

Greens and M.T. v. the United Kingdom

（英國受刑人之投票權案）

歐洲人權法院第四庭於 2010/11/23 之裁判*

案號：60041/08 以及 60054/08

蘇彥圖 ** 節譯

判決要旨

1. 全面、逕自而且無差別的禁止受刑人投票，顯已逾越締約國於選舉事務領域所享有之寬廣評斷餘地，有違反公約第 1 議定書第 3 條規定。

2. 歐洲人權公約第 46 條規定要求被告國，在部長委員會的監督下，履行適當之一般的以及/或者個別的措施，據以確保、回復原告經歐洲人權法院認定已受侵犯的權利。此等措施亦必須及於與原告處境相同的其他人，這主要是透過解決歐洲人權法院判決所由生的根本問題。

3. 為了協助其判決之有效執行，歐洲人權法院得採用領航型判決程序，俾於判決中確切指認出導致公約違反的結構性問題所在，並且指出被告國為整治這些問題所應採取的具體措施或者行動。此項裁決程序之應用，必須顧全本公約所屬機構的相關權責。領航型判決程序的另一項重要目的，則在督促被告國在內國層次解決因相同之結構性問題所引生的大量個案，從

* 裁判來源：官方英文版。

** 中央研究院法律學研究所副研究員。

而落實維繫本公約體系的補充性原則。

4. 在審酌一個「領航」案件的案情時，歐洲人權法院所要考量的，必然不僅限於個別原告自身之利益；應當也要考慮到，為了維護其他可能受影響之人的利益，須採行哪些一般性措施。

5. 選舉制度的組織與運作存在有許多種制度可能，而且歐洲各國在歷史發展、文化多樣性以及政治思想上，尤其有非常豐富的差異，而這意謂著每一個締約國得以形塑、發展出屬於自身的民主想像。在此領域，歐洲人權法院所扮演的，是一個輔助性的角色：內國權責機關原則上會比一個國際法院更有立場去權衡當地的需要與條件。在涉及一般性政策事務且一個民主社群內對之存在合理之意見分歧的場合，內國的政策制定者所扮演的角色，應該受到特別的重視。

6. 在締約國享有寬廣評斷餘地的事務領域，歐洲人權法院固不宜對締約國未來之修法提案應做何規定一事表示具體意見，但若公約所要求之修法受到長期延宕，歐洲人權法院得視需要，對相關法律修正案之提出設定時間表。

7. 於一長串類似案件中再三重述相同判斷，將會耗用歐洲人權法院相當之資源，並對其可觀之待審案件帶來衝擊；對於強化歐洲人權公約下之人權保障，難謂有實質助益或任何有意義之貢獻。惟在領航型判決做成後，如果被告國未能採行相關措施，並且持續違反本公約，歐洲人權法院當重啟所有待審中之類似案件的審理，並且對之做成裁判，據以確保歐洲人權公約確實受到遵循。

涉及公約權利

公約第 1 議定書第 3 條；歐洲人權公約第 13 條、第 41 條、第 46 條

事實

I. 本案相關情形

7. 本案的第一位原告 Greens 先生在其所提訴訟繫屬於本院之時，尚在 HM Prison Peterhead 服有期徒刑。他於 2010 年 5 月 29 日起取得假釋出獄的資格，惟我們不知道他是否已經獲得假釋出獄。第二位原告 M.T. 刻正於 HM Prison Peterhead 服有期徒刑。根據被告政府所提供之資訊，他將於 2010 年 11 月間獲釋。

8. 原告於 2008 年 6 月 23 日將其選民登記申請表寄給 Grampian 地區的選舉登記官（Electoral Registration Officer, ERO）。他們申請以 HM Prison Peterhead 作為他們的地址，登記為選民。

9. ERO 於 2008 年 7 月 3 日函覆原告，指出其於 2007 年間，已依據修正後之《1983 年人民代表法》（the Representation of the People Act 1983）第 3 條與第 4 條規定（參見以下第 19 與第 21 段說明），以原告當時正在服刑為由，拒絕受理原告先前所提出的選民登記申請在案。ERO 函請原告補充說明，在其所提新、舊申請案間，情事是否已有變更。

10. 原告於 2008 年 8 月 5 日回覆 ERO。他們主張，在歐洲人權法院做成 *Hirst v. the United Kingdom (no. 2)* [GC], no. 74025/01, ECHR 2005-IX 一案判決，且[蘇格蘭的]登記上訴法院（the

Registration Appeal Court)^{譯註1} 於 Smith v. Scott 一案宣告[ERO 前引之]法律抵觸公約權利後…，ERO 有義務受理完成他們的選民登記。

11. 於 2008 年 8 月 12 日，ERO 以原告受有罪判決確定且正在監所服刑為由，拒絕受理原告所提選民登記申請。

12-15. 原告對於 ERO 之決定向所轄地方法院（the Sheriff Court）提出爭訟。惟法院於 2008 年 11 月間駁回原告之訴。

17. 歐洲議會於 2009 年 6 月 4 日舉行選舉。原告不具投票資格。

18. 英國於 2010 年 5 月 6 日舉行國會大選。原告亦不具投票資格。

II. 相關內國法與實務

A. 選舉法

1. 1983 年人民代表法

19. 1983 年人民代表法第 3 條規定：

「(1) 受有罪判決定讞之人，於其依所受刑罰拘禁於監所之期間，不得於任何國會或地方選舉行使投票權。」

20. 前項投票權失格之規定，不適用於因藐視法庭（第 3 條(2)(a)規定）或因不履行諸如罰款繳納等義務（第 3 條(2)(c)規定）

¹ [譯註] 蘇格蘭地區之登記上訴法院是由蘇格蘭最高法院（the Court of Session）之 3 位法官組成，係選舉登記案件之上訴審（終審）法院。

而受拘禁之人。

21. 1983 年人民代表法第 4 條規定：

「(1) 於相關之基準日符合以下條件之個人，有權於任一選區或一選區之任一部分，登記為國會選舉的選舉人：

- (a) 居住於各該選區或各該部分選區；
- (b) 不受任何法定投票權消極資格之限制（年齡另論）；
- ...

(3) 於相關之基準日符合以下條件之個人，有權於任一選區或一選區之任一部分，登記為地方型選舉的選舉人：

- (a) 居住於各該選區或各該部分選區；
- (b) 不受任何法定投票權消極資格之限制（年齡另論）；
- ...」

2. 2002 年歐洲議會選舉法 (*The European Parliamentary Elections Act 2002*)

23. 2002 年歐洲議會選舉法第 8 條第(1)項規定，一個人若符合第 8 條第(2)項至第(5)項中之任何一項規定，即擁有於歐洲議會選舉中投票之權利。此等細項之相關規定如下：

「(2) 一個人若於投票日當天具有國會選舉之選舉人資格，該個人即符合本項規定...（下略）。」

B. 人權法

24. 1998 年人權法 (the Human Rights Act 1998) 第 3 條規定如下：

「(1) 在可能之限度內，法律 (primary legislation) 以及附屬立法 (subordinate legislation) 必須以契合於[歐洲人權]公約權利之方式解釋與適用之。

(2) 本條規定—

(a) 適用於法律與附屬立法，不論其係何時制定；

…」

25. 本法第 4 條規定：

「(1) 第 2 項規定於法院須就一項法律規定有無抵觸公約權利一事進行審查之任何程序均有其適用。

(2) 若法院認定系爭法律規定抵觸公約權利，其得為抵觸宣告 (declaration of incompatibility) 。

…」

26. 最後，本法第 6 條第(1)項規定，一個公共權責機構之作為如有抵觸公約權利之情事，即屬不法。同法第 6 條第(2)項就此進一步規定：

「第(1)項規定不適用於下列情形—

(a) 受限於一項或多項法律之規定，該權責機構無從採行不同的作為；或者

(b) 在法律（或者由法律授權制定）的一項或多項規定無法以契合於公約權利之方式加以解釋或者適用的場合，該權責機構之所作所為是為了適用或者執行該等規定。」

C. 針對受刑人投票之禁止所為爭訟

27-40. 在 *Smith v. Scott* 2007 SLT 137 (蘇格蘭)、*Traynor and another v. Secretary of State for Scotland* [2007] CSOH 78 (蘇格蘭)、*R v. Secretary of State, ex parte Toner and Walsh* [2007] NIQB 18 (北愛爾蘭) 以及 *Chester v. Secretary of State for Justice and another* [2009] EWHC 2923 (Admin) (英格蘭) 等案判決，承審法

院均以如何放寬何類受刑人投票之禁止有待立法者做政策決定為由，拒絕以「對現行之相關選舉法做契合於公約權利的法解釋」這種方式，賦予若干受刑人投票權。

D. 人權聯合委員會之報告

41. 英國國會之人權聯合委員會（the Joint Committee on Human Rights）於2010年3月出版了2009-10年度的第15號報告——「強化國會與人權判決相關之角色」。對於英國政府遲遲未向國會提出改革英國現行相關選舉法對於受刑人投票之全面禁止的修法提案，以致歐洲人權法院大法庭於2005年所為 *Hirst v. UK* 一案判決之意旨迄未獲得遵循一事，人權聯合委員會在這份近期出版的報告中表達了嚴重的關切，認為英國政府之遲延已經不再可被接受……。

E. 近期發展

43. 在2010年11月3日於下議院回答一項質詢時，英國首相也強調，提出修法提案據以落實本院 *Hirst* 一案判決之意旨，是政府的職責所在。

III. 部長委員會之相關決議與決定

44-47. 基於其對本院 *Hirst* 一案判決之執行所負監督之責，[歐洲理事會所屬]部長委員會於2009年12月3日、2010年3月4日、2010年6月3日以及2010年9月15日先後做成決議或決定，對於英國遲未修法放寬其對受刑人投票權所設全面性限制一事，提出嚴正之關切與呼籲……。

IV. 歐洲聯盟的相關資料

A. 歐洲聯盟運作條約（the Treaty on the Functioning of the Union, TFEU）（略）

B. 1976年9月20日歐洲議會議員直接民選法(經2002/112/EC號理事會決定增修之最新版) (「1976年法」) (略)

C. 1993年12月6日關於非居住國國民之歐盟公民於歐洲議會選舉行使其選舉權與被選舉權之細節安排的93/109/EC號理事會指令 (略)

D. Marleasing 原則

59. 在 *C-106/89 Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentacion SA* 一案的先行裁決 (preliminary reference) 程序中，歐洲法院 (the European Court of Justice, ECJ) 被詢及「在何種程度上，內國法院於解釋內國法時，應該參酌所屬會員國迄未貫徹之歐洲共同體指令的文義以及目的」這項問題。歐洲法院就此認為：

「…會員國基於指令而生、對於指令制定目的之實現所負有之義務，以及在[歐洲共同體]條約第5條規定下，會員國就為確保該等義務之履行而採取所有——不論是一般的抑或是特別的——適當措施一事所負條約義務，均拘束會員國所轄之所有公共權責機構，而這些受拘束之機構包括具有管轄權之法院。準此而言，內國法院在解釋與適用一項內國法時，不論系爭規定先於或者後於相關指令之制定，均應當盡可能地參酌該指令之文義與目的，據以實現該指令所要追求之境地…。」

判決理由

I. 可受理性議題

A. 當事人與參加人之主張 (略)

B. 法院之判決

66. 本院重申，在被告政府主張原告尚未用盡救濟程序的場合，被告政府必須說服法院，其所提議之救濟，是原告在理論上與實務上均得以適時援用的有效救濟——也就是說，該救濟途徑是暢通的，能夠提供原告所訴求之改正措施，而且也使原告有成功獲得救濟的合理機會（主要參 *Akdivar and Others v. Turkey*, 16 September 1996, §68, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV; *Sejdovic v. Italy* [GC], no. 56581/00, §46, ECHR 2006-II; 以及 *Kennedy v. the United Kingdom*, no. 26839/05, § 109, ECHR 2010-...）。

67. 在本案，被告政府主張，原告本可接續其就 ERO 之拒絕其選民登記一事所提爭訟，而且原告本可依人權法第 3 條提起訴訟，尋求法院對 2002 年[歐洲議會選舉]法第 8 條規定做出[以契合公約權利為目的的]「限縮解釋」（‘reading down’）。

68. 關於這兩項救濟提案中的前者，本院指出，在 *Smith v. Scott* 一案判決中，[蘇格蘭的]登記上訴法院業已明確拒絕對於 1983 年[人民代表]法之第 3 條第(1)項規定，做出有利於該案原告的「限縮解釋」。登記上訴法院是由蘇格蘭最高法院的 3 名法官組成，對其所為決定[當事人]已無提出上訴之可能。即便假設牴觸宣告可被認為是一項有效救濟——而且本院就此並未忘記，本院最近才重申，藉由修正牴觸公約權利之法律來落實內國法院所為牴觸宣告的作法，還不足以確保牴觸宣告得被認定為有效救濟（參前引之 *Kennedy*, §109）——本院強調，在 *Smith v. Scott* 一案判決中，登記上訴法院業已做成此等宣告。如同蘇格蘭最高法院在 *Traynor and another* 一案判決以及[英格蘭的]高等法院在 *Chester* 一案判決所言…，再一個牴觸宣告之求取並無實益可言。在此情況下，要原告對於 ERO 之決定持續爭訟以期獲致另一個牴觸宣告，實屬徒

勞。

69. 至於「尋求依人權法第3條以及歐盟法所生義務而對2002年法第8條做『限縮解釋』」這個方案是否可行的問題，本院首先強調，此項做法僅觸及原告無法於2009年6月之歐洲議會選舉中行使投票權此一部份的原告之訴。即便假設原告成功獲得此項救濟，此舉對於受刑人於內國選舉之投票禁止仍然不生影響。

70. 就此項救濟提案的實質內容而言，本院注意到，2002年法之第8條規定，在可得適用於原告的範圍內，是僅當「一個人於投票日當天具有國會選舉之選舉人資格」，才確立該人於歐洲議會選舉中所具有之投票權。根據1983年法第4條之規定，一個人有權登記為國會選舉之選舉人的其中一個主要條件則是——他未受任何法定投票權消極資格之限制。同法第3條第(1)項規定，受有罪判決定讞之人，於其依所受刑罰拘禁於監所之期間，不得行使投票權。顯然地，一如Burton法官在*Chester*一案判決所言，對於2002年法之第8條規定所為爭訟，是「純粹寄生於」著實地對1983年法第3條規定所為爭訟…。有鑑於登記上訴法院於*Smith v. Scott*一案判決就限縮解釋1983年法第3條規定之可能性所為判斷…，以及[蘇格蘭最高法院之]外院(the Outer House)於*Traynor and another*一案判決對一項以1998年蘇格蘭法(the Scotland Act 1998)為根據之主張所持見解…，本院認為，針對2002年法第8條規定提起一個「寄生性的」爭訟，試圖藉此繞過受刑人於歐洲選舉中所受投票禁止——這樣的作法，並沒有給予原告成功獲得救濟的合理機會。(下略)

71. 本院注意到，*Chester*一案之申訴人對於Burton法官之判決所提上訴業已獲得許可且已進行過言詞辯論…。由於本院並未取得許可該上訴之法院裁定，本院從而並不清楚[上訴法院]許可該

案上訴的理由為何。不論如何，*Chester* 一案之上訴許可遠在 2009 年 6 月的歐洲議會選舉之後，而且離原告向本院提出他們的訟案之時，已有將近兩年的時間。就算這項上訴許可現在可被認為顯示了一個可能的救濟尚非遙不可及，這樣的看法能否提供[原告]成功獲得救濟的合理機會，在 2009 年的選舉以前根本不可能預知，其從而並非本案原告必須用盡的救濟程序。

72. 本院因此論結，原告業已滿足[歐洲人權公約]第 35 條第 1 項所定要件。本院進而指出，本件訴訟申請既非公約第 35 條第 3 項所定之明顯無理由案件，也不存在不予受理的任何其他事由。本件訴訟之可受理性從而必須被肯認。

II. 關於違反歐洲人權公約第 1 議定書第 3 條之主張

73. …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。」

77. 在前引之 *Hirst* 一案判決，本院歸結認為：

「82. …本院固然重申，[第 1 議定書第 3 條規定所肯認的]評斷餘地是寬廣的，此等餘地終究不是漫無邊際的。甚者，儘管 1983 年[人民代表]法於 2000 年修正時首次容許羈押中之被告行使投票權，從而使得情事有所改善，該法之第 3 條規定依然是一項鈍重的管制工具。對於為數可觀的一群人，它不由分說地剝奪了他們受公約保障的投票權。這項規定全面地限制了所有受有罪判決確定且正在監所服刑的人犯。它逕行適用於這些人犯，既不論其刑期之長短，不問其犯行之性質或者嚴重性，也不論其個別差異。就算評斷餘地再怎麼寬廣，對於一個至為重要的公約權利設下如此全面、逕自而且不由分說的限制，絕非任何說得過去的評斷餘

地所得容許，當然也必須被認定有違第 1 議定書第 3 條規定。」

78. 自從 *Hirst* 一案判決後，系爭之立法——也就是 1983 年法的第 3 條規定，迄未被修正。因此，本案原告在 2010 年 5 月英國的國會大選中，並不具有投票之資格。由 1983 年法第 3 條所設的全面性限制，其影響經由寄生於是項規定的 2002 年法第 8 條規定而及於歐洲議會選舉。因此，本案原告在 2009 年 6 月舉行的歐洲議會選舉，也不具有投票之資格。

79. 此等考量已足讓本院論結，於上述這兩種情形，公約第 1 議定書第 3 條規定均已被違反。

III. 關於訴稱違反歐洲人權公約第 13 條之主張

80. 原告進而主張，其依第 1 議定書第 3 條規定所提申訴未獲有效救濟乙節，有違公約第 13 條之規定如下：

「任何人於其受本公約保障之權利與自由遭到侵害時，均應獲得國內權責機關之有效救濟——即使該等侵害係由執行公務之人所為。」

81. 被告政府反對此項主張。

A. 當事人與參加人之主張（略）

B. 法院之判決

90. 在 *James and Others v. the United Kingdom*, 21 February 1986, §85, Series A no. 98 一案判決中，本院指出，公約第 13 條規定並未擔保[公約權利受侵害之人]得以[系爭法律]違反本公約或可與之相提並論的內國法規範為由，向內國權責機關提出對於一締約國之法律的質疑。這項立論已為後續之諸多判決所確認…。（下略）

91. 本院業已認定 1983 年法的第 3 條規定，以及隱含該項規定內容之 2002 年法的第 8 條規定，抵觸了公約第 1 議定書第 3 條規定。這兩項規定均屬法律規定。

92. 本院就此認定本案並未違反公約第 13 條規定。

IV. 關於公約第 41 條規定之適用

93. 歐洲人權公約第 41 條規定：

「本院如認定本公約或其議定書業已遭到違反，且締約國之內國法就此如僅給予部分之賠償者，本院於必要時應當給予受損害之當事人適正之補償。」

A. 損害

94. 原告請求未特定金額之非財產上損害賠償。(略)

95. 被告政府認為本案不宜給予原告金錢賠償。(略)

96. 本院注意到，在 *Hirst* 一案判決，大法庭支持分庭就非財產上損害賠償一事所為論斷如下：

「…本院指出，本件判決之遵循，端賴英國政府適時採行——依其所見——得以實現其確保投票權之義務的適當措施。在此情況下，本院認為，此舉可被認為已予本案之原告所受損害以適正之補償。」

97. 本院大法庭於 *Hirst* 一案所做判決迄今已逾五年，惟在此期間被告政府未嘗提出修法之提案；這誠屬憾事並值得關切，本院以下亦將再予斟酌（參第 103-122 段論述）。然而，關於非財產上損害賠償，對於原告基於所受侵害之特殊性且為嚇阻被告國家

再為類似侵害而提出的懲罰性賠償主張，以及對於原告以受損害於一行政實務為由而提出的加重性賠償主張，本院以往已多所審酌。本院迄未判給原告任何這類的賠償（…）。同樣地，本院並不認為本案適宜判給原告以加重性或懲罰性的賠償金。

98. 本院查悉，部長委員會於其最近之決定指出，「[英國之]新政府正積極考慮落實本院[Hirst 一案]判決的最適辦法」…。儘管本院可以理解，禁止受刑人投票之法律狀態的持續，可能多少會讓那些合理期待將會受惠於系爭法律之任何變更的受刑人心生不平，本院還是認為，本院就[被告政府]違反[公約第 1 議定書第 3 條]一事所為認定，連同本院以下依公約第 46 條規定所為指示，在此已構成對於原告適正之補償。

B. 費用與支出 (略)

C. 遲延利息 (略)

V. 歐洲人權公約第 46 條

103. 歐洲人權公約第 46 條規定：

「1. 締約國承諾遵守歐洲人權法院對其為當事人之案件所做的終局判決。

2. 歐洲人權法院之終局判決應送交部長委員會，由部長委員會監督其執行。」

A. 領航型判決程序之適用

104. 於 2010 年 7 月，本院向當事人闡明，本院刻正考慮是否適宜在本案中適用領航型判決程序（the pilot judgment procedure）（參 *Broniowski v. Poland* [GC], no. 31443/96, §189-194, ECHR

2004-V)。原告就此並無異議。被告政府則主張，本案之若干特性將使領航型判決程序的有效運作發生困難。第一個困難，被告政府指出，在於本院大法庭於 *Hirst* 一案判決業已給予該國寬廣的評斷餘地。第二個困難則是來自本院最近就 *Frodl* 一案所為判決；被告政府認為該判決在相當程度上已偏離了 *Hirst* 一案判決所確立之原則，且在被告政府提出本項異議之時，尚於本院大法庭之分組待審中。

105. 查本院大法庭之分組於 2010 年 10 月 4 日已拒絕受理被告政府就 *Frodl* 一案所提上訴申請。根據公約第 44 條第 2 項(c)之規定，該分庭就該案所為判決從而已告確定。本院復認為，縱然 *Hirst* 一案判決賦予被告國寬廣之評斷餘地，有鑑於該判決之落實受到了長期的拖延，而且本院現已收到為數甚多的類似案件，依公約第 46 條規定於本案作出相關裁決，應屬適當。

B. 基本原則

106. 查歐洲人權公約第 46 條規定——按公約第 1 條之精神而為解釋的話——課與被告國一個法律義務，也就是在部長委員會的監督下，履行適當之一般的以及／或者個別的措施，據以確保、回復原告經本院認定已受侵犯的權利。此等措施亦必須及於與原告處境相同的其他人，而這主要是透過解決本院判決所由生的根本問題（參 *Scozzari and Giunta v. Italy* [GC], nos. 39221/98 與 41963/98, §249, ECHR 2000 VIII; *S. and Marper v. the United Kingdom* [GC], nos. 30562/04 與 30566/04, §134, 4 December 2008; *Burdov. Russia (no.2)*, no. 33509/04, §125, ECHR 2009-...; 以及 *Olaru and Others v. Moldova*, nos. 476/07, 22539/05, 17911/08 與 13136/07, §49, 28 July 2009)。於其就法院判決之執行所為監督，部長委員會再三強調[被告國所負的]這項義務（…）。

107. 為了協助其判決得以依上述原則有效執行，本院得採用領航型判決程序，俾於判決中確切指認出導致公約違反的結構性問題所在，並且指出被告國為整治這些問題所應採取的具體措施或者行動（參前引之 *Broniowski v. Poland*, §§189-194 及其實施部分；以及 *Hutten-Czapska v. Poland* [GC] no. 35014/97, ECHR 2006-VIII §§231-239 及其實施部分）。此項裁決程序之應用，無疑必須顧全本公約所屬機構的相關權責：評量公約第 46 條第 2 項規定以下個別與一般措施之執行情形係部長委員會之職責所在（類推適用 *Broniowski v. Poland* (和解案) [GC], no. 31443/96, §42, ECHR 2005-IX, 以及 *Hutten-Czapska v. Poland* (和解案) [GC] no. 35014/97, §42, 28 April 2008）。

108. 領航型判決程序的另一項重要目的，在於督促被告國在內國層次解決因相同之結構性問題所引生的大量個案，從而落實維繫本公約體系的補充性原則。誠然，依歐洲人權公約第 19 條所定「確保締約國履行其依本公約及所屬議定書所負義務」係本院之職責所在，而在一系列的大量案件中重複做相同的判決，未必是實現此項職責的最適方法（參前引之 *Burdov*, §127; 以及前引之 *Olaru*, §51）。領航型判決程序之目的，即在促成有害於系爭公約權利保護的制度障礙，得以在內國法秩序中，獲得最快速且極為有效之解決（參 *Wolkenberg and Others v. Poland* (dec.), no. 50003/99, §34, ECHR 2007-...(摘錄)）。被告國主要應致力於解決此等制度障礙，並在適當之際對系爭之公約違反提供有效之內國救濟，不過被告國亦得採行特殊的解決方案，例如與原告和解，或者提供合於本公約要求之單方的救濟方案。本院得裁定中止審理所有類似案件，據以給予被告國以如此多重之方式終結這些案件的機會（類推適用前引之 *Broniowski*, §198; 以及 *Xenides-Arestis v. Turkey*, no. 46347/99, §50, 22 December 2005）。

109. 然而，本院先前業已表明，在領航型判決做成後，如果被告國未能採行此等措施並且持續違反本公約，本院將別無選擇地重啟所有待審中之類似案件的審理，並且對之做成裁判，據以確保本公約確實受到遵循（參前引之 *Burdov*, §128; 以及前引之 *Olaru*, §52）。

C. 法院之判決

1. 就落實本判決之具體措施所為提示

110. 查本院大法庭於2005年就 *Hirst* 一案所為判決認為，1983年法第3條就[受刑人之]投票權所設全面、逕自而且不由分說的限制，顯已逾越任何說得過去的評斷餘地——不論該餘地會是多麼地寬廣。本院強調，現在的這兩個案件之所以會被本院認定有違反公約第1議定書第3條規定之情事，是被告國的權責機構未能切實遵循本院大法庭就 *Hirst* 一案所為判決的直接結果（參前揭第78-79段說明）。

111. 領航型判決程序的其中一項基本意涵是，在審酌一個「領航」案件的案情時，本院所要考量的，必然不僅限於個別原告自身之利益，而是應當也要考慮到，為了維護其他可能受影響之人的利益，需要採行哪些一般性措施（參前引之 *Broniowski* (和解案), §36; 以及前引之 *Hutten-Czapska* (和解案), §33）。如同本院業已指出的，[英國遲未改革對於受刑人投票權所設限制]這樣的情況，已經導致後續有為數眾多有相當理由的訴訟案件被提出。目前大約有2,500件申訴提出了類似的主張，其中的1,500件業已完成登記並在待審。這個數目字在持續增加之中，而且在修法未果的情況下，每多一次選舉，就可能會有許多的新案件再被提出：根據平等與人權委員會（the Equality and Human Rights Commission, EHRC）所提供之統計數據，在任何時候英國大概都約有70,000人在監獄服刑，而他們毋寧都是潛在的原告（…）。被告國之未能

提出修法草案去終結其現行選舉法與公約第 1 議定書第 3 條規定間之扞格，已不僅加重了被告國在歐洲人權公約下對於一個現存或者過往事態所應負擔的責任，而且也對今後公約機制的實效性構成威脅（參前引之 *Broniowski*, §193）。

112. 查本院大法庭於 *Hirst* 一案判決中，雖認定[受刑人之]投票權受有侵害，惟就如何具體確保、回復公約所保障之權利，大法庭仍留予被告國裁量決策之空間。依循公約第 46 條第 2 項之規定，部長委員會正在監督 *Hirst* 一案判決之執行；該委員會已定期檢討相關之內國進展，並試圖及早結束目前這種公約未獲遵循的狀態（…）。被告政府並不否認，為了適切執行 *Hirst* 一案判決，有必要由其採行適用於全國的一般性措施。英國的選舉法尤其必須有所修正，才能合乎歐洲人權公約的要求（參前揭第 42-43 段說明）。有鑑於已然發生的長期拖延以及因此源源而來的接續訟案，本院與部長委員會一樣，迫不及待地想讓這個問題，以合於公約保障之方式，儘早獲得極為有效的解決。本院此際是否適合就本案判決應如何適切執行，對被告政府提供若干指引，是有待進一步討論的問題。

113. 查晚近的 *Frodl* 一案判決（前引出處，第 32 段說明）主張，任何褫奪選舉權之決定，均應由法官審酌個案特殊情況後做成，且必須是在[受刑人之]犯行關連到選舉與民主制度之相關議題的情況下方得為之。該案據此被認定有違公約第 1 議定書第 3 條規定。然而，本院知悉，在其就 *Hirst* 一案所為判決中，就英國應該採取何種做法方得使其選舉法制合於公約第 1 議定書第 3 條規定所求一事，本院大法庭拒絕提供任何具體之政策指引；即便被告政府於該案主張，此等指引之提供有其必要（參 *Hirst*, §52）。如同本院在 *Hirst* 一案判決所強調的，選舉制度的組織與運作存在有許多種制度可能；而且歐洲各國在歷史發展、文化多樣性以及

政治思想上，尤其有非常豐富的差異。而這意謂著每一個締約國得以形塑、發展出屬於自身的民主想像（參該判決第 61 段說明）。本院謹記，在此領域本院所扮演的，是一個輔助性的角色：內國權責機關原則上會比一個國際法院更有立場去權衡當地的需要與條件，所以，在涉及一般性政策事務且一個民主社群內對之存在合理之意見分歧的場合，內國的政策制定者所扮演的角色，應該受到特別的重視（參 *Hatton and Others v. the United Kingdom* [GC], no. 36022/97, §97, ECHR 2003-VIII; 以及 *Sukhovetsky v. Ukraine*, no. 13716/02, §§68-69, ECHR 2006-VI）。

114. 一如登記上訴法院(…)以及高等法院之 Burton 法官(…)所見，本院認為，被告政府此際尚有諸多政策選項可以選擇。本院就此注意到，被告政府已就擬議中之立法變革完成各界意見之徵詢，且目前正在積極研擬、起草相關提案(…)。在強調締約國在此事務領域享有寬廣的評斷餘地之餘（參 *Hirst*, §61），本院認為，於提出修法提案之際究應如何落實公約第 1 議定書第 3 條規定的規範要求一事，首先有賴被告政府，在進行了適當的意見徵詢後，有所決策。基於其就 *Hirst* 一案判決之執行所負監督之責，部長委員會接著自當對此等修法提案提出檢討。在未來的某個時點，在任何依公約第 34 條規定所提出的新訴訟中，本院基於監督職責之所在，還有可能得對該項新制是否符合歐洲人權公約所求一事進行審查。

115. 然而，本院雖然自認此時不宜對未來之修法提案應做何規定一事表示具體意見；但依本院所見，該等修法迄今所受到的長期延宕業已顯示，本院實有需要針對相關選舉法之修正案的提出設下一個時間表。準此，本院宣告，被告國應於本案判決確定後之 6 個月以內，正式於國會中提出修正 1983 年法之第 3 條規定乃至——如屬適當——修正 2002 年法之第 8 條規定的法律修正

案，以期在部長委員會所議定的任何時程範圍內，完成選舉法之修正，從而使本院就 *Hirst* 一案所為判決確實獲得遵循。

2. 類似案件之處置

116. 繼 *Hirst* 一案以及本案之判決後，每一個繫屬於本院且符合可受理條件的類似案件，顯然都將被認定有違反公約第 1 議定書第 3 條規定之情事。被告政府未能在 2009 年的歐洲議會選舉以及 2010 年的國會大選以前，儘速改正這個情形，從而誠屬憾事。甚且，雖然大家都希望新[選舉]法得以及早完成立法程序，在預定於 2011 年 5 月舉行的蘇格蘭大選以前，這個問題恐怕還難以獲得適切的解決，而其結果是，又一波由屆時尚在監獄服刑且僅因受刑人之身分而不得投票之人所提出的新訴訟，將會湧向本院。

117. 本院業已強調領航型判決程序的雙重特質：一方面，它試圖協助被告國改正其業經本院所認定的一項普遍存在或者具有系統性的制度缺失；另一方面，它試圖確保後續的相關訴訟案件得以受到有效的處置（參前揭第 107-108 段說明）。一個尚待回答的問題從而是，本院究應如何處置業已繫屬於本院的眾多[類似]案件，以及在[英國之]選舉法修正以前可能繫屬於本院的未來案件。

118. 本院注意到，現在的這兩件訟案，與本院先前所審理過的領航型判決案件，情況有別。在先前的案件中，一般來說，本院是運用領航型判決程序去認定一項公約之違反，並據以要求被告國——通常要在一定期限內——提出某種形式的補救措施，或者對所有受影響之人提供適當的救濟。在此同時，於本院待審中的所有類似案件，其訴訟程序均將中止（舉例而言，參前引之 *Broniowski*, §198; 前引之 *Burdov*, §146; 以及前引之 *Olaru*, §61 等判決所採方法）。然而，那些案件所涉及的，是關於財產權或者

是關於內國判決之未受執行的爭訟。在那些情況中，要求內國權責機關提出具體補救措施或者提供特定救濟，對所有待審中的類似案件而言，實益甚為明顯。而現在的這兩件訟案所涉及的公約違反，則有全然不同的性質。本院根本毋需對特定個案進行個別檢討，即可酌定適當的救濟為何。甚者，這些案件的原告不會獲得任何金錢賠償；他們從本院所能獲得的救濟，是宣示性的。系爭法律之變更是唯一相關的補救措施；這項措施無疑可使現行的全面禁止影響所及之人，其權利獲得伸張，但是終究無法彌補特定個人過往所遭遇的公約違反。

119. 查歐洲人權公約第 37 條第 1 項與本案相關之規定如下：

「1. 若認定有下列情事，歐洲人權法院得在訴訟程序之任何階段，將一訴訟案件從其待審案件清單中移除：

...

(c) 基於任何其他理由，承審法院認為該案件已無繼續審理之必要。

然而，承審法院應當繼續該案件之審理，倘若對於公約及其議定書所定人權之尊重如此要求。」

120. 有鑑於上述考量（參前揭第 116-118 段說明），以及本院於本案判決就修法議案之提出所設的 6 個月期限，對於主張[被告國]現行就受刑人投票所為全面禁止有違公約第 1 議定書第 3 條規定之所有其他待審中之訟案，本院認為已無繼續審理之必要。此等訟案與那些可能有待某種形式的個別處置方得使任何未來之判決獲得遵循的訟案有別。後者的情形，包括了對於內國判決之未受執行或者對於內國程序之延宕所為爭訟；而且在這類案件中，金錢賠償往往有其必要。本院強調，本案判決以及 *Hirst* 一案判決均已明白確立，對於每一位僅因其身為受刑人而無法於議會

選舉行使其投票權的人來說，目前之態勢已然並且持續違反了公約第 1 議定書第 3 條規定。對於此項公約違反之情事，本院拒絕判予原告非財產上之損害賠償。本院於目前這兩件訟案所判予原告的訴訟費用，除限於本院訴訟程序所生費用，尚反映了本院先前即已收到廣泛的書面意見之事實。有鑑於上述考量，在未來的類似案件中，承審法院應會傾向於認為，相關法務費用非屬合理以及必要，從而應不會依公約第 41 條規定，判予原告相關費用。被告政府如依本院就適正之補償乙節所持前述意見，對系爭選舉法予以修正，不僅將落實本院就 *Hirst* 一案所為判決，亦將使得本案判決乃至本院未來就任何現已繫屬於本院之類似案件所為判決，均可獲得落實。在此等情況之下，本院自認已盡歐洲人權公約第 19 條所定「確保締約國履行其依本公約及所屬議定書所負義務」之本院職責；本院進而歸結認為，於一長串類似案件中再三重述本院[就系爭選舉法]所為相同判斷，將會耗用本院相當之資源，並對本院可觀之待審案件帶來衝擊；如此做法，既無實益，亦非實現正義的最適方式。尤有甚者，此等做法，對於強化歐洲人權公約下之人權保障，難謂有實質助益，或有任何有意義之貢獻。

121. 準此，本院認為，提出與 *Hirst* 一案類似之主張並於本判決宣告之日以前業經收件登記的所有訟案，其審理程序均宜予中止，以待被告國遵循本判決實施部分第 6(a)點所定要求。如本判決確實獲得遵循，本院爰提議根據歐洲人權公約第 37 條第 1 項(c)款之規定，將此等訟案從本院之待審案件清單中移除。倘若被告國未能依本判決實施部分第 6(b)點之要求，完成系爭選舉法之修正並從而落實本院就 *Hirst* 一案所為判決，本院依歐洲人權公約第 37 條第 2 項規定，仍得逕依職權決定重啟該等訟案之審理程序。

122. 基於同樣的考量，本院亦認為，對於本判決宣告之日以

前尚未完成收案登記並做此類主張之訟案，以及對於未來提出之此類訟案，本院均宜暫緩辦理收案作業；惟倘若被告國未能遵循本判決實施部分第 6(a)點所定要求，或於重啟作業有其必要之其他場合，本院自可另行決定重啟對於這些案件的作業程序。

據上論結，本院一致判決：

1. 合併案件之審理；
2. 原告之訴應予受理；
3. 判定系爭法律違反歐洲人權公約第 1 議定書第 3 條規定；
4. 判定歐洲人權公約第 13 條規定並未受到違反；
5. 判定上開公約之違反，係肇因於被告國迄未依公約執行本院就 *Hirst v. the United Kingdom (no.2)* [GC], no. 74025/01, ECHR 2005-IX 一案所為判決；
6. 判定被告國必須：
 - (a) 於本案判決確定後之 6 個月以內，正式於國會中提出法律修正案，俾對其 1983 年法乃至——如屬適當——其 2002 年法，進行合於本公約所要求之修正；以及
 - (b) 於部長委員會所定之期限內，完成相關法律之修正。
7. （下略）。

【附錄：判決簡表】

審判庭	第四庭
裁判形式	判決
語言	英文、亞美尼亞文、亞塞拜然文、克羅地亞文、法文、喬治亞文、馬其頓文、羅馬尼亞文、俄羅斯文、土耳其文
案名	<i>Case of Greens and M.T. v. the United Kingdom</i>
案號	60041/08; 60054/08

重要等級	Case Reports
被告國家	英國
裁判日期	23/11/2010
裁判結果	判定系爭法律違反公約第 1 議定書第 3 條規定；判定本案並未違反公約第 13 條規定；被告國依公約第 46 條所須採行之一般性措施；無金錢賠償
相關公約條文	第 13 條、第 41 條、第 46 條、第 1 議定書第 3 條
個別意見書	無
系爭內國法	1983年人民代表法第3條、2002年歐洲議會選舉法第8條
本院判決先例	<i>A. and Others v. the United Kingdom</i> [GC], no. 3455/05, § 135, ECHR 2009; <i>Akdivar and Others v. Turkey (Article 50)</i> , 1 April 1998, §§ 35-38, Reports 1998-II; <i>Akdivar and Others v. Turkey</i> , 16 September 1996, § 68, Reports of Judgments and Decisions 1996-IV; <i>B.B. v. the United Kingdom</i> , no. 53760/00, § 36, 10 February 2004; <i>Branko Tomašić and Others v. Croatia</i> , no.46598/06, § 73, ECHR 2009 (extracts); <i>Broniowski v. Poland</i> [GC], no. 31443/96, § 189-194 and 198, ECHR 2004-V; <i>Broniowski v. Poland (friendly settlement)</i> [GC], no. 31443/96, §§ 36 and 42, ECHR 2005-IX; <i>Burdov v. Russia (no. 2)</i> , no. 33509/04, §§ 125, 127, 128 and 146, ECHR 2009; <i>Frodl v. Austria</i> , no. 20201/04, § 32, 8 April 2010; <i>Hatton and Others v. the United Kingdom</i> [GC], no. 36022/97, § 97, ECHR 2003-VIII; <i>Hirst v. the United Kingdom (no. 2)</i> [GC], no. 74025/01, §§ 52 and 61, ECHR 2005-IX; <i>Hood v. the United Kingdom</i> [GC], no.

	<p>27267/95, §§ 88-89, ECHR 1999-I; <i>Hutten-Czapska v. Poland (friendly settlement)</i> [GC], no. 35014/97, §§ 33 and 42, 28 April 2008; <i>Hutten-Czapska v. Poland</i> [GC] no. 35014/97, §§ 231-239, ECHR 2006-VIII; <i>James and Others v. the United Kingdom</i>, 21 February 1986, § 85, Series A no. 98; <i>Kennedy v. the United Kingdom</i>, no. 26839/05, §§ 109 and 197, ECHR 2010; <i>Leander v. Sweden</i>, 26 March 1987, § 77 (d), Series A no. 116; <i>Mentes and Others v. Turkey (Article 50)</i>, 24 July 1998, §§ 18-21, Reports 1998-IV; <i>Olaru and Others v. Moldova</i>, nos. 476/07, 22539/05, 17911/08 and 13136/07, §§ 49, 51, 52 and 61, 28 July 2009; <i>Roche v. the United Kingdom</i> [GC], no. 32555/96, § 137, ECHR 2005-X; <i>S. and Marper v. the United Kingdom</i> [GC], nos. 30562/04 and 30566/04, § 134, 4 December 2008; <i>Scozzari and Giunta v. Italy</i> [GC], nos. 39221/98 and 41963/98, § 249, ECHR 2000 VIII; <i>Sejdovic v. Italy</i> [GC], no. 56581/00, § 46, ECHR 2006-II; <i>Selçuk and Asker v. Turkey</i>, 24 April 1998, §§ 116-119, Reports 1998-II; <i>Sukhovetskyy v. Ukraine</i>, no. 13716/02, §§ 68-69, ECHR 2006-VI; <i>Willis v. the United Kingdom</i>, no. 36042/97, § 62, ECHR 2002-IV; <i>Wolkenberg and Others v. Poland</i> (dec.), no. 50003/99, § 34, ECHR 2007 (extracts); <i>Xenides-Arestis v. Turkey</i>, no. 46347/99, § 50, 22 December 2005</p>
相關國際法	無

關鍵字	有效救濟之權利（第 13 條）、有效救濟（第 13 條）、公正之補償（第 41 條）、拘束力與判決之執行（第 46 條）、一般性措施（第 46 條）、領航型判決（第 46 條）、自由選舉之權利（第 1 議定書第 3 條）
------------	--