

## Tănase and Chirtoacă v. Moldova

### (摩爾多瓦之雙重國籍人士的國會議員候選與就任 資格受限案)

歐洲人權法院第四庭於 2008/11/18 之裁判\*

案號：7/08

蘇彥圖\*\* 節譯

#### 判決要旨

1. 就有關國會議員法律地位之憲政規則的訂立，締約國在符合歐洲人權公約第 1 議定書第 3 條所定基本原則的限度內，保有評斷餘地。對該等權利所為干預，必須未達侵害其核心內涵並且剝奪其有效性之程度，還必須合乎法律規範性、目的正當性與比例原則等規範要求。系爭干預措施是否滿足這些規範要求，則須視當事國之政治演化情況及其特有之歷史與政治因素而定。

2. 系爭內國法規如有抵觸位階較高之國際公約的情事，除會影響對系爭法規之法律規範性的總體評價，亦得於審查系爭法規是否合於比例原則時一併予以審究。

3. 締約國於歐洲人權公約第 1 議定書第 3 條規定下所為規制之目的，若合於法治原則並與公約之一般規範目的相容，即屬正當。

\* 裁判來源：官方英文版。

\*\* 中央研究院法律學研究所助研究員、美國哈佛大學法學博士。

4. 歐洲人權公約第 1 議定書第 3 條規定具有主動與被動兩個面向；這兩個面向的權利間有相互依存關係，並共同構成該條規定據以確保人民就國會選舉享有表意自由之關鍵元素。針對取得候選資格之權利所設下的種種障礙，不得對公民的選舉權產生負面衝擊，否則即可能違反比例原則。

### 涉及公約權利

歐洲人權公約第 1 議定書第 3 條 自由選舉權

## 事 實

### 受理程序

兩位原告是摩爾多瓦共和國（以下簡稱摩爾多瓦或摩國）的知名政治人物：Chirtoacă 先生身兼自由黨（the Liberal Party）的副主席以及摩國首府奇西瑙市（Chişinău）的市長；Tănase 先生則是自由民主黨（the Liberal Democratic Party）的副主席以及奇西瑙市的市議員。

兩位原告於 2007 年 12 月 27 日依歐洲人權公約第 34 條規定向本院提出對摩國政府的本件訴訟。兩位原告主要主張：摩國第 273 號法律就雙（多）重國籍人士所設國會議員候選與就任資格之限制，侵害了他們受歐洲人權公約第 1 議定書第 3 條所保障、並為確保人民就國會選舉之表意自由所必要的權利—亦即他們在自由的國會選舉中取得候選人資格、並於當選後就任國會議員的權利。兩位原告也以歐洲人權公約第 14 條規定—連結適用第 1 議定書第 3 條規定—作為立論基礎。

有鑑於下屆摩國國會選舉的時程，被分配到審理本案的本院

第四庭的審判庭在 2008 年 6 月決定優先審理本案（參照歐洲人權法院法庭規則第 41 條規定），並依歐洲人權公約第 29 條第 3 項規定同時審議本案的可受理性及其實體問題。除兩造當事人提出書面意見外，羅馬尼亞政府亦提出其參加訴訟之書面意見（參照歐洲人權公約第 36 條第 1 項規定與法庭規則第 44 條第 1 項 (b) 段規定）。

### 事實背景

摩國領土在第二次世界大戰以前原本是羅馬尼亞的一部分，不過在 1940 年蘇聯併吞了此區域之後，當地人民就喪失了他們原有的羅馬尼亞國民身分。摩爾多瓦於 1991 年 8 月間宣布獨立後不久便制定公布了新法規範該國國籍。該法明言，所有於蘇聯併吞前曾經居住在前摩爾多瓦蘇維埃社會主義共和國之領土的人及其後裔，都是摩國國民。兩位原告均因身為 1940 年以前之摩爾多瓦住民的後裔，而取得了 1991 年獨立後之摩國國籍。另一方面，羅馬尼亞的國會則在 1991 年間制定了一項新法，讓在 1989 年以前因不可歸責於己之事由而喪失羅馬尼亞國籍的人及其後裔，得以申請重新取得羅馬尼亞的國籍。

（獨立後的）摩爾多瓦最初在原則上是不允許她的國民持有他國國籍的。不過，許多摩爾多瓦人—特別是羅馬尼亞裔的摩爾多瓦人—還是引用了羅馬尼亞法的規定去重新取得他們之前所喪失的羅馬尼亞國籍。據一項粗略的估計，在 1991~2001 年間，約有 95,000~300,000 的摩爾多瓦人取得了羅馬尼亞的國籍。許多摩爾多瓦人，多半基於他們所具有的其他族裔背景，也先後取得了諸如俄羅斯、烏克蘭、保加利亞與土耳其等國的國籍。摩國在 2002 年時修憲廢止了禁止持有多重國籍的相關憲法條文；摩國國會也在 2003 年中完成相關修法作業。根據這些修正後的新規定，持有多重國籍的摩爾多瓦人毫無例外地與單一國籍的摩爾多瓦人享有

同等的權利。

在總數約 380 萬上下的摩爾多瓦人中究竟有多少人持有他國國籍，我們並沒有確切的數據可言。不過，到了 2007 年 2 月時，已有大約 800,000 摩爾多瓦人所提羅馬尼亞國籍申請案正在等候羅馬尼亞政府處理。在德涅斯特河的兩岸則有大約 120,000 的摩爾多瓦人持有俄羅斯護照。本案的兩位原告都申請並取得了羅馬尼亞的國籍。他們在 2005~2006 年間先後取得了他們目前所持有的羅馬尼亞護照；他們之後也都公開表明各自擁有羅馬尼亞國籍的事實。

在過去十年（1999~2008）間，摩爾多瓦共產黨（the Communist Party of Moldova）是擁有最多國會席次的支配型政黨。摩國另外還有實力跟共產黨比起來差很多的二十幾個政黨，其中只有極少數能夠跨越 6% 的選舉門檻進入國會。<sup>1</sup>摩國在 2002 年修訂其選舉法時，在維持既有的 6% 的選舉門檻之餘，還新增了針對複數政黨之選舉聯盟（electoral block）的門檻限制：兩個政黨與三個政黨以上的選舉聯盟必須分別獲得 9% 與 12% 以上之選票，方能獲配國會席次。2005 年的國會選舉計有 23 個政黨參選；除共產黨獲得了近 46% 的選票外，僅基督教民主人民黨（the Christian Democratic People's Party）得以大約 9% 的選票單獨跨越選舉門檻，由另外三個政黨所組成的選舉聯盟，則獲得了約 28% 的選票支持。在依得票比例將原本投給其他未過門檻之政黨／選舉聯盟的浪費票（the wasted votes）重新分配後，共產黨在總席次 101 席的國會中取得了 56 席的代表。在國際人士與歐洲理事會（the Council of Europe）的再三批判後，摩爾多瓦國會於 2005 年 7 月間再度修訂選舉法，

<sup>1</sup> 摩爾多瓦採取議會內閣制。其 101 席的單一國會，是從單一的全國性選區，依封閉式名單的政黨比例代表制選舉產生。

將針對個別政黨與選舉聯盟的選舉門檻分別調降為 4%與 8%。這項修正受到了相當的國際肯定。

摩國國會從 2007 年冬開啓了又一輪的選制變革。於 2007 年 12 月 7 日，摩國國會三讀通過了承載本次選制變革的第 273 號法律案，其中包括了要求國會議員候選人僅得持有摩爾多瓦國籍——亦即禁止持有雙重或多重國籍的摩爾多瓦人成為國會議員候選人——之規定。不過，摩爾多瓦總統拒絕頒布這項備受爭議的法案並將之退回國會再議。2008 年 4 月完成立法三讀並於同年 5 月中旬公布生效的第 273 號法律第 9 條則規定：凡是持有（或正在申請）摩爾多瓦以外之他國國籍的擬參選人，必須於登記為候選人時，向中央選舉委員會陳明其持有（或正在申請）他國國籍之情事；此等雙重（多重）國籍候選人於當選後、憲法法院認可其議員身分前，必須提出文件證明其已放棄或正在放棄所持有之他國國籍，或已撤回所為他國國籍之申請；國會議員如未於登記為候選人時依法陳明其持有他國國籍之事實，或於任期內取得他國國籍，憲法法院得依中央選舉委員會之申請撤銷其議員身分。除了增加上述對於雙（多）重國籍人士的候選與就任國會議員之資格限制，本次選制變革另外還將選舉門檻由 4%調升回原來的 6%，並且禁止了所有型式的選舉聯盟。歐洲理事會所屬之歐洲反種族主義委員會（the European Commission against Racism and Intolerance；ECRI）、國會大會（the Parliamentary Assembly）與威尼斯委員會（the Venice Commission；the European Commission for Democracy through Law）等機構，先後對摩國此次選制變革提出了關切與批評。

摩國本屆國會之任期將於 2009 年 3 月初屆滿。依其選舉法規定，摩國須於其國會任期屆滿前三個月內舉行大選。

## 理由

50. 原告主張，阻礙持有他國國籍之摩爾多瓦國民獲選就任國會議員的系爭規定，已侵犯到他們在自由的國會選舉中取得候選人資格、並於當選後就任國會議員的權利，而此等權利之保障係為確保人民就國會選舉所享表意自由所必要。他們所引用的歐洲人權公約第1議定書第3條規定：

「各締約國致力於合理期限內以秘密投票方式舉行定期的自由選舉，此選舉並應於確保人民自由表達意見以選舉立法機關之條件下進行。」

51. 原告另主張，基於公約第14條—連結適用第1議定書第3條—規定，他們相較於其他居住於沿德涅斯特河地區（Transdnistria）<sup>2</sup>並且持有雙重國籍的摩爾多瓦國民，已受有（不合理的）差別待遇。他們所引用的歐洲人權公約第14條規定：

「本公約所列各項權利與自由之享有，不得基於性別、種族、膚色、語言、宗教、政治或其他意見、原國籍或社會出身、與少數族群兼之關連、財富、出生或其他地位，而給予差別待遇。」

## I. 本案的可受理性

### A. 受害人地位

#### 1. 當事人與參加人之陳述

##### (a) 摩國政府之主張 [節譯]

52-58. 摩國政府主張，原告不能宣稱他們是歐洲人權公約第

<sup>2</sup> 沿德涅斯特河地區位於摩爾多瓦東部，大致上西鄰德涅斯特河、東接摩爾多瓦與烏克蘭之邊界。該區於1990年宣布獨立，於1991年後以「德涅斯特河沿岸摩爾多瓦共和國」（Pridnestrovian Moldavian Republic）為其國名，惟其主權迄未獲得任何聯合國會員國承認。

34 條意義下的受害人，而且他們的起訴相當於公約所不承認的公民訴訟（*actio popularis*）。首先，原告早在系爭法律經總統公布生效以前就提起本件訴訟。準此，系爭法律不可能會對那時候的原告產生任何負面效應，更何況當時摩國選戰根本還未開打。其次，即便在當下，公布生效後的系爭立法也沒有對原告帶來任何風險或者不利益。摩國政府就此主張，在原告以及原告主張之他們因系爭新法所蒙受的損害之間，並沒有充分的直接關連。畢竟，由兩位原告分別擔任副主席的自由黨與自由民主黨，都未曾參與過國會選舉。[……] 再者，摩國政府認為，兩位原告既尚未以實際行動證明他們確有意於 2009 年參選國會議員，也並未提出足以顯示他們所屬政黨已要提名他們作為候選人的任何證據。[……] 最後，摩國政府主張，原告無論如何只能對已發生之侵害—而不能對一個假設性的未來侵害—提起訴訟。所以原告必須等到 2009 年春天的國會選舉過後方能提起本案訴訟。

(b) 原告之主張 [節譯]

59-62. 原告就摩國政府有關其受害人地位之各項主張提出反駁。[略]

63. 針對「本案訴訟在系爭法律還未生效前就已提出」以及「原告須俟選舉結束以後才能主張他們是公約意義下的受害人」等摩國政府意見，原告主張，系爭法律在本院將本案傳達予摩國之日業已生效，而且若要等到選舉結束後才能提起訴訟，本院所能提供的權利保護將會淪為空談。[……]

64. 原告指出，根據本院的判例，即便在系爭法律還沒有適用到具體個案的情況下，個人還是可以主張該法侵害了他或她的權利—如果他或她因系爭法律而需要修正行止或者承擔被起訴的風險，或者是可能受到該法直接影響之特定群體的一員。原告就此

申論，他們並不單在申訴一個他們認為不好的法律；他們毋寧在抗議這個法律對於他們的生活所造成的影響。他們有明確的意願要參選並成為摩國下屆國會議員，可是系爭法律不讓他們這麼做—只因他們持有雙重國籍。羅馬尼亞國籍作為他們父母與祖父母的國籍，對他們來說具有重要意義，而且他們沒有放棄它的打算。綜上所言，他們在近期內就有可能受到系爭法律的直接影響。

(c) 羅馬尼亞政府的意見

65-68. 羅馬尼亞政府支持原告的立場。[略]

2. 本院所為判斷

69. 本院重申，個人、非政府組織或個人群體必須能夠主張是公約權利受到侵害的受害人，方得依歐洲人權公約第34條規定提起訴訟。要主張是歐洲人權公約意義下的受害人，原告必須受到系爭措施的直接影響。就此而言，歐洲人權公約並不容許以解釋歐洲人權公約權利為目的所提起之公民訴訟，也不允許個人在未受系爭國家法律之直接影響的情況下，逕以認為該法可能違反歐洲人權公約為由提起訴訟。不過，在系爭法律還沒有適用到具體個案的情況下，如果原告因系爭法律而需要修正行止或者承擔被起訴的風險，或者是可能受到該法直接影響之特定群體的一員，本院仍肯認原告得主張系爭法律侵害了他的權利（參 *Burden v. the United Kingdom [GC]*, no. 13378/05, §§ 33 and 34, 29 April 2008; *Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland*, 29 October 1992, § 44, Series A no. 246-A; *Klass and Others v. Germany*, 6 September 1978, § 33, Series A no. 28）。

70. 本院注意到，第一原告〔Tănase先生〕是一位活躍而且知名的政治人物，而且他已清楚表明他有意在2009年參加國會選舉並於當選後就任國會議員。本院也注意到，第一原告曾經表示，



基於私人理由，他並不打算放棄他的雙重國籍。第一原告因而會受到（系爭）第 273 號法律的直接影響，因為一旦他順利當選國會議員後，他就必須在保有他的議員席位與保有他的雙重國籍身分之間，做出困難的選擇決定。甚者，由於參選國會議員需要候選人個人投注以相當的資源與心力，光是對於他在選後有可能必須做出這樣的選擇的認知，從選舉競賽一開始無疑就會影響到第一原告，而不只是說只有當第一原告當選時他才會受到系爭法律的影響。再說，即使第一原告後來還是決意要投身選舉，他仍然要承擔流失選票的風險—因為選民也會知道，他選後有可能會選擇保有他的雙重國籍身分而放棄議員席位。

71. 被告政府進而主張第一原告應該等到選舉結束後再向本院提出他的訴訟。查公約作為一個保護人權的文件，其根本目的要求我們在解釋與適用它的各項規定時，必須確保公約所保障的權利，都是切實而且有效的，而不是虛幻的或者淪為空談（參 *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, 30 January 1998, § 33, Reports of Judgments and Decisions 1998-I）。本院認為，如果我們接受了摩國政府的建議，而將本案推延到選後才做判決，那麼公約的權利保護將會流於虛幻與空談。

72. 被告政府質疑 Tănase 先生是否具備取得候選人資格的其他法定要件。他們尤其要求本院審酌 Tănase 先生的羅馬尼亞護照上有關他的住所是在（羅國首府）布加勒斯特（Bucharest）的記載。本院不採納這項主張，因為第一原告的書狀及其所附文件清楚顯示，他的唯一住居地是在奇西瑙市而非布加勒斯特城。

73. 在此等情況下，本院認定 Tănase 先生得主張其為公約第 34 條意義下的受害人；摩國政府就此所提反對意見並不足採。

74. 至於 Chirtoacă 先生的部分，本院注意到，摩爾多瓦法律並不容許他身兼市長與國會議員。不過 Chirtoacă 先生在相關新聞稿中明白表示，他並不擬在當選為國會議員後辭去奇西瑙市市長一職。本院因此認定他沒有受到他所爭執之第 273 號法律中有關雙重國籍人士之候選與當選資格規定的影響，也從而不能於本案主張其為受害人。

## B. 內國救濟

### 1. 當事人與參加人之陳述

#### (a) 摩國政府之主張

75. 摩國政府認為 Tănase 先生在提起本件訴訟前並未用盡內國救濟程序—亦即先向摩國的監察史提出申訴，再由監察史就系爭法律規定的合憲性訴請摩國的憲法法院審理。摩國政府 [……] 主張向該國監察史提出申訴是一項有實效的內國救濟程序。

#### (b) Tănase 先生之主張

76. Tănase 先生主張，向該國監察史提出申訴並不是一個內國法下的有效救濟程序，因為摩國監察史在法律上並無義務必須受理此等申訴並將之移送憲法法院審理；要不要這麼做，監察史有完全的裁量權限。根據原告所提交的統計數據，摩國監察史於 2007 年度收受了 1,714 件申訴案，其中只有三件被提交予憲法法院審理。

#### (c) 羅馬尼亞政府的意見

77. [略]

### 2. 本院所為判斷

78. 查公約第 35 條第 1 項規定的目的，是要讓締約國在個人針對他們向本院提起訴訟以前，得有機會避免或者導正其被指摘

之違反公約情事。如此一來，締約國在「經由他們自身的法律體制把事情做對」這樣的機會實現以前，並毋需向一個國際機構交代他們的行止（參例如 *the Remli v. France*, 23 April 1996, § 33, Reports of Judgments and Decisions 1996-II 以及 *Selmouni v. France [GC]*, no. 25803/94, § 74, ECHR 1999-V）。

79. 在歐洲人權公約第 35 條第 1 項規定下，原告就其所指摘之歐洲人權公約權利違反情事，應該要能循一般正常的（內國）救濟管道尋求可得並且充分之救濟。此等救濟途徑必須在理論上與實務上都確實存在，否則它們就不具備合乎要求的可使用性（accessibility）與有效性（參 *the Akdivar and Others v. Turkey*, 16 September 1996, § 66, Reports 1996-IV）。

80. 就本案而言，本院注意到，Tănase 先生無法向摩國憲法法院直接提出申訴，因為他並不具備得提起憲法訴訟的法定資格。本院認為不能以 Tănase 先生並未用盡內國救濟程序為由而拒絕受理他的申訴，所以摩國政府就此所提反對意見亦不足採。

### C. 關於本案可受理性之結論

81. 本院認定本案 Chirtoacă 先生所提訴訟部分並不符合受理條件。至於本案 Tănase 先生（以下簡稱原告）所提訴訟部分，本院認為其提出了有做實體判決之必要的事實與法律問題，也沒有不予受理的理由。本院因此決定受理此部分之起訴。按照本院就本案訴訟適用歐洲人權公約第 29 條第 3 項規定所為之裁定，本院將即刻審酌本案的實體問題。

## II. 關於有無違反歐洲人權公約第 1 議定書第 3 條規定之爭議

### A. 當事人與參加人之陳述 [節譯]

#### 1. 原告之主張

82. 原告主張，第 273 號法律艱澀難解、其效應難以預料，而且侵害了他作為持有他國國籍之摩爾多瓦國民所應有之參選國會議員的權利。[……] 依其所見，這項在 2009 年國會大選前夕才被採納的規制措施，既是反民主的，也不符合比例原則。

83. [原告反駁摩國政府所提比較法論點（略）]

84. 原告主張，系爭干預措施必須被放在摩爾多瓦的政治演化脈絡下進行檢討。在此脈絡下，原告強調摩爾多瓦與羅馬尼亞人民的族群同一性；原告並指出，有相當高比例之摩爾多瓦人持有或希望持有羅馬尼亞國籍。

85. 原告進一步批評，第 273 號法律其實是（執政的）共產黨為了打壓、封殺在野黨在下次大選出頭之機會所採取的手段之一。原告以選舉門檻從 4% 調升到 6%、選舉聯盟被禁止、還有其他種種措施為其論據；依其所見，這些措施均係為共產黨的選舉利益量身訂做的。

86. 根據原告的看法，本案中的干預措施並不在追求一個正當的目的。以曾經擔任「德涅斯特河沿岸摩爾多瓦共和國」（the Moldovan Republic of Transnistria）的「司法部部長」、目前則是共產黨籍的現任國會議員 Mikhail Sidorov 先生的例子作為佐證，原告認為，所謂確保國會議員對於摩爾多瓦之忠誠的利益，其實是假的。摩爾多瓦刑法已有處罰叛國、間諜與公開國家機密等犯罪行為的明文規定。再者，第 273 號法律的立法者根本無法舉出一個關於持有雙重或多重國籍人士對國家不忠誠的實例。

87. 在檢討系爭干預措施的合比例性時，原告引據歐洲國籍公

約（the European Convention on Nationality）第 17 條規定，<sup>3</sup>主張系爭法律就其候選權利所為限制，已使其相對於其他並未持有雙重國籍的摩爾多瓦公民而言，受到了法律的差別對待。

88. 原告另主張第 273 號法律妨礙了人民就國會選舉行使其表意自由，因為有為數相當的、持有雙重國籍的選民，其投票給跟他們一樣持有雙重國籍之候選人的權利，將因此而被剝奪。

## 2. 摩國政府之主張

89. [……] 摩國政府主張，根據第 273 號法律的規定，一個國會議員候選人在當選之後，為取得憲法法院對其國會議員身分之認可，僅需證明其已著手進行放棄他國國籍之手續。根據這項有效的法律，就算可以合理推定說當事人終究不會完成此等國籍放棄手續，憲法法院亦不能據以撤銷當事人的國會議員身分。

90. 摩國政府主張，系爭的干預措施意在實現諸如確保國會議員對於摩爾多瓦之忠誠、捍衛國家的獨立與存續，以及維護國家安全等多項立法目的。最後，關於候選人於登記參選時須陳明所持他國國籍的規範要求，則意在追求「將候選人的種種特質與個人條件適切地告知選民」這項正當目的。

91. 被告政府認為，其他國家將國籍授與摩國國民的做法，已嚴重危及到摩爾多瓦的國家安全。被告政府主張，第 273 號法律並非如原告所言之以持有羅馬尼亞護照的摩爾多瓦人為其主要規範對象，而是一體適用於摩爾多瓦的所有公民—不問其所持第二

---

<sup>3</sup> 歐洲國籍公約第 17 條第 1 段規定：「持有他國國籍之締約國國民，在其所居住之締約國的領土內，應與該締約國之其他國民，享有同等權利、負擔同等義務。」

國籍為何。在申論「持有他國國籍的摩爾多瓦國民如何對摩國之安全、主權與國家地位構成威脅」此項論點的同時，被告政府特別著墨於他們所說的「羅馬尼亞的企圖」—也就是「去同化摩爾多瓦人民然後再輕易地兼併摩爾多瓦的領土」。被告政府強調，摩爾多瓦是一個議會民主政體，而且國會在其間扮演了非常重要的角色。此外，根據摩國法律，國會議員有管道接觸、取得國家機密。所以，摩國要求其國會議員全心全意地效忠國家，可謂名正言順。

92. [摩國政府提出立基於比較法之論點（略）]

93. 根據被告政府的看法，系爭干預措施也是合乎比例原則的，因為原告只要放棄他們的羅馬尼亞國籍，就可以輕易地排除這項限制。這項選舉立法上的改變早在摩國下屆國會選舉（預訂於2009年3月至5月間舉行）一年以前即已作業，所以也符合歐洲理事會之關於選舉事務的良好實踐準則（Code of Good Practice in Electoral Matters）就選舉法修正時機所做建議。被告政府指出，反對黨的國會議員並沒有參與第273號法律於2008年4月10日的三讀表決，而這適足以證明他們也接受了這號法律。被告特別強調，即使是（依其所見）具有羅馬尼亞公民身分的自由民主黨的黨主席，也未曾投票反對該號法律。

94. 人民就國會選舉所享表意自由並未受到系爭法律之限制，因為擁有雙重國籍身分的選民，仍然可以投票給願意於當選後在國會為他們發聲的候選人—即便這些候選人自身並未持有他國國籍。對原告來說，他也仍舊會是所屬政黨的黨員，並且有機會去影響其所屬政黨的領導者採用對雙重國籍人士有利的政策。

95. [摩國政府主張系爭法律已回應並符合歐洲反種族主義委

員會所做建議（略）]

96. 被告政府主張系爭規制並未抵觸歐洲國籍公約第 17 條第 1 段規定。[餘略]

### 3. 羅馬尼亞政府之主張

97. 羅馬尼亞政府支持原告的立場。[餘略]

98. 對於被告政府所宣稱之系爭干預措施的正當目的，羅馬尼亞政府表示懷疑。羅國政府指出，根據摩國法律，該國總統並未被要求只能持有單一的摩爾多瓦國籍。羅馬尼亞政府認為，如果說一個政府，從建國 17 年以來均未曾認為讓雙重國籍人士出任政府高層會危害到國家安全，直到最近，在沒有任何客觀事由（比如說出現了至少一個個案涉及雙重國籍人士對國家不忠誠）使其改變心意的情況下，才[突然地]意識到了這樣的危險，那實在令人難以置信。

99. 由於摩爾多瓦是歐洲國籍公約的締約國，我們在檢討原告於歐洲人權公約第 1 議定書第 3 條規定下所享權利時，必須考量歐洲國籍公約的相關規定。羅馬尼亞政府認為，系爭的第 273 號法律已抵觸了歐洲國籍公約以及摩國憲法。

## B. 本院所為判斷

### 1. 一般原則

100. 本院首先強調，第 1 議定書第 3 條規定恭奉了一項有效民主的基本構成原則，並從而在公約體系中具有核心重要性。民主是構成「歐洲的公共秩序」（the “European public order”）的一項基本元素，而第 1 議定書第 3 條規定所保障的權利，對於建立與維繫一個有效的、有意義的法治民主國家而言，則是至為重

要的基礎（在眾多規範依據中，參最近的判例，*Yumak and Sadak v. Turkey* [GC], no. 10226/03, § 105, 8 July 2008）。

101. 自由的選舉、表意自由、尤其還有政治爭論的自由，構成了任何民主的基礎（參 *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 2 March 1987, § 47, Series A no. 113, 以及 *Lingens v. Austria*, 8 July 1986, §§ 41 and 42, Series A no. 103）。

102. 在這樣的背景下，本院向來認為第 1 議定書第 3 條規定具有兩個面向。就其主動面向—也就是（人民的）選舉權，還有被動面向—也就是取得候選資格的權利 [譯按：亦即被選舉權]，本院均已在判例法中有所討論（參 *Ždanoka v. Latvia* [GC], no. 58278/00, §§ 105 and 106, ECHR 2006 ……）。

103. 就與本案相關之第 1 議定書第 3 條規定的被動面向而言，本院向來強調，就有關國會議員法律地位之憲政規則的訂立—包括候選資格條件的設定，締約國保有相當寬廣的自由形成空間。儘管締約國都需要去確保民選代表的獨立性以及選民選擇代表的自由，每個國家—基於其特有的歷史與政治因素—會設定出不同的候選資格條件。歐洲理事會之眾多會員國就此所有之形形色色的憲法與選舉立法規定便明白顯示，這個法領域內存有相當多元的規範可能性（參 *Podkolzina v. Latvia*, no. 46726/99, § 33, ECHR 2002 II）。本院向來認為，一項選舉法規範是否合乎 [公約第 1 議定書] 第 3 條規定，必須視當事國之政治演化情況而定；在某個民主體系之發展脈絡下不應該被容許的規制措施，可能在另一個脈絡下是可以被正當化的。然而，國家就此僅有在符合第 3 條所定基本原則—也就是落實尊重「人民就國會選舉所享表意自由」此項國家義務—的限度內，方有評斷餘地可言（參 *Melnychenko v. Ukraine*, no. 17707/02, §§ 55, ECHR 2004 X）。對於一個建立



在普遍選舉權之上、以探尋、標定人民意志為目的選舉程序來說，任何加諸其上的條件規制，都不可以掏空或者背離了我們對其公正性與有效性所為考量（參 *Hirst v. the United Kingdom (no. 2)* [GC], no. 74025/01, § 62, ECHR 2005 IX）。

104. 第 1 議定書第 3 條規定所設規範要求有無被切實遵循，最終是由本院決定。若要對這個問題作肯定的答覆，本院必須說服自己說，系爭的限制措施對於此等權利所做干預，還不至於侵害到它們的核心內涵並且剝奪了它們的有效性；本院也必須肯認，系爭限制措施是為了追求一項正當的目的而設，而且其所採取之手段並未違反比例原則（參 *Yumak and Sadak*，前引出處，§ 109）。為作成此項 [公約有無被遵循之] 判斷，本院以下將檢討系爭規範有無干預到原告的權利，以及試圖在法律規範性（lawfulness）、目的正當性與合乎比例原則等規範要求上正當化此等干預的各項論理（參例如前引 *Yumak and Sadak* 判決所採審查方法）。

## 2. 上述原則於本案之適用

105. 本院已拒絕了被告政府就原告之受害人地位所持異議，而認定原告得主張其受歐洲人權公約第 1 議定書第 3 條規定所保障之權利已受到了系爭規範之干預，理由則如前述（參前文第 70 段之討論）。除非合乎法律規範性、目的正當性、及其效應合於比例原則等規範要求，此等干預將構成第 1 議定書第 3 條規定之違反。

### (a) 法律規範性

106. 原告認為系爭的第 273 號法律欠缺可預見性；然而，本院認為，系爭法律之各項規定的用語明確，應已合乎可預見性的規範要求。即便如此，本院注意到，第 273 號法律之規定與歐洲

國籍公約第 17 第 1 段規定，似有不一致；後者作為國際法秩序的一部分以及一項業經摩國正式批准參與的國際條約，在位階上高於內國法律（[……]）。就此而言，系爭規制措施的法律規範性，在總體評價上，尚非毫無疑問。不過，有鑑於此等與歐洲國籍公約相關之議題，亦與第 273 號法律是否符合比例原則的問題相關，本院認為在有關比例原則的討論項下檢討這些議題，會是比較適當的做法。本院因此將於適用比例原則於本案時再重返法律規範性這個課題。

(b) 正當目的

107. 本案當事人與參加人就系爭干預措施是否具有正當目的，也有不同的看法。查（歐洲人權公約第 1 議定書）第 3 條規定，並未如歐洲人權公約第 8 條至第 11 條規定一般，羅列國家得據以限制權利的各項「正當目的」。締約國可以引用不在此類清單中的一項立法目的去正當化一項規制措施—只要該目的與法治原則還有公約之一般規範目的間的相容性，可以從一個個案所具有之特殊情事中獲得印證（參 *Yumak and Sadak*，前引出處，§ 109）。有鑑於此，本院擬採納被告政府就此所為主張—亦即系爭干預措施意在確保國會議員對於摩爾多瓦之國家忠誠，而且這項目的是正當的。

(c) 比例原則

108. 在檢討系爭規範是否違反比例原則的時候，本院首先注意到，摩爾多瓦是惟一一個[歐洲]國家，既容許國民持有多重國籍，又禁止持有他國國籍人士獲選就任國會議員（[……]）。誠然，禁止持有他國國籍之國民成為國會議員的其他四個 [歐洲] 國家（亞塞拜然、保加利亞、立陶宛以及馬爾他），原則上都禁止國民持有雙重國籍。而且，有別於摩國，這四個國家都不受歐洲國籍公約第 17 條第 1 段規定之拘束。保加利亞是這 4 國中惟一有參

與歐洲國籍公約的國家；然而，保加利亞對國籍公約第 17 條規定，明白表示保留。

109. 本院接著注意到，現實上還有其他方法，可供摩國據以確保其國會議員對國家之忠誠；其他的歐洲國家已採用了像是要求國會議員宣誓效忠這類的做法，而未求助於「禁止雙重國籍人士出任國會議員」這麼霹靂的手段。本院就此希望強調，在一個民主國家中，效忠一個國家並不必然意味著要對該國家實際上的政府或者特定的政黨效忠。

110. 本院進一步注意到，摩爾多瓦是歐洲理事會之歐洲國籍公約的會員國。該公約第 17 條第 1 段規定保障持有多重國籍並且居住在摩國領土內的所有人，在法律上享有跟持有單一摩國國籍的其他摩爾多瓦人一樣的平等待遇。本院不能無視於一個事實，那就是歐洲反種族主義委員會與威尼斯委員會等歐洲理事會的所屬機構業已指出，系爭法律的規定與當初摩國在批准歐洲國籍公約時所自願採取的各種立法配套作為背道而馳（[……]）。特別值得注意的是，威尼斯委員會在其日前發表之意見中表示：

「31. 在 [系爭法規] 用字遣詞上的問題外，[該法面臨的一個更大問題是，] 國家不應以多重國籍為由限制公民的權利。歐洲理事會之關於選舉事務的良好實踐準則就此引述了摩國在 1999 年 11 月間批准的歐洲國籍公約，而該公約明白地規定說，『持有他國國籍之締約國國民，在其所居住之締約國的領土內，應與該締約國之其他國民，享有同等權利、負擔同等義務。』

32. 此外，這項限制可能已違反了歐洲人權公約第 1 議定書第 3 條規定與歐洲人權公約第 14 條規定。」

111. 再者，本院特別注意到，摩國國會事實上在 2002 年與 2003 年的時候，即完成修法讓摩爾多瓦國民得以持有雙重國籍（[……]）。在那時，摩國相關主管機關就這項開放對於選擇持有雙重國籍之人的國家忠誠所可能造成的影響，看來並未存有任何之顧慮。摩國政府當時也不曾表示，決定取得他國國籍者的政治權利可能會受到限縮。從 2003 年以來，而且無疑地在這項新政策的鼓勵之下，有一大部分的摩爾多瓦國民一本於其既有之政治權利不會因而受限的正當期待—取得了雙重或多重國籍。

112. 從 2008 年 4 月以降，這群為數眾多的摩爾多瓦國民，不僅在沒有放棄他國國籍的情況下將不得於國家政府部門擔任高階官員，而且他們在國會議員選舉時所得做的選擇，也受到了限制。

113. 本院的判例法區分了「主動的」與「被動的」這兩類受第 1 議定書第 3 條規定保障的權利；不過，我們不能忽視，該條規定基本上係為確保人民就國會選舉所享表意自由而存在，而這兩個面向的權利共同構成了此等保障的關鍵元件。基於這個理由，我們有必要採用一個整體、單元取向（holistic）的審查方法，以之檢討就主動的或被動權利所為限制，對於上述保障之確保而言，所可能造成之衝擊。換句話說，這兩個面向的權利間有著相互依存的關係，而且本院就此必須保持警覺，以確保針對取得候選資格之權利所設下的種種障礙，不會對公民的選舉權—也就是公民把票投給他們心目中最能在國會為他們謀福利之候選人的權利—產生負面的衝擊。我們不可以忽視 [系爭法規] 對於人民意志之自由表達所可能造成的負面後果，也不可以輕估了多元主義的價值。

114. 有鑑於摩爾多瓦的政治演化情形及其特有之歷史與政治

因素，本院並不認為第 273 號法律得以被正當化。這項影響深遠的限制，出現在國會大選之前 1 年左右（甚或少於 1 年）的時間點；這個事實，也強化了本院這項結論。本院無法忽視，這樣的做法背離了歐洲理事會在選舉事務領域就選舉法之安定性所為建議（[……]）。基於摩爾多瓦作為歐洲理事會之一員所負義務與所做承諾，摩國反對黨曾提議將相關立法草案提交予歐洲理事會以徵詢其專業意見；不過，摩國本次選制改革的推動者，似乎斷然地拒絕了此等提議。對於歐洲理事會就本次選制改革表達之明確關切，摩國政府似乎也沒有任何回應。

115. 基於以上各項考量，本院認定，被告政府為達成其所要追求之目的而採用的手段，並不符合比例原則。所以，本案確有違反歐洲人權公約第 1 議定書第 3 條規定之情事。

### III. 關於有無違反歐洲人權公約第 14 條連結適用歐洲人權公約第 1 議定書第 3 條規定之爭議

116. 本案原告亦起訴主張，摩國政府當局禁止他取得候選資格並於當選後就任國會議員的做法，害他受到了有別於其他摩爾多瓦國民的不合理差別待遇。由於這項起訴所牽涉到的考量，跟我們在第 1 議定書第 3 條規定下所作的考量是一樣的，本院認為沒有必要另行檢討這項起訴（參，類推適用，*Megadat.com S.r.l. v. Moldova*, no. 21151/04, § 80, 8 April 2008）。

### IV. 關於公約第 41 條規定之適用

117-122. [略]

基於以上理由，本院

1. 依多數決宣告，本案 Chirtoacă 先生所提訴訟部分不予受理；

2. 無異議宣告，本案 Tănase 先生所提訴訟部分應予受理；
3. 無異議判定，本案確有違反歐洲人權公約第 1 議定書第 3 條規定之情事；
4. 無異議判定，本案依歐洲人權公約第 14 條規定所提訴訟部分無另行檢討之必要；
5. [略]

[以下略]

[譯者後記] 本案於 2009 年 4 月 6 日移送大法庭審理。大法庭於 2010 年 4 月 27 日就 *Tănase v. Moldova* (7/08) 一案宣判，無異議判定系爭第 273 號法律違反了歐洲人權公約第 1 議定書第 3 條規定。

#### 【附錄：判決簡表】

案號	7/08
重要程度	1
訴訟代理人	HanganuJ.
被告國	摩爾多瓦
裁判日期	2008 年 11 月 18 日
裁判結果	違反公約第 1 議定書第 3 條規定；其餘不受理
相關公約條文	第 29 條第 3 項；第 34 條；第 35 條第 1 項；第 41 條；第 1 議定書第 3 條
不同意見	無
系爭內國法律	第 273 號法律
本院判決先例	<i>Akdivar and Others v. Turkey</i> , 16 September 1996, § 66, Reports 1996-IV ; <i>Burden v. the United Kingdom</i> [GC], no. 13378/05, § 33 and 34, 29 April 2008 ;

	<p><i>Hirst v. the United Kingdom (no. 2) [GC]</i>, no. 74025/01, § 62, ECHR 2005-IX ; <i>Klass and Others v. Germany</i>, 6 September 1978, § 33, Series A no. 28 ; <i>Lingens v. Austria</i>, 8 July 1986, §§ 41 and 42, Series A no. 103 ; <i>Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium</i>, 2 March 1987, § 47, Series A no. 113 ; <i>Megadat.com S.r.l. v. Moldova</i>, no. 21151/04, § 80, 8 April 2008 ; <i>Melnitchenko v. Ukraine</i>, no. 17707/02, § 55, ECHR 2004-X ; <i>Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland</i>, 29 October 1992, Series A no.. 246-A ; <i>Pantea v. Romania</i>, no. 33343/96, ECHR 2003-VI ; <i>Party communiste unifié de Turkey and Others v. Turkey</i>, 30 January 1998, § 33, Reports des arrêts and décisions 1998-I ; <i>Podkolzina v. Latvia</i>, no. 46726/99, § 33, ECHR 2002-II ; <i>Remli v. France</i>, 23 April 1996, § 33, Reports 1996-II ; <i>Sabou and Pircalab v. Romania</i>, no. 46572/99, 28 September 2004 ; <i>Selmouni v. France [GC]</i>, no. 25803/94, § 74, ECHR 1999-V ; <i>Yumak and Sadak v. Turkey [GC]</i>, no. 10226/03, 8 July 2008 ; <i>Ždanoka v. Latvia [GC]</i>, no. 58278/00, §§ 105 and 106, ECHR 2006-IV</p>
<p><b>關鍵字</b></p>	<p>歐洲人權公約第 34 條 受害人、第 35 條第 1 項用盡內國救濟、人民的表意自由（第 1 議定書第 3 條）、候選資格（第 1 議定書第 3 條）、比例原則</p>