

Battista v. Italy

（未支付子女撫養費而拒發護照案）

歐洲人權法院第二庭於 2014/12/02 之裁判*

案號：43978/09

何之行**、胡馨之*** 節譯

判決要旨

1. 因原告未支付子女撫養費而拒絕發給護照，係對於第四號議定書第 2 條保障之遷徙自由進行干預。該干預必須「有法律之依據」，追求第 4 號議定書第 2 條第 3 項之一個或數個正當目的，且為「民主社會所必要」，始符合第 4 號議定書第 2 條之規定。

2. 「有法律之依據」此一要件要求系爭干預在內國有一定的法律基礎，且該法律須使相關之人可得而知，並得預見其可能產生的效果。此外，該法律須足夠精確，使相關之人得調整其行為。

3. 對債務人之遷徙自由進行干預，需能促進債務追償之目的始符合比例性。此外，對遷徙自由之干預應由內國法院定期審查，若長期自動延長干預措施，亦可能使其不具比例性。

* 裁判來源：官方英文版

** 英國倫敦政治經濟學院法學博士，中央研究院歐美研究所副研究員

*** 國立台灣大學法學碩士

4. 義大利共和國為確保子女獲得撫養費而對原告之遷徙自由進行干預，雖在內國有法律基礎，且原則上為追求正當目的，但並無法真正確保撫養費之支付，且在手段上並未考量其他國際法及歐盟法提供的跨國追討撫養費機制。此外，對系爭措施並未進行任何正當性及比例性之審查，而使其自動延長，無法符合「民主社會所必須」之要件。

涉及公約權利

歐洲人權公約第 4 議定書第 2 條 遷徙自由

事 實

I. 本案背景

1. 原告出生於 1967 年，現居住於 Naples。

2. 當他正與妻子處於分居的司法訴訟（judicial separation proceedings）時，父母雙方都收到關於其兩個孩子（G.L. & M.T.）的暫時居留令（provisional residence order）

3. 2007 年 8 月 29 日，原告要求監護法官（guardianship judge）發給他一個新的護照，並要求他兒子的名字（G.L.）也要被輸入到護照中。他的前妻反對這項要求，主張原告並沒有給付分居訴訟時裁定的撫養費。

4. 2007 年 9 月 18 日，監護法官駁回原告的請求，主張為了保護子女獲取撫養費的權利，不應發給他護照。在此之下，監護法官強調，原告本來應該每個月支付 600 歐元的撫養費，但他只支付了一小部分（45-90 歐元），若他出國旅遊則會有完全逃避這項義務的風險。

5. 2007年10月26日，監護法官命令把另一個兒子 M.T. 的名字從原告的護照中移除。

6. 在2007年10月31日，Naples 的警察首長（questore）命令原告繳交他的護照到警察局，並將他的身分證改為不得出國的狀態。

7. 原告對於監護法官的決定，向 Naples 法院提起上訴。他指控：

- 根據先前分居訴訟中法院判決採取的措施，兩個小孩應在8月10日到26日的學校假期間歸他照顧；他根據這個決定，計畫要帶兩個小孩坐飛機到 Sicily；但這個計畫需要兩個小孩的名字都被輸入到他的護照中；
- 由於他前妻反對，加上監護法官駁回其請求，他跟他的兩個小孩無法去 Sicily 度假；
- 兩個小孩的名字是被輸入在母親的護照中；
- 法官駁回他的請求，等同是對他施加一個沒有法律基礎的處罰。

8. 2008年2月7日，原告主張因他的前妻把他的身分證跟護照都留在家中，因此他請求 Naples 監護法官發給他一本新的護照。

9. 在2008年2月29日的命令中，Naples 監護法官駁回原告的請求，原因是他一直未支付小孩的撫養費，且他離開義大利可能就是為了要完全逃避這項義務。

原告也對這個判決向 Naples 法院提起上訴，指控這侵害他的遷徙自由。

10. 2009 年 2 月 5 日，Naples 法院合併審理這些上訴，並駁回之。法院指出，監護法官的決定是依據 1967 年的第 1185 號法律（經 2003 年之護照法修正）。

11. 法院指出，程序上監護法官確實有權審理原告有關護照的請求。實體爭點上，法院認為原告並沒有遵守支付撫養費的義務，依護照法第 12 節構成拒絕發給護照的合法基礎。

12. 在 2008 年 11 月 4 日，原告的前妻被命令須給付 100 歐元的罰金，因其未將孩子交給原告。

13. 在 2009 年 4 月 8 日的命令中，監護法官依前妻之要求，發給她包含兩個小孩名字的護照。

14. 2012 年 8 月 21 日，原告要求 Naples 監護法官，依 2009 年的第 135 號立法命令，發給他的小孩單獨的護照。

15. 他的前妻反對之，主張小孩不需要護照，且原告自 2007 年起就沒有支付撫養費。

16. 在 2012 年 10 月 3 日的決定中，監護法官拒絕原告的要求。他認為原告及其妻子的分居訴訟仍在進行中，先保留有關子女護照的議題較為適當。原告之後並未對此決定提出上訴。

II. 相關內國法與國際法

17. 經 2003 年護照法修正之 1967 年 11 月 21 日第 1185 號法第 3 節（Section 3）。

護照在以下情形無法被發行（delivered）：

(a) 當子女受家長監護，而未取得家長同意時，或當子女

不受家長監護，而未取得監護法官同意時，不得發行給子女；

- (b) 在未取得監護法官授權時，不得發給未成年子女的家長。但若其中一個家長已同意，或其中一名家長取得單獨監護權時，則不需經過監護法官之授權…

第 12 節

當一人於國外，且無法證明其有履行法院作成的子女撫養費支付判決時，其護照得被收回。

18. 實務上，在兩種例外情形中仍得發行護照：當系爭當事人有於其他國家就醫的必要性，或當系爭當事人必須因職業因素出國。

19. 2009 年的第 135 號立法命令（legislative decree）規定，未成年子女必須持有個人的護照。因此，自 2009 年 11 月 25 日起，未成年子女的名字不再能被輸入到父母的護照中。根據當時有效的法律，在這個日期以前輸入的子女名字仍然有效。未成年子女護照的效期依年齡有所不同：三歲以下為三年，三歲以上十八歲以下的為五年。

20. 歐盟於 2008 年 12 月 18 日的第 4 號規章中，提出一系列跨國界情況下促進支付撫養費的措施。

21. 2007 年關於國際間追討子女撫養費及其他形式家事贍養費的海牙公約，建立了締約國之間的行政合作體系，並建立了一個承認及執行贍養費決定與協議的制度。

22. 聯合國在 1956 年 6 月 20 日關於撫養費義務的會議中，已

通過並開放簽署追討外國撫養費的紐約公約

主 文

1. 本院一致同意，宣告本案關於公約第 4 號議定書第 2 條及公約第 8 條之控訴為可受理；
2. 本院經多數同意，宣告其餘部分為不受理；
3. 本院一致同意，認定本案違反公約第 4 號議定書第 2 條；
4. 本院一致同意，認定本案毋須審查是否違反公約第 8 條；
5. 本案一致同意，認定
 - (a) 被告國應於判決依公約第 44 條第 2 項確定之日起三個月內，給付原告五千歐元之非財產上損害賠償，以及其可能被索取的相關稅金；
 - (b) 自上述三個月之到期日，直到支付日止，被告國應依據歐洲央行的邊際放款利率加上百分之三給付利息；
6. 本院以六比一的比數，駁回原告其餘賠償之請求。

理 由

I. 違反歐洲人權公約第 4 號議定書第 2 條之爭議

23. 原告主張對於其私生活及其遷徙自由的干預。特別是他指控道，並沒有任何法律規範阻止未支付撫養費的父母持有護照，或阻止其把小孩的名字輸入到自己的護照上。

原告之請求基礎為歐洲人權公約第 4 號議定書第 2 條，其條文規定：

- 「1. 任何合法居於一國領土內的人，在該領土之範圍內，應享有遷徙之自由，及選擇居所地之自由。
2. 個人應能自由離開任何國家，包括自己的國家在內。

3. 對於上述權利之行使，除取得法律依據且在民主社會中基於國家或公共安全利益、維護公共秩序、避免犯罪、保護健康或道德，或保護他人權利與自由所必須外，不得予以限制。
4. 第一項之權利，在取得法律依據且在民主社會中具有公益性之情況下，亦得在特定區域中予以限制。」

24. 義大利政府對原告之主張有所爭執。

A. 起訴合法性

25. 本院認定，原告之指控在公約第 35 條 3 (a) 之下並無顯然無理由之情形，亦無其他不受理之事由，因此其指控應予受理。

B. 實體判決

1. 雙方當事人之主張

26. 原告主張，有關當局拒絕發給他護照並無法律根據。他主張他從未因違反刑法第 570 條之協助家庭的義務（*violazione degli obblighi di assistenza familiare*）而獲判有罪，也從未有法院因未支付贍養費而判他有罪。此外，他並沒有任何犯罪紀錄。

27. 義大利政府指出，憲法第 16 條中規定公民離開領土的自由，是以遵守法律規定的義務作為前提。

28. 義大利政府進一步主張，其干預原告權利的法律依據是 1967 年第 1185 號法律第 3 節 (a)(b)。此規定是特別為保護兒童而設，目的是確保原告給付其贍養費及避免犯罪。此外，系爭干預符合「民主社會所必須」之要件，尤其是從法院有關未償債務的判例法來看更是如此。

29. 在此方面，義大利政府指稱 Naples 法院已決定將其於 2008 年 10 月 22 日作成的決定移交給檢察官，以認定是否能對於違反刑法第 570 條協助家庭之義務而開啟司法調查。

30. 義大利政府表示，憲法法院在其 1997 年作成的第 464 號判決中認為，1967 年第 1185 號法律的相關規定，是為了「確保父母履行其對於子女的義務」。

此外，在最高法院的判例中，監護法官在此所做的決定是「非訟程序」(non-contentious proceedings) 的一種措施，並非要終局地解決父母之間的主觀權利衝突。

31. 義大利政府提到，歐洲人權法院的判例法中也曾在候審中的刑事案件、破產或違反軍事義務的情況下對遷徙自由進行限制。

2. 本院之評價

32. 本院認為，系爭案件涉及一個新的議題，過去尚無在對第三人之特別重大債務（例如贍養費）存在時，進行有關限制離開國家之自由的討論。

33. 在過去涉及第 4 號議定書第 2 條的案件中，本院（或先前的歐洲人權委員會）討論過以下情況中對於遷徙自由的限制：

— 候審中的刑事訴訟（參見：*Schmidt v. Austria*, no. 10670/83, Commission decision of 9 July 1985, Decisions and Reports (DR) 44, p. 195; *Baumann v. France*, no. 33592/96, ECHR 2001-V; *Földes and Földesné Hajlik v. Hungary*, no. 41463/02, ECHR 2006-XII; *Sissanis v. Romania*, no. 23468/02, 25 January 2007; *Bessenyei v. Hungary*, no. 37509/06, 21 October 2008; *A.E. v. Poland*, no. 14480/04, 31 March 2009; *Iordan Iordanov and Others v. Bulgaria*, no. 23530/02, 2 July

2009; *Makedonski v. Bulgaria*, no. 36036/04, 20 January 2011; *Pfeifer v. Bulgaria*, no. 24733/04, 17 February 2011; *Prescher v. Bulgaria*, no. 6767/04, 7 June 2011; and *Miażdżyk v. Poland*, no. 23592/07, 24 January 2012);

— 刑事判決的執行（參見：*M. v. Germany*, no. 10307/83, Commission decision of 6 March 1984, DR 37, p. 113）；

— 原告的刑事定罪，直到他已更生（rehabilitated）（參見：*Nalbantski v. Bulgaria*, no. 30943/04, 10 February 2011）；

— 候審中的破產訴訟（參見：*Luordo v. Italy*, no. 32190/96, ECHR 2003-IX）；

— 拒絕支付海關罰款（參見：*Napijalo v. Croatia*, no. 66485/01, 13 November 2003）；

— 未繳稅（參見：*Riener v. Bulgaria*, no. 46343/99, 23 May 2006）；

— 未向私人支付判決債務（參見：*Ignatov v. Bulgaria*, no. 50/02, 2 July 2009; *Gochev v. Bulgaria*, no. 34383/03, 26 November 2009; and *Khlyustov v. Russia*, no. 28975/05, 11 July 2013）；

— 知悉「國家機密」（參見：*Bartik v. Russia*, no. 55565/00, ECHR 2006-XV）；

— 未服軍事義務（參見：*Peltonen v. Finland*, no. 19583/92, Commission decision of 20 February 1995, DR 80-A, p. 38, and *Marangos v. Cyprus*, no. 31106/96, Commission decision of 20 May 1997, unpublished）；

— 系爭當事人有精神疾病，加上目的國缺乏合適的照顧安排（參見：*Nordblad v. Sweden*, no. 19076/91, Commission decision of 13 October 1993, unpublished）；

— 法院下令禁止未成年子女被移至外國（參見：*see Roldan Teixeira and Others v. Italy* (dec.), no. 40655/98, 26 October 2000, and *Diamante and Pelliccioni v. San Marino*, no. 32250/08, 27 September

2011)；

一保加利亞籍公民因違反美國移民法，因此被禁止離開保加利亞領土兩年（參見：*Stamose v. Bulgaria*, no. 29713/05, ECHR 2012）。

本院認為儘管上述案件跟本案有所不同，上述案件中闡釋的原則在本案依然適用。

34. 第4號議定書第2條第2項保證任何人出於其選擇，離開任一國家而前往其他國家的權利。內國法院拒絕發給原告護照，並使其用於出國旅行之身分證失效，已構成對於系爭權利之干預（參見 *Peltonen*, cited above, p. 43, and the above-cited judgments in *Baumann*, §§ 62-63; *Napijalo*, §§ 69-73; and *Nalbantski*, § 61）。因此，需進一步確定的是，此等干預是否「有法律之依據」（in accordance with law），並追求第4號議定書第2條第3項中一個以上的正當目的，以及此等干預是否為「民主社會所必要」（necessary in a democratic society）。

35. 關於此措施的合法性，根據本院過去的判例法，「有法律之依據」此一要件不僅要求系爭措施在內國有一定的法律基礎，同時涉及系法律的爭「質」，要求系爭法律必須為相關人民可得而知，並使其得預見其可能產生的效果（參見：*Rotaru v. Romania* [GC], no. 28341/95, § 52, ECHR 2000-V）。為了使法律能符合可預見性之判準，其必須足夠精確地規定可以執行該措施的條件（於需要時，可加上適當的建議），使相關之人能調整其行為。

36. 如同義大利政府所強調，此干預是依據1967年護照法第12節之規定，考慮到原告並未支付其應付給子女的撫養費。因此，系爭干預顯然在內國具有法律基礎。在此之下，本院亦注意到，憲

法法院在其 1997 年的第 464 號判決曾主張，系爭條文的目的是要「確保父母履行其對於子女的義務」。

37. 本院也提到，對於原告施以系爭措施，是為了確保其子女之利益，其原則上是為了追求正當的目的，亦即保護他人之權利——本案中，即子女獲得撫養費之權利。

38. 關於在未償債務的情況下進行限制的比例性（proportionality），本院重申，此種措施只有在其是為了確保追償債務的目標時，才具有正當性（參見：*Napijalo*, cited above, §§ 78 to 82）。此外，即使其在一開始被正當化，如果一個限制個人遷徙自由的措施長期自動延長，其可能會變成不具比例性且違反個人權利的（參見：*Luordo*, cited above, § 96, *Földes and Földesné Hajlik*, cited above, § 35）。

39. 在任何情況下，國內當局有義務確保從一開始和整個期間，侵犯個人離開國家的權利在一般情況下是正當且合乎比例性的。他們不能在沒有定期重新評估正當性的情況下，長期延長限制個人遷徙自由的措施（參見：*Riener*, cited above, § 124, and *Földes and Földesné Hajlik*, cited above, § 35）。這種審查一般（至少在最終情況下）應由法院執行，因為他們最能確保獨立性、公正性及程序合法性（參見：*Sissanis v. Romania*, no. 23468/02, § 70, 25 January 2007）。司法審查的範圍應使法院能考量所有相關的因素，包含那些關於限制性措施的比例性的因素（參見：*mutatis mutandis*, *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium*, 23 June 1981, § 60, Series A no. 43）。

40. 回到本案的情形，本院指出，原告從 2008 年起就一直沒有可用於外國旅遊的護照或身分證。原告因未支付撫養費，故被拒

絕發給護照或身分證。國內法院強調（見上述第 11-12 點），原告過去持續未支付其子女的撫養費，若他到國外旅遊，會產生繼續不支付的風險。

41. 如同本案卷宗中的文件顯示，尤其是相關的國內裁決，內國法院並不認為檢視原告的個人情形或其支付費用的能力是必要的，而自動地施以系爭措施。其似乎沒有試圖平衡當事人受影響的權利。其考慮的唯一因素是撫養費債權人的財產利益。

42. 此外，本院注意到，在追討撫養費的議題上，一直都有歐洲與國際層次的民事法合作。其指出，現在有許多跨國界的追討債務方式，尤其是歐盟 2008 年關於撫養義務之第 4 號規章、2007 年關於國際間追討子女撫養費及其他形式家事贍養費的海牙公約，以及有關追討外國撫養費的紐約公約。當局者在實施系爭措施時，並沒有考量這些法律規範。他們僅是持續強調原告能利用護照出國，藉此成功規避他的義務。

43. 本院進一步觀察到，本案中，對於原告施加的限制並無法確保撫養費的支付。

44. 綜上所述，考慮到原告被施加的措施具有自動性的本質，系爭措施並無範圍及期間的限制（參見：*Riener*, cited above, § 127）。此外，內國法院自 2008 年起，並沒有對本案進行任何有關該措施之正當性及合乎比例性的審查。

45. 鑒於以上所述，本院認為民主社會中，這種不考慮個人情況，即自動施加不定期限的限制措施，是沒有必要的，無法符合「民主社會所必須」之要件。

46. 因此，已違反公約第 4 號議定書第 2 條之規定。

II. 違反歐洲人權公約第 8 條之爭議

47. 原告指控，拒絕發給他護照等同干涉歐洲人權公約第 8 條所保障之「私生活應受尊重之權利」，本條規定：

- 「1. 人人皆有使其私人及家庭生活、住家及通訊受到尊重之權利。
2. 上述權利，除於民主社會中為追求國家安全、公共安全、國家經濟福祉、避免混亂或犯罪、保障健康或道德、保護他人權利與自由所必要，並有法律之根據以外，公權力不得限制之。」

48. 本院注意到，這項指控與有關違反第 4 號議定書第 2 條的指控密切相關，因此必須同樣被宣布為可受理。

49. 考慮到其根據第 4 號議定書第 2 條作出的結論（見上述第 48 和 49 點），本院認為沒有必要單獨進行審查。

III. 其他違反公約之主張

50. 原告指控，其子女的母親受到優惠待遇，因而能在她的護照中輸入子女的姓名，但原告卻無法享有這個待遇，因此認為這違反了公約第 7 號議定書第 5 條之規定。

51. 本院起初提到，原告並未能證實這項指控。這項指控提出了一個與先前討論不同的議題，且本院有權審查此議題，但本院並沒有發現任何違反這項權利與自由的跡象。因此，這項指控不予受理。

IV. 公約第 41 條之適用

52. 公約第 41 條規定：

「歐洲人權法院一旦認定違反公約或議定書之規定，而當事國之國內法僅能提供部分賠償時，法院應於必要時判決給予受害人合理的賠償。」

A. 損害賠償

53. 原告代表自己及其子女，主張因無法出國而受到三萬歐元的非財產上損害賠償。

54. 義大利政府爭執這個主張，認為這個數目過高，且不符合法院使用的標準。

55. 本院認為判給原告五千歐元的非財產上損害賠償是合適的。

B. 成本與費用

56. 原告也主張他在內國法院及歐洲人權法院所需花費的費用共兩萬歐元，但其並無提交任何支持文件。

57. 義大利政府認為這個數目過高，且主張原告並無證明這些成本與費用是必要且合理的。

58. 根據本院之判例法，原告必須證明所支出之成本與費用係實際且必然發生，而其所請求之金額亦為合理，方能獲得賠償。本案中，鑒於原告並無提供任何文件以支持其主張，故本院決定不判給原告有關成本與費用的請求。

C. 遲延利息[可略]

59. 本院認為遲延利息應以歐洲央行之邊際放款利率再加百分之三作為計算基礎。

KÜRIS 法官之不同意見書

我對判決主文的第 2 點及第 6 點投下反對票。我認為，應根據公約第 7 號議定書第 5 條對判決書第 53 段和第 54 段所涉及的問題進行審查。因此，應將此部分的聲請宣告為可受理。

【附錄：判決簡表】

Originating Body	Court (Second Section)
Document Type	Judgment (Merits and Just Satisfaction)
Title	Battista v. Italy
App. No(s).	43978/09
Importance Level	Key cases
Represented by	BATTISTA A.
Respondent State(s)	Italy
Judgment Date	2014/12/02
Conclusion(s)	Remainder inadmissible Violation of Article 2 of Protocol No. 4 – Freedom of movement- {general} (Article 2 para. 2 of Protocol No. 4 - Freedom to leave a country) Non-pecuniary damage - award
Article(s)	35, 41, P4-2, P4-2-2, P4-2-3
Separate Opinion(s)	Yes
Strasbourg Case-Law	A.E. v. Poland, no 14480/04, 31 March 2009 Bartik v. Russia, no 55565/00, ECHR 2006 XV

	<p>Baumann v. France, no 33592/96, ECHR 2001 V</p> <p>Bessenyei v. Hungary, no 37509/06, 21 October 2008</p> <p>Diamante and Pelliccioni v. San Marino, no 32250/08, 27 September 2011</p> <p>Földes and Földesné Hajlik v. Hungary, no 41463/02, ECHR 2006 XII</p> <p>Gochev v. Bulgaria, no 34383/03, 26 November 2009</p> <p>Ignatov v. Bulgaria, no 50/02, 2 July 2009</p> <p>Iordan Iordanov and Others v. Bulgaria, no 23530/02, 2 July 2009</p> <p>Khlyustov v. Russia, no 28975/05, 11 July 2013</p> <p>Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium, 23 June 1981, § 60, Series A no 43</p> <p>Luordo v. Italy, no 32190/96, ECHR 2003 IX</p> <p>M. v. Germany, no 10307/83, Commission decision of 6 March 1984, DR 37, p. 113</p> <p>Makedonski v. Bulgaria, no 36036/04, 20 January 2011</p> <p>Marangos v. Cyprus, no 31106/96, Commission decision of 20 May 1997</p> <p>Miażdżyk v. Poland, no 23592/07, 24 January 2012</p> <p>Nalbantski v. Bulgaria, no 30943/04, 10 February 2011</p> <p>Napijalo v. Croatia, no 66485/01, 13 November 2003</p> <p>Nordblad v. Sweden, no 19076/91, Commission</p>
--	---

	<p>decision of 13 October 1993</p> <p>Peltonen v. Finland, no 19583/92, Commission decision of 20 February 1995, DR 80 A</p> <p>Pfeifer v. Bulgaria, no 24733/04, 17 February 2011</p> <p>Prescher v. Bulgaria, no 6767/04, 7 June 2011</p> <p>Riener v. Bulgaria, no 46343/99, 23 May 2006</p> <p>Roldan Teixeira and Others v. Italy (dec.), no 40655/98, 26 October 2000</p> <p>Rotaru v. Romania [GC], no 28341/95, § 52, ECHR 2000-V</p> <p>Schmidt v. Austria, no 10670/83, Commission decision of 9 July 1985, Decisions and Reports (DR) 44, p. 195</p> <p>Sissanis v. Romania, no 23468/02, 25 January 2007</p> <p>Stamose v. Bulgaria, no 29713/05, ECHR 2012</p>
Keywords	<p>(Art.35) Admissibility criteria 受理標準</p> <p>(Art. 41) Just satisfaction- {general} 公正補償 - {一般}</p> <p>(P4-2) Freedom of movement- {general} 遷徙自由 - {一般}</p> <p>(P4-2-2) Freedom to leave a country 離開國家的自由</p> <p>(P4-2-3) Necessary in a democratic society 民主社會所必要</p> <p>(P4-2-3) Protection of the rights and freedoms of others 他人權利與自由之保護</p>