

Manole and Others v. Moldova

（廣電公共服務獨立地位保障裁判案）

歐洲人權法院第四庭於 2009/9/17 之裁判*

案號：13936/02

翁燕菁** 節譯

判決要旨

歐洲人權公約第 10 條保障表現自由，關乎媒體，應依歐洲理事會廣電公共服務¹指導方針解釋，締約國因此負有防範政治力干預媒體獨立性之積極義務。

摩爾多瓦廣播電視公司（TRM）於本案關係期間為無線廣電類獨佔事業，鑒於民主諸要件，國家應採取有效立法，確保其獨立公正並維護資訊傳播及接收自由。

系爭內國法律規範 TRM 地位，設有監督單位與主管單位，並明定成員任命方式。執政黨因得利用成員任命機制操控兩單位，並挾以監控節目運作，取得言論優勢。本案事實違反歐洲人權公約第 10 條。

涉及公約權利

歐洲人權公約第 10 條 表現自由、第 35 條第 1 項 窮盡

* 裁判來源：官方法文版。

** 國立中山大學政治學研究所約聘助理教授、法國巴黎第二大學國際法博士院法學博士

內國救濟、第 41 條 公平合理之補償、第 46 條 裁判執行

事 實

本案 9 名原告皆曾任職摩爾多瓦廣播電視公司 (Teleradio-Moldova, 以下簡稱 TRM)，主張政治濫權干涉其等新聞編輯工作，摩爾多瓦共和國²因此違反歐洲人權公約第 10 條規定。本案曾於 2006 年 3 月 8 日召開聽證庭。

TRM 原為國營事業，本案事實發生時為摩爾多瓦惟一全國性本土無線電視頻道及廣播電台，其餘對全國放送者僅羅馬尼亞公

¹ 譯註：歐洲理事會此處用語係源自法國行政法之「公共服務」(service public)，可謂最廣義之「公用事業」，然不限於「事業」概念。按「公共服務」概念於法國法中即欠缺嚴格定義 (Jacques CHEVALIER, *Le service public*, P.U.F. « Que sais-je ? », 8e éd., 2010, pp. 3-8)，於歐洲層級上更是指涉多元：公法私法適用間，各依內國法定之，歐洲並無統一形式之「公用事業」(public utilities)、「普惠事業」(service of general interest, 歐盟用語)或「公共服務」(public service, 非古典「公務」概念)。例如歐盟執委會 1996 年定義中，即考量「公共服務」之雙重意義與歐洲各國慣例差異，採用普惠事業一詞 (或直譯「一般性利益服務」)，其指涉為「無論屬商業與否之服務業務，為公權力視為應普遍惠及眾人，並因此加諸特定公共服務義務者」(Communication from the Commission, « Services of general interest in Europe », *Official Journal C* 281 26.09.1996, pp. 3-12)。

² 譯註：譯名採我國外交部公告 (<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=193&ctnode=1131&mp=1>)，最後參閱日期 2011/06/04)。1991 年宣布獨立之摩爾多瓦共和國 (羅馬尼亞語：Republica Moldova)，歐洲理事會官方文件中無論英、法語皆以羅馬尼亞語之「Moldova」為其國號。

視一台及俄羅斯 ORT 公視台。直至 2004 年底，有線電視服務地區僅限都會區，而摩爾多瓦人口中 61% 居住於非都會區，衛星電視則更為罕見。

原告等指稱，TRM 自始即受政治監控，2001 年 2 月共產黨大舉贏得國會多數席次後，此情更為惡化。相關措施中，尤以撤換 TRM 高層管理人員，改派效忠政府者出任一事為甚。政治新聞報導工作僅委付受信任之記者，使報導利於執政黨形象。一旦用字遣詞喚起蘇維埃時期負面印象，或暗示摩爾多瓦與羅馬尼亞兩國之間享有共同文化語言，記者便遭斥責。基於類似理由，亦曾發生現場訪談遭中止，以及節目放送遭禁等情況。此外，各反對黨發表意見機會亦極為有限。記者若違反此指導原則，即遭處分，甚至遭警方盤問。被告國政府並不反駁原告以上列舉事件，然舉例說明反對黨政治人物之言論及活動仍於 TRM 頻道節目中享有曝光機會。

2002 年上半年，反對黨抗議政府修改學校歷史教材並重定俄語為必修課程。331 名 TRM 員工連署一份公開聲明，抗議相關示威活動報導橫遭監控。繼 2 月底相應罷工行動後，原告等其中兩名遭到處分。

2002 年 4 月 29 日，摩爾多瓦視聽協調理事會公布 TRM 監控問題調查結果，指出某些字眼及主題確實於 TRM 新聞報導中遭禁。然而，該理事會駁斥關於其餘監控措施之指控，認為抗議記者等利用職權偏頗支持反對黨，其指控乃為遮掩其等欠缺新聞工作者專業性之遁詞。

2002 年 4 月 24 日，歐洲理事會國會大會以《摩爾多瓦民主機構運作》為題旨，分別通過第 1280(2002)號決議及第 1554(2002)號

建議。前者關切上開罷工抗爭，並明言要求摩爾多瓦國會著手進行無線廣電服務改革，終止監控措施；後者則建議歐洲理事會部長委員會，盡速指派專家評估當事國相關改革法案。同年 6 月，摩爾多瓦國會做出回應，通過《1320-XV 號法》，改制 TRM 為公共服務事業。歐洲理事會指定之獨立專家 Jakubowicz 先生，曾就是項立法草案進行評估，然其建言並未獲被告國採納，新法仍維持數項政治力直接干預行為之合法性。

2002 年 7 月，TRM 改制生效。所屬員工須經考試確認是否具留任資格。主試委員會於 2004 年 5 月成立，考試結果於 7 月公布，原告等其中 4 人以及絕大多數曾參與年初罷工之記者，皆未能續任原職。19 名遭遣散員工遂召開記者會控訴不公，隨即遭禁止進入 TRM 所屬場地。

其等向 Chişinău 上訴法院行政庭提告，主張 TRM 雇員轉任程序不公，主試委員會組成方式亦存瑕疵。2004 年 9 月，Chişinău 上訴法院判決，TRM 所為依法合乎其裁量權範圍，控訴理由不成立。當事人上訴最高法院。2005 年 3 月，最高法院以上訴理由不成立為由予以駁回。

歐洲理事會部長委員會關於無線廣電公共服務之原則與指導方針，包括 1994 年第 4 屆大眾傳播政策歐洲部長會議之第 1 號決議、1996 年第 R(96)10 號建議、2000 年第 Rec(2000)23 號建議、2006 年《會員國內廣播公共服務獨立性保障宣言》等，皆以廣電事業多元化與獨立自主為標準。

TRM 據以改制的《1320-XV 號法》通過後，持續為歐洲理事會各機構與獨立專家所關切。尤其第 13 條第 2 項規定之 TRM 新主管單位：代表公眾監督公共服務事業之「觀察員理事會」，其

成員任命方式，無法充分納入公民社會與反對政黨代表，難以避免政治力干預媒體運作；相關規定不符合歐洲理事會準則，並可能違反歐洲人權公約第 10 條。摩爾多瓦國會於 2003 年 10 月通過修正案，微幅修訂原法，解散 TRM，並重新成立同名新公共服務事業，自 2004 年夏起正式改制營運。然而，獨立專家 Jakubowicz 先生仍然指出，修正案並未滿足歐洲理事會前揭標準。

2004 年間，諸多國際組織發表之報告，皆對 TRM 中立性表示疑慮，諸如歐洲理事會秘書長特派摩爾多瓦代表就該國媒體作成之報告、歐洲安全暨合作組織（OSCE）媒體自由代表參訪摩爾多瓦後發表之《觀察與建議》、OSCE 與歐洲理事會共同發表之摩爾多瓦公共傳播運作基準，以及歐盟執委會發表之相關報告等。類似意見亦出現於「新聞獨立中心」³及「第 19 條」⁴等非政府組織製作之相關報告中。

理 由

I. 關於違反歐洲人權公約第 10 條之主張

79. 原告等主張於 TRM 任記者期間，內國當局透過 TRM 主管單位迫其等接受違反歐洲人權公約第 10 條之審查機制。被告國政府否認此項指控，並駁以其等未窮盡內國救濟。

A. 本案涵蓋時間

80. 本院審查之時期係自 2001 年 2 月原告主張之政治力介入編輯政策趨於嚴重之日起，至 2006 年 9 月 26 日本院受理本案之

³ 譯註：Independant Journalism Center（羅馬尼亞語：Centrul pentru Jurnalism Independent），摩爾多瓦之非政府組織。

⁴ 譯註：Article 19，以倡議並保衛表現自由為主旨之國際性非政府組織，總部設於英國倫敦。其名應源自《世界人權宣言》第 19 條（表現自由）。

決定日止。

B. 被告國政府先決異議

1. 雙方主張

81. 被告國政府主張，原告等未依歐洲人權公約第 35 條第 1 項規定窮盡內國救濟，其等理應引內國法如《憲法》第 20 條、《視聽傳播法》第 2 條第 3 項、第 3 及第 6 條以及《1320-XV 號法》，向內國法院主張表現自由；雖然目前被告國尚無相關判決先例。此外其等亦得依據《1320-XV 號法》第 20 條，向 TRM 觀察員理事會申訴，或請視聽協調理事會介入。

82. 原告主張，其等於 TRM 內遭受之政治性監控與管制問題，得免除其等窮盡內國救濟之義務。此外，其等主張，內國欠缺有效救濟：內國法官或許得就個案審查系爭管制措施，卻無法救濟 TRM 結構上欠缺之獨立地位，或避免管制措施重蹈覆轍。而視聽協調理事會 9 名成員分別由國會、政府及共和國總統提名，有失為獨立機關，更何況，該理事會已就系爭管制做出審查報告，結論令其等不服。至於成立於 2004 年 8 月之觀察員理事會，則無權受理此前發生事件爭議。

2. 本院審酌

83. 窮盡內國救濟原則為歐洲人權公約保障人權機制之重要面向，確保本院相對於內國司法體系之備位性，允許內國法院裁決內國法之「合歐洲人權公約性」，並於申請案終為本院受理時，容許本院受惠於內國法院之相關見解。

84. 歐洲人權公約第 35 條第 1 項所謂之救濟，須具一定程度之確定性，以確保有效並可近用。被告國政府有義務向本院舉證，特定救濟於本案事實發生時，得為原告等近用、得彌補其等主張

之損害、對其等顯示合理可期之勝訴機會。嗣後則由原告舉證，被告國政府所謂之救濟已經窮盡、或不適用系爭事實且無效、或於特殊情況下得免除窮盡義務。

85. 然而，當一項行政慣例，亦即一再重覆之違反公約行為且為國家公然容許者，乃至一切救濟程序皆為徒勞時，窮盡內國救濟原則不適用。就「行政慣例」概念，本院 *Caraher v. The United Kingdom* 案（n° 24520/94, ECHR 2000-I）不受理決定書中載有本院相關判決先例之概論：

重覆作為，意指相關行為無獨有偶，為數眾多且具共同背景。此謂違反歐洲人權公約之慣例，乃本質相同或相似違約情事之累積，情事彼此關聯並構成一集合或體系。公然容許，即上級主管或監督單位知悉上開做為，亦知其違法，然並未採取任何懲處或防範措施，或以拒絕展開深入調查的方式，默然面對眾多申訴，或就相關申訴主張欠缺公平裁判機制。然而，即使國家最高層未公然容許，行政慣例仍得成立，因主管當局負有採取有效措施防範是類行為重覆之責。

86. 本案受理決定中即已認定，被告國政府先決異議是否成立，端視本案原告依歐洲人權公約第 10 條之實質損害主張是否成立；被告國政府之先決異議乃併至本案實質主張進行審理。

87. 本院因此將逕行審查原告實質損害主張。

C. 實質問題

1. 雙方主張

a) 被告國政府主張

88. TRM 為被告國境內收視率最高之電視頻道，被告國政府認為，此係人民肯定該頻道獨立、中立且客觀之表現。

89. 被告國政府否認存在 TRM 內部監控一事，原告所指涉者，無論個人、議題、反對黨政治人物，皆得出現於該台節目中。

90. 被告國政府引述前揭視聽協調理事會 2002 年報告，主張原告等扭曲表現自由，據以任意偏頗發言，藐視法律道德規範以及記者專業責任。

91. TRM 公會及眾多雇員皆未支持罷工。其中 2 名原告受懲處，乃因其等未經許可擅改播報內容，違反內部規定，理由充分。其他原告等便未受懲處。

b) 原告等主張

92. 內國法並未提供對抗政治力濫權監控干預之足夠保障。所謂「編輯政策」，既未規定於內國法，亦未見於 TRM 內部規定。國家難辭歐洲人權公約第 10 條下之積極義務，應立法規範公權力行使界限。被告國國會未依歐洲理事會建議修訂《1320-XV 號法》，並維持國家對公共服務事業之控管，使該法成為前揭監控之法源。此外，國家可能因此同時侵害住民接收資訊之權利。前揭歐洲理事會國會大會及獨立專家意見，皆可支持此項主張。

93. 被告國政府提出之收視率相關主張，對原告等而言，正突顯該國資訊來源之欠缺。前揭非政府組織及國際組織專家觀察意見，即可支持原告等關於 TRM 頻道節目獨厚執政黨之指控。被告國政府所舉之例，僅為一般規則下之例外。即如視聽協調理事會 2002 年報告，亦承認確有特定用詞使用禁忌一事。

94. 2002 年以前，TRM 並無關於雇用及解雇各部門負責人與製作人之內部規定，TRM 總裁得隨時解雇之。更甚者，評斷視聽

製作品質之藝術暨技術諮議會，其設立亦無任何規章為據。另就2004年新設之招聘程序，歐洲理事會專家也認為，員工雇用及轉任方式缺乏透明度與清晰度，遭解雇之原告等未得近用任何救濟。

2. 本院審酌

a) 視聽媒體多元主義相關一般性原則

95. 為確立歐洲人權公約第10條於本案中是否獲得尊重，本院必須斟酌下列原則。首先是一項基本真義：無多元主義則遑論民主。民主的主要特性之一，在於提供透過對話和平解決問題的可能性，即問題教人困擾亦然。民主興於表現自由。民主的本質，在於允許各類政治方案的提出與辯論，包括質疑國家當前作法者，只要這些方案無害於民主即可。

96. 因此，第10條第1項保障之表現自由，係民主社會建構基本要素之一，亦係民主社會進步基本條件之一。新聞傳媒自由，係輿論認識政治領袖之觀點與姿態並給予裁判的最佳管道之一。新聞媒體必須傳播資訊與觀點，無論關乎諸項政治界之辯論，或關乎各類公益部門問題。不惟新聞媒體有散播此揭資訊與觀點之責，公眾亦有權接收之。

97. 諸如廣播及電視等視聽媒體，於此間扮演格外重要之角色。爾等透過影音發送訊息，功效較平面媒體更為立即且強大。廣播與電視身為觀聽眾家居生活中日常娛樂泉源，更添影響力。更甚者，對偏遠地區而言尤然，電視與廣播或許較其他媒體更為唾手可得。

98. 當社會某政經派系得支配視聽媒體，並因此得向放送者施壓，以便最終箝制其編輯自由時，此情已然侵害歐洲人權公約第10條，亦即表現自由在民主社會中的基本角色，尤其當事關公眾

有權接收之公益資訊與觀點的傳播。當支配權掌控在國家或某公共放送者手上時亦然。本院早已認定，基於核發執照制度限制性之本質，一旦使無線廣電經營者構成對可用頻道之獨占，原則上即無法證成其正當性，除非能夠證明某種迫切必要性的存在。

99. 表現自由實際且有效之行使，不僅仰賴國家棄絕一切干預，同時亦得要求國家採取必要之積極保護措施，無論透過法律或實踐。考量第 10 條規範下各項挑戰的重要性，國家應擔任多元主義之終極保衛者。

100. 本院認為，在視聽傳播領域中，前揭原則對國家課以雙重保障義務：一方面，保障大眾透過電視及廣播媒介取得公正詳實的資訊，同時取得反映出該國政治見解多樣性之各類意見與評論；另一方面，則保障記者與其他視聽媒體從業人員，得不受羈絆以傳播此揭各類意見與評論。達成這項目標的方式，應依照在地條件選擇，屬國家評斷餘地。正因如此，本院以及此前的委員會皆曾肯認，無線廣電公共服務，可能有助於節目之品質與平衡，然一旦其他能夠達到相同目標的做法獲得實現，第 10 條也不致因此對國家課以設立此等公共服務的義務。

101. 然而，一旦國家決定設立無線廣電公共服務，依前揭諸項原則，內國法令及實踐皆應確保該體系提供多元服務。尤其當私營台規模尚不足以確保名符其實的多樣選擇，而公共或國家相關機構因此成為該國或當地惟一或宰制傳播單位時，後者應傳播公正、獨立、中立之資訊與評論，同時提供一個公開議事論壇，以容納最廣幅的見解與觀點，供其發聲，此乃民主妥善運行不可或缺者。

102. 關於這點，透過歐洲理事會部長委員會，諸會員國協議

之無線廣電公共服務相關準則，為第 10 條條文就此領域應採取之解釋方法，提供指南。本院注意到，前揭以無線廣電公共服務為題之 1994 年第 1 號決議中，與會國承諾「確保公共無線廣播獨立性不受任何政經干預」。此外，前揭 1996 年第 R(96)10 號建議附件中，部長委員會通過數項保障無線廣電公共服務獨立性之明確指導方針。部長委員會認為，特別就包括資訊新聞節目之編輯與呈現、以及人員徵聘、雇用、管理等基本活動範疇內，「無線廣電公共服務機構之相關法律規範，必須清楚確立其編輯獨立與機構自主」。指導方針同時強調，關於無線廣電公共服務機構之管理及監督單位，左右其地位及其成員任命之規則定義，必須以避免此等單位遭受政治或其他外力干預為鑒。

此外，「無線廣電公共服務機構相關法令規範，應確保此類機構督責其新聞忠實呈現事實與事件，並俾利於各類見解自由形成。諸如強制播放某些訊息、宣言或官方發言，或強制報導某些公權力之行為或決定，或因此強制提供時段等，這類可能限制無線廣電公共服務機構的情況，應盡可能限於例外，並透過立法或行政規範方式明定之。」

最後，關乎無線廣電業管制機關之獨立與職能的前揭第 Rec(2000)23 號建議附件中，部長委員會再度強調，各國就這類機關組成與運作訂定精確規則的重要性，以免爾等遭政治力干預。

b) 本案就原告等之表現自由是否有所干預

103. 原告等於本案關係期間內皆為 TRM 記者、編輯或製作人，主張其表現自由遭到限制。本院重申，除第 10 條第 2 項規定情況外，記者有權傳播資訊。第 10 條之保障，涵蓋受雇記者以及媒體其他雇員。一名受雇記者得主張，其雇主施行之某項一般規則或政策限制記者自由，對其造成直接影響。雇主對受雇記者採

取懲處，或其他措施，亦得理解為對表現自由之干預。

104. 原告等主張，TRM 主管階層要求其等遵守一項政策，其旨在於迴避可能羞辱或傷害政府之主題。關於這點，被告國政府並未駁斥原告等關於 TRM 主管階層以內容欠妥為由拒播節目或部分拒播之事例，本院認為此事深具意涵。此外，另有一事醒人耳目：被告國政府亦未駁斥視聽協調理事會 2002 年 4 月 29 日報告中的結論，即 TRM 當時禁止使用特定字眼或說辭，尤其涉及羅馬尼亞與摩爾多瓦兩國共同文化語言，或關乎蘇維埃時代人權侵害問題者。禁用對象包括記者，或其他出現於國營電視上的個人，禁用字眼或主題尚列有清單一份；無論如何，惟有強有力之辯詞，方可能使此舉無損於表現自由。然而，被告國政府並未舉出任何理由，說明是般限制如何能合乎第 10 條的要求。更甚者，值摩爾多瓦正就國家認同與地緣政治抉擇進行辯論之際，本院認為，讓此類議題於國營電視上獲得公開徹底的討論，由所有競爭觀點分享節目播放時間，乃重大公共利益所在。

105. 原告等同時主張，TRM 要求其等配合政策，以不成比例之節目時間報導執政黨成員活動，諸反對黨行動或觀點則僅予微薄篇幅。就此一事，前揭部長委員會第 Rec(2000)23 號建議附件段 18 提及，監督無線廣電業者對法定義務之尊重，為主管當局關鍵職能之一。被告國《1320-XV 號法》第 13 條第 1 項規定，觀察員理事會應監督 TRM 之義務履行。反之，本院獲得各項資訊中，並未顯示出該項監督之執行。基於可靠反證元素之欠缺，本院認為「新聞獨立中心」收集之數據甚具代表意義：就 2004 及 2005 年，反對陣營聲浪持續沉寂，而總統及政府活動則高比例出現於新聞報導中。其所列數據同為前揭歐洲理事會、歐洲安全暨合作組織及「第 19 條」組織等相關觀察及評論所支持。

106. 本院依據所獲資訊總結，於本案關係期間內，TRM 播出之電視新聞及其他節目呈現重大失衡，偏厚總統及政府活動，未予諸反對政黨代表足夠機會上電視表達其等觀點。本院同時認為，針對特定具政治敏感度或有礙政府利益之主題及辯論予以管制之政策，其存在證據確鑿。原告等身為 TRM 電視頻道記者、編輯及製作人，皆受影響。綜此，其等表現自由於此期間持續遭受干預。

c) 歐洲人權公約第 10 條下國家之積極義務

107. 依前揭第 95 段至第 101 段，第 10 條對國家課有積極義務：國家身為多元主義之終極保障者，應滿足前揭第 100 段至第 101 段所列義務。歐洲理事會部長委員會通過之無線廣電公共服務準則，為第 10 條條文解釋方法之指南。

108. 於本案關係期間，絕大多數時間內，TRM 皆為摩爾多瓦惟一製作電視節目並放送至全國各地之無線廣電機構。被告國 60% 住民居住於非都會區，幾乎無法收看有線或衛星電視，據前揭秘書長特派代表所言，即報紙亦不普遍。是般情況下，令 TRM 頻道詳實中立播放新聞資訊，並使節目反映各家政治言論與各項全國辯論，更成為被告國民主運作之關鍵。為達此功效，內國當局負有實現上述條件之重大積極義務。

109. 為滿足該項義務，誠如前揭部長委員會指導方針所言，必須設立一套法律規範，以確保 TRM 獨立而免受政治干預與監控。在這方面，被告國政府修正 TRM 章程之第 502(1996)號政府決定，符合前揭歐洲理事會部長委員會第 R(96)10 號附件所示，即 TRM 之「創意與編輯工作……為法律保障免受公共機構干預亦免受政黨施壓」。但事實上，相關法律並未依此創造其獨立地位。此項政府決定第 4 條規定：「國家透過視聽協調理事會管理該事

業之活動」。然而，視聽協調理事會的 9 名成員，由國會、總統、政府各任命 3 人，且不享任何在職保障。TRM 總裁、副總裁及董事會，皆由視聽協調理事會提名、國會任命。自 2001 年 2 月起，國會、總統與政府皆由單一政黨操控，內國法再也無法保障 TRM 管理單位與監督單位的政治平衡，例如不見反對黨任命之成員，亦欠缺得透過上述單位決策運作過程對抗政治干預之防線。

110. 被告國《1320-XV 號法》並未充分救濟上開諸項問題。舊制董事會為觀察員理事會取代，負責任命 TRM 最高階管理人員，並監控 TRM 播放資訊之詳實與客觀程度。然而，如同 Jakubowicz 先生於其分析報告中所指，觀察員理事會成員的任命規則，並未充分擔保去政治化。尤其，依系爭法律第 13 條第 2 項規定，觀察員理事會中僅一名成員由國會反對政黨之一任命，除此之外，沒有任何其他規範得阻礙其餘 14 名成員係因忠於執政黨而獲得任命。

d) 第 10 條相關結論

111. 綜此，尤鑒於 TRM 於被告國電視業享有類獨佔地位，本院認定被告國內國當局未滿足其積極義務。於本案關係期間內，立法規範有缺失，未能提供足夠保障，阻擋政府政治勢力監控 TRM 管理階層及該頻道編輯作業。無論《1320-XV 法》之通過或修正結果，皆無法救濟此項缺失。

e) 窮盡內國救濟

112. 以下將審查被告國政府主張原告等未窮盡內國救濟之先決異議，以及原告等主張存在於 TRM 內之檢察制度與政治監控等行政慣例是否成立。本院對事實之認定如第 109 段至第 110 段所示。職是，無可否認，原告等描述之行政慣例，當時形成風險日增。此外，本院認為，第 104 段至第 106 段審查之諸項資訊，足

以支持下列事實：本案關係期間內，TRM 被利用以宣傳執政黨主張，此一運作趨勢或體系確實存在，依本院於段 84 所示判決先例，認定事屬行政慣例。因此，原告等無須窮盡內國救濟。

113. 更甚者，被告國法律不具任何機制，允許原告等就內國立法規範或行政行為違反歐洲人權公約問題，於內國法院進行訴訟。憲法法院確得審查總統、政府與國會之行為，然原告等不具直接提告資格。其等就雇員轉移程序瑕疵進行訴訟時，內國上訴法院即以立法規範不得為系爭標的為由駁回。因此，對其等就其主張於內國享有有效救濟一說，本院難以信服。

f) 結論

114. 綜此，本院判決如下。被告國政府先決異議予以駁回，本案係違反歐洲人權公約第 10 條。（一致決通過。）

II. 歐洲人權公約第 46 條及第 41 條之適用問題

115-118. 依據歐洲人權公約第 46 條，本案違反歐洲人權公約第 10 條，乃因立法缺失所致。因此，補救措施中應包括依本案所舉準則為據，於歐洲理事會部長委員會監督下進行立法規範改革。本案公平合理補償問題此際尚不宜做結，保留日後審查。（一致決通過）

【附錄：判決簡表】

案號	no. 13936/02
重要程度	1
訴訟代理人	Nagacevschi V. 及 Gribincea V. (代表非政府組織「Lawyers for Human Rights」)
被告國	摩爾多瓦

起訴日期	2002 年 3 月 19 日
裁判日期	2009 年 9 月 17 日
裁判結果	先決異議駁回；違反第 10 條；公平合理補償予以保留
相關公約條文	第 10 條；第 10 條第 1 項；第 10 條第 2 項；第 35 條第 1 項；第 41 條；第 46 條；第 46 條第 2 項
不同意見	無
系爭內國法律	《政府第 502 (1996) 號決定》第 4 條；《1320-XV 號法》第 13 條第 2 項。
本院判決先例	<i>Akdivar and Others v. Turkey</i> , 16 September 1996, §§ 65, 66-67, 68, 1996-IV ; <i>Appleby and Others v. the United Kingdom</i> , no. 44306/98, §§ 39-40, ECHR 2003-VI ; <i>Brumarescu v. Romania</i> (just satisfaction) [GC], no. 28342/95, § 20, ECHR 2001-I ; <i>Burden v. the United Kingdom</i> [GC], no. 13378/05, § 42, 29 April 2008 ; <i>Caraher v. the United Kingdom</i> (dec), no. 24520/94, ECHR 2000-I ; <i>Cyprus v. Turkey</i> [GC], no. 25781/94, § 99, ECHR 2001-IV ; <i>De Geillustreerde v. the Netherlands</i> , no. 5178/71, Commission decision of 6 July 1976, § 86, Decisions and Reports (DR) 8, p. 13 ; <i>Denmark v. Turkey</i> (dec), no. 34382/97, 8 June 1999 ; <i>Fuentes Bobo v. Spain</i> , no. 39293/98, § 38, 29 February 2000 ; <i>Handyside v. the United Kingdom</i> , § 49, 7 December 1976, Series A no. 24 ; <i>Informationsverein Lentia and Others v. Austria</i> , 24 November 1993, §§ 33, 38 and 39, Series A no. 276 ; <i>Ireland v. the United Kingdom</i> , 18 January 1978, § 159, Series A no. 25 ; <i>Jersild v. Denmark</i> , 23 September 1994, § 31, Series A no.

	<p>298 ; <i>Kauczor v. Poland</i>, no. 45219/06, § 61, 3 February 2009 ; <i>Lingens v. Austria</i>, 8 July 1986, §§ 41-42, Series A no. 103 ; <i>Murphy v. Ireland</i>, no. 44179/98, § 74, ECHR 2003-IX (extracts) ; <i>Özgür Gündem v. Turkey</i>, no. 23144/93, §§ 42-46, ECHR 2000-III ; <i>Pedersen and Baadsgaard v. Denmark [GC]</i>, no. 49017/99, § 79, ECHR 2004-XI ; <i>Purcell and Others v. Ireland</i>, no. 15404/89, Commission decision of 16 April 1991, DR 70, p. 262 ; <i>Scozzari and Giunta v. Italy [GC]</i>, nos. 39221/98 and 41963/98, § 249, ECHR 2000-VIII ; <i>Socialist Party and Others v. Turkey</i>, 1998, §§ 41, 45 and 47, Reports of Judgments and Decisions 1998-III ; <i>Tele 1 Privatfernsehgesellschaft mbH v. Austria</i>, no. 32240/96, 21 September 2000 ; <i>GT Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland</i>, no. 24699/94, §§ 44-47, 73 and 75, ECHR 2001-VI ; <i>X. SA v. the Netherlands</i>, no. 21472/93, Commission decision of 11 January 1994, DR 76-A, p. 129</p>
關鍵字	表現自由、干預、窮盡內國救濟、「積極義務」一般性措施