

Py v. France

(法屬新喀拉多尼亞限制人民選舉權案)

歐洲人權法院第二庭於 2005/06/06 之裁判

案號：66289/01 號

姜皇池* 節譯

判決要旨

1. 歐洲人權公約第 1 議定書第 3 條規定：「締約國承允在確保其人民選舉立法機關時，在言論自由的條件下，在合理時間間隔下，以無記名投票的方式舉行自由選舉」。本條旨在要求締約國保障人民的選舉權。

2. 但公約第 1 議定書第 3 條所保障的選舉權，是否屬於絕對權，不得加以限制？歐洲人權法院重申，第 1 議定書第 3 條所保障的選舉權，非屬絕對權，得加以限制。但對權利的限制不應恣意，限制權利應該是為了追求正當的目的，而且限制與所欲追求的目的應該相當。

3. 尤其重要的是，對權利的限制都不應該損害權利本質或剝奪其效力。因此，締約國對選舉權的限制不應妨礙該國人民選舉立法機關時的言論自由。

4. 各締約國對選舉權的限制，多半規定在各締約國的選舉法規

* 國立臺灣大學法學院副教授，英國「倫敦大學」(University of London)「瑪莉皇后學院」(Queen Mary & Westfield College) 國際法法學博士。

中。因為各締約國有其獨特的歷史與政治因素，所以各締約國對於選舉權的限制有較大的判斷空間，即公約第 56 條第 3 項規定的「考量當地需要」（local requirement）。

5. 各締約國對於選舉權的限制有較大的判斷空間，但並非毫無限制，選舉法規是否符合第一議定書的規定，如有疑慮，最後得由法院加以判斷。

6. 各締約國如果基於某些因素，「考量當地需要」，須設置對選舉權的限制時，根據 *Tyrer v. the United Kingdom* 案例，需要有確實及決定性的證據，證明當地確有需要，才得以適用公約第 56 條第 3 項的規定。

7. 本案中，新喀拉多尼亞 1999 年 3 月 19 日設置機構法（Institutional Act），設立十年的住居條件限制國會議員的選舉權，原告無法選舉新喀拉多尼亞國會議員，但仍受到國會制定的法律限制。而且，十年的住居條件限制兩倍於新喀拉多尼亞國會議員兩任的任期。住居條件限制雖然是為了追求正當的目的，但似乎與所欲追求的目的不相當。

8. 但是由於新喀拉多尼亞的歷史與地位構成「當地需要」，且有確實和決定性的證據，得以正當化新喀拉多尼亞對人民選舉權的限制。

涉及公約權利

歐洲人權公約第 14 條、第 17 條、第 56 條第 3 項及第 1 號議定書第 3 條

事實

原告 Bruno Py，生於 1964 年，是法國公職人員、大學講師

及研究員，教授私法。1995年9月1日，原告被指派到新喀拉多尼亞(New Caledonia)¹首都那烏米雅(Nouméa)的太平洋法國大學擔任大學講師，新喀拉多尼亞當時是法國的海外領地。

原告在其住所地申請登載於選舉名冊上，原告被登載於首都那烏米雅(Nouméa)的一般選舉名冊上，但被拒絕登載於1998年11月8日自決公投²的特殊選舉人名冊。1997年4月7日，那烏米雅市市長通知原告，因為原告不能證明自1988年11月6日起即為新喀拉多尼亞的永久居民，所以不符合1988年11月9日通過的法律第二部分的住所規定。³原告

對此決定並未提起上訴。

1998年5月5日，法國政府、RCPR和FLNKS簽定那烏米雅協議(Nouméa Accord)⁴，協議使新喀拉多尼亞成為特殊個案領土(sui generis territory)，擁有自己設置的機關。隨後新喀拉多尼亞修改憲法第77條，⁵1999年3月

lawn°88-1028 of November 9, 1988, also called "Referendum law" or "Rocard-Le Pensec statute".

⁴ The Noumea Accord was agreed between the three parties to the 1988 Matignon Accords - the Government of France, the RCPR and the FLNKS, 8 Nov.1998 New Caledonian referendum approves Nouméa Accord, http://www.ambafrance-au.org/article.php3?id_article=1058&var_recherche=Noumea+Accord.

⁵ 新喀拉多尼亞憲法第77條，原文為：「After approval of the agreement by the vote provided for in shall determine, in order to ensure the development of New Caledonia in accordance with the guidelines set out in that agreement and as required for its implementation : the powers of the State which are to be transferred definitively to the institutions of New Caledonia, at what time and in what manner such transfers are to be made, and how the costs incurred thereby are to be apportioned;

¹ 新喀拉多尼亞，位於南太平洋群島中央，澳洲東北及紐西蘭西北偏北方向，東經165度，南緯21.5度。自1853成為法國海外屬地。

² 1998年5月5日，法國政府、RCPR和FLNKS簽定那烏米雅協議(Nouméa Accord)，1998年11月8日，新喀拉多尼亞人民對《那烏米雅協議》(Nouméa Accord)實施公民投票。

³ National referendum on statutory and preparatory dispositions for self-determination in New Caledonia in 1998, dispositions compiled under

19 日又在機構法（Institutional Act）中規定實施那烏米雅協議（Nouméa Accord）的措施。

the rules for the organization and operation of the institutions of New Caledonia, notably the circumstances in which certain kinds of instrument passed by the deliberative assembly of New Caledonia may be referred to the Constitutional Council for review before publication;

the rules concerning citizenship, the electoral system, employment, and personal status as laid down by customary law;

The circumstances and the time limits within which the population concerned in New Caledonia is to vote on the attainment of full sovereignty.

Any other measures required to give effect to the agreement referred to in article 76 shall be determined by statute.

For the purpose of defining the body of electors called upon to elect members of the deliberative assemblies of New Caledonia and the provinces, the list referred to in the Agreement mentioned in Article 76 hereof and Sections 188 and 189 of Institutional Act n° 99-209 of March 19th 1999 pertaining to New Caledonia is the list drawn up for the ballot provided for in Article 76 hereinabove which includes those persons not eligible to vote.」⁶ <http://www.assemblee-nationale.fr/eng/lish/8ab.asp>。

1999 年 3 月 19 日，機構法（Institutional Act）第 99 號-第 209 號，強化國會權力，並規定選舉國會及省議會的選民必須在新喀拉多尼亞居住滿十年。⁶

1999 年 4 月 9 日，依照機構法（Institutional Act）第 118 條，原告因為不符合 1998 年 11 月 8 日新喀拉多尼亞人民自決選舉登記條件，⁷又無法證明在國會及省議會選舉日（1999 年 5 月 9 日）前，曾在新喀拉多尼亞居住滿十年，⁸所以被拒絕登記在選舉國會及省議會的選舉人名冊上。

原告遂向那烏米雅市第一審法院提起告訴，要求審理機構法

⁶ 新喀拉多尼亞機構法（Institutional Act）第 188 條。

⁷ 新喀拉多尼亞機構法（Institutional Act）第 188 條第 1 款，原文為：「(a)satisfy the conditions for registration on New Caledonia's electoral rolls for the ballot of 8 November 1998」。

⁸ 新喀拉多尼亞機構法（Institutional Act）第 188 條第 2 款，原文為：「(b)are listed in the appended table and have been resident in New Caledonia for ten years on the date of the election to Congress and the provincial assemblies」。

(Institutional Act) 是否符合歐洲人權公約規定，並檢視那烏米雅市登記選舉國會及省議會選舉人名冊的合法性。1999年5月3日，那烏米雅第一審法院駁回原告之訴。

原告不服，向新喀拉多尼亞最高法院 (Court of Cassation) 提起上訴，原告認為，那烏米雅市拒絕將原告登記在選舉國會及省議會的選舉人名冊，違反內國法與國際法：

1. 違反聯合國大會 1948 年 12 月 10 日通過的世界人權宣言第 2、7、21-1 和 21-3 條。

2. 違反歐洲人權公約第 14 條。

3. 違反 1966 年 12 月 19 日簽訂的紐約公約第 2-1、25 和 26 條。

4. 違反 1789 年 8 月 26 日人權與公民權利宣言第 6 條。

5. 違反 1946 年 10 月 27 日法國憲法前言。

6. 違反 1958 年 10 月 4 日法國憲法第 1 條及第 3 條。

7. 違反法國新刑法第 225-1 和 432-7 條。

但 2000 年 7 月 13 日，新喀

拉多尼亞最高法院駁回原告上訴。新喀拉多尼亞最高法院認為，新喀拉多尼亞憲法第 77 條規定：那烏米雅協議 (Nouméa Accord) 等同於憲法位階，而 1999 年 3 月 19 日的機構法 (Institutional Act) 第 99-209 號，是將那烏米雅協議的內容明文化，所以機構法中對於國會與省議會選民的限制，既然是重申那烏米雅協議，也具有等同憲法位階的效力。新喀拉多尼亞最高法院並認為，該國在國際法上所做的承諾並未凌駕內國法中等同於憲法位階的法律。

2000 年 12 月 15 日，原告遂依歐洲人權公約第 34 條⁹向本法院對法國政府提起第 66289/99 號

⁹ 歐洲人權公約第 34 條，原文為：「the Court may receive applications from any person, non-governmental organization or group of individuals claiming to be the victim of a violation by one of the High Contracting Parties of the rights set forth in the Convention or the protocols thereto. The High Contracting Parties undertake not to hinder in any way the effective exercise of this right」。

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/005.htm>。

訴訟，原告主張，新喀拉多尼亞法律對其國會與省議會選舉權加以限制，侵害歐洲人權公約第 1 議定書第 3 條保障的自由選舉權，並導致因國籍出身之歧視，違反歐洲人權公約第 14 條。

2001 年 11 月 1 日，本法院變更法庭的組成。本案分派由新組成的第二分庭審理，2003 年 11 月 13 日，第二分庭裁定受理本案。

原告和法國政府各自向法院提交書面意見及對本案實體事實的附加意見。法庭庭長也准許參加書面程序之第三人 Pichon 先生、Gillot 小姐與新喀拉多尼亞居民提交意見，被告法國政府對第三人之意見提出答辯。

本判決依法文作成，並於 2005 年 1 月 11 日通知雙方當事人。

理 由

I. 主張公約第 1 議定書第 3 條遭受侵害的部分

A. 當事人雙方之意見

1. 原告意見

18. 原告主張，歐洲人權公

約：第 1 議定書第 3 條規定「締約國承允在確保其人民選舉立法機關時，在言論自由的條件下，在合理時間間隔下，以無記名投票的方式舉行自由選舉」。

19. 原告主張，身為大學講師，受到住所規定之限制，無法登記在法國本土的選舉人名冊上。原告有義務居住在其工作地，卻不能在工作地點的領土內投票。原告指出，他申請登記在選舉國會及省議會的選舉人名冊上，不應該用人民自決投票中相關居民（population concerned）的條件加以限制。國會議員選舉旨在選舉出一個有權通過領土法的機關，除其他事項外，可制定最高可處十年有期徒刑的刑事罪名。

2. 被告-法國政府意見

a) 新喀拉多尼亞國會不屬於第 1 議定書第 3 條規定的「立法機關」

20. 法國政府則認為，1999 年 3 月 19 日通過的機構法（Institutional Act）第 21 條及第 99 條，雖然賦予新喀拉多尼亞國會廣泛權力，但由於新喀拉多尼亞仍屬法

國管轄，新喀拉多尼亞國會不同於國民大會（National Assembly）和參議院（Senate），不屬於如第 1 議定書第 3 條規定的「立法機關」（legislature）。

21. 另一方面，法國政府認為，住居條件是爲了追求正當的目的，而且該住居條件與所欲達成的目的並非不相當。首先，住居條件的切割時間點，係反映了那烏米雅協議談判過程中當地居民代表的考量，居民代表認爲選票應反映「利害關係」居民（population “concerned”）的意見，選舉結果不應受到與新喀拉多尼亞領土無緊密關聯的新移入居民之大量選票所影響。

法國政府指出，選舉爲人民自決程序的一部份，住居限制並非全面性且僅具臨時性，如同 *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium* 案所提到的（1987 年 3 月 2 日，A 系列第 113 號）。

b) 住居條件的限制

(i) 住居條件的限制是爲了追求正當的目的

22. 1988 年 11 月 9 日通過的

法律第二部分的住所規定，對選舉權的限制，目的在於增加新喀拉多尼亞領土內的凝聚力，達成最佳的地理與經濟平衡，使新喀拉多尼亞居民能行使與生俱來的自決權，爲自由且知情的決定（free and informed decision），決定新喀拉多尼亞與法國關係。

23. 法國政府並主張，選舉權限制對於建立新喀拉多尼亞公民權來說，有直接且必要的重要性。而特別選舉登記的條件及取得新喀拉多尼亞公民權的條件兩者完全相同。

最後，法國政府強調，住居條件對選舉權的限制，有助於減少激烈的流血衝突。是故，住居條件限制所追求的目的完全正當。

(ii) 住居條件的限制與所欲追求的目的並非不相當

24. 法國政府更主張，住居條件限制與所欲追求的目的並非不相當。原告離開新喀拉多尼亞前，已被登載於首都那烏米雅（Nouméa）的一般選舉名冊上，新喀拉多尼亞已准許申請人參與一

般選舉登記，法律對原告參與一般選舉（非關於新喀拉多尼亞領土者）的權利並無限制。法國政府並表示，只有 7.5% 的選民被排除在 1998 年 11 月 8 日的公民投票和 1999 年 5 月 19 日國會及省議會議員的選舉之外。7.5% 的選民中，大部分均屬於不欲繼續在新喀拉多尼亞居住者。是故，被排除的選民與新喀拉多尼亞的自治較無關聯，且對自治所產生的問題較沒有持續地利害關係。

25. 法國政府並主張，聯合國人權委員會 2002 年 7 月 15 日就本案相同議題發表審查結果，並未發現任何違反公民權利及政治權利國際公約之情事。

(iii) 住居條件限制是基於當地需要—須令人信服—具有確實和決定性的證據

26. 其次，法國政府主張，住居條件限制是基於當地需要（local requirement）是令人信服的（compelling）。依《歐洲人權公約》第 56-3 及公約草擬過程，¹⁰

該條規定之目的旨在特定海外領地取得自治時，應考量當地需要。法國政府亦主張，法國批准公約與第 1、第 4 議定書時，聲明上開條約將「適用於法蘭西共和國全部領土，並如公約第 63 條（現為第 56 條）所規定，考量海外領地的需求。」

27. 法國政府並主張，本案中的住居條件限制具有確實及決定性的證據，符合 *Tyrer v. the United Kingdom* 案中提及的令人信服之要件（compelling requirement）。經過政治與政府機關混亂的歷史後，1999 年 3 月 19 日通過的機構法已經平衡新喀拉多尼亞政府的制度發展，使政治氣氛更加和平，經濟和政治得以持續發展。

c) 法國政府對第三人之意見

28. 針對第三人之意見，法國政府一開始即表示，因為第三人在參加訴訟之前，已在新喀拉多尼亞居住十年以上，1999 年 3 月 19 日機構法第 188 條的適用結果，

¹⁰ 歐洲人權公約第 56-3 條，原文為：

「The provisions of this Convention shall be applied in such

territories with due regard, however, to local requirements.」

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/005.htm>。

對第三人並無影響。

29. 法國政府並主張，第三人已將相同事實的案件提交聯合國人權委員會，聯合國人權委員會2002年7月15日就本案相同議題發表審查結果，並未發現任何違反公民權利及政治權利國際公約之情事。

30. 考量以上因素，法國政府表示原告控訴的1999年3月19日機構法中的住居條件限制，並未違反第1議定書第3條。

B. 第三人之意見

1. 住居條件限制並非基於當地需要

31. 首先，第三人提到，法國對公約第56條第1項（前第63條）領土的適用範圍並未主張保留。表示特殊法律地位的領土，仍須考量當地需要，且必須令人信服。第三人認為，新喀拉多尼亞既然存在普遍投票制度，住居條件限制即非基於當地需要。

2. 新喀拉多尼亞國會屬於第1議定書第3條規定的「立法機關」

法國違反第1議定書第3條「保障人民的言論自由」的規定

32. 針對第1議定書第3條，第三人強調「立法機關」一詞不必然僅指國家議會。新喀拉多尼亞國會是立法機關，有權制定領土法。

第三人並表示，因其一直居住在新喀拉多尼亞，故之前一直享有毫無限制參與新喀拉多尼亞立法機關選舉的權利，如今其選舉權的本質已遭受損害。猶有甚者，第三人主張，根據第1議定書第3條的基本原則，國家有義務保障人民的言論自由。法國沒有履行保障人民的言論自由的義務，新喀拉多尼亞選舉法規定，排除不符合住居條件的選民，每一個候選人必須取得至少5%選民的選票，才能取得議員席次。在此情況下產生之選民，無法代表其居住的地區。

第三人並表示，撤銷已取得之權利違反歐洲人權公約第17條。¹¹

¹¹ 歐洲人權公約第17條，原文為：「Nothing in this Convention may be interpreted as implying for any State, group or person any right to engage in

33. 對於國家可以對選舉權人設立最低限度的住居時間限制，第三人並不爭執。但第三人主張，此種住居時間限制須嚴格地解釋，亦需符合第4議定書第2條選擇居住地的自由。¹²

34. 第三人主張，由於其來自

any activity or perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms set forth herein or at their limitation to a greater extent than is provided for in the Convention.」。

¹² 歐洲人權公約第4議定書第2條，原文為：

1. Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence.
 2. Everyone shall be free to leave any country, including his own.
 3. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are in accordance with law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the maintenance of ordre public, for the prevention of crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.
 4. The rights set forth in paragraph 1 may also be subject, in particular areas, to restrictions imposed in accordance with law and justified by the public interest in a democratic society.
- <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Tr eaties/Html/046.htm>。

各行各業，均受到領土法所影響。第三人並表示，自1991年起已永久且持續定居在新喀拉多尼亞，未來亦欲永久待在該地並在該地退休，但卻無法行使投票權選出代表他們的國會議員。

3. 住居條件限制違反歐洲人權公約第14條

35. 第三人另主張，因民族出身（national extraction）或家系（parentage）的歧視而排除新喀拉多尼亞選民中屬於法國國民或已歸化之公民，違反公約第14條。

¹³

C. 歐洲人權法院判決

¹³ 歐洲人權公約第14條：「人人對本公約列舉的權利與自由的享受，應予保證，不得因性別、種族、膚色、語文、宗教、政治的或其他見解，民族或社會的出身、同少數民族的聯繫、財產、出生或其他地位而有所歧視。」，原文為：「The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.」

1. 新喀拉多尼亞國會屬於第 1 議定書第 3 條規定的「立法機關」

a) 基本原則

36. 法院在一開始即重申，「立法機關」一詞不必然指的是國家議會，應依該國國家的憲法結構加以解釋。在 *Mathieu-Mohin and Clerfayt* 案，比利時 1980 年的修憲賦與法蘭德斯議會（Flemish Council）充分權限與權力，除眾議院與參議院外，與法蘭西社群議會（French Community Council）及華倫地區議會（Walloon Regional Council），同樣成為立法機關之一（見 *Mathieu-Mohin and Clerfayt* 案、*Matthews v. the United Kingdom* [GC] 案、歐洲執委會 1976 年 7 月 12 日適用第 1 議定書第 3 條的決議）。

b) 此等原則對於本案的適用

37. 法院認為，1988 年 11 月 9 日通過的法律及 1998 年 5 月 5 日的那烏米雅協議（Nouméa Accord）創造了新喀拉多尼亞公民權的制度。1999 年 3 月 19 日通過的機構法則確立新喀拉多尼亞公民權的原則，機構法亦規定法國將權力移交給新喀拉多尼亞。各省取得一般性的權力，法國與

新喀拉多尼亞就特定領域仍保有權力。

38. 1999 年 3 月 19 日通過的機構法的第三部分旨在規範新喀拉多尼亞，特別是國會。國會為新喀拉多尼亞之審議機關（機構法第 62 條），而國會議員，每五年改選一次，同時為省議會之成員。國會管理新喀拉多尼亞的通常事務。制定領土法與規章的權力由政府與國會議員共同行使（機構法第 73 條）。

39. 依 1999 年 3 月 19 日通過的機構法的第二章，國會得制定領土法，一種新類型的法律。領土法由國會通過，位階相當於法律。領土法的範圍清楚界定，僅限於新喀拉多尼亞有立法權限的領域。領土法應提交國家諮議院（Conseil d'Etat）審查，¹⁴領土法一旦制定，即具法律效力。另外，在國會制定領土法之前，亦得由

¹⁴ systematically submitted to the Conseil d'Etat for its opinion, 原譯者認為是領土法應提交國家諮議院（Conseil d'Etat）審查，我以為或許可以解釋成聽取國家諮議院（Conseil d'Etat）的意見。

高級專員（High Commissioner）、國會發言人、省議會發言人或十八名以上國會議員提交憲法委員會（Constitutional Council）再行檢視。

40. 除了其他權力之外，國會有權通過預算案並核准新喀拉多尼亞之帳目。關於刑事事項，國會應規定違反領土法與規章為犯罪行為，應處以等同輕罪（petty offences）或較嚴重犯罪（contraventions et délits）的罰金，但不應超過法國內國法律與規章對於相同犯罪處罰之最高額度。國會亦應規定違反領土法與規章之犯罪行為得處以等同於相同嚴重犯罪（délits）之徒刑，但不得超過法國內國法律與規章對於相同犯罪處罰之最高刑期。

41. 本法院須確保實效政治民主（effective political democracy）在公約適用之領土內適當地實施。因此，本法院不能只注意到該機構的嚴格意義下的立法權力，亦須考量該機構在整個立法過程中扮演的角色。

42. 考量到 1999 年機構法賦

予新喀拉多尼亞國會的權力，法院認為國會不再是純粹的諮詢機構，新喀拉多尼亞國會在新喀拉多尼亞立法過程中，對得處理之議題，扮演決定性角色。

43. 是以，本法院認為，新喀拉多尼亞國會國會從事此特殊立法程序，依歐洲人權公約第 1 議定書第 3 條，應視為立法機關之一。

44. 本法院接下來須決定，新喀拉多尼亞國會制定的機構法將選民限制在新喀拉多尼亞領域內居住十年以上之居民，是否符合第 1 議定書第 3 條。

2. 1999 年機構法的住居條件限制，非屬恣意的限制，不違反第 1 議定書第 3 條

a) 基本原則

45. 本法院重申，第 1 議定書第 3 條所保障的權利非屬絕對權，得加以限制。既然該條文承認限制之存在，卻未明示限制之內容，因此存在法院解釋默示限制(implied limitation)的空間。(見 *Labita v. Italy* [GC]一案)

46. 考量到各締約國的選舉法規因時因地有所不同，故各締約國對於選舉法規有較大空間之評斷餘地（margin of appreciation）。關於締約國選舉權之規範，需反映出確保公民參與及認知系爭地區特殊情形，此因各國獨特的歷史與政治因素而有所不同。理事會中（Council of Europe），各會員國不同的選舉法規顯示出對選舉權的規範，有許多不同選擇。如果各國都能保障人民透過自由、公平和定期的選舉來表達意願，原則上沒有任何一個國家制定的標準較他國有效。第1議定書第3條，一國選舉法規的爭議應依該國的政治演進加以檢視。一國無法接受之選舉法規限制，對其他國家而言也許是正當理由。

47. 但各締約國對於選舉法規的評斷餘地並非毫無限制。法院成為決定選舉法規是否符合第一議定書規定的最後途徑。法院認為，任何對權利的限制都不應該到達損害權利本質和剝奪其效力的程度。對權利的附加限制應該是為了追求正當的目的，而且限制和所欲達成的目的並非不

相當。尤其重要的是，選舉權限制不應妨礙人民選舉立法機關時之言論自由（見 *Gitonas and Others v. Greece* 案、*Matthews v. the United Kingdom* [GC] 案及 *Mathieu-Mohin and Clerfayt* 案）。

48. 上一任歐洲執委會與歐洲人權法院曾表示符合住居或居住期間的條件而取得或行使選舉權，原則上非屬恣意的限制，並不違反第1議定書第3條（見 *Hilbe v. Liechtenstein*(dec.) 案與 *Polacco and Garofalo v. Italy* 案和執委會1997年9月15日的決議）。

b) 此等原則對於本案的適用

49. 本案中，1999年機構法對於國會議員和省議員選舉的選民加以限制。選民須符合某些條件，例如須在新喀拉多尼亞居住超過十年。因此，原告被拒絕登記在選舉國會及省議會的選舉人名冊上。

50. 法國政府表示，住居期間的切割時間點，係反映了那烏米雅協議談判過程中當地居民代表的考量，居民代表認為選票應反映「利害關係」居民（population

“concerned”) 的意見，選舉結果不應受到與新喀拉多尼亞領土無緊密關聯的新移入居民之大量選票所影響。此外，法國政府認為，對選舉權的限制對於建立新喀拉多尼亞公民權，有直接且必要的重要性。

(i) 住居條件的限制是爲了追求正當的目的

51. 法院認為，原告可能已建立與新喀拉多尼亞的緊密關聯，因此上述部分因素對原告來說並不適用。

然而，法律無法考量每一個案情形，法律必須規定一般的通則。甚者，原告自從返回法國本土後，即無法主張其和居住在新喀拉多尼亞的公民一樣，受到新喀拉多尼亞政治機構相同之影響。是以，原告的地位不同於居住在新喀拉多尼亞公民，此一事實足以正當化住居條件限制（見 *Hilbe v. Liechtenstein (dec.)* 案）。

52. 考量到以上各種因素，法院認為，在本案中住居條件的限制是爲了追求正當的目的。

(ii) 住居條件的限制與所欲追求的目的相當

53. 再來則須判斷限制原告選舉國會議員的十年住居條件，是否與其所追求之目的相當。

54. 本案當事人雙方對於，拒絕將原告登記在選舉國會及省議會的選舉人名冊上的決定非出於恣意，並不爭執。

55. 法院重申公約的目的和意旨，是以實際且有效，而非理論或假想之方式解釋公約的條文（見 *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* 案與 *Matthews v. the United Kingdom [GC]* 案）。

56. 在 *Polacco and Garofalo* 案中，只有持續居住在 Trentino-Alto Adige 地區至少四年以上的居民，才能取得地區議會（五年改選一次）的選舉權。上一任歐洲執委會認為，考量到 Trentino-Alto Adige 地區特殊的社會、政治和經濟情形，此條件和其追求的目的並非不相當。是以，執委會認為，在選民參與地方選舉前要求其在

該地居住一段時期，了解該地區，進一步反映保護少數民族語言的訴求，這種限制並非不合理。

57. 本案中，雖然原告無欲繼續留在新喀拉多尼亞，但仍受到新喀拉多尼亞國會 1999 年機構法的限制，尤其是得課以最高可處十年有期徒刑的刑事法律。另外，十年的住居條件相當於新喀拉多尼亞國會議員兩任的任期。是以，表面上，住居條件的限制似乎與所欲追求的目的不相當。

(iii) 住居條件限制是基於當地需要—須令人信服—具有確實和決定性的證據

58. 然而，接下來須判斷住居條件的限制是否基於新喀拉多尼亞當地需要(依公約 56 條)，若住居條件限制是基於當地需要，則住居條件對選舉權的限制不違反第 1 議定書第 3 條的規定。

59. 法院認為，法國交存公約與第 1 議定書的批准書時，已聲明：「依公約第 63 條（現為第 56 條），在符合海外領地當地需要之方式下，公約與第一議定書將適用於法蘭西共和國全部領土。」

60. 在 *Tyrer v. the United Kingdom* 案中，法院認為，適用公約舊第 63 條，住居條件限制是基於當地需要，需要確實且決定性的證據。就新喀拉多尼亞的特殊法律地位而言，住居條件限制是基於當地需要，且有確實且決定性的證據，能令人信服，得以適用公約第 56 條。

61. 法院認為，目前新喀拉多尼亞國家地位正處於取得完全主權之前的過渡階段，屬於人民自決過程的一部分。目前的法律規定並非全面且為臨時，如同本法院在 *Mathieu-Mohin and Clerfayt* 案中的判決。

62. 法院認為，經過政治與政府機關混亂的歷史後，1999 年 3 月 19 日通過的機構法中規定的十年住居條件確有助於緩和流血衝突。本案的當地因素來自於更根深蒂固的問題，較 *Polacco and Garofalo* 案、*Mathieu-Mohin and Clerfayt* 案中的語言爭議有更深遠的影響，十年住居條件對新喀拉多尼亞來說，能帶來更加和平的政治氣氛，且使新喀拉多尼亞能

繼續進行其政治、經濟及社會發展。

63. 如同聯合國人權委員會 2002 年 7 月 15 日之意見(上述委員會意見第 14.7 點),「1998 年與 2004 年公民投票之切割點(cut-off points)並不過當,符合上開選舉的性質和目的。換言之,自決程序涉及能證明與即將決定未來的領土有強烈聯繫的人民的參與。所以,上開切割點未必與目的不相當,因為非殖民化過程涉及居民的參與,該居民需為超越種族出身或政治立場,透過和領土的強烈聯繫,幫助或持續幫助建立新喀拉多尼亞者。」

64. 是故,法院認為新喀拉多尼亞的歷史與地位構成「當地需要」,正當化 1999 年機構法對被告選舉權的限制。

65. 綜上所述,原告受第 1 議定書第 3 條保障的選舉權本質未受損害。是故,原告法國政府並未違反第 1 議定書第 3 條。

II. 主張公約第 14 條受侵害的部分?

A. 當事人雙方意見

1. 原告意見

66. 原告表示,身為新喀拉多尼亞的居民,為法國政府違反公約第 14 條¹⁵遭受歧視的受害者,公約第 14 條規定:「本公約所規定的權利和享有的自由,應予保證,不得因性別、種族、膚色、語言、宗教、政治或其他意見、民族或社會的出身,與國內少數民族的密切關係、財產、出生或其他身分而有所歧視。」

2. 被告-法國政府意見

67. 法國政府並未對此控訴表達意見。

B. 歐洲人權法院判決

68. 基於前述法國政府未違反第 1 議定書第 3 條之結論,法院認為,沒有必要審理原告依公約第 14 條提起的控訴。

¹⁵ 歐洲人權公約第 14 條,原文為:
「The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.」。

基於以上理由，本法院一致地判決：

1. 本案未違反歐洲人權公約

第 1 議定書第 3 條；

2. 沒有必要另外檢視原告依歐洲人權公約第 14 條提起的控訴。

【附錄：判決簡表】

審判形式	第二庭
判決書形式	實體判決
語言	法文、英文
案名	<i>PY v. FRANCE</i>
案號	66289/01
重要性等級	1
訴訟代理人	無
被告國家	法國
起訴日期	15/12/2000
判決日期	11/01/2005
結論	不牴觸公約第 1 議定書第 3 條，無須審查公約第 14 條
相關條文	14 ; 36-2 ; 56-3 ; P1-3
不同意見書	無
本院判決先例	<i>Gitonas and Others v. Greece</i> , judgment of 1 July 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-IV, p. 233, § 39; <i>Hilbe v. Liechtenstein (dec.)</i> , no. 31981/96, ECHR 1999-VI; <i>Labita v. Italy [GC]</i> , no. 26772/95, § 201, ECHR 2000-IV; <i>Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium</i> , judgment of 2 March 1987, Series A no. 113, p. 23, §§ 52-53; <i>Matthews v. the United Kingdom [GC]</i> , no. 24833/94, § 34, § 40, § 63, ECHR 1999-I; <i>Podkolzina v.</i>

	<p><i>Latvia</i>, no. 46726/99, § 33, 9 April 2002; <i>Polacco and Garofalo v. Italy</i>, no. 23450/94, decision of the Commission of 15 September 1997, DR 90-A, p. 5; <i>Timke v. Germany</i>, 11 September 1995, application no. 27311/95, DR 82-A, p. 158; <i>Tyrer v. the United Kingdom</i>, judgment of 25 April 1978, Series A no. 26, pp. 18-19, § 38; <i>United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey</i>, judgment of 30 January 1998, Reports 1998-I, p. 18, § 33; <i>X v. Austria</i>, decision of the Commission of 12 July 1976, application no. 7008/75, DR 6, p. 120;</p>
關鍵字	立法形成自由、當地需要、投票