

Vona v. Hungary

（涉及種族歧視之人民團體解散案）

歐洲人權法院大法庭於 2013/07/09 之裁判*

案號：35943/10

張兆恬**、糠佩好*** 節譯

判 決 要 旨

1. 國家對於集會結社自由所施加之限制，必須是依據法律規定，為了追求公約第 11 條第 2 項所訂之正當目的，且屬民主社會為達成前述目的所必要。

2. 若是人民團體有足以立即侵害他人權利的行為，而危及民主社會存立及運作之基礎核心價值時，國家有權採取預防性措施。基礎核心價值之一，是人民能在沒有種族歧視的環境下共存。國家毋須等到有實際行動破壞民主或訴諸暴力時，方介入干預。

3. 集會結社自由的範圍，也包括人民透過集會結社宣揚非為廣泛接受、甚至駭人聽聞或惱人的理念。公約的精神，在於保障政治觀點能透過和平及合法的手段發聲。

* 裁判來源：官方英文版

** 美國賓州大學法學博士，臺灣大學國家發展研究所副教授

*** 交通大學科技法律研究所碩士

4. 系爭集會遊行以準軍隊的模式舉行，採用令人想起過去種族主義暴政的象徵，刻意選在少數種族的聚落附近舉行，有組織為後援並且反覆舉行。縱使沒有實際的暴力行為或犯罪發生，系爭集會遊行也已經達到恐嚇（intimidation）的程度，國家有權保護身為此種集會遊行針對者的少數種族成員的權利，使其生活免於恐懼。

涉及公約權利

集會結社自由（歐洲人權公約第 11 條）

事 實

7-8. 十名來自「更好的匈牙利運動（Movement for Better Hungary）」政黨的黨員，基於保護匈牙利傳統及文化之目的，於 2007 年 5 月 8 日成立「匈牙利保衛組織」（the Hungarian Guard Association，下稱「保衛組織」）。匈牙利保衛組織其後又於 2007 年 7 月 18 日成立「匈牙利保衛運動」（Hungarian Guard Movement，下稱「保衛運動」），保衛組織並稱其最終目的為成立「匈牙利衛隊（Hungarian Guard）」，先以運動的方式為之，將來會併入保衛組織的一部分，保衛組織章程也將隨之修正納入此一部分。保衛運動之目的為「保衛在身心靈方面均無防備的匈牙利」，其宗旨中並提及，其任務在於對成員進行生理上及心理上的訓練，要求其成員參與災害管理及維護公共安全，並且透過公開活動就前述議題推動社會對話。

9. 2007 年 10 月 4 日，布達佩斯檢察官辦公室通知保衛組織，命令保衛組織終止非法活動。該通知中提及，保衛組織從事不符合其章程所列目的之活動，特別是 2007 年 8 月 25 日保衛組織在布達城堡（Buda Castle）號召 56 名「衛兵」（“guardsmen”）進行

宣誓，其後保衛組織又發起全國性運動以宣傳保衛運動的目的，但是，這也與保衛組織的章程目的不符。檢察官辦公室的通知內容指出，保衛運動的若干目的，與保衛組織的章程不符，也與保衛組織保護匈牙利傳統及文化的性質不符。2007年11月9日，聲請人（亦即保衛組織的主席）通知檢察機關，保衛組織已經停止所有非法活動，包括刪除保衛運動成立宗旨中有爭議的部分，並且開始修改保衛組織章程。2007年12月7日，保衛組織會員大會修訂章程第2條，增訂下列條款：「(f) 匈牙利保衛組織，如其名所示，將致力於推動社會對話，並致力於舉辦公開活動、召集市民討論攸關其安全之議題，例如：災害管理、國防及救生技術。」

10. 為達成上述目的，保衛運動的成員穿著制服，在全國各地進行示威遊行，包括一些有大量羅姆人（Roma）居住的村落在內，主張「保衛匈牙利民族」並反抗「吉普賽犯罪（Gypsy criminality）」，而這些活動並未遭到國家當局的禁止。不過，2007年12月9日，一場約莫200人參與、在有1800位羅姆人居住的村落Tatárszentgyörgy附近舉辦的活動中，則有警察在場，並且阻止遊行隊伍行經一條羅姆人居住的街道。

11-12. 布達佩斯首席檢察官辦公室因此於2007年12月17日向法院聲請解散保衛組織，原因是保衛組織濫用集會自由，而且透過穿著制服閱兵、發布類軍事的命令的言語與表現，致使羅姆人心生恐懼，已經構成對羅姆人之自由權的侵害。首席檢察官辦公室認為，保衛運動是保衛組織的重要部分，並非「自發性的組織」——保衛運動的成員均經註冊，強烈主張保衛運動是由保衛組織的主席創立，申請成為會員必須經過保衛組織的評估，制服也是從保衛組織購得。然而，保衛組織則是以其與保衛運動之間在組織上並不相干，因此毋須為保衛運動負責提出抗辯；再者，其

亦主張保衛運動的行為並未造成任何客觀危害，至於主觀的恐懼情緒，則並不足以作為限制集會自由的原因。

13-14. 布達佩斯地方法院在經過 4 次開庭後，於 2008 年 12 月 16 日判決認定首席檢察官辦公室有理由，並解散保衛組織，其依據為規範結社自由的 1989 年第二號法第 16(2) (d) 條（section 16(2) (d) of Act no. II of 1989，參見後述第 18 段）。地方法院認定兩個組織間具有「共生關係」（symbiotic relationship），保衛組織的主要活動是關於保衛運動的建立、營運、指導和集資，特別是保衛運動曾經收受來自於保衛組織帳戶的捐款。然而，判決解散的效力僅及於保衛組織，因為法院認為該保衛活動並不具備法人地位。而針對羅姆人村落 Tatárszentgyörgy 附近的集會，地方法院認為，該集會是故意於該處舉行並強調「吉普賽犯罪」，並且非屬單一事件，保衛運動的計畫是出自對特定人的歧視，並多次透過遊行表達歧視，地方法院認為從憲法的角度觀之，以製造恐懼為任務，是不可接受的集會目的。地方法院指出，集會參與者的制服上，有與箭十字黨（Arrow Cross，1944-45 年間匈牙利恐怖統治的政權）官員相似的臂章，這在客觀上也會對「歷史的敏感處」（historical sensitivities）造成傷害。再者，地方法院認為保衛組織的行為已經違反結社相關的法律，且製造了「反羅姆人（anti-Roma）」的社會氛圍，依據 1989 年第二號法第 16 條第 2 項第 d 款之規定，只要保衛組織的計畫包括足以對他人權利產生侵害的歧視，便得以作為解散之事由，而不以有實際侵害行為為必要。

15. 2009 年 7 月 2 日，布達佩斯上訴法院維持地方法院的判決。上訴法院更進一步審酌兩個由保衛運動所舉辦的活動之後，發現在其中一個集會裡，保衛運動成員的演說包括許多意圖排斥羅姆人的論點，另一個集會則是傳達了許多反猶太人的主張。上

訴法院並發現兩個組織間具有關聯性，亦即保衛組織事實上將保衛運動當作一個單位（unit），故判決範圍擴張及於保衛運動。上訴法院認為，遊行地點選在有大量羅姆人居住的村落，無法被看作是社會對話，而是一種以準軍事方式，透過軍隊式制服、隊形、號令及敬禮的累積效應（cumulative effects）而展示力量的極端表達方式。上訴法院指出，村落的人民處於「被俘虜的觀眾」（a captive audience）此種狀態，只能接受這些極端和排斥的觀點，無法逃脫。這些由保衛運動所組織的活動，包含了暴力的風險、引發對立、破壞公共秩序及和平、侵害村落居民自由與安全的權利，即使這些遊行都有警方介入並嚴格控制，最後並未發生任何實際上的暴力衝突，亦然。上訴法院也審酌聲請人的表意自由，但是仍肯認一審法院的見解並援引法院判決先例，認為表意自由並未包括仇恨性言論，或者煽惑暴力的言論在內。

16. 最高法院亦於 2009 年 12 月 15 日作成判決，維持上訴法院之見解，判決並於 2010 年 1 月 28 日送達。

相關內國法、國際人權觀察組織的意見及比較法

17. 在內國法上，案件發生當時有效的憲法第 2 條第 3 項規定：「社會組織、政府機構及個別公民之活動，不得對抗強制徵收或公權力行使，或是針對此種權力的排他擁有者。每個人都有權利及義務以合法之方式，對抗前述活動。」憲法第 63 條則規定每個匈牙利人有結社自由，但該條第 2 項明文排除基於政治目的武裝結社權利。

18. 規範結社自由的 1989 年第二號法中，第 2 條第 1 項肯認法人及其組織也享有結社的權利，但是，同條第 2 項則規定前述結社權利不得違反憲法第 2 條第 3 項，而且不得為刑事犯罪或煽

惑刑事犯罪之行為，亦不得侵害他人之自由及權利。若有民間社會組織違反第2條第2項規定，則根據第16條第2項第d款之規定，由檢察官聲請法院解散之。

19-25. 另外，匈牙利內國法亦有其他諸多保障少數族群及反歧視之法律，其中包括公民與政治權利公約以及消除一切形式種族歧視國際公約（International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination）之內國法化，規定種族歧視之行為及組織應為法律所禁止。而匈牙利憲法法院之判決先例，也認為煽惑對特定族群的仇恨言論，非憲法言論自由所保障。

26-28. 在國際人權觀察組織的意見中，有三件提到本件匈牙利衛隊之遊行，並擔憂這些行為所散布的反羅姆人或反猶太訊息。

29-30. 在比較法上，德國聯邦憲法法院於2004年6月23日作成之 *Stoppt den Synagogenbau!* 判決（BVerfGE, 111, 147-Inhaltsbezogenes Versammlungsverbot）指出，倘若集會遊行的方式或手段（manner or means）對於公共秩序造成危害，則就得就集會遊行自由予以限制。針對極右派在猶太大屠殺紀念日舉行示威遊行的爭議，德國聯邦憲法法院認為系爭遊行採取的方式或手段，會引發挑釁而顯著侵害道德情感（moral sensitivities），尤其是該遊行參與者採用各種納粹的儀式與象徵，亦即透過援引過去極權及非人道政權的暴行，使公民感到恐懼，因此法院肯認對該集會遊行自由可予以限制。而德國聯邦行政法院也多次肯認對支持（新）納粹的組織予以解散的命令，例如在2010年9月1日 *Heimattreue Deutsche Jugend* 判決（BVerwG 6 A 4.09）中，德國聯邦行政法院維持其判決先例之見解，認為若欲禁止特定團體之結社，則該團體必須是試圖以軍事或激烈手段來達成其違憲目的，

但是，並不以真的使用武力或者有實際違法行為為必要。若該團體將自己與納粹黨（在德國為非法）連結，或者是宣揚構成憲法上所禁止歧視的種族理論，便足以作為禁止其結社的理由。

31. 美國最高法院在 *Virginia v. Black*, 538 US 343 (2003) 此一判決中，也提及恐嚇（intimidation）的問題。維吉尼亞州法規定，「任何人…基於恐嚇他人或團體之意圖…而於他人財產、公路或其他公共場所焚燒十字架之行為」是為重罪，並且規定「任何這類焚燒的行為…應被視為有恐嚇他人或團體意圖的表面證據（prima facie evidence）」。美國最高法院指出：焚燒十字架過去長期被三 K 黨作為恐嚇或威脅會即將發生暴力的工具，行為人通常意圖向被行為人傳達使其感到生命危急的訊息。美國憲法增修條文第一條容許各州禁止「真實威脅（true threats）」，包括發言者表示其意圖對於特定個人或一群人從事違法暴力行為的表意，而不以發言者真的試圖實行威脅為必要。禁止「真實威脅」的目的，在於保護個人免於暴力的恐懼和恐懼造成的困擾，同時也具有阻止暴力威脅成真的可能性之目的。所以，維吉尼亞州對於焚燒十字架之規範，與美國憲法第一增修條文相符。

判決理由

聲請人主張公約第 11 條之違反

32. 本件聲請人訴稱，解散聲請人擔任主席的保衛組織，構成其受公約第 11 條所保障之集會結社自由權利的侵害，但是被告政府則對此一主張表示異議。公約第 11 條規定：

「1. 人人有和平集會和結社自由的權利，包括為保護自身利益而組織和參加工會的權利。

2. 除法律所規定，以及在民主社會中基於國家安全或公共安全的利益，為避免混亂或犯罪，為保護健康或道德，或保護他人

的權利與自由所必需的限制以外，不得對前項權利的行使施加任何限制。本條並不禁止對於軍隊、警察或行政機關的成員對前項權利的行使施加合法的限制。」

A. 應否受理本案

33-35. 政府主張，聲請人之訴與公約第17條禁止權利濫用不相符，因為，保衛組織是透過組織來表達對猶太、羅姆人之歧視的種族仇恨。而根據法院判決先例，若聲請人的主張違反公約基本精神及民主根本價值，法院可以援引公約第17條，不予受理。聲請人則是以保衛組織的活動，並未包含任何表意自由或結社自由的濫用，其目的在於保護人民遠離犯罪、回復依法而治的狀態，予以反駁。

36-39. 法院認為，究竟聲請人之活動是否符合公約第11條之規定，正屬本案實體判斷之事項，而且並無表面證據得以逕行認定聲請人是意圖侵害公約下的權利，或者是意圖公開防衛或宣傳支持極權觀點。因此，法院認為聲請人之訴尚不符合公約第17條要件，並非公約第35條第3項之不受理事項，本案應予受理。

B. 實體部分

1. 當事人主張

(a) 被告政府主張

40. 被告政府認為保衛運動並非有獨立於保衛組織的法律地位，而是保衛組織的一部分，受到保衛組織在組織、財務、人員的支配。至於保衛組織章程中並未特別規定其內部結構，並不當然使得保衛運動在法律上不屬於保衛組織的一部分。縱使認為保衛運動是法律上的獨立個體，然以保衛組織透過保衛運動之名濫用其言論自由的行為而言，也可證實保衛運動與保衛組織在事實上的連結。所以，保衛組織係因自身行為而遭解散，而非如聲請

人所主張，是因其他組織的行為所致。

41. 被告政府也主張其並未干預聲請人的結社自由，因為宣傳種族主義並不屬於結社自由所保障的範圍。縱或政府有所干預，仍係基於法律授權，且是基於維護公共安全、避免混亂或犯罪及保護他人權利之正當目的。

42. 再者，政府干預也為民主社會所必要。有鑒於保衛活動的遊行含有種族主義及反猶太之內容，其所採用的準軍事儀式，也足以造成他人恐懼與創傷、倡導種族隔離、提升社會恐慌及鼓勵暴力。就比例原則而言，解散組織也是對於宣傳種族歧視及種族隔離行為的適當制裁，而且並非最嚴厲之制裁，因為種族仇恨、煽惑他人為暴力行為都可能構成犯罪。

(b) 聲請人之主張

43. 首先，聲請人認為系爭保衛活動之行為，不應導致保衛組織遭解散的結果。聲請人認為保衛活動並非保衛組織的一部分，兩者雖有合作關係，但是兩者之運作分離且各自獨立。保衛組織的成員，均未參與保衛運動。

44. 被告政府解散保衛組織，並非為了追求國家安全或公共秩序利益之合法目的，亦即並非公約第 11 條第 2 項所規定之為避免混亂或犯罪，及為保護健康或道德或保護他人的權利與自由。內國法院無法指出有實際上的混亂，或者任何對他人權利之侵害。單單以假設性的危害為基礎，並非公約所肯認的正當目的。

45. 再者，解散保衛組織也非達成目的所必要或符合比例，內國法院所採取之制裁措施過於嚴厲。根據法院的判決先例，必須是該組織行為已嚴重威脅民主系統之重要本質的程度，方屬該

當，但是，在本案中，無論是保衛組織的活動，或是保衛運動的活動，都尚未達到此種程度。而在內國法上，對於人民團體的任何非法行為僅有解散此種單一制裁手段，法律本身即排除了比例原則之適用。

46-47. 聲請人也主張公約第 11 條第 2 項之例外應該狹義解釋為：僅在有確切且迫切理由的情況下，方足以正當化對結社自由的限制。但是，在本案中，內國法院並未舉出充足且顯著的理由，因為內國法院無法說明保衛組織的活動是如何達到挑起衝突、助長社會暴力或破壞民主體制的程度。相對地，究諸實際，保衛組織的活動只是為了促進尚未解決的社會議題之討論，像是弱勢族群的安全、特別高的犯罪率等等。再者，雖然保衛運動所欲表達的理念，具有冒犯性或駭人聽聞的特質，但是尚不至於到達煽惑仇恨或無法容忍之程度，應與民主社會之多元及寬容原則相符。

2. 法院判決

(a) 是否存在干預

49. 由於聲請人擔任主席的保衛組織遭到解散，且該措施的法律效果亦及於保衛活動（參前述第 15 段），法院認為聲請人基於公約第 11 條所享有之結社自由，確實已經受到干預。

(b) 干預是否正當

50. 上述干預須為依法律所規定，為追求公約第 11 條第 2 項所規定之一個或多個正當目的，而且是民主社會欲達成前述目的所必要者，否則將會構成違反公約第 11 條。

(i) 「依法律所規定」

51. 法院指出，保衛組織及其後舉行的保衛運動，是根據規

範結社自由的 1989 年第二號法第 16 條第 2 項第 d 款（參前述第 18 段），包括該條適用之同法第 2 條第 2 款。再者，兩造針對內國法院判決保衛組織應予解散，系爭解散之效力及於保衛運動是否合法，亦有爭執。法院認為，布達佩斯上訴法院以及最高法院（參前述第 15-16 段）基於檢察機關的事實認定（參前述第 11 段），解釋人民團體相關之內國法，認定保衛運動屬於保衛組織的一部分，而非獨立組織。內國法院認定，保衛組織的主要活動，在於建立、營運、指導和集資保衛運動。法院認為，無論是在本案卷證中或者雙方的主張裡，均無事證足以顯示該法律適用乃恣意為之，而且，和本院相較之下，國家當局更適於解釋國家之內國法律及審酌證據。由於保衛運動是保衛組織的一個專案，保衛運動與保衛組織共用一個銀行帳戶，保衛運動的成員是由保衛組織進行評估，而且前者的制服是向後者購買，基於這些事實，法院認為內國法院的判斷並非不合理。所以，根據內國法院就兩個組織間的關係予以認定，並基於保衛運動的行為而下令解散保衛組織，法院肯認是「依法律所規定」。

(ii) 正當目的

52. 雖然，聲請人主張，內國法院並未證實是否有任何事實上的混亂，或者有侵害他人權利，法院認為，系爭國家干預之措施，可被視為是為了達成公約第 11 條第 2 項以下所規定之公共安全、避免混亂和保護他人權利等正當目的。而法院接下來則必須審查系爭手段是否為民主社會所必要。

(iii) 民主社會所必要

(α) 一般原則

53. 法院案例法對於此問題之一般原則，可參考 *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* (30 January 1998, Reports 1998-I) 之見解如下：

「42. 即使兩者具有獨立的地位及適用範圍，公約第 11 條必須與公約第 10 條一同考量。保護意見及表達意見的權利，是公約第 11 條集會與結社自由的目的之一…

43. 前述原則適用於所有政黨，而政黨在多元性以及民主正常運作下扮演重要角色…法院多次重申，多元性乃民主之根本，正因如此，公約第 10 條表意自由之適用範圍，在該條第 2 項以下，不僅適用於被閱聽人認為具有正面意義、不具攻擊性、或者無關緊要的言論，也包括具攻擊性、駭人聽聞及惱人的言論在內…

45. 民主無疑是歐洲公共秩序的基本特徵…公約第 8 條、第 9 條、第 10 條及第 11 條均規定，倘若要對公約所保障之權利進行干預，則必須以是否「為民主社會所必要」來加以度量。…

46. 是以，若涉及政黨之案件，針對公約第 11 條的例外，應該予以嚴格解釋；只有確切而迫切的理由，才能夠正當化對於政黨結社自由的限制。在判斷第 11 條第 2 項的例外限制是否必要時，締約國家僅具有有限的評斷餘地（limited margin of appreciation），且必須同時有嚴格的歐洲監督機制（rigorous European supervision）確認其符合法律與先例，包括由獨立審判法院所作成的判決先例在內。…

47. … 法院從系爭個案的整體角度，檢視系爭國家干預是否「與所追求的正當目的符合比例」，以及國家當局所持正當化的理由是否「顯著且充分」…」

54. 其他相關原則，可參考 *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others*, nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, § 96,

ECHR 2003-II 一案，該案判決內容如下：

(γ) 施加限制之可能，以及嚴格的歐洲監督

96. 公約第 11 條、第 9 條及第 10 條對於自由權之保障，並未剝奪各國政府在其制度遭受人民團體活動之危害時，可以保護其制度的權利。就此而言，法院過去的判決已有揭示，在公約體系下，應在保護民主社會以及個人權利中有所妥協，即其本質所在。任何為達成妥協所為之國家干預，必須與第 11 條第 2 項相符合，此為法院以下將論述者…

98. … 政黨可以在兩種情況下，促成法律、國家法律或憲政體制的改變：其一，用以達成目的的手段必須是合法且民主；其二，其所提出的改變，本身必須與民主的基本原則相符。所以，倘若一個政黨的領袖煽惑暴力，或推動不尊重民主的政策，或企圖破壞民主以及無視民主所承認之自由及權利，則不得主張受到公約保護而不受裁罰…

99. … 從公約與民主兩者間非常清楚的關聯中即可看出… 無人可以基於公約條文的授權，削弱或毀壞民主社會的理念及價值。多元性及民主建立在妥協之上，需要許多個人或群體的讓步，必須有時同意其享有的自由受限，以確保國家整體的穩定（類似案例參見 *Petersen v. Germany* (dec.), no. 39793/98, ECHR 2001-XII）。在這樣的脈絡下，法院認為極權主義以政黨的形式在民主體制下成長茁壯之後，轉而要消滅民主，並非完全不可能的，在歐洲近代史上也有案例存在。

…

(δ) 政黨對其成員言行之可歸責性

101. 法院認為在檢視政黨的目標及動機時，政黨的章程及計

畫，不應作為唯一的考量依據。締約國過去的政治經驗顯示，過去以反對民主基本原則為目的的政黨，在他們真正取得權力之前，並不會在其官方聲明中揭露反民主的目的。因此，法院向來認為，政黨的政治計畫可能隱藏著與他們所宣稱者有別的目的及動機。為達到釐清的目的，必須將該計畫的內容，與政黨領袖的行徑及其所採取的立場進行比對。在政黨未全然揭露其目的及動機的情況下，這些行為與事蹟，在法院審理解散政黨的程序中，相當重要…

(ε) 解散的適當時機

102. 除此之外，法院認為國家干預毋須等到政黨取得權力，並開始提出與公約及民主不相符的政策時，方得為之，即使該政策對民主所造成的危害是確實且立即的。法院肯認，只要內國法院在嚴格的歐洲監督機制下進行詳細的審查，確認該等危害存在，則國家得「在市民和平和國家民主體制遭到具體行動侵害之前，即合理地阻止這些與公約條文不相符的政策獲得落實」…

103. 法院認為，這種國家預防性的干預權力，符合締約國在公約第 1 條之下保障其管轄區內人民自由與權利的積極義務。…在此一積極義務下，締約國得課予政黨…義務，要求政黨尊重及保護公約之權利與自由，以及不得提出與基本民主原則相違背之政治計畫。

(ζ) 整體審查

104. 綜上所述，法院在整體審查因危及民主原則之風險而解散政黨，是否符合「迫切的社會需求」(pressing social need) 時，必須注意下列幾點：(i) 倘若對民主的風險存在，則是否有證據足以證明該風險是立即的；(ii) 政黨領導人及成員的有關言行，是否可歸責於政黨；(iii) 可歸責於政黨的言行，是否足以顯示政

黨所構想及倡導的社會模式，與「民主社會」的概念不相容。

105. 法院進行整體審查時，除了前述要點外，尚須考量政黨解散…所處國家的歷史背景，以確認何為「民主社會」的正常運作（類似案例參見前引之 *Petersen*）。」

55. 在 *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain* (nos. 25803/04 and 25817/04, ECHR 2009) 判決內容中，也有進一步相關的段落：

「…（譯按：該判決重申 *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others* 第 98 段的判斷標準，直接援用該案 102 段，以及採用與該案第 104 段同樣判斷標準）」

(β)適用前述原則於本案例中

56. 法院首先指出，雖然政黨與社會團體之成立及運作，皆屬公約第 11 條所保障之對象，然兩者具有本質上的不同，特別是兩者在民主社會的運作中所扮演的角色，因為，許多社會團體只能提供間接的貢獻。在許多歐洲理事會（Council of Europe）的會員國裡，政黨享有特殊的法律地位，以便政黨能夠參與政治——尤其是選舉；在選舉的程序中，以及在形成公共意見及公共輿論的過程中，政黨也有法律所肯認的特別功能。然而，社會團體通常未享有前述法律上特權，基本上也較少有機會影響政治決策。雖然各類人民團體在政治參與的組織結社型態方面並無明顯差異，但許多社會團體不參與公共政治生活，社會團體的實際政治影響力僅能依據個案判斷。社會運動在政治及政策形成中可能扮演重要角色，但是，相較於政黨，社會團體通常較少透過法律特權的機會去影響政治體系。不過，有鑒於社會團體及社會運動在事實上的政治效應，在判斷是否對於民主產生危害時，仍應將其影響力納入考量。

57. 法院認為，若是非政黨組織有足以立即侵害他人權利的行為，而危及民主社會存立及運作所仰賴的核心價值時，國家有權採取相應的預防性措施，以保護民主。其中一項核心價值，正是人民能在一個沒有種族歧視的環境下共存，對民主社會來說，這是不可或缺的價值。國家毋須等到已經有政治運動採取行動破壞民主或訴諸暴力時，方得介入干預。即使該政治運動並非意圖取得權力，且其政策對民主的危害並非立即，只要確定該政治運動已經在公共生活中採取具體措施，執行違背公約及民主價值之政策時，國家便有權採取介入手段加以預防（參見前引註之 *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others*, § 102）。

58. 針對系爭措施的必要性及是否符合比例原則，法院認為本案所涉及的是解散團體及運動，而非解散政黨。在眾多歐洲理事會會員國的法律中，因為政黨具有特別憲法角色以及法律特權的義務，僅有在社會團體實際上也有同樣政治影響力的情況下，方得同樣適用於社會團體。另一方面，法院也強調，終止保衛組織及保衛運動在法律上的存續狀態，是相當嚴重的制裁，因為這形同剝奪這些團體在多數法域中因為註冊而享有之法律上、財務上及實際上的利益（參見前述第 18 段）。因此，如同解散政黨的情況，此處的干預措施必須有顯著及充足的理由支持。雖然，本案情形為團體之解散，因為團體產生全國性影響力的機會較為有限，國家採取預防性干預措施的理由，相較於政黨的情況，會比較不迫切。依據政黨與非政治性團體在民主重要性上的差異，在審查對結社自由之干預手段的必要性時，只有前者應採取最嚴格的審查標準（類推比較：對於政治性言論，相較於與公益無關之言論的保護程度，*Lingens v. Austria*, 8 July 1986, § 42, Series A no. 103, and *Tammer v. Estonia*, no. 41205/98, § 62, ECHR 2001-I）。但是，這樣的區別，在適用上仍應有彈性。倘若團體有政治目的及影響力，則審查標準會視個案中系爭團體的實際本質及功能而

定。

59. 本案聲請人主張，保衛運動是由保衛組織所建立，其目的為「保衛在身心靈上無防備匈牙利」（參見前述第 8 段）。保衛運動其後的活動涉及集會和示威，其成員穿著制服且以軍隊式的陣型遊行。這些活動在全國各地舉行，特別是在有大量羅姆人居住的村莊如 Tatárszentgyörgy 舉行；此外，該運動更提出保衛「匈牙利民族」以及反對「吉普賽犯罪」的口號（參見前述第 10 段）。因為前述一系列的活動，保衛組織及保衛運動遭到檢察官訴請解散，主要原因是兩團體之活動已經對於具有羅姆血統的公民構成種族威脅（參見前述第 11 段）。

60. 嗣後於司法程序中，內國法院對於兩個團體間的關聯進行判斷，發現有力的證據足以顯示兩者並非分離的團體。在此一脈絡下審酌兩造主張，法院認為內國法院的認定並非不合理或恣意（參見前述第 11、13、15、16 及 51 段）。

61. 內國法院的判決結果，導致保衛組織與保衛運動兩者皆須解散。大致上，內國法院認為即使兩個團體的活動並未導致實際的暴力發生，但兩團體仍舊必須為透過言語及視覺展示權力而營造出來的反羅姆氛圍負責。這已經構成結社相關法令的違反，與人性尊嚴相違背，而且侵害他人（羅姆公民）的權利。就後者而言，因為在 Tatárszentgyörgy 村集會的核心主題即為「犯罪吉普賽」，這正是種族主義的概念。法院也特別指出，系爭集會涉及軍隊式的制服、號令、敬禮和隊形，以及令人回想起箭十字軍的臂章。在內國上訴法院的理由中，進一步審酌對於保衛運動所針對的「受俘虜聽眾」村民引發的效應，因為這些公民處於一個無法避免保衛運動極端、排斥觀點的地位。內國上訴法院認為，保衛運動透過製造社會緊張與即將發生暴力的氛圍，已經達到造成

公共威脅的程度（參見前述第 15、16 段）。

62. 本法院重申，國家當局——特別是內國法院——應該要解釋適用內國法（參見例如 *Lehideux and Isorni v. France*, 23 September 1998, § 50, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-VII）。本法院的目的，僅是審查國家當局作成的決定是否在其評斷餘地之內，亦即國家當局的決定是否依據相關事實進行可容許的判斷（*Incal v. Turkey*, 9 June 1998, § 48, *Reports* 1998-IV）。在本案中，法院並未發現匈牙利法院的見解不合理或恣意，而且，法院亦肯認其見解，認為保衛運動所舉辦的活動及其所傳達的觀點，皆是以羅姆人少數與匈牙利種族多數間的種族性比較為基礎。

63. 如同法院先前所提及，在公約第 10 條之下，僅是因為言論或行為會在某些公民間造成不舒服的感覺或感到不受尊重，並不會被排除於公約的保護範圍外（參見前所引用之 *Vajnai v. Hungary*, no. 33629/06, § 57, ECHR 2008）。同樣地，在結社自由下，對於人民藉由結社方式宣揚非為廣泛所接受、甚至具駭人聽聞或惱人的理念，也不會因此被排除於保護範圍之外。若非有合理的理由認定系爭團體是暴力的溫床、或是化身為民主價值的反對者，否則以保護民主之名號，採取激烈手段限制結社自由這樣的基本權，恐難與公約的精神相容。公約的精神，在於保障政治觀點（即使是那些難以為國家當局及多數公民所接受、挑戰社會秩序的觀點）透過所有和平及合法的手段發聲，自然也包括結社和集會的手段（參見例如 *Güneri and Others v. Turkey*, nos. 42853/98, 43609/98 and 44291/98, § 76, 12 July 2005）在內。

64. 所以，法院必須確認的是，在本案中，保衛組織與保衛運動的行為是否仍然屬於和平且合法活動的範圍內。對此，法院無法忽視他們在許多村落的集會，像是在 Tatárszentgyörgy 村這樣

約有 1800 位住民的地方舉辦 200 人集會。雖然的確並無實際暴力事件發生，但是，從事後的角度來看，也無從判斷這結果是否因為有警察在場所致。而且，參與集會者的確在村落中身著軍隊式制服及威嚇性的臂章，以類似軍隊的隊形、敬禮及號令的方式遊行。

65. 法院認為，此種集會已經足以讓在場者認知到，集會的組織者有意圖且有能力以準軍事組織的方式以達成其目標，不論其目標為何。準軍事的隊形令人回想起匈牙利納粹（箭十字）運動，該運動曾是造成匈牙利羅姆人大規模滅亡政權的骨幹。有鑒於有成員在場的保衛運動與保衛組織間有組織上的連結，法院也認為於 Tatárszentgyörgy 村等多處集會，必然會因為有得利於法律認可登記的團體在背後支持，而使得這些集會所引發的恐懼效果更為有力，甚至加倍。

66. 法院認為，政治領袖透過其能力及意願去組織準軍隊來進行示威活動，已超出以和平及合法手段表達其政治觀點的範疇。基於歷史經驗——例如在箭十字政權後的匈牙利，此種仰仗類軍事示威運動的團體，並從中傳達種族分裂的思想、暗示呼籲種族主義的行動，必定對於種族少數的成員產生恐懼效果，特別是當他們在家中以及處於被俘虜的觀眾的狀態下，更是如此。法院認為，這已經超過公約所保障之表意自由（參見前引之 *Vajnai* 案）及結社自由的範圍，且已經達到恐嚇性的地步——套用美國最高法院在 *Virginia v. Black* 判決中的用語（參見前述第 31 段），亦即「真實威脅」。在此情況之下，國家有權保護被針對之群體成員的權利，使其生活免於恐懼，尤其是這些人是因為種族背景因素而被特定出來，並且因其屬於種族身分而受到恐嚇。法院認為，類軍事的遊行所傳達的訊息，伴隨著一群具恐嚇性的有組織參與者此一物理狀態的存在，已經超出單純表達惱人或具攻擊性觀點的範

圍。當行為伴隨著表意出現，考量到行為相關的重要公共秩序利益，法院會認為一般給予表意自由的保障，應該加以縮減。如果與意見表達伴隨的行為，是基於個人的種族，而屬於恐嚇性的、恐嚇的、或是干預他人自由行使及享有公約的任何權利或特權，那麼，即使在公約第 10、11 條之下，也不能忽略這些因素。

67. 在本案中，系爭活動明顯係針對羅姆少數族群，並稱其應為「吉普賽犯罪」負責，再者，法院也無法採信聲請人所主張的，即系爭被解散的兩個團體並非意圖將前述弱勢族群加以特定出來並施以恐嚇（參見 *Horváth and Kiss v. Hungary*, no. 11146/11, § 102, 29 January 2013）。法院在此是採取與國際人權組織同樣的見解。

68. 如同法院前已提及（參見前述第 75 段），此時國家當局毋須等待進一步的發展，便可以介入以保護他人權利，更何況保衛運動已在公共生活中採取具體措施，執行違背公約及民主標準之政策。

69. 法院認為，系爭集會恐嚇性的特質，是凌駕一切之上的因素，即使實際上該等集會並沒有遭到國家當局的禁止，也沒有暴力行為或犯罪發生。重點在於，該等集會的多次反覆組織（參見前述第 15 段）足以恐嚇他人，因而影響他人權利，特別是在考量到遊行所舉行的地點時，更是如此。再者，就解散保衛組織而言，單一示威遊行是否違法並非重點，本案爭點也並非在於判斷公約結社權下對於示威遊行保障的程度。示威遊行的實際行為，唯一與本案相關之處，是使一個團體的真正本質與目標變得清楚。法院認為，組織一系列的集會、以準軍隊的方式遊行，而且聲稱是為了阻止「吉普賽犯罪」，正是在執行種族隔離政策。事實上，恐嚇性的遊行可被視為是實現某種「法律和秩序」（“law

and order”)觀點的第一步，而這種觀點本質上正是種族主義。在此一脈絡下，法院指出，倘若結社自由是不斷透過大規模恐嚇遊行來行使，國家便有權限制相關結社自由權利，只要是限制措施是為避免大規模恐嚇對民主機制造成的危害所必要（參見前述第45段）即可。國家對於大規模、有組織的恐嚇（與倡議出於種族主義而與民主基本價值相違背的政策有關者），可以採取對結社自由的國家干預，即使在本案中國家的評斷餘地相當有限，亦然。此乃與本案的恐嚇行為，對於人民的政治意志所造成的負面影響有關。從是否達到迫切必要的角度而言，附帶性的倡議反民主思想，並不足以正當化禁止一個政黨（參見前述第53段）的作法，而對於不具政黨特殊地位的人民團體，更是如此。但是，從本案整體情況觀之——特別是有組織、有計畫的行動，可能會構成採取禁止措施的充足且顯著理由，尤其是其他令人震驚意見的潛在表達方式，並未因此直接受到禁止措施的影響（參見後述第71段）。

71. 法院理解，解散保衛運動及保衛組織，是相當激烈的手段。然而，國家事實上仍是採取最小侵害、也是唯一合理的行動來解決此問題。另外，法院也應強調，內國國家當局先前已經要求保衛組織必須注意保衛運動活動的不法性，但是，其後保衛組織卻僅是透過形式上的法規遵循，加以回應（參見前述第9段），而在後續的訴訟程序中，仍然繼續舉辦集會（見前述第15段——比較 *S.H. and Others v. Austria* [GC], no. 57813/00, § 84, ECHR 2011）。法院認為，唯有移除保衛組織對保衛運動的組織性奧援，才能夠有效消除保衛運動集會對於人民權利所形成的威脅。倘若國家當局承認保衛運動和保衛組織在法律上為人民團體，並且因此享有法律上的特權，而默認這兩個團體持續的活動，則公眾可能會認為國家合法化了這兩個團體所造成的危害。這將導致保衛組織得以利用其合法註冊組織的特權，持續支持保衛運動的

結果，而國家形同間接促成這類集會推動的合作。除此之外，對於保衛組織或保衛運動或其成員，國家並未有施加其他的制裁，故其成員仍可繼續以其他形式從事政治活動（更進一步見解，參見前所引之 *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others*, §§ 133-34)。有鑑於前述理由，法院認為系爭措施與所欲達成的正當目的符合比例。

72. 綜上所述，法院認為足以論斷本案並無違反公約第 11 條。

基於上述理由，法院一致認為：

1. 宣告聲請人之訴應受理。
2. 判決認定本案未有違反公約第 11 條。

本判決以英語作成，並於依據法庭規則第 77 條第 2 及第 3 項，於 2013 年 7 月 9 日以書面通知。

Pinto De Albuquerque 法官之協同意見：

… 公約之締約國應有義務以刑罰制裁透過言論或其他方式散布種族主義、排外主義或族群不寬容的觀點，以及有義務對促進前述觀點的任何集會、群體、團體、組織或政黨，都予以禁止或解散。國家不僅有義務在刑事程序中扮演積極角色，讓從事此等行為者受到制裁，以及賦權種族主義的受害者，也有義務防止私人不犯或再犯此行為。從前述廣泛且長期的共識可知，這樣國際法上積極義務，應該被理解為國際習慣法的一部分，對於所有締約國均有拘束力，且應該具有強制性規範的效力，任何的國際法或國家法都不能與之相牴觸。是以，國家若容許任何自然人、集會、群體、團體、組織或政黨以散布種族主義、排外主義或族群不寬容的觀點為目的之言論、表意或活動，則會構成締約國義

務之違反。

...

【附錄：判決簡表】

Originating Body	Court (Grand Chamber)
Document Type	Judgment (Merits and Just Satisfaction)
Title	CASE OF VONA v. HUNGARY
App. No(s).	35943/10
Date	09/07/2013
Importance Level	Key cases
Respondent State(s)	Hungary
Conclusion(s)	No violation of Article 11 - Freedom of assembly and association (Article 11-1-Freedom of association)
Article(s)	11, 11-1, 11-2, 17
Rules of Court	Section 16(2) d) of Act no. II of 1989 on the Right to Freedom of Association
Separate Opinion(s)	Yes
Strasbourg Case-Law	Féret v. Belgium, no. 15615/07, § 52, 16 July 2009 Güneri and Others v. Turkey, nos. 42853/98, 43609/98 and 44291/98, § 76, 12 July 2005 Herri Batasuna and Batasuna v. Spain, nos. 25803/04 and 25817/04, ECHR-2009 Horváth and Kiss v. Hungary, no. 11146/11, § 102, 29 January 2013 Lehideux and Isorni v. France, 23 September 1998, § 50, Reports of Judgments and Decisions

	1998-VII Lingens v. Austria, 8 July 1986, § 42, Series A no. 103 Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey [GC], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, ECHR 2003-II S.H. and Others v. Austria [GC], no. 57813/00, § 84, ECHR-2011 Sidiropoulos and Others v. Greece, 10 July 1998, § 29, Reports 1998-IV Tammer v. Estonia, no. 41205/98, § 62, ECHR 2001-I United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, 30 January 1998, Reports 1998-I Vajnai v. Hungary, no. 33629/06, § 25, ECHR 2008
Domestic Law	Section 16(2) d) of Act no. II of 1989 on the Right to Freedom of Association
Keywords	(Art. 11) Freedom of assembly and association 集會與結社自由 (Art. 11-1) Freedom of association 結社自由 (Art. 11-2) Necessary in a democratic society 民主社會所必要 (Art. 11-2) Prevention of disorder 避免（秩序）混亂 (Art. 11-2) Protection of the rights and freedoms of others 保護他人之自由與權利 (Art. 11-2) Public safety 公共安全 (Art. 17) Prohibition of abuse of rights 禁止

	權利濫用 (Art. 17) Destruction of rights and freedoms 損害權利與自由 Proportionality 比例原則
--	---