

Jahn and Others v. Germany

(東德時代土地改革放領土地無補償返還統一後
德國政府案)

歐洲人權法院大法庭於 2005/6/30 之判決

案號：46720/99、72203/01、72552/01

林佳和* 節譯

判決要旨

1. 歐洲人權公約第 1 號議定書第 1 條保障「尊重其財產的權利」：「所有自然人或法人均有要求尊重其財產的權利。非為公共利益所必要，並具備法律與國際法普遍原則所定之要件者，任何人之財產均不得剝奪之。前項之規定，並不禁止國家適用於與公共利益、保障租稅或其他公課或財產刑之課徵科罰等目的相符之財產利用相關法律」。三者相互間並非毫無關係，後兩者所規範之侵害財產權之特例，必須在第 1 部分之保障財產權原則下，加以理解與解釋。

2. 歐洲人權公約所建構之保護機制中，是否存在足以合理化財產剝奪之普遍利益，首先應由內國國家機關認定之，因此，內國國家機關原則上擁有一定程度的裁量空間。

3. 剝奪財產而未給予相當於財產價值之補償，通常即可能成立過度的侵害，只有在非常特殊的情狀下，方得認定完全不給予任何補償之措施，仍有與歐洲人權公約第 1 號議定書第 1 條相符之可能。本

* 文化大學勞動暨人力資源學系助理教授，國立臺灣大學法律學研究所博士。

案關鍵應回到德國統一之歷史脈絡，去檢驗究否確實有足以合理化「無補償決定」之特殊情狀存在。面對諸如本案之政治經濟體制的重大變遷，應認國家之立法在此擁有較大的形成空間。

4. 構成公約第 14 條所稱之歧視的差別對待，必須無實質與適當之合理事由，即非為實現一正當目的，或所使用之手段與所欲實現之目的間未有適當之比例關係者，方足當之。

5. 德國立法者透過 1992 年第二次財產權修正法之制定，意圖本於社會公平正義之理由修正東德 1990 年 Modrow 法之缺失，不讓繼承人是否取得土地改革放領土地之完全所有權，取決於當年東德行政機關偶然之作爲或不作爲，雖缺乏對原告等土地剝奪時任一形式之補償，但應認在財產權保障與公益必要者之間，已有適當的均衡。因此，並未違反歐洲人權公約第 1 號議定書第 1 條之規定。

涉及公約權利

歐洲人權公約第 1 號議定書第 1 條財產權保障、公約第 14 條禁止歧視原則

事實

1945 年 9 月，位於德國東部的蘇聯佔領區開始實施土地改革，佔領區政府發布《土地改革命令》（Bodenreformverordnung），將面積大於 1000 平方公尺之不動產全部徵收，統編入所謂的國有土地基金（staatlicher Bodenfonds）

中，再重劃每一單位約 80 平方公尺面積之土地，由沒有土地或土地貧瘠無法耕作之農民承領，這一類取得國家賦予之新土地的所有權人，亦即當時俗稱之所謂新農民（Neubauern），依前開命令規定，其對於取得土地之處分權受到一定的限制，雖然承領證書上明確載明為「可繼承」。此土地改革政策在德意志民主共和國（以

下稱東德)成立後,仍繼續實施之,主要之法律基礎為1951年6月21日發布之《佔有移轉命令》(Besitzwechselverordnung),該命令並於1975年8月7日、1988年1月7日兩次修正,攸關本案之重要規定為:如承領人非實際耕作該土地,或本人非屬農業經濟生產合作社社員,則該放領土地應返還國有土地基金,再放領予其他從事農業、林業或糧食生產之第三人。本判決共包括三個不同原告、但案情類似之事件:首先是Jahn太太與其兄弟Thurm先生,兩人於1976年繼承一筆在薩克森安赫地區的原放領土地,在兩德統一後的1992年7月14日登記為土地登記簿中之所有權人。其次是Rissmann太太與Höller太太,兩人於1978年共同繼承於麥克倫堡福波門地區的一筆放領土地,1996年亦同樣載明為土地登記簿之所有權人,在更早的1991年1月1日起,兩人即將土地租賃予一家名為Breesen的農產公司,租約有效期間至2002年12月31日止共12年。最後是Loth太太,其於1986年繼承一筆位在布蘭登堡地區的放領土地,Loth太太雖在1968至1979年間為東

德農業經濟生產合作社的社員,但早於1980年1月即至東德國家安全局擔任清潔員,在該局解散後,則改至東德國民兵總部擔任同樣工作,事實上,在德國統一前,東德法蘭克福市即在Loth太太的該筆土地上經營療養院,統一後該市遂將療養院轉租予一家私人公司,而該公司開始支付Loth太太相當於租金利息的補償費用;1991年11月30日,Loth太太登記為土地登記簿中之所有權人。

1989年11月9日柏林圍牆倒塌,東西德開始密集協商統一條約,特別是攸關如何使德東地區之社會主義經濟順利轉換為資本主義的市場經濟體系,在第一次自由選舉的前兩日,亦即1990年3月16日,東德施行甫於10天前經國會通過的所謂《土地改革放領土地所有權人權利法》,亦即一般俗稱之以當時國會議長Modrow為名的「Modrow法」,該法廢止所有原課予土地改革所放領土地之處分權限制,亦即使放領土地之所有人成為所謂完全所有權人(vollwertige Eigentümer)。1990年10月3日,德國統

一，Modrow 法亦正式成爲聯邦德國法律的一部分，由於聯邦德國國會認該法有明顯的規範漏洞，因此再於 1992 年 7 月 14 日通過所謂的《第二次財產權修正法》(Zweites Vermögensrechtsänderungsgesetz) 的包裹立法，同時將該法中相關規定直接納爲德國民法施行法 (EGBGB) 第 233 條第 11 款至 16 款條文，明白繼承東德時代土地改革所放領土地之法律規範與原則，但特別明定，經土地改革取得之放領土地雖得作爲登記所有權人之遺產，但「如存在更有資格 (bessere Berechtigung) 取得該放領土地之個人或機構」，則該個人或機構得請求該放領土地之「無償讓與」，同時，僅有「至 1990 年 3 月 15 日止，在東德高權區域仍繼續從事農業、林業或糧食生產業之工作，或過去 10 年間從事該等工作之個人」，方得繼承土地改革之放領土地，否則即應歸還該土地所在邦政府國庫。

原告 Jahn 太太與 Thurm 先生，1994 年間意圖出賣其所繼承之放領土地，經所在地之薩克森安赫邦政府農業與地籍重測局表示反對，同時於土地登記簿中註

記「該土地應返還邦政府國庫」，隨後並於 1995 年 2 月 15 日正式向法院起訴，請求該等無償返還該筆土地予邦政府；Sangerhausen 地方法院以民法施行法第 233 條第 11 款第 3 項與第 12 款第 2 項爲由，判決 Jahn 等敗訴，其等上訴後，Halle 邦法院維持原判，同時指出該筆放領土地於繼承發生時「已非基本法所稱具同等價值權利地位之所有權」，因爲依東德法律，該等於繼承發生時即無繼承之權利，而應隨即移轉予國家。Jahn 等再不服，提起憲法訴願，聯邦憲法法院遂於 1996 年 6 月 17 日裁定不受理，因「系爭法律規範不涉及聲請人財產權之侵害，亦無關法律之溯及禁止或平等原則之牴觸」，但於理由中不忘強調：土地改革所放領之土地，於東德時代即應受一定的限制，特別是東德最高法院 1953 年 3 月 12 日所強調的「放領土地並非隨著繼承之發生而當然移轉，而是需要一國家機關的許可」。另案原告 Rissmann 太太與 Höller 太太之情形，麥克倫堡福波門邦政府於 1998 年 7 月 3 日正式請求將其等所有之放領土地登記予邦政府，因依據民法施行法之規定，邦政

府顯係「更有資格取得放領土地所有權者」，迭經纏訟，新布蘭登堡邦法院於1998年10月29日判決，Rissmann太太等應將土地無償讓與邦政府，因該等於1990年3月15日時，「既非東德農業經濟生產合作社的社員，亦未申請為其社員」；Rissmann太太等以德國最高法院認「土地改革所放領土地得繼承」之見解為由，提起上訴，再經邦最高法院判決駁回，因民法施行法之條文非但合憲，而且是填補東德時代法律漏洞之適當舉措。其等再以財產權、繼承權、平等原則與溯及禁止等之違反，特別是無補償之侵害其財產權為由，提起憲法訴願，聯邦憲法法院於2000年10月6日以同前Jahn一案之理由，裁定不予受理。

最後一案的Loth太太，布蘭登堡邦政府於1995年7月28日請求其返還放領土地，因其係「民法施行法所稱更有資格取得放領土地所有權者」，兩年後的1997年7月16日，德東地區法蘭克福法院判決Loth太太敗訴，因該等於1990年3月15日時並未從事於農業、林業或糧食生產業之工

作，是以不但須返還土地，同時應給付所受領之租金利息收入加利息。經上訴後，布蘭登堡邦高等法院判決駁回，謂「雖從事國家安全局之清潔工作，但從未聲明放棄東德農業經濟生產合作社員身分」，並不足以作為取得放領土地所有權之依據，而認應適用民法施行法之相關規定。再提起上訴後，聯邦最高法院於2000年2月4日判決廢棄，認原審法院有關「上訴人應返還1992年7月22日前受領自法蘭克福市政府之利益補償費用」的部分有誤，Loth太太應無須給付之，同年7月26日，邦最高法院再就返還費用部分重為判決，但對不得繼續登記為所有權人乙節則維持原判，Loth太太再對之提起憲法訴願，聯邦憲法法院遂於2000年10月25日裁定不受理，理由則與前兩案大致近似。

三個案件的原告諸人，於其內國提起憲法訴願而經敗訴終局確定後，分別向歐洲人權委員會（Jahn太太等於1996年9月2日）及歐洲人權法院（Rissmann太太等於2001年3月19日、Loth太太於2001年4月23日）起訴，

前者係由委員會依歐洲人權公約第 11 號議定書第 5 條第 2 項之規定，於 1998 年 11 月 1 日提交予歐洲人權法院，該等皆同樣主張德國政府所請求之無償返還所放領土地，係侵害其等受歐洲人權公約第 1 號議定書第 1 條所保障之「尊重其財產的權利」(Recht auf Achtung des Eigentums)，同時違反公約第 14 條之禁止歧視原則。歐洲人權法院第 4 庭，於 2002 年 4 月 25 日認該等起訴為合法，2003 年 12 月 16 日依據法院程序規則第 42 條第 1 項，決議將三案合併為一案審理。2004 年 1 月 22 日，第 4 庭作成判決，認原告等之訴有理由，該等所有之歐洲人權公約第 1 號議定書第 1 條保障之財產權受侵害，但公約第 14 條之平等原則則不予決定之，因「尚未達到可資裁判的程度」。2004 年 4 月 20 日，德國政府依歐洲人權公約第 43 條暨法院程序規則第 73 條之規定，聲請將案件移送大法庭，同年 6 月 14 日，大法庭委員會決議受理。經大法庭 2005 年 1 月 26 日之開庭審理，同年 6 月 30 日，大法庭作出決定，判決原告等為無理由，原告等所享有之歐洲人權公約第 1 號議定書第 1 條

之財產權保障，並未遭受侵害，同時亦無違反歧視禁止原則或抵觸溯及禁止之問題。

理 由

I. 主張違反歐洲人權公約第 1 號議定書第 1 條部分

77. 原告等主張，國家機關依聯邦德國民法施行法第 233 條第 11 款第 3 項、第 12 款第 2 項、第 3 項之規定，課予其無償返還放領土地之義務，係違反歐洲人權公約第 1 號議定書第 1 條所定之「尊重其財產的權利」，因該條明定：「所有自然人或法人均有要求尊重其財產的權利。非為公共利益所必要，並具備法律與國際法普遍原則所定之要件者，任何人之財產均不得剝奪之。前項之規定，並不禁止國家適用於與公共利益、保障租稅或其他公課或財產刑之課徵科罰等目的相符之財產利用相關法律」。

A. 成立對財產權之干預

78. 大法庭強調，歐洲人權公約第 1 號議定書第 1 條之規定，基本上分為三大部分：第 1 項第 1 句彰顯的是應尊重財產權之原則，同項第 2 句則明文財產剝奪

的特定要件，而第 2 項係針對簽署國在一定目的下有關財產利用法律之制定權限。必須注意的是，三者相互間並非毫無關係，也就是說，後兩者所規範之侵害財產權之特例，基本上必須在第 1 部分之保障財產權原則下，加以理解與解釋。

79. 法院以為，在繫屬之三個案件上，如前審第四庭判決中所指出的，德國政府均同意，案件中已無疑成立歐洲人權公約第 1 號議定書第 1 條第 1 項第 2 句所稱之財產的剝奪。

B. 對財產權之干預是否合法

1. 「法律規定」

81. 歐洲人權公約第 1 號議定書第 1 條特別規定，國家機關對於財產權之干預，必須有法律之依據：依該條第 1 項第 2 句，只有符合法律規定下之特定要件，財產方得剝奪之，而第 2 項亦認國家擁有以法律規範財產利用之權限。再者，干預財產權所本之法律，仍須與該簽署國內國法，特別是憲法的重要規定一致。

82. 原告等主張，對其財產權

之干預並非本於法律，蓋 1992 年的聯邦德國立法者誤認，以為東德時代經土地改革放領之土地不可繼承，因此其所制定之 1992 年第二次財產權修正法，方有「先將財產權移轉予原告，再由國家將之收歸國庫」的規定內容，是以，原告等認為，其等早在東德時代即為系爭土地之所有權人，而德國政府誤認其並無所有權，因此方作出先移轉所有權的錯誤決定，邏輯上來看，既然如此之移轉所有權有誤、根本不至於發生，則自無接下來之剝奪的存在。

84-85. 大法庭以為，兩造所爭執之國家機關的措施，其法律依據即為 1992 年 7 月 14 日第二次財產權修正法施行後之德國民法施行法第 233 條第 11 款第 3 項與第 12 款第 2、3 項之新內容。該法律條文清楚的規定土地改革放領土地之分配，以及得作為繼承標的而為繼承人所有之要件。透過如此之立法，德國立法者明確的意圖修正 Modrow 法之規範漏洞，也就是說，依東德時代佔有移轉命令之規定，只有於農業中從事耕作，且具備東德農業生產合作社社員身分之人，方得繼

承土地改革之放領土地。德國法院基本上均本於前述之法律規定，課予原告等應返還受領土地之義務，而德國聯邦憲法法院亦於2000年10月6日與25日之判決中，明確表示該等法律內容與基本法相符。

86-87. 大法庭認為，國家機關對系爭法律規範的解釋並非恣意。基本上，關於內國法律之解釋與適用，特別是相關憲法問題之決定，應屬該國機關、尤其是法院的權限。因此，大法庭同意第4庭之見解，本案所涉及之財產的剝奪，已滿足歐洲人權公約第1號議定書第1條所定之「應由法律規定」的要件。

2. 「公共利益所必要」

88. 下一個法院必須深究的問題是：如此之財產剝奪，是否為實現一正當之目的，亦即歐洲人權公約第1號議定書第1條第1項第2句所稱之公共利益所必要者。

89. 原告等主張，對其財產權之干預並非本於一正當目的，蓋1992年的德國立法者，誤認其等

並未擁有系爭放領土地之所有權，而且德國最高法院向來之錯誤見解仍然未改，一直將「土地改革放領土地不得繼承」解為第二次財產權修正法之立法前提。再者，德國立法者之決定，無非使法律更倒退至較之東德時代更不如的狀態，因為其甚至防堵原告等有繼續保有系爭土地所有權的機會，易言之，國家的目的，只是企圖在無須負擔任何補償其遺產繼承的情形下，將放領土地索回。

90. 德國政府則辯稱，系爭之財產權干預實乃本於公共利益目的所必要，亦即針對土地改革所放領之土地，維持並建立一「明確的財產關係」(klare Eigentumsverhältnisse)。因此，德國立法者必須修正 Modrow 法所遺留之漏洞，排除該法所製造之不公平狀態，理由在於，制定該法的東德國會，並未適切考量過去東德政府經常未正確適用國家法令之因素。換言之，依東德相關法令規定，只有事實上從事農耕之人，方得繼承放領土地，否則該土地即應返還予國有土地基金，重為分配。是以，如果統一後的聯邦

德國政府，沒有對之前不符規定、然卻未返還土地之人進行追討，對於過去依法行事之國民，便將形成明顯的不公平。

91-92. 大法庭認為，由於對內國社會及其需求之直接認識，基本上國家機關要較國際法官更適合來回答，究竟何謂公共利益。在歐洲人權公約所建構之保護機制中，是否存在足以合理化財產剝奪之普遍利益，首先即應由內國國家機關認定之，因此，如同歐洲人權公約保障所涵蓋之許多領域一般，內國國家機關原則上擁有一定程度的裁量權。誠然，公共利益的概念指涉廣泛，例如在本案制定剝奪財產之相關法律的決定上，通常就必須連帶的考量政治、經濟與社會因素。大法庭一向認為，內國立法者在經濟與社會政策領域上，擁有較大之裁量空間，是以應如何理解所謂普遍利益之強行要件之內涵，也當然的必須委諸之，除非其判斷顯然流於恣意。如此原則在諸如德國統一，也就是劇烈的從社會主義過渡到市場經濟體系之變遷過程上，更顯其重要性。在此，大法庭同意原審判決之看

法，德國立法者所本「於土地改革之關聯上澄清所有權問題」以及「修正 Modrow 法之不當影響」的意圖，應屬無疑之公共利益所必要者。

3. 干預是否符合比例原則

a. 相關原則之總結

93. 歐洲人權法院向來認為，對於財產權保障之干預，必須進一步審查在社會之普遍利益之必要性，與個人基本權保護要求之間，是否存在「適當的均衡」。此意旨可清楚見諸於歐洲人權公約第 1 號議定書第 1 條的內容結構中，亦即在第 1 句原則理解下之第 2 句的規範，重點在於，所使用之手段，必須與任一剝奪財產之措施所欲實現之目的間，有著適當的比例關係。法院一向主張，審查是否符合此要件時，在有關執行方法的選擇，以及以公益為目的之相關法律規範得否合理化其效果影響等問題上，應給予國家較大的形成空間；當然，此並非意味著法院應放棄其控制權限，而是仍然必須對是否存在期待之適當均衡，同時該均衡是否確實符合歐洲人權公約第 1 號議定書第 1 條第 1 句所欲保障

之財產權意旨，進行必要的審查。

94-95. 系爭措施是否已構成所期待之適當均衡，對於原告等是否非屬不合乎比例原則之負擔，法院應一併考量內國法所規範之補償方式。如同歐洲人權法院向來強調的，如果剝奪財產之餘，並未給予相當於財產價值之適當金額的補償，通常即可能成立過度的侵害，相對的，只有在非常特殊的情狀之下，方得認定完全不給予任何補償之措施，仍有與歐洲人權公約第 1 號議定書第 1 條相符之可能。本案中，1992 年 7 月 14 日施行之第二次財產權修正法，並未規定有任何的補償方式，接續前面的論證，系爭之對於財產權的干預行為，已滿足合法性要件且非恣意，是以，不得因該法未定有任何的補償措施，即認對於原告等財產權之干預即屬當然違法，法院仍然必須進一步審查，在如此之合法剝奪財產的情形下，原告等是否承擔不合比例原則且過度之不利益。

b. 原審判決

96-98. 歐洲人權法院第 4 庭 2004 年 1 月 22 日之原審判決中，

認為德國立法者針對其眼中內容不妥之 Modrow 法，在其施行後兩年意圖透過新的法律加以修正與彌補，基本上沒有問題。有疑慮的部分其實是在於其新法之內容：基於比例原則的檢驗，原審法院以為，德國立法者針對此等財產之剝奪，卻未規定對於諸如原告等之適當補償措施，至少就原告等之案例觀之，沒有任何的補償存在，則是否得逕予剝奪財產，即生疑問。原審法院強調，即便有如德國統一般之特殊情狀，然而，國家干預原告等之財產權，卻無任何補償之給予，應認在財產權保障與公益所必要兩者間，未有適當之均衡，是以，原告等歐洲人權公約第 1 號議定書第 1 條所保障之財產權，已遭侵害。

c. 兩造主張

97. 就此部分，原告等認原審判決認事用法無誤，既然對其土地之徵收沒有任何之補償措施，足認該財產的剝奪已不符比例原則之要求，無法再加合理化。原告等提醒，在東德時代，不論是否於土地登記簿中登載土地改革放領土地為遺產的一部，該等均

為合法之所有權人。客觀來說，Modrow 法並無所謂的規範漏洞，因為其肯認所有土地改革放領土地之所有權人—包括其繼承人—，均屬完全之所有權人，也就是明白而清楚的採取異於昔日東德之新作法，此顯然可從過去東德政府官員，例如制定該法當時之內閣總理 Hans Modrow 先生所出具之說明為證。再者，原告繼續主張，在東德建立一市場經濟秩序所必需的財產權法制，甚至是聯邦德國實現兩德統一的必要條件：在 1990 年 3 月 18 日的第一次自由選舉後，在 Maizière 總理時代的東德國會通過此 Modrow 法，而由統一後的聯邦德國柯爾政府繼受，從此過程可清楚的看到，東德政府基本上抱持著「維護土地改革所放領土地之所有權」的堅決態度。是以，原告等以為，她們正遭受著前所未有的財產權干預，而歐洲人權法院於原審判決中，從未認定存在著足以合理化其無補償之剝奪財產的特殊情狀。

98. 德國政府認原審判決就此點實有誤會，實則，在政權更迭的特殊情狀之下，沒有補償而

對財產問題為廣泛之法律規範，並非必然不當，如歐洲人權法院在 Zvolský 與 Zvolská V. 捷克案中所持之看法一般。德國政府以為，東德時代針對土地改革放領土地所取得之權利，並非完全之所有權，而僅係所謂的使用權（Nutzungsrecht）。依佔有移轉命令之規定，如放領土地原所有人之繼承人並未親自耕作，則必須將土地無補償的返還國有土地基金，誠然，過去東德政府常有未依該命令規定強制返還，亦未更正土地登記簿之所有權人記載之舉，然而，此情形不能作為原告等所主張得繼續保有土地所有權之依據。退萬步言，縱使原告等取得形式上之所有權人地位，仍無從主張對於此地位之維持擁有信賴保護利益，因為 Modrow 法之目的在於，使該等土地能發揮農業經濟上的利用價值，而使農民—並非自己未實際耕作的繼承人—，能夠因之享有完全的所有權，以順暢銜接入自由市場經濟體系之中。因此，德國政府援引歐洲人權委員會 1984 年 5 月 11 日之 James V. 英國案例，認為立法者基於社會公平正義之考量，有修正東德時代未經民主選舉所

產生之國會所通過的 Modrow 法之義務，而同時沒有採取補償給予之規定。

d. 大法庭之判斷

99. 在前述 93-95 所陳列之基本原則下，針對系爭之「財產權保障與必要公益之間是否存在適當均衡」的問題，法院以為，有必要考量本案之特殊性，特別是相關的歷史發展脈絡。

i. 東德時代土地改革上「新農民」與其繼承人擁有之權利內容

100-102. 1945 年於蘇聯佔領區所實施、1949 年東德成立後繼續推行之土地改革，其目的不只在於分配給「新農民」土地，同時也包括透過此國家控制下的土地給予，以促進土地在農業經濟上的利用。誠然，在放領土地的分配證書上，確實載明「為得繼承之私有財產」，而德國最高法院在 1998 年 12 月 17 日之判決中，亦持此「可繼承」之相同見解。然而，東德時代新農民所擁有之權利，仍非所有權，至少非民主市場經濟秩序下所理解之所有權。在共產國家所標榜之集體所有權體系下，不論是 1945 年的土

地改革命令，亦或 1951、1975 與 1988 年之佔有移轉命令，均對該放領土地設有重大之處分權限制規定。土地改革之原始目的，亦即促進土地在農業經濟上之利用，足以解釋，為何只有親自耕作或身為東德農業經濟生產合作社社員之繼承人，方得繼承放領土地，如未符此要件，放領土地即應移轉予「更有資格者」或返還予國有土地基金。

103-104. 眾所周知，雖有許多放領土地應強制返還給國有土地基金，但由於該等土地同樣繼續在農業生產公社的管理之下，因此東德行政機關經常怠於進行必要之移轉行為或變更土地登記簿。易言之，如果東德行政機關忠實的執行法律規定，那麼本人並未親自耕作、亦非屬農業經濟生產公社成員之原告等，根本就不可能繼續保有系爭放領土地之所有權。

ii. 原告等 1990 年 3 月 6 日法律施行後對土地改革放領土地所擁有之權利內容

105. 在兩德政府與四個昔日佔領國進行德國統一之協商時，

東德國會於1990年3月6日制定通過將於同月16日起施行之《土地改革放領土地所有權人權利法》，意即俗稱之Modrow法，該法廢止所有原課予土地改革放領土地之處分權限制，亦即，所有土地改革所放領土地之所有權，包括土地登記簿所載之所有權人業於該施行日前死亡之所謂「舊繼承事例」，皆為完全之所有權，同時為統一後聯邦德國基本法之適用範圍所及。

106. 必要說明的是，Modrow法之規定極為簡陋；易言之，該法雖然明定廢止所有對於土地處分權的限制，同時廢止佔有移轉命令之適用，但卻無進一步規範有關放領土地繼承，以及法律適用之過渡條款等事項。由於東德缺乏一致的行政執行實務，法院幾可斷定，如同原告等一般之未親自耕作，且非屬東德農業經濟生產合作社社員之繼承人，其土地所有權將必然處於極度不安的狀態。是以，聯邦憲法法院2000年10月6日判決中所提出之「隱藏的規範漏洞」，實難謂無所依據。

iii. 1992年第二次財產權修正法之理由

107-108. 基於衡平與社會公平正義的考量，德國立法者決心彌補Modrow法所產生的不當影響，是以在兩德統一兩年後的1992年7月14日，通過所謂的第二次財產權修正法。該法之主要目的在於，延續過去東德土地改革命令與佔有移轉命令所本之原則，去處理所有土地改革放領土地之繼承問題，也就是說，依據「東德時代該等原則如經確實執行之應有結果」，去處理事實上未如此執行之事例。易言之，該法的目的在於阻止未符合分配要件的繼承人，亦即本人未耕作且非東德農業經濟生產合作社社員者，相較於土地返還予國有土地基金之其他土地繼承人，違法取得不公平之利益。

iv. 結論

109-110. 大法庭認為，從過去之裁判實務出發，針對立法者本於社會公平正義之理由而改革經濟部門，或是基於公益的考量而修正前法之缺失等，基本上都必須注意維繫一與歐洲人權公約第1號議定書第1條所保障財產

權間之適當均衡。準此，德國立法者 1992 年以社會公平為由，溯及的修正 Modrow 法之缺失，雖與前面提及之歐洲人權委員會 1984 年 5 月 11 日 James V. 英國案例類似，但不同的是，1992 年的德國立法者甚至沒有任何有關財產剝奪後的補償決定。

111-113. 如同前述，歐洲人權法院向認，只有在特殊情狀之下，完全沒有補償之財產剝奪方有可能符合歐洲人權公約第 1 號議定書第 1 條之保障意旨。是以，本案之重要關鍵，就是應回到德國統一之歷史發展脈絡中，去檢驗究否確實有足以合理化「無補償決定」之特殊情狀存在。必須提醒的是，在許多歐洲人權法院之裁判實例中，法院均一再強調，面對諸如本案之政治經濟體制的重大變遷，應認國家之立法在此擁有較大之形成空間。

114-115. 在原審 2004 年 1 月 22 日之判決中，法院針對比例原則之檢驗問題，認「如無對原告等之適當補償，德國立法者基本上不得為此有利於國家之財產剝奪」，易言之，「既使德國統一得

視為特殊情狀，然而，缺乏對原告等任一形式之補償，則應認在財產權保障與公益必要者之間，此國家之干預並未帶來適當的均衡」(原判決第 91 段、第 93 段)。大法庭認為原審判決就此恐有違誤。

116. 就此比例原則之判斷，應有下列三個重點：首先是 Modrow 法制定通過的背景，顯然，該法是由一非民主選舉組成之國會，於兩個殊異國家體制銜接之充斥不安與顛覆的過渡階段中所制定，是以，即便是擁有形式上所有權地位之原告等，基本上似均難認對於該所有權地位的存續，存在著穩定的信賴。再者，針對未親自耕作且非屬東德農業經濟生產合作社社員之繼承人，其放領土地應如何處理之問題，Modrow 法確實遺漏而無明文，然而應該理解為：如此之繼承問題，既使在 Modrow 法通過之後，並沒有得到解決，因此仍然棘手。

其次，德國統一與第二次財產權修正法相隔之時間因素，亦須加以注意。兩德統一後，聯邦德國立法者無疑面對極為艱鉅之

任務，特別是過渡到民主市場經濟體制下之德東地區複雜的財產問題，包括諸如本案之土地改革放領土地的清算等，因此，一個合理的推論是，德國立法者顯然在適當的期間之後，選擇介入，立即修正 Modrow 法所產生之不當效果與影響，是不能指摘道，德國立法者為何沒有在統一當日即馬上識破該法之問題所在。

最後，亦須考察第二次財產權修正法之意旨：立法者透過該法之制定，意圖本於社會公平正義之理由修正 Modrow 法之缺失，不讓繼承人是否取得土地改革放領土地之完全所有權，取決於當年東德行政機關偶然之作爲或不作爲，以法院角度觀之，德國立法者之出發點不能認係顯然不當。同時，謂聯邦憲法法院之權衡所涉及之不同利益，特別是在 2000 年 10 月 6 日判決中所爲之審查第二次財產權修正法的合憲性，顯屬恣意乙節，亦難令人信服。相對於東德時代繼承土地改革放領土地所應適用之規範，原告等基於 Modrow 法所反而取得利益，形成所謂「不樂見的幸運」，是以，立法者決定修正錯

誤，同時不給予任何的補償，應認非有違平等原則。附帶一提的是，第二次財產權修正法並非完全對國家有利，而是在某些特定情形下，亦包括新分配予農民土地的有利規定。

117. 基於前述觀點，特別是繼承放領土地原本即存在之不安定法律狀態，以及德國國家機關所提出之社會公平正義的理由，大審判庭認爲，在德國統一之特殊情狀下，雖缺乏對原告等任一形式之補償，但應認在財產權保障與公益必要者之間，已有適當的均衡。因此，並未違反歐洲人權公約第 1 號議定書第 1 條之規定。

II. 主張違反歐洲人權公約第 14 條與第 1 號議定書第 1 條部分

118. 原告等主張，基於其等受歐洲人權公約第 1 號議定書第 1 條所保障之財產權，原告等另受歧視，而有違公約第 14 條規定：

「享有公約所定權利與自由之保障，不得因性別、種族、膚色、與言、宗教、政治或其他觀點、國籍或社會出身、少數民族成員、財產、出生或其他身分而受

歧視」。

119. 原告等認為，在本案中，其等相對於三種類型之人而受歧視：第一類型是1990年3月15日仍存續之土地改革放領土地之原所有權人，第二類型是放領土地之所有權人，於1990年3月15日前已轉換為終身所有權之取得者，以及第三類型之於1990年3月16日至同年10月2日繼承放領土地之人。原告等指摘，如此之差別對待顯屬不當，1992年之整體權利架構植基於對東德時代的錯誤理解，特別是其誤認土地改革放領土地之不得繼承。再者，時至今日，原告等根本不可能再加入東德農業經濟生產合作社，關鍵日期是1990年3月15日，則又如何能夠像德國立法者所說的：「須至1992年7月22日止仍為該合作社社員」呢？

120. 德國政府認為，相對於所指陳之三種類型之所有人，原告等並未因1992年之法律而受歧視。首先，相對於1990年3月15日後方繼承取得放領土地所有權之人，並無歧視原告等之情事，因為修正 Modrow 法之目的，僅

是針對在1990年3月15日以前，因東德國家機關之怠於依土地改革命令與佔有移轉命令而要求返還土地予國有土地基金，亦未更正土地登記簿，是仍違法所有放領土地之人。其次，相對於退休狀態中的新農民，亦不構成對原告等之歧視，因為即使該等之人已不再積極參與農業經濟生產合作社之生產，然仍繼續在形式上保有社員資格，通常仍居住於放領土地上之房舍，因此存在合理之「所有權仍受保障」的期待。最後，相較於取得終身所有權之人，由於該等仍須受其他法律的規範，因此亦當然無歧視原告等之情形。

121-122. 就此，大法庭必須先強調，本案中亦當然有歐洲人權公約第14條之適用，因為該規定有涉公約第1號議定書第1條之適用範圍。構成公約第14條所稱之歧視的差別對待，必須無實質與適當之合理事由，易言之，必須非為實現一正當目的，或所使用之手段與所欲實現之目的間未有適當之比例關係者，方足當之。如同歐洲人權法院在許多判決中所提到的，在判斷具有某些

相同情狀下之差別對待是否合理，公約簽署國基本上擁有一定之裁量空間。

123. 就本案而言，大法庭認為，1992年7月14日第二次財產權修正法之目的，主要在於修正Modrow法的缺失，進而對於1990年3月16日前已將所繼承之放領土地移轉予第三人或歸還國有土地基金之人，以及雖無分配之資格，但卻因東德國家機關之怠於要求返還或更正土地登記簿而仍違法繼承放領土地之人，為平等之對待。

124. 相較於1990年3月15日後方繼承放領土地之人，對原告等之差別待遇亦屬正當。同日仍生存之退休狀態的新農民，既然形式上繼續保有農業經濟生產合作社社員資格，則擁有所有權至屬當然，亦不構成對原告等之歧視。最後，相較於取得放領土地之終身所有權之人，由於該等仍須受東德繼承以外之其他相關法律的規範，因此亦無歧視原告

等之情節。

125-126. 基於公共利益考量所欲實現之正當目的，以及於德國統一之特殊情狀下國家所應擁有之形成空間，法院認為，德國立法者1992年所為之修正Modrow法缺失之決定，實難謂不適當，且未對原告等帶來巨大的負擔。是以，1992年之法律，應認為具備實質且適當之合理事由。因此，並未違反歐洲人權公約第14條與第1號議定書第1條之規定。

以11對6票決議，無抵觸歐洲人權公約第1號議定書第1條。

以15對2票決議，無抵觸歐洲人權公約第14條及歐洲人權公約第1號議定書第1條。

附註：

本判決附有由Costa與Borrigo法官共同提出之，以及Barreto、Pavlovschi、Ress、Botoucharova等法官所提出之部分不同意見書。

【附錄：判決簡表】

審判形式	法院（大法庭）
判決書形式	實體判決
語言	法文、英文
案名	<i>Jahn and Others v. Germany</i>
案號	46720/99、72203/01、72552/01
重要性等級	1
訴訟代理人	GRÜN, B.; PURPS, T.; LANGE, W.; HAHN, V.-U.
被告國家	德國
起訴日期	02/09/1996
判決日期	30/06/2005
結論	不牴觸歐洲人權公約第 14 條、第 1 議定書第 1 條
相關條文	14 ; P1-1
不同意見書	有
法律爭點	東德時代土地改革政策下取得國家放領土地之新農民，其繼承人因未實際耕作、依法應由政府收回卻因行政怠惰而未收回，後兩德統一前東德國會制定法律使其合法取得權利，統一後德國立法者再制定法律決定「應依東德時代原規定之不予補償而收回」，致生是否牴觸歐洲人權公約保障財產權之爭議。
本院判決先例	<i>James u.a. ./.</i> <i>Vereinigtes Königreich</i> , 21. Februar 1986, Serie A, Band 98, S. 29-30, Nr. 37; <i>Sporrong und Lönnroth ./.</i> <i>Schweden</i> , 23. September 1982, Serie A, Band 52, S. 24, Nr. 61.; <i>Die heiligen Klöster ./.</i> <i>Griechenland</i> , 9. Dezember 1994, Serie A, Band 301-A, S. 31, Nr. 56; <i>Iatridis ./.</i> <i>Griechenland [GK]</i> , Nr. 31107/96, CEDH 1999-II, Nr. 55; <i>Beyeler ./.</i> <i>Italien [GK]</i> , Nr. 33202/96, CEDH 2000-I, Nr. 106; <i>Ehemaliger König von Griechenland u.a. ./.</i> <i>Griechenland [GK]</i> , Nr. 25701/94,

	<p>CEDH 2000-XII, Nrn. 79 und 82; <i>Wittek ./. Deutschland</i>, Nr. 37290/97, CEDH 2000–XI, Nr. 49, <i>Forrer-Niedenthal ./. Deutschland</i>, Nr. 47316/99, Nr. 39, 20. Februar 2003; <i>Zvolský und Zvolská ./. Tschechische Republik</i>, Nr. 46129/99, CEDH 2002-XI, Nr. 67; <i>Pressos Compania Naviera S.A. u.a. ./. Belgien</i>, Urteil vom 20. November 1995, Serie A, Band 332, S. 23, Nr. 38; <i>Chassagnou u.a. ./. Frankreich</i> [GK], Nr. 25088/94, 28331/95 und 28443/95, CEDH 1999-III, Nr. 75; <i>Broniowski ./. Polen</i> ([GK], Nr. 31443/96, CEDH 2004-V; <i>National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society und Yorkshire Building Society ./. Vereinigtes Königreich</i>, Urteils- und Entscheidungssammlung 1997-VII; <i>Kopecký ./. Slowakei</i> [GK], Nr. 44912/98, CEDH 2004-IX, Nr. 35; von <i>Maltzan u.a. ./. Deutschland (Entsch.)</i> [GK], Nr. 71916/01, 71917/01 und 10260/02, CEDH 2005, Nrn. 77 und 111-112; <i>Kuna ./. Deutschland (Entsch.)</i>, Nr. 52449/99, CEDH 2001-V.</p>
<p>關鍵字</p>	<p>財產權、歧視禁止、裁量空間、東德土地改革、補償決定</p>