

Tănase 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)

歐洲人權法院大法庭於 2010/4/27 之裁判*

案號：7/08

蘇彥圖** 節譯

判決要旨

1. 締約國就候選資格條件之設定，享有相當寬廣的評斷餘地，惟須受第 1 議定書第 3 條規定之基本原則——亦即「人民就國會選舉所享表意自由」——此項締約國義務之限制。對於第 1 議定書第 3 條保障之選舉權利所為條件限制，須未達損及其核心內涵並剝奪其實效性之程度，亦須在於追求正當目的，且所採手段合於比例原則。任何對於選舉權利之限制，均不應致使一些人或者一些群體無從參與該國之政治生活。

2. 確保對於國家之忠誠這項需求，確實得以構成正當化對

* 裁判來源：官方英文版。本案之前身是歐洲人權法院第四庭於 2008/11/18 做成裁判之 *Tănase and Chirtoacă v. Moldova* 案；該判決已節譯於司法院印行，歐洲人權法院裁判選譯(三)，頁 278-300，2013 年(蘇彥圖節譯)。本件節譯聚焦於(1)第四庭判決後之相關發展以及(2)大法庭就本案之新主張與實質議題所持主要法理意見。關於本案之事實背景、當事人與參加人所提主張以及歐洲人權法院第四庭所持意見，另請參見前揭第四庭裁判之節譯。

** 中央研究院法律學研究所副研究員。

於選舉權利所為限制的一項正當目的，但是確保對於政府之忠誠則否。國會議員所擔負的對於國家的忠誠義務，原則上包括了對於國家之憲法、法律、制度、獨立與領土完整之尊重。然而，所謂尊重，在此僅要求——任何試圖改變上述任何一項狀態的欲望，必須依循國家法律來尋求其實現。

3. 民主必須容忍多元的政治方案被提出與論辯，即使這些方案挑戰了一個國家現行的組織方式——只要它們並不會損及民主本身。

4. 當有權者對於選舉權或者被選舉權增設了顯著的限制，而且特別是當此等改變發生於選舉前不久，被告政府必須提供相關事證，據以支持其就受到非議之規制措施的立法意旨所做的主張。甚者，當系爭的規制措施對於反對黨有效參與政治程序的能力會有顯著的負面影響時，被告政府無疑更有必要舉證證明其所為法制修正具有正當事由。

5. 隨著時間之經過，對於選舉權利的一般性限制將越來越難被正當化。相關規制毋寧必須被「個別化」，亦即去考慮個人之實際行為，而不是一個群體所構成之抽象威脅。

6. 為了促進有效民主所必需之對話與意見交流，確保反對黨在得以代表其選民、爭取其選民所需與捍衛其選民之利益的條件下進入政治之場域，是重要之事。本院必須特別謹慎地審查任何似乎僅是或者主要是為了讓反對黨蒙受不利而設的規制措施，特別是當該等措施會損及反對黨於有朝一日取得政權的前景。

涉及公約權利

公約第 1 議定書第 3 條

事 實

I. 本案相關情形

10. 本案原告生於 1971 年，居於奇西瑙市（Chişinău）。他具有羅馬尼亞裔的身分，也是摩爾多瓦的政治人物。

A. 歷史背景（略）

B. [摩爾多瓦] 獨立後的國籍問題（略）

C. 2008 年選制改革前摩爾多瓦的政治發展概觀（略）

D. 2008 年之選制改革

37. 摩爾多瓦國會於 2008 年 4 月 10 日通過了由以下三項選舉立法之重大修正所構成的選制改革：選舉門檻由 4% 調升回原來的 6%；禁止所有型式的選舉聯盟；禁止具雙重或多重國籍之人士擔任國會議員。

38. 禁止擁有雙重或多重國籍之人士出任國會議員之修法變革，是規定於第 273 號法律。（下略）

E 國際社會對於摩國選制改革的反應意見（略）

F. 憲法法院的相關裁判

54. 自由民主黨的主席 Vlad Filat 先生，於 2008 年 12 月 9 日，向[摩爾多瓦]憲法法院提起訴願，主張第 273 號法律已然違憲。

55. [摩爾多瓦]憲法法院於 2009 年 5 月 26 日就第 273 號法律之合憲性做出判決。憲法法院判定該法完全合憲有效。憲法法院認定，該法之規定明白而且確切，已公布於政府公報中而為眾所週知，而且對於持有他國國籍但是有意參選國會議員的摩爾多瓦公民來說，該法之明確規定使其得以藉由採取適當的、符合社會期待的行為，即可確保其參選權利不致受到縮限——就此而言，該法之規定亦是可得預見的。憲法法院強調，鑒於雙重國籍人士仍獲有符合該法規定之機會，系爭法律並未排除他們出任國會議員的可能性。該法院進一步審酌系爭法律規定與國際法規範的合致性，並就此認為，相關之諸多國際法規範容許國家就其公職人員之持有多重國籍一事做出限制。

56. 憲法法院亦認定，有鑑於國家主權之重要性以及在選民與國家間建立一個恆久之政治與法律的連結的需要，系爭法律是在追求一項正當的目的，亦即對於摩爾多瓦的國家忠誠。對持有其他國籍的摩爾多瓦公民來說，憲法法院認為，摩爾多瓦公民資格的重要性會受到大幅的弱化，因為這等人可能不會只以摩爾多瓦的憲政要求以及摩爾多瓦人民的利益為其行事之圭臬，而是還會以某個外國的利益為念。準此，容許國會議員持有雙重國籍，實有違國會議員所受委任之獨立性這項憲法原則，也背於國家主權、國家安全以及機密資訊之保護（不公開）。摩爾多瓦憲法法院就此堅稱，有鑑於試圖顛覆摩國的運動的現實存在，確保國家安全以及鞏固摩爾多瓦的國家地位業已成為一項迫切的必要之舉。

57. 憲法法院亦認為系爭的干預是合乎比例的，因為其並未影響相關選舉權利之實質，而僅係以持有單一的摩爾多瓦公民資格，作為出任國會議員此一權利的行使條件。摩國公民得以選擇，是要從事一項要求單一公民資格的工作，或是要保有他們的多重公民資格而在不同的職位上工作。

58. 關於系爭法律導致摩國公民受有不平等對待此項論點，憲法法院認為，平等原則不應與劃一（uniformity）原則有所混淆。持有多重國籍者與持有單一摩國國籍者的處境實不相同，二者因而不能相提並論。

G. 2008 年選制改革後的政治發展

59. 摩爾多瓦於 2009 年 4 月 5 日舉行國會選舉。共產黨獲得 60 席的國會議員。三個反對黨總計獲得 41 席：自由民主黨與自由黨分別獲得 15 席；「我們的摩爾多瓦聯盟」則得到了 11 個席次。在 101 位國會議員的當選人中，計有 21 位當選人持有複數國籍或者正在申請其第二國籍，並從而受有第 273 號法律之相關規定的限制。這 21 位國會議員均來自反對黨。

60. 原告於 4 月大選中獲選進入摩爾多瓦國會。為得以就任議員，他被要求去開啟放棄其羅馬尼亞國籍之程序。原告為此乃致函位於奇西瑙市的羅馬尼亞大使館，於信中表明其被迫要啟動放棄其羅馬尼亞國籍之程序，但是保留其於大法庭就本案作出裁判後撤回該函的權利。

61. 在審酌原告給予羅馬尼亞大使館之信函後，[摩爾多瓦]憲法法院於 2009 年 4 月 22 日核定了原告的議員任命。

62-70. 由於 2009 年 4 月產生之國會兩度無法選出總統（需獲

61 位以上之國會議員支持），摩爾多瓦於 2009 年 6 月 15 日解散國會，並於同年 7 月 29 日重行國會選舉。共產黨於 7 月之大選取得 48 席議員，另外四個政黨則一共取得 53 席議員，並共同組成名為歐洲整合聯盟之國會多數聯盟，而於 2009 年 9 月 25 日之後取得執政權。原告於同年 7 月再度當選國會議員，嗣後並獲任命為司法部長。惟國會於同年 11 月與 12 月間復兩度無法選出總統，依摩國憲法之規定必須解散重選。

II. 相關內國法與實務

A. 國際條約在摩爾多瓦之地位（略）

B. 關於摩爾多瓦公民資格之法規範（略）

C. 關於選舉權與被選舉權之法規範

79. 最後定稿並於 2008 年 5 月 13 日生效之第 273 號法律的第 9 條，設有下列之選舉規定：

「(1) 國會議員之候選人須於選舉日時年滿十八歲、具有摩爾多瓦公民資格、居住於國內並符合本法所定條件。

(2) 持有或已申請其他國家公民資格之任何國會議員參選人，須於辦理候選人登記時，陳明其持有或已申請其他國家公民資格之情事。

(3) 第 2 項所定人士，於國會議員任命核定程序，須提出文件證明其已放棄或已啟動放棄所持有之他國國籍，或已撤回所為他國國籍之申請。

(4) 未於登記為國會議員候選人時陳明其持有他國國籍之事實，或於任期內取得他國國籍之國會議員，憲法法院得依中央

選舉委員會之聲請，撤銷其議員資格。」

80. 該法第 21 條有關德涅斯特河沿岸地區之規定如下：

「本法所定[國會議員]候選與任命資格限制，僅於有關德涅斯特河沿岸地區之特別立法有明文規定者，方適用於居住在該地區之人士。」

D. 聲請憲法法院裁判之管道

82. 根據摩爾多瓦共和國憲法訴訟法第 38 條之規定，僅總統、政府、司法部部長、司法最高法院、經濟法院、檢察總長、國會議員、國會黨團以及監察使得向憲法法院提出裁判之聲請。

III. 歐洲理事會之相關規範（略）

IV. 歐洲理事會會員國之相關法與實務

89. 簡言之，歐洲理事會有三個國家——摩爾多瓦、保加利亞以及馬爾他——目前容許雙重國籍，但是禁止雙重國籍人士出任國會議員。此外，立陶宛與亞塞拜然禁止雙重國籍，自亦禁止雙重國籍人士出任國會議員。在摩國以外的其他四個國家中，立陶宛與亞塞拜然並未簽署歐洲國籍公約；保加利亞對歐洲國籍公約第 17 條規定提出保留；而馬爾他則是已簽署但尚未批准歐洲國籍公約。

93. 關於雙重國籍，在歐盟的二十七個會員國中，計有十六國容許之，五國（捷克、丹麥、希臘、立陶宛與波蘭）禁止或僅於例外情況容許之，以及六國（奧地利、愛沙尼亞、德國、拉脫維亞、荷蘭以及西班牙）於若干不盡相同的情況下容許之。有兩國——立陶宛以及保加利亞——禁止雙重國籍人士擔任國會議員。對於雙重國籍人士參政的其他限制另存在於三個會員國（拉脫維

亞、馬爾他與葡萄牙...）。

判決理由

I. 先決之程序異議

A. 被害人地位（略）

B. 內國救濟之未窮盡

1. 第四庭之判斷（略）

2. 當事人與參加人之主張

113. 摩爾多瓦（被告）政府主張，原告本得請求身為國會議員從而具有聲請憲法法院裁判之當事人適格的 Filat 先生，向憲法法院提出對於第 273 號法律之違憲質疑。被告政府指出，儘管透過監察使聲請憲法法院裁判此一其先前所為主張，業經本院第四庭認定並非有效救濟程序，其在此所為主張與其先前所為主張並不相同，因為 Filat 先生是原告所屬政黨的黨主席（而原告則是該黨副主席）；Filat 先生亦持有雙重國籍；而且 Filat 先生已於本案訴訟中輔佐原告。有鑑於此，被告政府主張，其在此所提出之救濟機會係原告可得使用的。

114. 被告政府強調，本案事涉僅得尋求摩爾多瓦憲法法院救濟之法律合憲性問題。於其向本院第四庭所提關於本案可受理性之主張，被告政府業已提出透過該國監察使聲請該國憲法法院裁判此一可能性。被告政府認為，此項救濟主張之實質在於該國憲法法院審理本案之可能性，至於原告要循何種中介管道將本案合憲性爭議提交憲法法院，則無關宏旨。準此，被告政府認為，其在此所提出之異議並非新的主張，而是在重申其先前所為異議，從而不受本訴訟階段就程序異議之提出所為限制。

115. 最後，被告政府指出，該國憲法法院業已於 2008 年 12 月間受理有關係爭法律合憲性爭議之裁判聲請。準此，其所為主張顯為一項有效救濟程序，儘管摩國憲法法院於該案判定第 273 號法律是合憲的。

3. 法院判決

122. 本院認為毋需審酌被告政府於本訴訟階段是否已不得提出此項異議這個問題。因為無論如何，本院認定，原告根本無須窮盡被告政府此際所提出之救濟程序。本院第四庭業已判定，而且被告政府亦不爭執，向得以聲請憲法法院裁判系爭法律合憲性之監察使提出申訴之可能作法，尚非一項有效之救濟程序。因為原告並無法直接向憲法法院提出裁判之聲請。本院沒有理由不同意本院第四庭就此所為判斷。同樣地，被告政府此際所提救濟程序，也不是原告所得直接使用的，因原告還是無法直接提出憲法訴訟，而必須仰賴 Filat 先生行使其聲請憲法法院裁判的權能。準此而言，此項救濟程序不具歐洲人權公約第 35 條第 1 項規定所要求之有效性。

123. 不論如何，摩爾多瓦憲法法院既已判決肯認第 273 號法律之合憲性，此項被告所提救濟顯然業已獲得窮盡。在此情況下，被告政府所提此項異議應予駁回。

C. 屬事管轄權之扞格

1. 當事人與參加人之主張

124. 在其呈送給大法庭的書狀中，被告政府鑒於本院第四庭判決就歐洲國籍公約所為引用，而首次提出了關於屬事（*ratione materiae*）管轄權之異議。依其所見，本院第四庭並未審酌〔歐洲人權公約〕第 1 議定書第 3 條規定所保障的被選舉權，反而檢討

了歐洲人權公約所未保障之持有多重國籍的權利以及取得國籍的權利。被告政府質疑本院第四庭過於看重了歐洲國籍公約之批准與否一事。他們指出，摩爾多瓦可以逕行否定歐洲國籍公約，並且——如果她想這麼做的話——在對該公約之第17條規定予以保留的前提下，重新批准是項公約。

125. 被告政府請求本院視此項異議為事關本案實體問題之異議，並於檢討本案之實體問題時一併處理之。

2. 法院判決

131. 本院注意到，被告政府所提有關屬事管轄權之異議，先前並不曾於檢討本案可受理性之訴訟階段提出，所以是一項新的異議。然而，本院查知，針對屬事管轄權之異議，事關本院管轄權之有無，而且本院於訴訟程序的每一個階段，均必須檢討其對系爭案件是否具有管轄權。本院從而不得限制被告政府於本訴訟階段提出此項異議。

132. 如同本案之當事人及參加人，本院亦認為，此項異議與原告之訴是否有理由的實體問題密切相關。本院因而將於下述對於本案實體問題所為檢討處置此項異議。

D. 結論

133. 本件原告之訴不得以「與本公約規定之屬事管轄權有所扞格」、「未用盡內國救濟程序」、或者「原告不具受害人地位」等為由予以駁回。除針對屬事管轄權之異議將併於本案實體問題處置外，被告政府所提先決之[程序]異議應予駁回。

II. 關於違反歐洲人權公約第1議定書第3條之主張

A. 第四庭之判斷（略）

B. 當事人與參加人之主張（略）

C. 法院判決

1. 一般原則

154. 本院向來強調第 1 議定書第 3 條規定在一個有效民主中的重要性以及其因此而在本公約體系中所具有之至為重要的地位。（下略）

155. 本院之裁判法向來區分第 1 議定書第 3 條規定的主動面向——亦即與選舉權有關者，以及被動面向——亦即涉及被選舉權者（參 *Ždanoka v. Latvia*, ..., §§105 and 106）。本案主要涉及後者。然而，...禁止多重國籍持有人出任國會議員，亦可能對於摩爾多瓦選民如何行使其選舉權產生間接衝擊。

156. 關於第 1 議定書第 3 條規定之被動面向，本院向來強調，締約國就候選資格條件之設定，保有相當寬廣的自由形成空間。（下略）

157. ... 然而，本院強調，締約國就此所享有的評斷餘地，受有尊重第 1 議定書第 3 條規定之基本原則——亦即「人民就國會選舉所享表意自由」——此項締約國義務之限制（亦參前引 *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, §47；以及 *Melnychenko v. Ukraine*, no. 17707/02, §55, ECHR 2004-X）。

159. 適用上開原則，本院於前引之 *Ždanoka v. Latvia* ... 一案判決中認為，該案中為了確保民主程序之公正性而對先前曾經積極試圖推翻該新興民主政體之人士所為權利限制，得以被歷史性的考量正當化。然而，本院當時業已表示，倘若在多年以後，當

正當化適用此等限制之事由及其所要避免之威脅已不再緊要之時，此等限制將很難仍被認為是歐洲人權公約所得容許的。本院後來在前引之 *Ādamsons v. Latvia* …一案判決中強調，隨著時間之經過，對於選舉權利的一般性限制將越來越難被正當化。相關規制毋寧必須被「個別化」，據以因應由特定個人所帶來的真實風險。

161. 最後，儘管締約國於此領域獲有寬廣之評斷餘地，本院已多次重申，第 1 議定書第 3 條規定之規範要求是否已被確實遵循，終究是由本院所決定的。就此而言，本院必須確信，對於系爭權利所為條件限制，並未達損及其核心內涵並剝奪其實效性之程度；本院亦須確信，此等條件限制是為了追求一項正當的目的，且其所採手段並非不相當[或者說不成比例](參例如前引之 *Hirst v. the United Kingdom*, §62，以及前引之 *Yumak and Sadak v. Turkey*, §109)。

2. 一般原則於本案之適用

a. 法律規範性（略）

b. 正當目的

165. 所有本案的當事人與參加人，在呈送本院的書狀中，都提到了確保忠誠這個概念。就這項目的而言，本院觀察到，當事人等對於「忠誠」這個用以正當化系爭禁制之建立的事由，既未做清楚的定義，也未說明其內涵。不過，當事人等似乎同意，在此脈絡下的忠誠，事關國家的存續與獨立，亦牽涉國家安全。依歸化或回復方式取得國籍的摩爾多瓦公民所須完成之效忠宣誓，則是進一步提及「尊重憲法與國家法律」，還有「不去從事有害於國家利益與領土完整之行為」等要求…。

166. 本院自身一開始就會區辨對國家忠誠與對政府忠誠這兩件事情。確保對於國家之忠誠這項需求，確實得以構成正當化對於選舉權利所為限制的一項正當目的，但是後者則否。在一個力行法治並且尊重人民基本權利與自由的民主國家，毫無疑問的，國會議員——尤其是反對黨的國會議員——的角色，就是要藉由向政府問責與評判其政策等方式代表選民。進而言之，[國會議員之]追尋不同（往往甚至南轅北轍）的目標，不僅是可被接受的，更是為促進多元以及為給予選民得有反映其政治意見之選項所不可或缺。一如本院先前業已指出的，保護意見以及表達意見之自由，是由歐洲人權公約（特別是其第 10、11 條規定）保障之自由所要追求的目的之一。有鑒於國會議員在確保多元以及民主之適正運作上所扮演的關鍵角色，這項原則在關係到國會議員的時候，尤其重要（關於表現自由之於政黨的重要性的一般性討論，參 *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC], nos. 41340/98, 41342/98 and 41344/98, §88, ECHR 2003-II）。

167. 關於國會議員所擔負的對於國家的忠誠義務，本院認為，此等忠誠原則上含括了對於國家之憲法、法律、制度、獨立與領土完整之尊重。然而，所謂尊重，在此脈絡上，僅要求——任何試圖改變上述任何一項狀態的欲望，必須依循國家法律來尋求其實現。任何其他見解毋寧會削弱了國會議員代表其選民——特別是屬於少數群體之選民——所持看法的能力。本院先前業已強調，僅僅因為一個政治團體試圖公開論辯所處國家中的一部分人民的處境，並且試圖參與該國的政治生活，據以依循民主規則探尋出足讓每一個關係人接受的解決方案，就對它有所阻撓——這根本就毫無正當事由可言。同樣地，在本案，持有雙重國籍的摩爾多瓦國會議員，或許的確希望去追尋一個被有些人認為是與摩國現行之原則與結構有所抵觸的政治方案，但是這並不表示如此即有違民主的規則。民主的一項基本要義在於，它必須容忍多

元的政治方案被提出與論辯，即使這些方案挑戰了一個國家現行的組織方式——只要它們並不會損及民主本身（參 *Socialist Party and Others v. Turkey*, 25 May 1998, §§45 and 47, *Reports* 1998-III; 以及 *Manole and Others v. Moldova*, no. 13936/02, §95, ECHR 2009-...）。

168. 誌此於心，本院以下轉而審酌本案所涉規制措施，是否如被告政府所言，真係意在確保對於國家之忠誠。就此，本院查悉，第 273 號法律是一個選制改革包裹法案的第三個配套，其餘的配套措施係由提高選舉門檻以及禁止選舉聯盟所構成（參前揭第 37 段之說明）。摩國的反對勢力之前已難以獲得跨越國會進入門檻所需的足夠票數，而且僅能藉由選舉聯盟之組成方得進入國會，而所有的這些改革措施，均對摩國的反對勢力不利…。2009 年 4 月的選舉結果，便展現了此項新法的不相稱效應：在 101 位國會議員當選人中，有 21 位受到了第 273 號法律的限制，而且這 21 位全部都是反對黨的國會議員（參前揭第 59 段之說明）。原告主張，系爭法律將德涅斯特河沿岸地區之住民（其中有相當多人持有俄羅斯國籍）排除於其適用範圍之外；這項主張讓人對系爭立法的真實目的進一步存疑（但進一步參下述第 187 段關於此項排除規定之疑義的討論）。最後，對於這些法律修正是在不到一年就要舉行國會大選之時被提出一事，本院認為應當加以重視…。在 2009 年 4 月的國會大選後，一項選舉法之進一步修正復被提出，而此修正亦再度被反對黨批評，意在幫助執政黨及其政治盟友的選情。就此，本院要引述由威尼斯委員會制定公布之實務準則所做的警告：頻繁的或者於選舉前夕所做的選舉法變動，均會被看成是操控選舉法據以讓握有權力的政黨蒙利的嘗試——不論這樣的看法是否公允…。同樣值得重視的是，歐洲理事會所屬義務遵循委員會（the Honouring of Obligations Committee）以及國會大會，也就摩國選舉法之變動表達了關切；它們認為，相關

變動已限制了政治勢力有效參與政治程序的機會，並從而損及多元…。

169. 當有權者對於選舉權或者被選舉權增設了顯著的限制，而且特別是當此等改變發生於選舉前不久，被告政府必須提供予本院相關事證，據以支持其就受到非議之規制措施的立法意旨所做的主張。甚者，當系爭的規制措施——例如本案所涉法律——對於反對黨有效參與政治程序的能力會有顯著的負面影響時，被告政府無疑更有必要舉證證明其所為法制修正具有正當事由。在本案，被告政府一直無法提出一個顯示某位持有雙重國籍的國會議員不忠於摩爾多瓦這個國家的具體事例。該國憲法法院判決曾簡短提及顛覆摩國之運動；惟除此之外，被告政府幾乎不曾對其選制政策上之變動提出過什麼解釋。再者，似乎有證據顯示，系爭法律並未被一視同仁地適用…。

170. 在此情況下，本院並無法被完全地說服說，系爭規制措施的目的，實在於確保國會議員對於國家的忠誠。然而，有鑒於本院就系爭禁制之比例性所為判斷結論（參下述），本院尚無必要對此項問題做出結論。因此，針對「禁止多重國籍人士擔任國會議員的系爭規制措施是否是在追求一項正當目的」這個問題，本院不做定論，而是交由各界公評。

c. 比例原則

172. 經由回顧與檢討相關法制實務，本院認為，在歐洲理事會的會員國間業已形成一項共識：即便一國人民的族群組成相當多元，而且即使其持有多重國籍之國會議員可能為數眾多，只要持有多重國籍是被容許的，擁有一個以上的國籍這件事情，就不應該成為國會議員的一個消極資格條件。然而，儘管存在這項規範共識，倘若一國基於特殊的歷史或政治考量而有必要採取

一個限制較多的作法，這種與共識相異的作法仍有可能被正當化。

173. 本院十分重視摩爾多瓦的特殊處境；她有著比例可能甚高的雙重國籍人士，而且直到相當晚近才獲得獨立。有鑑於摩爾多瓦的歷史，本院認為，在其於 1991 年間宣布獨立時，摩爾多瓦可能曾經有特別之利益需求，要去積極限制任何會威脅到國家之獨立與安全之情事，據以確保安定，並讓其脆弱的民主制度得以建立與強化。本院注意到，在該區域的其他國家中，容許雙重國籍的羅馬尼亞，一直到了 2003 年，才解除了對於雙重國籍人士出任國會議員所為禁止。保加利亞目前採取與摩爾多瓦相同的做法…。烏克蘭則是持續禁止持有雙重國籍…。在檢討由第 273 號法律所引進之限制時，我們必須正視此一特別的歷史—政治脈絡以及國家因而享有的寬廣評斷餘地（參前引 *Ždanoka v. Latvia*, §121）。準此而言，本院並不排除，在摩爾多瓦於 1991 年剛宣布獨立後不久，一項對於多重國籍人士出任國會議員所為禁止，是有被正當化的可能。

174. 然而，系爭禁制並非起始於 1991 年，而是 2008 年，也就是摩爾多瓦獲得獨立已屆十七年後，及其放寬相關法律限制、允許雙重國籍已屆五年後；這一點本院認為很重要。在此情況下，本院認為，「系爭措施是為保護摩爾多瓦之法律、制度與國家安全所必要」這項論點，其說服力已大不如前。為了要正當化晚近才做的對於選舉權利的一般限制，[被告政府]必須提出特別有力的理由。然而，摩爾多瓦政府並未解釋，何以雙重國籍人士的[國家]忠誠一直到晚近才成為問題，又何以當初摩國在修法容許雙重國籍時，並不存在此等顧慮。被告政府主張，光是牽涉到的議員人數（有大約五分之一的現任國會議員持有或者正在申請他國國籍），就足以正當化其所採取的作法…。本院承認此項數字具有重要意義。然而，本院也要強調，有相當高比例的摩國公民亦持

有雙重國籍…，而且這些公民有權利以反映他們的心聲與政治意見的國會議員為其代表。

175. 本院要進一步引用 *Adamsons v. Latvia* 一案判決；本院於該案判決中提及，隨著時間之經過，對於選舉權利的一般性限制將越來越難被正當化。其時，本院強調「個別化」規制措施之需求，亦即去考慮個人之實際行為，而不是一個群體所構成之抽象威脅。在本案，本院認為，實際上還有其他方式，可以保護摩爾多瓦的法律、制度以及國家安全。對於不法或者威脅國家利益之行為所為制裁，便可能產生預防效應，並讓由特定個人所構成之特定威脅獲得處理。被告政府也沒有推論說，對於機密文件之取用實施安全查核，還不足以確保機密與敏感性資訊獲得保護。應當注意的是，上述這兩種措施均係基於具體明確之資訊而去指認特定情況下對於國家利益的可信威脅，而非在「所有雙重國籍人士均會危害國家之安全與獨立」如此空泛的預設上運作。本院重申，在民主與獨立已無立即的威脅的情況下，此舉[亦即個別化的規制]會是比較適當的作法(參前引之 *Adamsons v. Latvia*, §125)。

176. 進一步而言，而且不論如何，歷史—政治的考量，應當被置於「摩爾多瓦在歐洲國籍公約以及相關國際組織的建議與結論下所自願承擔的義務」這個更為寬廣的脈絡上加以檢討。在此脈絡上檢討被告政府所提有關屬事管轄權之異議(參前揭第 131 至 132 段之說明)，應屬合宜。本院強調，本院向來認為，為了解釋歐洲人權公約所作保障，也為了確認系爭事務領域是否存在有共同的歐洲標準，本院必然要考量相關的國際規約與報告——特別是由歐洲理事會所屬其他組織作成者。何項國際規約與報告有加以審酌之需要，以及它們具有何等份量，則是由本院決定。倘若存在一項共同標準而被告國家未能符合這項標準，本院於具體個案中解釋歐洲人權公約之相關規定時，即有可能需要將此等

情事納入考量範圍（主要參前引之 *Demir and Baykara*, §§85 至 86，以及前引之 *Shtukurov v. Russia*, §95）。在本案，本院認為，歐洲國籍公約之相關規定、歐洲反種族主義委員會（ECRI）與威尼斯委員會所做相關結論與報告…、以及歐洲理事會之國會大會就此所為決議…，均有關於本院就第 273 號法律是否符合比例原則所為評量。特別值得說明的是，在徵引、討論歐洲國籍公約時，本院非在試圖檢討原告持有雙重國籍之權利，而是在檢討被告國家是否有權利——以原告持有雙重國籍為由——在原告當選後，對原告就任國會議員之權利加以限制，以及此等限制是否符合第 1 議定書第 3 條規定。

177. 就這些報告與評論的內容而言，本院查悉，威尼斯委員會、歐洲反種族主義委員會、以及歐洲理事會所屬國會大會與義務遵循委員會，一致地對系爭之禁制措施提出了他們的批判…。對於第 273 號法律的差別效應，以及該法對於幾個政治勢力有效參與政治程序之能力所為衝擊，他們尤其表達關切。本院進而注意到歐洲國籍公約第 17 條之規定，以及摩爾多瓦依該條規定——就確保持有他國國籍之摩爾多瓦國民與其他摩國國民享有同等之權利、負擔同等之義務一事——所為承諾…。

178. 最後，本院重申，任何對於選舉權利之限制，均不應致使一些人或者一些群體無從參與該國之政治生活…。就此而言，本院重視系爭法律對於其制定當時之反對黨的差別效應（參前揭第 168 段之說明）。多元與民主必須植基於對話以及妥協之精神，而妥協必然意謂著參與其間之個人或者群體要做各式各樣可被正當化的退讓，據以維持並且促進一個民主社會所要追求的理想與價值（參 *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, 30 January 1998, §45, Reports 1998-I; 以及 *Leyla Sahin v. Turkey* [GC], no. 44774/98, §108, ECHR 2005-XI）。為了促進有效民主所必需之

此種對話與意見交流，確保反對黨在得以代表其選民、爭取其選民所需與捍衛其選民之利益的條件下進入政治之場域，是重要之事(參 *Christian Democratic People's Party v. Moldova*, no. 28793/02, §67, ECHR 2006-II)。

179. 本院必須特別謹慎地審查任何似乎僅是或者主要是為了讓反對黨蒙受不利而設的規制措施，特別是當該等措施會損及反對黨於有朝一日取得政權的前景。此等性質之限制，縮限了第 1 議定書第 3 條規定所保障之權利，以致這些權利的核心內涵受到損害而且它們的有效性受到否定。本案的禁制措施是在選舉前不久，且是在執政黨之得票率在下滑中的情況下提出的…，而這進一步加深了系爭規制對於比例原則之背離。

180. 有鑑於所有上述的考量因素，而且儘管摩爾多瓦有其特殊之歷史與政治脈絡，本院認定，第 273 號法律不讓持有多重國籍之國會議員當選人就任之相關規定，不符比例原則，而且有違歐洲人權公約第 1 議定書第 3 條規定之意旨。被告政府所提有關屬事管轄權之異議爰予駁回。

III. 關於違反歐洲人權公約第 14 條連結適用第 1 議定書第 3 條之主張

A. 第四庭之判斷 (略)

B. 當事人與參加人之主張 (略)

C. 法院之判決

187. 本院注意到第 273 號法律的第 21 條第(3)款規定，行文用語並非淺顯易懂，其應做何種解釋方為正辦，尚有爭議。本院認為，由本案當事人所分別提出的兩種不同解釋，均有其理。決

定內國立法之正確解釋係內國法院之職責，本院無從置喙。

188. 在本案，有鑑於本院業已判定系爭禁制違反了第 1 議定書第 3 條規定，本院認為毋須另行審酌原告基於歐洲人權公約第 14 條規定所提之訴。

IV. 關於公約第 41 條規定之適用（略）

據上論結，本院一致判決：

1. 將被告政府就屬事管轄權所提異議併於實體問題之審理，並[於審理後]予以駁回；
2. 駁回被告政府所提之其餘的先決程序異議；
3. 判定系爭禁制違反歐洲人權公約第 1 議定書第 3 條規定；
4. 判定本案毋須另行審查原告依歐洲人權公約第 14 條連結適用第 1 議定書第 3 條規定所提之訴；
5. （略）。

【附錄：判決簡表】

審判庭	大法庭
裁判形式	判決
語言	英文、亞美尼亞文、亞塞拜然文、保加利亞文、西班牙文、法文、喬治亞文、匈牙利文、馬其頓文、俄羅斯文、塞爾維亞文、土耳其文、烏克蘭文
案名	<i>Case of Tănase v. Moldova</i>
案號	7/08
重要等級	Case Reports
被告國家	摩爾多瓦共和國
裁判日期	27/04/2010

裁判結果	駁回被告政府所提先決程序異議；判定系爭禁制違反公約第1議定書第3條規定
相關公約條文	第 34 條、第 35 條、第 35 條第 1 項、第 35 條第 3 項、第 1 議定書第 3 條
個別意見書	無
系爭內國法	第273號法律、歐洲國籍公約第17條、摩爾多瓦共和國憲法
本院判決先例	<p><i>Adamsons v. Latvia</i>, no. 3669/03, §§ 123 to 128, 24 June 2008; <i>Akdivar and Others v. Turkey</i>, 16 September 1996, §§ 66, 69, Reports of Judgments and Decisions 1996-IV;</p> <p><i>Amuur v. France</i>, 25 June 1996, § 36, Reports 1996-III; <i>Artico v. Italy</i>, 13 May 1980, § 33, Series A no. 37; <i>Aziz v. Cyprus</i>, no. 69949/01, § 28, ECHR 2004-V; <i>Blecic v. Croatia</i> [GC], no. 59532/00, § 67, ECHR 2006-III; <i>Burden v. the United Kingdom</i> [GC], no. 13378/05, §§ 33 and 34, 29 April 2008; <i>Burdov v. Russia</i>, no. 59598/00, § 30, ECHR 2002-III; <i>Caraher v. the United Kingdom</i> (dec.), no. 24520/94, ECHR 2000-I; <i>Chevrol v. France</i>, no. 49636/99, § 37 to 43, ECHR 2003-III; <i>Christian Democratic People's Party v. Moldova</i>, no. 28793/02, § 67, ECHR 2006-II;</p> <p><i>Conrad v. Germany</i>, no. 13020/87, Commission decision of 13 April 1988; <i>Demir and Baykara v. Turkey</i> [GC], no. 34503/97, 12 November 2008, §§ 85 and 86; <i>E. v. Austria</i>, no. 10668/83, Commission decision of 13 May 1987, Decisions and Reports 52; <i>Hirst v. the United Kingdom (no. 2)</i> [GC], no.</p>

74025/01, § 62, ECHR 2005-IX; *K. and T. v. Finland* [GC], no. 25702/94, § 145, ECHR 2001-VII;

Klass and Others v. Germany, 6 September 1978, § 33, Series A no. 28; *Leyla Sahin v. Turkey* [GC], no. 44774/98, § 108, ECHR 2005-XI; *Lingens v. Austria*, 8 July 1986, §§ 41 and 42, Series A no. 103; *Manole and Others v. Moldova*, no. 13936/02, § 95, ECHR 2009; *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 2 March 1987, § 47, Series A no. 113; *Melnychenko v. Ukraine*, no. 17707/02, § 55, ECHR 2004-X; *N.C. v. Italy* [GC], no. 24952/94, § 44, ECHR 2002-X; *Ohlen v. Denmark* (striking out), no. 63214/00, §§ 28-31, 24 February 2005; *Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland*, 29 October 1992, § 44, Series A no. 246-A; *Podkolzina v. Latvia*, no. 42726/99, § 33, ECHR 2002-II; *Prokopovich v. Russia*, no. 58255/00, § 29, ECHR 2004-XI (extracts); *Ramazanova and Others v. Azerbaijan*, no. 44363/02, § 36-39, 1 February 2007; *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, § 88, ECHR 2003-II; *Remli v. France*, 23 April 1996, § 33, Reports 1996-II; *Sejdovic v. Italy* [GC], no. 56581/00, § 41, ECHR 2006-II; *Selmouni v. France* [GC], no. 25803/94, § 74, ECHR 1999-V; *Shtukaturov v. Russia*, no. 44009/05, § 95, 27 March 2008; *Siliadin v. France*, no. 73316/01, § 54 and 63, ECHR 2005-VII; *Socialist Party and*

	<p><i>Others v. Turkey</i>, 25 May 1998, §§ 45 and 47, Reports 1998-III; <i>Soering v. the United Kingdom</i>, 7 July 1989, § 87, Series A no. 161; <i>United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey</i>, 30 January 1998, § 45, Reports 1998-I; <i>Yumak and Sadak v. Turkey</i> [GC], no. 10226/03, 8 July 2008, §§ 105 and 109; <i>Ždanoka v. Latvia</i> [GC], no. 58278/00, §§ 105, 106, 119 to 135, ECHR 2006.</p>
相關國際法	<p>歐洲反種族主義委員會報告、歐洲理事會國會大會會員國義務與承諾遵循委員會報告、歐洲理事會國會大會決議、歐洲理事會所屬歐洲民主法治委員會（威尼斯委員會）報告</p>
關鍵字	<p>可受理性標準（第35條）、用盡內國救濟程序（第35條第1項）、屬事管轄權（第35條第3項）、個人請求案（第34條）、受害人（第34條）、比例原則、自由選舉之權利（第1議定書第3條）、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）</p>