

Liu and Liu v. Russia

(隱私權、人身自由案)

歐洲人權法院第一庭於 2007/12/6 之裁判

案號：42086/05

倪伯萱* 節譯

判決要旨

1. 對尊重個人私生活及家庭生活權之干預，必須係「依法律所定」，追求第 8 條第 2 項之 1 個或數個合法目的，且為「民主社會所必要」—亦即，干預與所欲達成之目的間具有合比例性—者，始符合公約第 8 條第 1 項。

2 「依法律所定」一語不僅要求系爭措施必須有法律基礎，其同時涉及系爭法律的「質」：必須為相關人民可得而知，必須規定夠精確（或在加上適當之說明後）足使人民得合理預見特定行為可能產生之結果。此外，法律必須提供對抗公權力機關恣意干預之保護措施，從而必須足夠明確地指出授予管轄機關裁量權之範圍及行使方式。

3. 縱令在國家安全遭受威脅之情形下，妨礙基本人權之措施仍須服膺於某種形式之司法程序；如有必要，應配合機密資料使用之適當程序限制。雖然行政機關就何事導致國家安全遭受威脅之判斷具有相當份量，但當其判斷不具合理之事實基礎，或其就「國家安全」之解釋是不合法、悖離一般常識及恣

* 美國哈佛大學法學碩士(LL.M. 2009)，曾任律師。

意時，獨立審查機關須得加以回應。並非國家機關一旦聲稱案情涉及國家安全或恐怖主義時，即可迴避法院之有效監督。

涉及公約權利

歐洲人權公約第 8 條 隱私權或尊重家庭生活權、第 5 條 人身自由

事 實

本案源於 1 位中國公民（以下簡稱「聲請人一」）與 1 位俄羅斯公民（以下簡稱「聲請人二」），於 2005 年 11 月 25 日，依歐洲人權公約（以下簡稱「公約」）第 34 條提出之聲請案。聲請人一與聲請人二為夫妻，渠等於 1994 年在俄羅斯結婚，當時聲請人一係持合法簽證入境。聲請人二於 1996 年產下兩人的女兒，聲請人一因簽證到期，而被遣返中國；聲請人二於 1999 年再產下 1 名男嬰。聲請人一於 2001 年取得俄羅斯工作簽證，全家居住在俄羅斯 Khabarovsk 地區的 Sovetskaya Gavan 鎮。（第 1 段，第 5 段-第 8 段）

2002 年 11 月，聲請人一打算在工作簽證到期之前，向 Khabarovsk 警察局申請居留許可（residence permit），但因警察局未備表格，致聲請人一無法申請。聲請人一於隔年 7 月正式提出申請，警察局先作成不受理之處分。嗣因法院命其必須受理，警察局乃根據外國人民法（Foreign Nationals Act）第 7 條第 1 項，拒絕授予聲請人一居留許可，但未進一步說明理由。聲請人等針對該拒絕處分向法院起訴，地方法院 2004 年 11 月 4 日之判決認為，儘管聲請人一從未因從事犯罪或叛亂行為而被起訴，但由於警察局接獲聯邦安全局（Federal Security Service）之資料，顯示聲請人一有威脅俄羅斯國家安全之虞，故拒絕核發居留許可之處分自有

正當理由。地方法院並認為該資料屬於國家機密，不得公開；地方法院實際上亦未取得該資料進行審查。上訴法院維持原判決。（第 9 段-第 15 段）

之後，聲請人等再度向警察局申請居留許可。警察局於 2005 年 3 月 4 日拒絕該項申請，並明確表示此一處分並未妨礙聲請人等之家庭生活。聲請人等未挑戰第 2 次拒絕處分之合法性，卻轉而訴請 Khabarovsk 地區法院（Regional Court）課以警察局核發居留許可之義務，並請求損害賠償。該訴訟於 2005 年 9 月 9 日遭地區法院駁回。（第 16 段-第 17 段）

未取得居留許可的聲請人一持續居留於俄羅斯。2005 年 11 月，警察依行政違規法（Administrative Offences Code）第 18.8 條向 Sovetskaya Gavan 鎮法院提出報告，法院於 2005 年 11 月 21 日認定聲請人一違反關於居留之規定，下令將其遣送離境（administrative removal），並於同日將其拘禁（detention）。2005 年 12 月 13 日，Khabarovsk 地區法院以鎮法院之裁判理由不充分為由，廢棄該裁判，並於同日釋放聲請人一。（第 20 段-第 22 段）

在此同時，警察局亦向聯邦移民局（Federal Migration Service）主張：聲請人一於許可居留期間屆滿後仍持續滯留、其多次因非法居留而違反行政違規法、及其在俄羅斯境內出現是不受歡迎的等理由。移民局同意警察局之主張，隨即於 2005 年 11 月 12 日依俄羅斯聯邦入出境程序法（Law on the Procedure for Entering and Leaving the Russian Federation）第 25.10 條，下令將聲請人一遣返（deportation）。（第 25 段-第 26 段）

主 文

1. 關於拒絕授予聲請人一居留許可、對其核發遣返令及自2005年11月21日至12月13日將其拘禁等部分之控訴，具有可司法性（admissible）；其餘聲請意旨欠缺可司法性。
2. 就聲請人一已執行之遣返令部分，對聲請人等有違反公約第8條權利之情事。
3. 對聲請人一無違反公約第5條第1項之情事。
4. 相對國應賠償聲請人等之非財產上損失。
5. 聲請人等其餘之請求駁回。

理 由

I. 聲請人聲稱違反公約第8條部分

41. 聲請人主張，拒絕授予聲請人一居留許可及後續將其遣返中國等行為，違反公約第8條尊重聲請人等之家庭生活權。[以下第8條條文內容略]

A. 可司法性

42. 政府主張：符合公約第35條第1項目的之最終決定（final decision），係2004年11月4日之判決，其宣告拒絕授予聲請人一居留許可之處分合法；後續的遣返決定不過是拒絕居留許可之必然結果。因此，該條之6個月期間應自2004年11月4日起算。聲請人等卻遲至2005年11月25日始提出聲請，已錯失6個月之法定期間。再者，聲請人等就該2004年11月4日之判決未提上訴，故尚未用盡內國救濟程序。

43. 聲請人等則宣稱渠等已就2004年11月4日之判決上訴；渠等進而主張符合公約第35條第1項目的之最終決定係2005年9

月 9 日之判決，其駁回渠等有關准予居留及損害賠償之請求。

44. 本院注意到聲請人等確已就 2004 年 11 月 4 日之判決上訴至 Khabarovsk 地區法院，該院審理並駁回渠等於 2005 年 1 月 18 日所提上訴。基此，聲請人等已符合用盡內國救濟程序之要件。

45. 本院進一步發現，聲請人等之起訴意旨係指摘內國有權機關對聲請人一之數起決定，尤其是 2005 年 1 月 18 日及 9 月 9 日拒絕授予居留許可及 2005 年 11 月 12 日之遣返令，對渠等家庭生活所造成不良影響之總和。聲請人等於遣返令作成後 6 個月內之 2005 年 11 月 25 日提出聲請，符合第 35 條第 1 項之要件。

46. 略

B. 實體理由

1. 干預之存在

47. 政府駁斥有聲請人等所主張干預渠等家庭生活之情事。

48. 聲請人等主張：聲請人一自 1994 年起即住在俄羅斯，因其與聲請人二（為俄羅斯公民）結婚並為 2 人所生子女之父親，聲請人一於俄羅斯已建立家庭生活。拒絕授予其居留許可及將其遣返之決定，已干預聲請人等之家庭生活。

49. 本院發現，公約並未保障外國人具有進入特定國家、或在特定國家居住之權利。依國際法慣例及條約義務，國家有管制外國人進入其領土之權力（參見 *Boultif v. Switzerland*, no. 54273/00, ECHR 2001-IX, § 39 及其他）。就移民議題而言，不能認為公約第 8 條係在課以國家必須尊重已婚配偶選擇其共同居住國、及必須使家庭成員能在其境內團圓之概括義務（參 *Gül v. Switzerland*,

judgment of 19 February 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-I, § 38)。然而，將個人從其親密之家人所居住的國家加以驅逐，可能侵犯公約第 8 條第 1 項所保障之尊重家庭生活權（參 *Boultif*, 同前引, § 39）。

50. 如同本院已數度確認者，公約第 8 條不得解釋為係在保障取得特定種類之居住許可的權利。當內國立法機關提供數種不同選擇時，本院必須考量核發特定居留許可的法律上及事實上意義；倘其允許持有人居住在母國境內，自由行使其尊重私生活或家庭生活之權利者，該許可之授予原則上即已充分符合該條之要件。在此情形下，本院無權裁定是否應對系爭個人授予特定種類、而非另一種法律地位；該項決定為內國有權機關所獨占之事項（參 *Sisojeva and Others v. Latvia* [GC], no. 60654/00, § 91, ECHR 2007-..., 另有進一步參考文獻）。

51. 聲請人等於 1994 年起存在婚姻關係並育有 2 名子女，本院同意聲請人等之關係已構成家庭生活。聲請人二及子女均為在俄羅斯出生之俄羅斯國民，終其一生居住於此。聲請人一於 1994 年至 1996 年及 2001 年至 2003 年 8 月期間，憑著可展延(renewable)之工作簽證，與其妻及子女合法居住於俄羅斯；2002 年通過之新法使他開始有資格申請居留許可，遂在 2003 年提出申請。然而，其申請卻因國家安全考量為由而遭拒絕，他也必須離開俄羅斯；由於他未自行離開，政府乃下令遣返。至今該遣返令仍然有效且具執行力，被遣返之威脅如影隨形的跟著他。基此，本院的結論是：內國政府對聲請人一所採取之措施構成對聲請人等尊重家庭生活權之干預（對照 *Bashir and Others v. Bulgaria*, no. 65028/01, § 37, 14 June 2007, and *Musa and Others v. Bulgaria*, no. 61259/00, § 58, 11 January 2007）。

2. 干預是否正當

52. 本院重申：對個人尊重私生活及家庭生活權之任何干預，除該干預係「依法律所定」（“in accordance with the law”）、追求第 2 項之 1 個或數個合法目的，且為「民主社會所必要」—亦即，其與所欲達成之目的間具有合比例性者—外，均違反第 8 條（參 *Slivenko v. Latvia* [GC], no. 48321/99, § 99, ECHR 2003-X 及其他）。

53. 及 54. 關於兩造之主張略

55. 本院首先審查系爭干預是否為「依法律所定」。內國政府之決定係以兩個法律條文為基礎：外國人民法第 7 條第 1 項，其規定外國人民對俄羅斯國民或其公民之安全產生威脅時，得拒絕核發居留許可；及入出境程序法第 25.10 條，授權有權機關得決定不歡迎某一外國人民出現在俄羅斯境內，並下令遣返。本院因此相信，拒絕授予聲請人一居留許可及核發遣返令之法律依據為內國法。

56. 本院一貫之見解認為：「依法律所定」一語不僅要求系爭措施必須有內國法律之基礎，其同時涉及系爭法律的「質」：必須為相關人民可得而知、必須規定夠精確而足使其—如有需要，再加上適當之說明—得在該情形下合理預見特定行為可能產生之結果。法律用語必須夠明確，以提供個人關於在何情況及條件下，公權力機關得訴諸系爭法律措施之充分指示。此外，內國法律必須提供對抗公權力機關恣意干預之法律保護措施及公約所保障之權利。就影響基本權利之事項而言，法律不無違背法治原則—此乃公約所揭示民主社會之根本原則之一—之可能，蓋從字面上來看，法律授予行政機關之裁量權乃是不受節制之權力。從而，法律必須基於系爭法律措施合法目的之考量，足夠明確地指出授予管轄機關一切裁量權之範圍及行使方式，以提供個人對恣意干預

之適當保障（參 *Lupsa v. Romania*, no. 10337/04, §§ 32 and 34, ECHR 2006-...; *Al-Nashif v. Bulgaria*, no. 50963/99, § 119, 20 June 2002; and *Malone v. the United Kingdom*, judgment of 2 August 1984, Series A no. 82, §§ 67 and 68）。

57. 外國人民法及入出境程序法均已依法公告，為聲請人等所得而知者。該二法界定在何情形下，居留許可之申請可能被拒絕及遣返令可能下達；該二法特別規定當外國人成為國家安全之威脅或非法居住於俄羅斯時，得採用該等手段。該二法為有權機關保留廣泛之裁量權，以決定那些行為構成國家安全之威脅。然而，授予裁量權之法律並非當然違背「可預測性」之要件（參 *Olsson v. Sweden (no. 1)*, judgment of 24 March 1988, Series A no. 130, § 61）；該要件尚不至於嚴格到強迫國家必須在法律條文內，鉅細靡遺地列出可能導致以國家安全為由而作成遣返個人之決定的一切情形。就事物本質而言，國家安全之威脅可能特徵互異，可能超出預期或難以事前定義（參 *Al-Nashif*, 同前引, § 121）。

58. 因此，仍須探究的問題是：內國法律是否具備充足之防衛機制，以確保行政機關之裁量權無法恣意行使（同上，§ 122）。

59. 本院重申，縱令在國家安全遭受威脅之情形下，民主社會中合法性（lawfulness）及法治（the rule of law）的觀念仍要求妨礙基本人權之措施必須服膺於某種形式之司法程序，在有能力審查處分理由及相關證據之獨立機關前進行該程序；如有必要則配合機密資料使用之適當程序限制。個人必須有權挑戰行政機關所稱國家安全危在旦夕之主張。雖然行政機關就何事導致國家安全遭受威脅之判斷當然有相當份量，但當訴諸此一概念不具合理之事實基礎，或顯示出「國家安全」之解釋是不合法、悖離一般常識及恣意之情形下，該獨立機關必須有能力加以回應。倘欠缺該

等保護機制，警察或其他國家機關將可能恣意地侵犯公約所保護之權利（參見 *Al-Nashif*, 同前引, §§ 123 and 124, and *Lupsa*, 同前引, §§ 33 and 34）。

60. 在本案中，聲請人聲請居留許可基於國家安全之考量而遭拒絕，他被迫離開俄羅斯。該處分係當地警察機關依外國人民法作成，當地警察機關並未指明作成決定之任何理由，僅提及該法第 7.1 條卻未進一步闡釋。

61. 內國法律確已提供法院推翻該處分之可能性。然而，由於內國法院並未取得該處分據以作成之完整資料，故無法有效評估該處分之正當與否。當地警察機關之主張僅限於聲稱其持有聲請人一威脅國家安全之資料，但資料之內容卻因涉及國家機密，未揭露予聲請人等或各承審法院。

62. 本院同意當國家安全危在旦夕時，訴諸機密資料或許無法避免，但這並不意味著一旦國家機關選擇聲稱案情涉及國家安全或恐怖主義時，即可迴避內國法院之有效監督。有一些可資運用之方式，既能配合有關情報資料之性質與來源的合法安全考量，又能提供個人實質重要的程序正義措施（參 *Chahal v. the United Kingdom*, judgment of 15 November 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-V, § 131）

63. 未揭露相關資料予法院，剝奪了後者判斷聲請人一威脅國家安全之結論是否具有合理事實基礎的權力，其結果是司法審查在範圍上受到侷限，且無法提供充足之保護機制來對抗內國法律在涉及國家安全之案件中，所賦予內政部廣泛裁量權之恣意行使。

64. 綜上所述，外國人民法容許內政部基於國家安全之理由，

得不附理由地拒絕核發居留許可並要求外國人離境，且得不受獨立機關之有效審查。

65. 由於聲請人一未主動離境，他在俄羅斯之居留被認定為不合法，他在俄羅斯領土之出現因而不受歡迎且被下令驅逐。依入出境程序法及內政部之函令，該等處分係在當地警察機關提出後，由聯邦移民局作成。該兩部門均屬行政機關，在作成各該處分前均未聽取系爭外國人之意見。對該等處分是否可能向法院或其他提供司法程序保障且有能力審查處分理由及相關證據之獨立機關提起上訴，並不清楚；入出境程序法及相關函令並未提到此種可能性，在政府的資料中亦未就遣返令及該外國人在俄羅斯境內之出現不受欢迎之處分，提到任何司法或其他獨立審查之法律規定。

66. 本院進而觀察到，行政違規法針對遣送非法居留俄羅斯的外國人民，規定不同的程序。該程序由數項重要的程序保障機制加以界定；尤其是該法規定命令遣送離境（administrative removal）的權力專屬於法院，且對該命令得上訴至高等法院。其結果是，俄羅斯對非法居留之外國人民，設計了兩組平行的驅逐程序，其中一種程序是外國人之驅逐得由行政機關下達命令，且無任何形式之獨立審查或司法程序，另外一種（遣送離境）則規定司法審查。內國法律並容許行政機關依其自由裁量，在兩組程序中擇一行使。從而，外國人民得否享有程序保障，完全取決於行政機關之選擇。

67. 就聲請人一之個案，當地警察機關同時開啟了遣返與遣送離境程序。在兩種程序中，其均主張聲請人一因非法居留而必須從俄羅斯境內被驅逐，也均提到行政違規法第 18.8 條。內國法院在聽取聲請人一之意見後，發現當地警察機關之作為具有瑕疵，

拒絕下令驅逐聲請人一。其後政府便不再繼續進行遣送離境程序；反倒是肇因於相同事實且毋須司法審查即可進行之遣返程序，最終促成了聲請人一之遣返令，該命令並具有執行力。本院認為，根據入出境程序法第 25.10 條所作聲請人一之遣返令，缺乏足夠保障以避免恣意。

68. 基於上述考量，本院認為聲請人一之遣返令所據以作成之法律規定，並未提供對抗恣意干預之適度保障。

69. 本院認為，對聲請人等家庭生活之干預係基於不符合公約所定「法律品質」（“quality of law”）要件之法律條文。因此，對聲請人一執行之遣返令已違反公約第 8 條。基於此項結論，本院無庸依第 8 條第 2 項判斷該干預是否在追求一個或數個合法目的，以及是否為「民主社會所必要」。

II. 聲請人聲稱違反公約第 5 條第 1 項部分

A. 可司法性

70. 聲請人主張，依公約第 5 條第 1 項，聲請人一自 2005 年 11 月 21 日至 12 月 13 日遭非法拘禁。[以下條文內容略]

71. 政府主張聲請人等並未用盡內國救濟程序，在內國法院認定聲請人一之拘禁不合法後，他應該提起民事訴訟，請求財產上與非財產上之損失。

72. 聲請人等仍維持其主張。

73. 本院注意到，俄羅斯的侵權行為法將非法拘禁之無過失責任（strict liability），限制在特定程序種類對人民自由之侵犯，包括刑事程序及行政罰侵犯自由之情形，但排除行政逮捕

（administrative arrest）之適用。由於聲請人一係遭行政逮捕，單憑發現其違法性尚不足以成為判定賠償之理由；他還必須證明國家公務員具有過失。從而，倘執行逮捕之公務員無過失，聲請人一之損害賠償請求即無勝訴之可能（參 *mutatis mutandis*, *Makhmudov v. Russia*, no. 35082/04, § 104, 26 July 2007）。本院之結論是：政府之答辯應予駁回。

74. 本院進而發現聲請人二從未被拘禁，她不得主張自己是丈夫遭非法拘禁的被害人。就聲請人二個人而言，其起訴因而與公約第 35.3 條之規定不符，依第 35.4 條應予駁回。

75. 就公約第 35.3 條而言，聲請人一之起訴並非顯無理由；亦無其他欠缺可司法性之理由。故應認為其具有可司法性。

B. 實體理由

76. 政府駁斥聲請人一自 2005 年 11 月 21 日至 12 月 13 日遭非法拘禁之主張。

77. 聲請人一仍維持其主張。

78. 本院注意到，聲請人一之拘禁係為將其自俄羅斯遣返中國而為，故公約第 5 條第 1 項第 f 款在本案中有適用餘地。該條款並未規定為遣返或引渡而對個人採取拘禁之行動必須合理地認定為必要（reasonably considered necessary），例如係為防止該個人犯罪或逃亡等情形；就此，第 5 條第 1 項第 f 款之保障程度與同條項第 c 款不同：第 f 款之要件乃是「為遣返或引渡而採取行動」。因此，基於第 5 條第 1 項第 f 款之目的，系爭驅逐出境之處分是否符合內國法或公約，並非重點（參 *Čonka v. Belgium*, no. 51564/99, § 38, ECHR 2002-I, and *Chahal v. the United Kingdom*, judgment of 15

November 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-V, § 112)。

79. 然而，本院重申，審查聲請人之拘禁是否「合法」，包括其是否符合「法律所定之程序」，乃第 5 條第 1 項之目的所在。倘拘禁期間係根據法院命令實施者，則原則上合法；縱令稍後發現法院之命令依內國法有誤，亦不必然溯及既往而影響實施中拘禁期間之效力。為判斷是否符合公約第 5 條第 1 項，必須注意表面無效 (*ex facie invalid*) 之拘禁命令—例如，由逾越管轄權之法院所作成之拘禁命令或利害關係人未取得聽證之合法通知者—與初步有效之拘禁命令 (*prima facie valid and effective*) —除非且直到被上級法院撤銷止，均屬有效者—的根本區別 (參 *Khudoyorov*, 同前引, §§ 128 and 129, with further references)。

80. 聲請人一遭送離境之拘禁命令係 Sovetskaya Gavan 鎮法院於 2005 年 11 月 21 日核發，Sovetskaya 地區法院於 2005 年 12 月 13 日撤銷該命令。本院將考量直到 2005 年 12 月 13 日遭撤銷之前，2005 年 11 月 21 日之拘禁命令是否構成拘禁聲請人一之合法基礎。

81. 沒有人主張鎮法院於 2005 年 11 月 21 日之作為其逾越管轄權；實則，就內國法而言，其具有為實施遣送離境而下達拘禁命令之權限。2005 年 11 月 21 日之拘禁命令係因鎮法院未備理由說明拘禁聲請人一之必要性，故被撤銷。本院認為，該瑕疵未達「重大或明顯的不合常規」 (“gross or obvious irregularity”) 之程度，尚非判決先例所指之例外情形 (比較 *Lloyd and Others v. the United Kingdom*, nos. 29798/96 et seq., § 114, 1 March 2005)。

82. 本院並未發現鎮法院之行為具有惡意，或其根本無意正確

地適用相關法律。上訴審發現特定程序瑕疵之事實本身並不代表拘禁違法(參 *Gaidjurgis v. Lithuania* (dec.), no. 49098/99, 16 January 2001; *Benham v. the United Kingdom*, judgment of 10 June 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-III, § 47)。因此，2005年11月21日之拘禁命令並非表面無效，系爭拘禁亦未違反第5條第1項。

83. 故就聲請人一自2005年11月21日至12月13日之拘禁，不違反公約第5條第1項。

[以下略]

【附錄：判決簡表】

案號	42086/05
重要程度	1
訴訟代理人	Rachkovskiy M. ; Centre of Assistance to International Protection
被告國	俄羅斯
起訴日期	2005年11月25日
裁判日期	2007年12月6日
裁判結果	違反公約第8條；不違反公約第5條第1項
相關公約條文	第8條；第5條第1項
不同意見	無
系爭內國法律	外國人民法、行政違規法、入出境程序法
本院判決先例	<i>Al-Nashif v. Bulgaria</i> , no. 50963/99, §§ 119, 121, 122, 123 and 124, 20 June 2002 ; <i>Bashir and Others v. Bulgaria</i> , no. 65028/01, § 37, 14 June 2007 ; <i>Boultif v. Switzerland</i> , no. 54273/00, ECHR

	2001-IX, § 39 ; <i>Chahal v. the United Kingdom</i> , judgment of 15 November 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-V, § 131 ; <i>Gül v. Switzerland</i> , judgment of 19 February 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-I, § 38 ; <i>Lupsa v. Romania</i> , no. 10337/04, §§ 32 and 34, ECHR 2006 Lupsa, cited above, §§ 33 and 34 ; <i>Malone v. the United Kingdom</i> , judgment of 2 August 1984, Series A no. 82, §§ 67 and 68 ; <i>Musa and Others v. Bulgaria</i> , no. 61259/00, § 58, 11 January 2007 ; <i>Sisojeva and Others v. Latvia [GC]</i> , no. 60654/00, § 91, ECHR 2007 ; <i>Slivenko v. Latvia [GC]</i> , no. 48321/99, § 99, ECHR 2003-X
關鍵字	隱私權、尊重家庭生活權、居留、遣返、國家安全、機密、司法審查、人身自由、拘禁