，則並未屬公約第 10 條第 1 項的文字所要求之範圍內。這項見解並為締約過程所確認，畢竟，「近用」(seek) 資訊的權利，已經有意地為第 10 條的文本予以省略。

135. 關於公約第 10 條的起草準備工作，法院指出：公約之專家委員會於 1950 年 2 月 2 日至 8 日在其第一次會議中就公約初步起草的文字，與「世界人權宣言」第 19 條所使用的文字完全一致，含有取得資訊的權利。然而，在公約文本的後續版本當中，取得資訊的權利卻不再出現（參見前述第 44 至第 49 段）。至於何以導

致這項變化，則沒有任何討論紀錄，針對構成表意自由的特定因素為何，也的確沒有任何紀錄可言（請比較並比對 *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, 1981 年 8 月 13 日，§§ 51-52, Series A no. 44）。

因此，本法院並未被說服，有任何具有結論意義的相關性，可以引用締約過程的文件，據以認定公約第 10 條第 1 項在當前的脈絡底之下，有被解釋為包括近用資訊權利的可能性。而且，本法院亦無從確信，沒有任何情形足以支持公約文字的一般性意義或公約第 10 條規範目的，具有「接收與發送資訊與觀念的權利，不受公權力機關所干預」的解釋。

136. 相反地，值得注意的是，第 6 號議定書的起草歷史，顯示出一項對於歐洲理事會機關與機構之間的共通理解：公約第 10 條第 1 段的規定，就其原初起草時所使用的文字而言，可以被合理地認為已經含有「取得資訊的權利」。

特別是，在其第 6 號議定書草案意見中，本法院認為：公約第 10 條所保障的接收資訊權利，雖意味著取得資訊權利的存在，但是，正如同其解釋性報告（*Explanatory Report*）中所指出者，這並不意味著政府機關負有提供資訊的義務。同時，歐洲人權委員會就同一協定草案所提出的意見也指出，即使公約第 10 條並非指取得資訊的自由，仍然不能排除此項自由是屬於該條所涵括的其他自由之一。而且且在特定情況下，第 10 條包括近用一般而言所不能近用文件的權利在內。對於委員會而言，其有必要將發展可能性留給司法部門，就第 10 條規定進行解釋（參見前述第 51 段）。

137. 同樣地，基於以下理由，本法院考量在特定類型的情況、

符合特定要件的前提下，或許可以有具說服力的主張，足以支持將本條解讀為個人享有近用國家機關所掌管資訊的權利，而國家則負有提供此種資訊的義務。

(iv) 比較法及國際法

138. 如前所述（見第 123 段），公約不能在真空狀態下進行解讀，而是應該符合維也納公約（參見前述第 35 段）第 31 條第 3(c) 項所規定的判斷標準，以與該公約所構成部分的國際法其他規則之間和諧一致的狀況下，予以解釋。再者，應該牢記公約具有包括內國法本質而施加義務於相對於個人之國家的實質規則在內的人權工具此一特徵；法院也可以考量內國體系的發展中，是否含有一致的或共同的取徑，或者就特定領域而言，締約國之間有發展中的共識（有關於此，參見 *Marckx v. Belgium*, 1979 年 6 月 13 日, § 41, Series A no. 31, and *Stafford v. the United Kingdom* [GC], no. 46295/99, §§ 67-68, ECHR 2002-IV）。

139. 有關於此，法院指出，絕大多數的締約國，事實上在全部 31 個經過調查的國家中，除了 1 個例外，其內國立法都肯認其實定法中包括近用資訊及（或）公權力機關所掌管文件的權利，此一獨立的權利，一般而言乃是以強化公共事務相關行為透明度為目的（參見上述第 64 段）。縱使此一目標比起提倡此類表意自由的權利來得寬廣，本法院仍認定，歐洲理事會會員國就肯認個人近用國家掌管之資訊的權利，使公眾得以監督並形成對公共事務的意見（包括公權力機關在一個民主社會的運作方式）上，具有廣泛的共識。

140. 就國際法層級而言，也出現了高度的共識。特別是，近用資訊的權利，為 1966 年公民與政治權利國際公約第 19 條（相應於公約第 10 條所保障的言論自由條文）所保障。該項國際公約

已經為包括匈牙利在內的 47 個締約國批准，而且，除了瑞士與英國以外，所有締約國都已透過其任擇議定書接受個人救濟的權利（而且，除了瑞士與英國以外，所有締約國都已透過其任擇議定書接受個人救濟的權利）。相同的權利亦明定於聯合國世界人權宣言第 19 條中。

141. 就此關聯而言，理解到近用資訊的權利已經為聯合國人權委員會（UNHRC）在許多場合中所確認，是重要的事情。該委員會已強調在民主程序中近用資訊的重要性，以及寫作者的近用資訊，和其在與公民相關公共事務上發送資訊與意見機會之間的連結。該委員會認為：思想與表見的自由，應包括近用國家所掌管之資訊權利的保護在內。在某一案件中，該委員會指出：雖然近用資訊權利的行使，可在無需證明直接利益或個人關連的情況下為之，但是，寫作者協會的特殊守門人功能及其所欲近用資訊的特殊性格，導致以下結論：寫作者已經遭到系爭拒絕提供資訊的決定所直接影響（參見前第 39-41 段）。

142. 本法院進一步強調：根據聯合國高級專員（Special Rapporteur）就意見與表意自由的觀點，近用及接收資訊的權利乃是表意自由的重要元素，包含公眾近用涉及公共利益的資訊此種一般性權利、個人尋求與其自身相關且可能影響其個人權利之資訊的權利，以及媒體近用資訊的權利等在內（參見上述第 42 段）。

143. 無可承認的是，上述結論乃是基於公約第 19 條之規定而來，其所使用的文字與公約第 10 條所使用者，有所不同。然而，對於本法院而言，就本案而言，其關聯性在於：近用公益資料的權利，乃是表意自由所固有。對於聯合國組織而言，公共守門人擁有近用國家所掌管資訊的權利、以踐履其作為公共守門人的義務，亦即，發送資訊與意見，乃公眾享有接收公眾關心議題所涉

資訊的權利所必然（參見前述第 39-42 段）。

144. 再者，歐盟基本權利憲章第 42 條、歐盟議會管制規則 Regulation (EC) No. 1049/2001，以及歐洲理事會 2001 年 5 月 31 日有關公民享有近用歐盟各機構所掌管文件權利的保證，均規定於前述管制規則第 4 條所設的例外（參見前述第 55-56 段）。

145. 近用公共檔案的權利，已經進一步為歐洲理事會的部長會議在關於近用官方文件的 Recommendation Rec (2002) 2 中所肯認，其中宣告會員國應該在若干例外之下，確保人人均有要求近用公權力機關所掌管官方文件的權利（參見前述第 52 段）。進一步而言，歐洲理事會近用官方文件公約通過之後，縱然截至目前為止僅有 7 個會員國批准，但仍表示其朝向肯認國家負有提供公共資訊之義務的方向持續發展（本法院過去其他相關案件，已將若干並未為公約全體或多數締約國所批准的國際法文件納入考慮，參見如 *Glass v. the United Kingdom*, no. 61827/00, § 75, ECHR 2004-II，以及 *Öneryıldız v. Turkey* [GC], no. 48939/99, § 59, ECHR 2004-XII；或在判決當下尚未具拘束力者，參見 *Christine Goodwin v. the United Kingdom* [GC], no. 28957/95, ECHR 2002-VI；*Vilho Eskelinen and Others v. Finland* [GC], no. 63235/00, ECHR 2007-II；以及前引之 *Marckx*，§§ 20 and 41）。因此，即使系爭案件並未引發全面性的近用資訊權利爭議，根據本法院的觀點，上述公約指出一項朝向歐洲標準的明確潮流，這應該當成相關考量。

146. 本法院針對其他區域性人權保護體系中有關資訊權利的發展進行探索，也具有啟發意義。最值得一提的是美洲人權法院關於美洲人權公約第 13 條的解釋，正如同在 *Claude Reyes et al. v. Chile* 此一判決所指出者，該條規定明確保障近用與接收資訊的權利。美洲人權法院認為，思想與表意自由的權利，包括對近用國

家所掌管之資訊權利的保護在內（參見前述第 61 段）。

147. 另外值得一提，還有非洲人權與民族權利委員會在 2002 年所通過的非洲表意自由原則宣言（Declaration of Principles of Freedom of Expression in Africa）。非洲人權與民族權利憲章第 9 條雖然並未明定近用資訊的權利，但是，前述原則宣言則規定「表見與資訊的自由，包括取得、接收及發送資訊與想法的權利在內...，乃是基本且不可剝奪的人權。」（參見上述第 63 段）。

148. 因此，在上述考量益發明確之際，由於公約為絕大多數歐洲議會會員國的內國法所採行，公約連同相關國際法文件，確實已經演進至在歐洲（及其以外）關於肯認個人近用國家掌管之資訊，以協助公眾形成對眾所關切的事務之意見此一需求，具有廣泛的共識。

(v) 本法院對公約第 10 條之適用所採模式

149. 在上述背景下，本法院並未排除公約第 10 條第 1 項的解釋，可以包括近用資訊的權利在內。

150. 本法院認知到，在國際法層次上法律明確性的重要性，以及認為國家不能被期待履行其並未於一開始即同意的國際義務此一主張的重要性。本法院認為，在法律明確性、可預見性及法律之前一律平等的利益之下，倘若欠缺良好理由，即不應背離判決先例所建立起來的原則（參見前引之 Mamatkulov and Askarov, § 121, 以及 Chapman v. the United Kingdom [GC], no. 27238/95, § 70, ECHR 2001-I）。由於公約乃是最優先、也是最重要的人權保護體系，必須考量到締約國之間不斷改變的情況，而且法院也必須回應，例如任何關於落實各類標準的演進趨向（參見 Biao v. Denmark [GC], no. 38590/10, § 131, 2016 年 5 月 24 日）。

151. 從前述第 127-132 段檢視並揭示的透過公約機構相關個案所建立起的法則出發，我們可發現其已有一明顯的發展，足以支持資訊自由的權利，作為公約第 10 條所保障之接受與發送資訊自由的固有元素。

152. 本法院進一步認為，此一發展也反映在若干國際人權組織所採取的立場上，亦即就近用資訊的權利，與一般大眾接收資訊與想法的權利，互相連結（參見前述第 39-42 段）。

153. 再者，依據本法院所能取得的資訊，在 31 個歐洲理事會的會員國中，經調查幾乎全數均已經制定與資訊自由有關的法律，此一事實可說具有至高的重要性。在這個脈絡下，具有共同基礎的進一步指標，則是「近用官方文件公約」的存在。

154. 有鑑於這些發展，以及為了回應關於有待落實的人權保障標準之演進趨勢，本法院認為釐清在若干情形下 Leander 原則的適用，例如關於系爭個案的爭點，乃屬適當。

155. 公約是個人權保護的機制，其規範對象與規範目的，在於要求其規定必須以能使權利務實且有效，而非理論且虛幻的方式，予以解釋與適用（參見前引之 Soering, § 87）。正如本法院近來判決所建立起的若干法則，以及其他人權組織的決定所清楚例示者，主張近用資訊的權利，無論如何均可落入公約第 10 條的射程範圍內，將導致「接收與發送」資訊的自由，在作為表現自由本質的程度及方式上，因而遭受損害。對本法院而言，在近用資訊對於聲請人接收與發送資訊的權利僅具工具性的情況下，拒絕其近用資訊將構成對聲請人前述權利的侵害。確保公約權利能夠在務實且有效的方式下得以實現的原則，即要讓聲請人在這樣的情況下能夠仰賴公約第 10 條所提供的保護。

156. 簡言之，釐清古典原則的時機已經來臨。本法院接著繼續認定「接收資訊自由的權利，基本上禁止政府不能限制其人民接收其他人希望或可能有意發送給他的資訊」。再者，「接收資訊的權利，不能被理解為課予國家負有主動蒐集與發送資訊的積極義務」。法院進一步認定公約第 10 條並未賦予個人近用由某個公權力機關所掌管資訊的權利，也並未課予政府發送此種資訊予個人的義務。然而，正如同前述分析所示，這樣的權利或義務可能首先來自於司法命令要求揭露資訊，因而使當事人獲得法律上強制力的場合（這並非目前案件的爭點或議題），其次則是可能出現在近用資訊對個人行使其表意自由而言具工具性質的情況，特別是「收取與發送資訊的自由」，以及其拒絕構成對該權利的侵害之際。

(vi) 近用國家掌管資訊權利的門檻判準

157. 是否以及在何等程度內，拒絕資訊的近用將構成對聲請人表意權利的妨害，必須在各該個案中依其特別狀況予以評估。為了進一步界定此一權利的範圍，本法院認為先前分析之近期判決先例（參見前述第 131-132 段），就相關判準提供了有價值的說明。

(α) 申請資訊的目的

158. 首先，先決條件在於請求近用公權力機關所掌管資訊的個人，其目的在於促使其「收取與發送資訊與想法」的自由，得以實現。是以，本法院的審查重點，在於蒐集資訊是否為新聞業活動或其他為公眾論辯目的而建立某論壇的活動之相關準備階段，抑或該活動是構成公共論辯的重要元素（參考前引之 *Társaság*, §§ 27-28；以及前引之 *Österreichische Vereinigung*, § 36）。

159. 在此一脈絡下，可以重述的是，在媒體自由的領域中，

本法院已主張基於「責任」(duties and responsibilities) 乃是表意自由行使的固有成分，公約第 10 條賦予防衛機制，給報導一般人均感興趣之事務的記者，但以其必須滿足基於善意執行記者專業，依據新聞倫理以提供正確、可靠資訊等附帶條件為前提」(參見 *Goodwin v. the United Kingdom*, 1996 年 3 月 27 日, § 39, Reports 1996-II; *Fressoz and Roire v. France* [GC], no. 29183/95, § 54, ECHR 1999-I; 以及 *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway* [GC], no. 21980/93, § 65, ECHR 1999-III)。相同的主張，也適用於當某個非政府組織擔任社會守門人角色之際(與此相關者，參見下述主張)。

因此，為了使公約第 10 條的規定得以發揮作用，必須究明其所欲近用的系爭資訊，在事實上是否為表意自由的行使所必要(參見前引之 *Roșianu*, § 63)。對於本法院而言，倘若拒絕提供系爭資訊將妨礙或傷害其表意自由之行使，則獲得資訊的近用，將被認為有其必要(參見前述之 *Társaság*, § 28)，包括依據公約第 10 條第 2 段規定，以與此種「責任」一致的方式所行使之「接收與發送資訊與想法」的自由在內。

(β) 所欲近用資訊之本質

160. 本法院曾經認定，拒絕資訊之近用，在其所申請之資料乃「與電子監控措施有關的事實資訊」(參見前引之 *Youth Initiative for Human Rights*, § 24)、「有關憲法訴訟的資訊」及「有關公共重要性的事件」(參見前引之 *Társaság*, §§ 37-38)、「正當歷史研究的原始文件來源」(參見前引之 *Kenedi*, § 43)，以及與不動產交易委員會有關的決定(參見前引之 *Österreichische Vereinigung*, § 42)時，構成了對聲請人收取與發送資訊權利的侵害，其考量重點則在於特定類型的資訊被認定為涉及公共利益。

161. 使用此一取徑，本法院認為系爭資訊、資料或文件，必須普遍地符合公共利益的標準，方能驅動在基於公約請求揭露的

需求。此種需求可能存在於特別是，系爭揭露就公共事務的行為方式，以及在對社會整體而言有利益的事務上，提供透明性，因此容許公眾在公共治理上的廣泛參與。

162. 本法院已強調，何者可能構成公共利益的主題，其定義將視個案的不同情況而定。公共利益與影響公眾的事務，在何等範圍內正當地吸引公眾注意或引起相當程度的關注有關，特別是這些事務將影響公民福祉或社區生活時，尤然。這也與哪些事務會衍生重要社會議題，或者涉及公眾對知悉這些議題具有利益等有關。公共利益不能被簡化為公眾對有關其他人私生活資訊的渴求、觀眾對追求感官刺激的想望，甚或窺視。為了確認某一出版物是否與具有普遍重要性的主題相關，有必要基於其所呈現的脈絡，就其出版進行整體評估（參見 *Couderc and Hachette Filipacchi Associés v. France* [GC], no. 40454/07, §§ 97 to 103, ECHR 2015 (extracts), with further references）。

163. 在此一關聯上，本法院過去透過判決先例賦予政治性言論與論辯關乎公共利益者特別地位，是具有相關性的。公約第 10 條第 2 項對於此種言論限制，僅提供空間有限的理論基礎。同理，針對根據第 10 條第 1 項就公權力機關所掌管資訊賦予近用權利，也採取反對立場。

(γ) 聲請人之角色

164. 上述兩項判準間邏輯上的關連意義- 其中一項係關於取得資訊的目的，另外一項則係關於取得資訊的本質-，在於請求資訊者在「接收與發送」資訊於公眾的特定角色，具有特別的重要性。因此，在評估被告國家是否曾透過拒絕聲請人近用某些文件的方式，干預其受公約第 10 條保障的權利時，本法院過去即已著重於聲請人作為記者（參見前引之 *Roşianu*, § 61）或作為社會守

門人，或其活動與公益事務有所關聯的非政府組織（參見 *Társaság*, § 36；*Österreichische Vereinigung*, § 35；*Youth Initiative for Human Rights*, § 20；以及 *Guseva*, § 41，均如上所引）等所扮演的角色。

165. 公約第 10 條所保障的是「每個人」的表意自由，這向來是本院肯認媒體在民主社會中所扮演之重要角色（參見 *De Haes and Gijssels v. Belgium*, 1997 年 2 月 24 日, § 37, Reports 1997-I），以及記者在此等脈絡下特殊地位的實務見解。這項見解已然主張，欲加諸媒體的防衛機制，具有特殊的重要性（參見前引之 *Goodwin*, § 39，以及 *Observer and Guardian v. the United Kingdom*, 1991 年 11 月 26 日, § 59, Series A no. 216）。媒體在便利與輔助公眾接收與發送資訊與觀念此一權利上所扮演的重要角色，已一再為本院肯認如下：

「媒體的責任在於發送-透過和其義務與責任相一致的方法為之。其不僅負有發送此種資訊與觀念的工作，公眾亦享有接受資訊與觀念的權利。若非如此，媒體將無法扮演好其作為『公共守門人』的重要角色（參見 *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway* [GC], no. 21980/93, §§ 59 and 62, ECHR 1999-III）。

166. 本院向來承認創造各式各樣公共論辯平台的功能，並不限於媒體，而是也能藉由包括非政府組織在內的其他團體來發揮此一功能。這些非政府組織的活動，構成了資訊充分之公共論辯的重要因素。本院向來也接受：當某一非政府組織引發大眾對公共利益事務的注意時，其所扮演公共守門人的角色，與媒體所扮演者，重要性若合符節（參見 *Animal Defenders International v. the United Kingdom* [GC], no. 48876/08, § 103, ECHR 2013（摘要）），而且，能被界定為一個社會「守門人」，受到和公約賦予媒體者相類似的保護（同前註；前引之 *Társaság*, § 27；以及前引之

Youth Initiative for Human Rights, § 20)。本法院向來也肯認公民社會對於公共事務的討論，具有重要的貢獻（例如參見 *Steel and Morris v. the United Kingdom*, no. 68416/01, § 89, ECHR 2005-II；以及前引之 *Társaság*, § 38）。

167. 公共守門人執行其活動的方式，對於民主社會適切功能的發揮，具有重要影響。民主社會具有使媒體得以在公眾所關心的事務上發送資訊，以發揮其「公共守門人」重要角色的利益（參見前引之 *Bladet Tromsø and Stensaas*, § 59），正如同其使非政府組織得以監督國家做相同的事情一般。基於正確的資訊乃是其互動工具的前提，對於肩負發揮守門人功能的個人或組織而言，獲取資訊以扮演其報導公共利益事務的角色，常常是重要的。為了防礙資訊之近用而製造出來的障礙，會導致在媒體或相關領域的工作者不再能有效率地扮演該等「守門人」的角色，並且對於其提供正確、可信資訊的能力，帶來負面影響（參見前引之 *Társaság*, § 38）。

168. 因此，本法院認為申請系爭資訊近用的個人，是否係在發揮其公共「守門人」角色的觀點下，提供公眾資訊，是重要的考量。然而，這並非意味著近用資訊的權利，應該以排他方式適用於非政府組織和媒體。本法院重申也應該將此等高水準的保護延伸至學術研究者（參見 *Başkaya and Okçuoğlu v. Turkey* [GC], nos. 23536/94 and 24408/94, §§ 61-67, ECHR 1999-IV；前引之 *Kenedi*, § 42；以及前引之 *Gillberg*, § 93），以及撰文討論公眾所關心事務的作者（參見 *Chauvy and Others v. France*, no. 64915/01, § 68, ECHR 2004-VI，以及 *Lindon, Otchakovsky-Laurens and July v. France* [GC], nos. 21279/02 and 36448/02, § 48, ECHR 2007-IV）。本法院也強調，在網際網路可以提升公眾近用新聞，並扮演便利資訊發送等重要角色的前提上（參見 *elfi AS v. Estonia* [GC], no.

64569/09, § 133, ECHR 2015), 部落客或受歡迎的社群媒體使用者所發揮的功能, 也與「公共守門人」相當, 為公約第 10 條所欲保護的對象。

(δ) 備妥可用的資訊

169. 在獲致拒絕資訊之近用違反公約第 10 條規定的結論之前, 本法院即已理解聲請人申請近用的資訊是處於備妥可用的狀態, 無需由政府蒐集任何資料的事實(參見前引之 *Társaság*, § 36, 以及 *a contrario*, *Weber v. Germany* (dec.), no. 70287/11, § 26, 2015 年 1 月 6 日)。另一方面, 本法院拒斥了某個內國主管機關基於蒐集資訊之預期困難, 因此拒絕提供聲請人文件的答辯理由, 因為該等困難乃是主管機關自身的實務運作所致(參見前引之 *Österreichische Vereinigung*, § 46)。

170. 有鑑於於上述判決, 同時基於公約第 10 條第 1 項所使用的文字(亦即, 「不受公權力主管機關所干預」等文字), 本法院所持觀點是: 聲請人所請求的資訊是處於「備妥可用的」狀態, 對於就拒絕提供資訊是否可被認為是對該條所保護的「接收與發送資訊」自由構成「干預」之整體評估而言, 應構成重要的判斷標準。

(vii) 判斷標準於系爭案件之適用

171. 本案非政府組織聲請人主張: 其依公約第 10 條之規定, 擁有近用其所請求資訊的權利; 畢竟其請求之目的, 乃在於完成支持其改革公設辯護人制度的提議, 以及完成使公眾獲得眾所關切事件相關資訊的調查(參見上述第 95 段)。然而, 被告政府則主張, 該項調查的真實目的, 在於懷疑現行公設辯護人體系的信用性(參見上述第 85 段)。

172. 本法院同意，聲請人希望行使的權利，係發送涉及公共利益事務的相關資訊，並且基於該等目的申請相關資訊近用的主張。

173. 本法院也強調：被告政府主張聲請人申請近用的資訊，特別是曾被指定擔任公設辯護人的律師姓名，絕非為了針對公設辯護人體系效率性達成結論，或者發表其相關發現所必要。因此，在被告政府觀點下，不公開系爭個人資料，並不會妨礙聲請人參與公共論辯的參與（參見上述第 77 段）。被告政府也質疑提名資訊的有用性，主張自系爭檔案中予以匿名化處理的摘錄，即已符合聲請人的需求（參見上述第 84 段）。

174. 聲請人認為：公設辯護人的姓名以及其個別被任命的次數，乃是為了調查並判斷體系內是否有任何功能失調的必要資訊（參見上述第 96 段）。聲請人也主張：公開公設辯護人體系效率性的核心部分，在於所謂任命的差別分佈。

175. 根據本法院的觀點，聲請人向警察部門申請的資訊，無可爭議地落入聲請人研究的主題領域中。為了支持其論點，聲請人希望蒐集個別律師的提名資訊，以證明有反覆任命模式的存在。倘若聲請人如被告政府所主張般，將其查詢限定於匿名資訊，聲請人將很可能無法提出支持其批判現行架構的可驗證結果。再者，關於系爭資訊的完整性或統計上的重要性，本法院強調聲請人申請資料的目的，在於涵蓋整個國家，包括所有縣級警察部門在內。其中兩個部門拒絕提供資訊，代表了產出並發表完整、全面性的調查結果有其障礙。因此，合理的結論是：欠缺相關資訊，聲請人並無法對引導正確、可信的資訊於公共論辯上有所貢獻。這些資訊因此符合上述第 159 段對於聲請人行使其表意自由權利所「必要」的意義。

176. 至於有關係爭資訊的本質，本法院認為，內國主管機關對於系爭資訊具有何等潛在公共利益的性格，以及是否僅與公設辯護人在資料法觀點下的地位有關，均未作出任何評估。後者在不揭露個人資料的一般規則下，僅容許非常有限的例外。一旦內國主管機關建立起公設辯護人不落入「履行公共責任的其他人」的範疇內，有鑑於「履行公共責任的其他人」乃是在特定脈絡下的唯一相關例外，聲請人即會遭到排除，無法檢視該等具有潛在公共利益本質的資訊。

177. 本法院強調，這項解釋方法剝奪了聲請人以公共利益關連性立論的機會。然而，根據本法院的觀點，不論公設辯護人是否符合相關內國法律所定「履行公共責任的其他人」的資格，公設辯護人的任命具有明顯公共利益的本質。

178. 至於本案聲請人的非政府組織角色，兩造之間的共通立場，即目前系爭個案是一個以發送人權及法治議題有關資訊為其使命的歷史悠久公共利益組織。就該非政府組織處理其事務的專業立場，以及其以廣大公眾為對象的事務拓展，均未曾遭到質疑。系爭調查含有聲請人承擔發送至公眾，以及公眾有接收權利等類型的資訊，本法院認為沒有任何理由予以懷疑。本法院進一步認為，聲請人取得系爭資訊，乃是完成上述工作所必要。

179. 最後，本法院強調，系爭資訊乃處於備妥且可用的狀態，而且，此一資訊的揭露對於主管機關而言負擔特別沈重的主張，也未曾向本院提出（比較並對比前引之 Weber）。

(viii) 結論

180. 總之，本案非政府組織聲請人向相關警察部門申請的資訊，對於其完成其作為一個非政府人權組織功能範圍內，所從事

的公設辯護人功能調查計畫，以便對於一個具有明顯公共利益議題的討論有所貢獻，乃是有其必要的。內國主管機關拒絕聲請人近用備妥可用的資訊，則是傷害了聲請人接收與發送資訊自由的行使，打擊了公約第 10 條權利的重要部分。因此，此處已構成對於該項條文所保障權利的干預，而該項條文則適用於本案。被告政府拒絕聲請人的救濟，與事務本質並不相容，而必須予以否定。

(b) 干預是否具有正當性

181. 為了取得正當化基礎，對於聲請人表意自由權利的干預，必須法有明文規定，而且必須基於追尋第 10 條第 2 段所提及的一項或多項合法目的，並「對於民主社會有其必要」。

(i) 合法性

182. 本院理解，各方對於聲請人表意自由的干預，是否屬法律明文規定的干預一事，彼此有不同的意見。聲請人組織依據資料法第 19(4) 條的規定，並主張該條明確規定得揭露性質上屬「履行公共責任的其他人」的個人資料，只要沒有任何其他禁止揭露經任命的政府外部辯護人規定。被告政府所引據的，則是資料保護委員的意見，以及內國法院關於資料法第 19(4) 條就經任命的政府外部辯護人並非「履行公共責任的其他人」，因此其個人資料不應遭到揭露的解釋。根據他們的觀點，本法院應從先前所建構的事實，與內國法院所適用的法律及其所為的解釋為基礎，繼續進程序。

183. 本院認為各方對於適用法律見解的歧異，源自於渠等針對公設辯護人在內國法上如何被定為等議題具有分歧的觀點。依據聲請人非政府組織所識，公設辯護人應被界定為屬「履行公共責任的其他人」，然而政府方則主張公設辯護人應該被當作是私人，包括渠等被公權力機關所任命而執行其活動時亦然。

184. 正如本法院過去已經在數個不同判決中主張者，本法院的工作並非代替內國法院，內國主管機關，特別是法院，才是解釋並適用內國法律的主體（例如參見 *Rekvényi v. Hungary* [GC], no. 25390/94, § 35, ECHR 1999-III 等）。本法院的工作，也不是針對被告國家立法部門就管制某特定領域所選擇方法的合適性，表達意見，本法院的工作，限於決定其所採取的方法及其所衍生的效果，是否符合公約的規定（參見 *Gorzelik and Others v. Poland* [GC], no. 44158/98, § 67, ECHR 2004-I）。

185. 本法院指出，最高法院已經細緻地檢驗了經任命的政府外部辯護人的法律地位，以及本案非政府組織聲請人關於上述辯護人責任乃在於確保防禦權的主張，並且認定其並非「履行公共責任的其他人」。最高法院的解釋，符合 2006 年所出版的國會議員資料保護議案。本法院沒有理由去質疑最高法院就公設辯護人不該被認定成「履行公共責任的其他人」的解釋，而資料法第 19 (4) 條則提供了備受抨擊的拒絕近用資訊決定之法律基礎。干預因此乃「法有明文」，屬於公約第 10 條第 2 段的意義範圍內。

(ii) 正當目的

186. 本法院認定：兩造之間就加諸本案非政府組織聲請人表意自由的限制，係為了追求保護其他人權利等正當目的一事，並無任何爭執，而且本法院也認為沒有理由就此作出其他判斷。

(iii) 民主社會所必要

187. 關於對表意自由所進行的干預，是否屬「民主社會所必要」的問題，其基本原則在本院的判決先例中已有深厚基礎，而且可以歸納如下（例如參見 *Hertel v. Switzerland*, 1998 年 8 月 25 日, § 46, Reports 1998-VI；前引之 *Steel and Morris*, § 87；*Mouvement raélien suisse v. Switzerland* [GC], no. 16354/06, § 48,

ECHR 2012 (摘錄)；前引之 *Animal Defenders International*，§ 100；以及最近期的前引 *Delfi*，§ 131)：

「(i) 表意自由構成民主社會重要基礎之一，也是民主社會進步且對於個人自我實現而言的基本要件。依據公約第 10 條第 2 段規定，不僅在接收資訊或觀念有其好處、或被認為不具攻擊性或無所謂的情況下有其適用，具有攻擊性、震撼性或侵擾性的「資訊」或「觀念」，亦有適用。這是多元主義、容忍及寬闊胸襟的需求，若非如此，就不會有「民主社會」的存在。如同公約第 10 條所規定的，這項自由有其例外.....然而這項例外必須嚴格地予以理解，而且對於任何限制的需求，必須以令人信服的方式予以證立...

(ii) 「必要」此一形容詞，在第 10 條第 2 段的意義範圍內，意指某項「迫切社會需求」確實存在。締約國針對評估是否有這樣的需求存在，擁有某項評斷餘地，然而其與歐洲之監督攜手並進，同時包括立法及適用此一規定的決定在內，即使這些決定係由獨立法院所作成，亦然。本法院因此獲有授權，就「限制」是否能與第 10 條所保護的表意自由兼容一事，作成終局決定。

(iii) 在行使其監督管轄權之際，本法院的工作並非站在內國有權機關的立場行使權力，而毋寧是審查機關依據其權力所作出的決定，是否符合公約第 10 條的要求。這並不是指監督限於究明被告國家行使其判斷權限是否合理、謹慎與忠實而言；本法院必須做的，乃是觀照案件整體，查明原告所爭執的干預，並判定「與其所追求的合法正當目的間是否符合比例性」，以及內國主管機關所舉出的正當化論據是否為「相關且充分」。.....為此，本法院必須要求的是，內國主管機關適用符合第 10 條規定所揭相關原則的標準，而且，主管機關是以對於相關事實進行可接受之評估為基礎，作出其判斷.....。」

188. 本法院認為：本案非政府組織聲請人之所以尋求救濟的核心爭議，在於其所申請近用的資訊被主管機關界定為不須揭露的個人資料。這是因為根據匈牙利的法律，個人資料的概念乃包含可能辨識個人身分的任何資訊在內。除非法律明定，抑或資訊關乎市政或國政功能，或者資訊關乎其他履行公共任務之人，否則該等資訊無需揭露。由於最高法院的判決將公設辯護人排除在「履行公共責任的其他人」的範疇之外，此一結果，對於本案聲請人而言，無異於主張揭露該項資訊乃執行其公共守門人角色所必要的立場，不具任何法律上的可能性。

189. 就此而言，聲請人主張在國家出資計畫的架構下，即使面對被告政府所提出的若干隱私考量，關於不揭露由公權力機關管領之公設辯護人的任命相關資訊，仍無任何正當性可言。

190. 被告政府主張，若採取聲請人對「履行公共責任的其他人」概念所為之寬廣解釋，將導致對公設辯護人私生活保障的空洞化（參見前述第 83 段）。

191. 本法院重申，揭露關於個人私生活的資訊，涉及公約第 8 條第 1 項的適用範圍（參見前引之 *Leander*, § 48）。本法院指出，在此一連結下，「私生活」的概念是個寬廣的用語，並無窮盡的定義可言（參見 *S. and Marper v. the United Kingdom* [GC], nos. 30562/04 and 30566/04, § 66, ECHR 2008, and *Pretty v. the United Kingdom*, no. 2346/02, § 61, ECHR 2002-III）。此一用語包含了個人物理上及心理上的完整性在內，例如性別認同、姓名及性傾向與性生活等元素，均落入第 8 條所保障的個人領域範圍之內（進一步參見前引之 *S. and Marper*, § 66，以及前引之 *Pretty*, § 61）。私生活也包括專門職業或商業本質的活動在內（參見 *Niemietz v. Germany*, 1992 年 12 月 16 日，§ 29, Series A no. 251-B）。本法院

也曾認定，個人與其他人之間向某互動領域時，縱使是在公共脈絡之下，也會落入「私生活」的範圍（參見前引之 *Couderc and Hachette Filipacchi Associés*, § 83）。

192. 在個人資料的脈絡下，本法院先前已經提及歐洲理事會 1981 年 1 月 28 日保護自動化處理個人資料公約（參照前述第 54 段），該公約的目的係「保障……每個個人……尊重其權利與基本自由，以及特別是關於其個人資料自動處理的隱私權。」（第 1 條）。個人資料在第 2 條中是界定為「任何與某個已辨識或可辨識的個人有關的資訊」（參見 *Amann v. Switzerland* [GC], no. 27798/95, § 65, ECHR 2000-II）。在此已經指出若干關於個人最私密及關於個人的資料，例如健康狀態（參見 *Z v. Finland*, 1997 年 2 月 25 日，§§ 96-97, Reports 1997-I, 有關 HIV-陽性的狀態，以及 *M.S. v. Sweden*, 1997 年 8 月 27 日，§ 47, Reports 1997-IV, 有關墮胎紀錄）、對於宗教的態度（參見，在宗教自由的脈絡下，*Sinan Işık v. Turkey*, no. 21924/05, §§ 42-53, ECHR 2010），以及性傾向（參見 *Lustig-Prean and Beckett v. the United Kingdom*, nos. 31417/96 and 32377/96, § 82, 1999 年 9 月 27 日）等，認為這些資料領域構成私生活特定元素，並且落入公約第 8 條所保障的範圍內。

193. 在決定機關所掌管的個人資訊，是否與公設辯護人享受其私生活受到尊重的權利相關時，本法院將妥適觀照特定脈絡（參見前引之 *S. and Marper*, § 67）。為評估個人私生活是否關乎某些外於個人家庭或私人財產的措施，有一些相關因素應該納入考量。畢竟，在有些情況下，人們乃明知或有意地主動涉入某些可能會被記錄或以公開方式報告的活動，此時，個人對於隱私的合理期待，將是重要的，縱使其不必然是結論性的評估因素，亦然（參見 *P.G. and J.H. v. the United Kingdom*, no. 44787/98, § 57, ECHR 2001-IX）。

194. 在本案中，聲請人所請求的資訊，包含公設辯護人的姓名，以及其在某些管轄區被任命擔任辯護人的次數。對於本法院而言，縱使構成個人資料，要求提供這些姓名，主要是與公開訴訟程序脈絡下的執業活動相關。有鑑於此，公設辯護人的執業活動不該被認定成私事。再者，聲請人申請近用的資訊，和公設辯護人為其客戶執行法律代表工作或接受客戶諮詢的行為或決定，兩者之間並無關聯。被告政府尚未證明揭露聲請人基於特定目的所申請的資訊，可能已影響到公設辯護人享受其公約第 8 條意義範圍內尊重私生活的權利。

195. 本法院也認定：揭露公設辯護人的姓名，以及其各自受任命的次數，不會使其暴露於超過當註冊登記為公設辯護人時，所能預見到的風險程度（比較並對比 *Peck v. the United Kingdom*, no. 44647/98, § 62, ECHR 2003-I）。我們沒有理由假定關於公設辯護人姓名及其任命的相關資訊，不會經由其他方式為公眾所知悉，例如包含出現在法律扶助提供者名單、法院庭期表及公開法院審判庭等等，縱使其並非在進行系爭調查時予以蒐集，事屬明確。

196. 在此一背景基礎上，被告政府引用公約第 8 條所提出的利益，相對於本案非政府組織聲請人受第 10 條第 1 段所保護的權利，就其本質與程度而論，並無法確保在適用本條時足以達成利益權衡（比較並對比 *Couderc and Hachette Filipacchi Associés*, § 91; *Axel Springer AG*, § 87, 二者均如上所引；*Von Hannover v. Germany* (no. 2) [GC], nos. 40660/08 and 60641/08, § 106, ECHR 2012, and *Perinçek v. Switzerland* [GC], no. 27510/08, §§ 227-28, ECHR 2015 (extracts)）。然而，公約第 10 條並非確保毫無限制的表意自由；而且，如前述第 188 段所主張，公設辯護人私人權益的保護，構成了正當目的，其目的在於容許在該條第 2 段下對表

意自由的限制。因此，此處爭議明顯在於：用以保護系爭利益的工具，對於其所欲實現的目的而言，是否合乎比例。

197. 本法院強調：公設辯護人體系效率性，是系爭調查的主旨所在（參見前述第 15-16 段）。此一議題與作為匈牙利法律中一項基本權利-公正裁判（參見前述第 33 段），以及受公約保障而具有至高重要性的權利密切相關。的確，任何對於直接連結公正審判權利服務的批判或改善建議，都必須被看作是正當的公眾關切主題。在聲請人所欲從事的系爭調查裡，其希望探索相同律師獲得重複任命的模式，以驗證其主張此一制度功能失調的理論，以質疑該計畫的適當性。由於公設辯護人乃是警察從相同來源的律師，透過系統性選擇所產生的結果——而且其後不太可能挑戰警察的調查，以免在將來的任命中，不會遭到視而不見的待遇——這使得法律扶助計畫可能帶有偏見的主張，的確構成正當的關切。關於警察所指定的辯護律師之潛在重複，已在本法院在 Martin 案有所提及（如上所引）。應該審查的議題，因此導向公約權利的本質重要部分，本法院同意，本案非政府組織聲請人意欲貢獻於公共利益事務論辯的主張（參見前述第 164-165 段）。拒絕同意系爭請求，將有效傷害聲請人對眾所關切的事務之公共論辯，可能提供的貢獻。

198. 在 194-196 段進行相關考量的審查時，本法院並未認定，倘若聲請人近用系爭資訊的請求獲得同意，公設辯護人的隱私權即會因此遭受負面影響。縱使聲請人申請近用的資訊確實關乎個人資料，也並未涉及公共領域以外的資訊。如同先前所述，系爭申請資訊所包含者，僅是與系爭個人在接受政府公共資金所資助的全國性法律扶助計畫內，曾被任命為在公開刑事訴訟程序中代表被告的次數，此項資訊的性質，僅具有統計意義。

199. 相關的匈牙利內國法律，如同內國法院所解釋者，在對於聲請人所主張之公開（其目的是為了貢獻於某一眾所關切的公共辯論）將需要進行最嚴格審查的情況下，排除了對聲請人受公約第 10 條保障之表意自由權利從事任何有意義評估的機會。

200. 綜合以上所述，本法院認為被告政府所提出的主張雖然有關聯性，但未能充分顯示其遭提起救濟的干預乃「民主社會所必要」。特別是，本法院認為，雖然被告國家有其評斷餘地，在其遭提起救濟的系爭措施與該項措施所追求的正當目的之間，並不存在合乎比例性的合理關聯。

據此，此處已構成公約第 10 條之違反。

【附錄：判決簡表】

Originating Body	Court (Grand Chamber)
Document Type	Judgment (Merits and Just Satisfaction)
Title	CASE OF MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG v. HUNGARY
Published in	Reports of Judgments and Decisions 2016
App. No(s).	18030/11
Importance Level	Key cases
Respondent State(s)	Hungary
Judgment Date	08/11/2016
Conclusion(s)	Preliminary objection joined to merits and dismissed (Article 35-3 - Ratione materiae) Violation of Article 10 - Freedom of expression - {General} (Article 10-1 - Freedom to impart information, Freedom to receive information)

	Pecuniary damage - award (Article 41 - Pecuniary damage Just satisfaction)
Article(s)	8, 8-1, 10, 10-1, 10-2, 35, 35-3, 41
Separate Opinion(s)	Yes
Domestic Law	Section 19 (4) of the Data Act
Strasbourg Case-Law	<p>A. Loersch and Nouvelle Association du Courrier v. Switzerland, nos. 23868/94 and 23869/94, Commission decision of 24 February 1995, DR 80, p. 162</p> <p>Al-Adsani v. the United Kingdom [GC], no. 35763/97, § 55, ECHR 2001 XI</p> <p>Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland [GC], no. 5809/08, § 134, 21 June 2016</p> <p>Amann v. Switzerland [GC], no. 27798/95, § 65, ECHR 2000-II</p> <p>Animal Defenders International v. the United Kingdom [GC], no. 48876/08, ECHR 2013 (extracts)</p> <p>Axel Springer AG v. Germany [GC], no. 39954/08, § 87, 7 February 2012</p> <p>Bader v. Austria, no. 26633/95, Commission decision of 15 May 1996</p> <p>Başkaya and Okçuoğlu v. Turkey [GC], nos. 23536/94 and 24408/94, §§ 61-67, ECHR 1999 IV</p> <p>Bayatyan v. Armenia [GC], no. 23459/03, § 102 and §§ 108-10, ECHR 2011</p> <p>Biao v. Denmark [GC], no. 38590/10, § 131,</p>

24 May 2016

Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway [GC], no. 21980/93, ECHR 1999 III

Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland [GC], no. 45036/98, § 150, ECHR 2005 VI

Chapman v. the United Kingdom [GC], no. 27238/95, § 70, ECHR 2001 I

Chauvy and Others v. France, no. 64915/01, § 68, ECHR 2004 VI

Christine Goodwin v. the United Kingdom [GC], no. 28957/95, ECHR 2002-VI

Clavel v. Switzerland, no. 11854/85, Commission decision of 15 October 1987, DR 54, p. 153

Couderc and Hachette Filipacchi Associés v. France [GC], no. 40454/07, ECHR 2015 (extracts)

Dammann v. Switzerland, no. 77551/01, § 52, 25 April 2006

De Haes and Gijssels v. Belgium, 24 February 1997, § 37, Reports 1997 I

Delfi AS v. Estonia [GC], no. 64569/09, § 133, ECHR 2015

Eccleston v. the United Kingdom (dec.), no. 42841/02, 18 May 2004

Fressoz and Roire v. France [GC], no. 29183/95, § 54, ECHR 1999 I

Gaskin v. the United Kingdom, 7 July 1989, Series A no. 160

	<p>Gillberg v. Sweden [GC], no. 41723/06, 3 April 2012</p> <p>Glass v. the United Kingdom, no. 61827/00, § 75, ECHR 2004-II</p> <p>Golder v. the United Kingdom, 21 February 1975, Series A no. 18</p> <p>Goodwin v. the United Kingdom, 27 March 1996, § 39, Reports 1996 II</p> <p>Gorzelik and Others v. Poland [GC], no. 44158/98, § 67, ECHR 2004 I</p> <p>Grupo Interpres SA v. Spain, no. 32849/96, Commission decision of 7 April 1997, DR 89, p. 150</p> <p>Guerra and Others v. Italy, 19 February 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998 I</p> <p>Guseva v. Bulgaria, no. 6987/07, 17 February 2015</p> <p>Hassan v. the United Kingdom [GC], no. 29750/09, §§ 77 and 102, ECHR 2014</p> <p>Hertel v. Switzerland, 25 August 1998, § 46, Reports 1998-VI</p> <p>Ireland v. the United Kingdom, 18 January 1978, § 239, Series A no. 25</p> <p>Johnston and Others v. Ireland, 18 December 1986, §§ 51 et seq., Series A no. 112</p> <p>Jones v. the United Kingdom (dec.), no. 42639/04, 13 September 2005</p> <p>Kenedi v. Hungary, no. 31475/05, 26 May</p>
--	---

2009

Leander v Sweden, 26 March 1987, Series A no. 116

Lindon, Otchakovsky-Laurens and July v. France [GC], nos. 21279/02 and 36448/02, § 48, ECHR 2007 IV

Lingens v. Austria, 8 July 1986, §§ 38 and 41, Series A no. 103

Lithgow and Others v. the United Kingdom, 8 July 1986, §§ 114 and 117, Series A no. 102

Loiseau v. France (dec.), no. 46809/99, ECHR 2003-XII (extracts)

Lustig-Prean and Beckett v. the United Kingdom, nos. 31417/96 and 32377/96, § 82, 27 September 1999

M.S. v. Sweden, 27 August 1997, § 47, Reports 1997 IV

Mamatkulov and Askarov v. Turkey [GC], nos. 46827/99 and 46951/99, ECHR 2005 I

Marckx v. Belgium, 13 June 1979, Series A no. 31

Mouvement raëlien suisse v. Switzerland [GC], no. 16354/06, § 48, ECHR 2012 (extracts)

Niemietz v. Germany, 16 December 1992, § 29, Series A no. 251 B

Nurminen and Others v. Finland, no. 27881/95, Commission decision of 26 February 1997

	<p>Observer and Guardian v. the United Kingdom, 26 November 1991, § 59, Series A no. 216</p> <p>Öneryıldız v. Turkey [GC], no. 48939/99, § 59, ECHR 2004-XII</p> <p>Opuz v. Turkey, no. 33401/02, § 184, ECHR 2009</p> <p>Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung v. Austria, no. 39534/07, 28 November 2013</p> <p>P.G. and J.H. v. the United Kingdom, no. 44787/98, § 57, ECHR 2001 IX</p> <p>Peck v. the United Kingdom, no. 44647/98, § 62, ECHR 2003 I</p> <p>Perinçek v. Switzerland [GC], no. 27510/08, §§ 227-28, ECHR 2015 (extracts)</p> <p>Pretty v. the United Kingdom, no. 2346/02, § 61, ECHR 2002-III</p> <p>Rantsev v. Cyprus and Russia, no. 25965/04, § 277, ECHR 2010 (extracts)</p> <p>Rekvényi v. Hungary [GC], no. 25390/94, § 35, ECHR 1999 III</p> <p>Roche v. the United Kingdom [GC], no. 32555/96, § 172, ECHR 2005 X</p> <p>Roşiiianu v. Romania, no. 27329/06, 24 June 2014</p> <p>S. and Marper v. the United Kingdom [GC], nos. 30562/04 and 30566/04, § 66, ECHR 2008</p>
--	--

Saadi v. the United Kingdom [GC], no. 13229/03, § 62, ECHR 2008

Scoppola v. Italy (no. 2) [GC], no. 10249/03, §§ 104-109, 17 September 2009

Sdružení Jihočeské Matky v. the Czech Republic (dec.), no. 19101/03, 10 July 2006

Shapovalov v. Ukraine, no. 45835/05, 31 July 2012

Sigurður A. Sigurjónsson v. Iceland, 30 June 1993, § 35, Series A no. 264

Sinan Işık v. Turkey, no. 21924/05, §§ 42-53, ECHR 2010

Sîrbu and Others v. Moldova, nos. 73562/01, 73565/01, 73712/01, 73744/01, 73972/01 and 73973/01, §§ 17-19, 15 June 2004

Sixteen Austrian Communes and Some of Their Councillors v. Austria, nos. 5767/72 etc., Commission decision of 31 May 1974, Yearbook 1974, p. 338

Soering v. the United Kingdom, 7 July 1989, Series A no. 161

Stafford v. the United Kingdom [GC], no. 46295/99, §§ 67-68, ECHR 2002-IV

Stec and Others v. the United Kingdom (dec.) [GC], nos. 65731/01 and 65900/01, §§ 47-48, ECHR 2005 X

Steel and Morris v. the United Kingdom, no. 68416/01, ECHR 2005 II

Sürek v. Turkey (no. 1) [GC], no. 26682/95,

	<p>§ 61, ECHR 1999-IV</p> <p>Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary (no. 37374/05, § 14, April 2009)</p> <p>Vilho Eskelinen and Others v. Finland [GC], no. 63235/00, ECHR 2007-II</p> <p>Von Hannover v. Germany (no. 2) [GC], nos. 40660/08 and 60641/08, § 106, ECHR 2012</p> <p>Weber v. Germany (dec.), no. 70287/11, § 26, 6 January 2015</p> <p>Witold Litwa v. Poland, no. 26629/95, §§ 57-59, ECHR 2000 III</p> <p>X. v. Federal Republic of Germany, no. 8383/78, Commission decision of 3 October 1979, Decisions and Reports (DR) 17, p. 227</p> <p>Young, James and Webster v. the United Kingdom, 13 August 1981, §§ 51-52, Series A no. 44</p> <p>Youth Initiative for Human Rights v. Serbia, no. 48135/06, 25 June 2013</p> <p>Z v. Finland, 25 February 1997, §§ 96-97, Reports 1997 I</p>
International Law	<p>Articles 31 to 33 of the Vienna Convention of 23 May 1969 on the Law of Treaties</p> <p>Article 19 of the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights</p> <p>Article 19 of the UN Universal Declaration</p> <p>Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)</p> <p>Article 42 of the European Union's Charter</p>

	<p>of Fundamental Rights as well as Regulation (EC) No. 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001</p> <p>Recommendation Rec (2002) 2 of the Committee of Ministers of the Council of Europe</p> <p>Convention on Access to Official Documents of the Council of Europe</p> <p>Declaration of Principles of Freedom of Expression in Africa, adopted by the African Commission on Human and Peoples' Rights in 2002</p> <p>Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data of the Council of Europe of 28 January 1981</p>
Keywords	<p>(Art. 8) Right to respect for private and family life 尊重私人及家庭生活之權利</p> <p>(Art. 8-1) Respect for private life 尊重私人生活</p> <p>(Art. 10) Freedom of expression- {general} 表意自由 - {一般}</p> <p>(Art. 10-1) Freedom to impart information 發送資訊的自由</p> <p>(Art. 10-1) Freedom to receive information 接收資訊的自由</p> <p>(Art. 10-2) Necessary in a democratic society 民主社會之必要</p> <p>(Art. 10-2) Protection of the rights of others</p>

	<p>保護他人權利 (Art. 35) Admissibility criteria 受理標準 (Art. 35-3-a) Ratione materiae 事物本質 (Art. 41) Just satisfaction- {general} 公正補償 - {一般} (Art. 41) Just satisfaction 公正補償 (Art. 41) Pecuniary damage 財產上損害 Margin of appreciation 評斷餘地 Proportionality 比例原則</p>
--	---