

Petropavlovskis v. Latvia

（憲法忠誠與歸化申請遭拒案）

歐洲人權法院第四庭於 2015/01/13 之裁判*

案號：44230/06

范秀羽** 節譯

判 決 要 旨

1. 歐洲人權公約第 10 條與第 11 條中所規定之表現自由與集會自由，其例外應被嚴格詮釋，僅有具說服力且迫切之理由，足以證立對此等自由之限制。任何干預都必須具有「急迫的社會需求」。

2. 公約第 17 條已將「意在對抗公約根本價值之評論」，排除在公約第 10 條表現自由之保障範圍外。公約第 10 條及第 11 條並未剝奪國家防衛民主國家制度之權利。防衛民主社會之需求與個人權利間之妥協，為公約體系所固有。

3. 個人不得引用公約之條文，去弱化或摧毀民主社會之理想與價值。國家為了確保民主體系之安定與有效性，得採取特定措施以保護自己。然而，國家依照此等「民主有能力自我保護」之原則，以正當化對個人權利之干預時，必須謹慎確保防衛民主之需求與個人權利的保障兩者之間，已達成一定平衡。

* 裁判來源：官方英文版

** 美國加州大學柏克萊法學院法學博士，東吳大學法律系專任副教授

4. 公約或其議定書並未保障類似世界人權宣言第 15 條中所稱的「取得國籍之權利」(right to nationality) 之權利，或者獲取或保有特定國籍之權利。但是，恣意拒絕授予國籍，可能因其對個人私人生活所造成的影響，而有違反公約第 8 條之可能。此外，會員國如已創設生來血統國籍 (citizenship by descent) 之權利與程序，則必須確保該權利得在公約第 14 條下，獲得不受歧視的保障。

5. 公民身分之取得，經常以個人對國家之效忠為前提，儘管，對國家之忠誠與對政府之忠誠，兩者間之差異應予辨明，然而，民主國家有權要求個人對國家、及其立國所據之憲法原則表示忠誠，方能取得公民身分。

涉及公約權利

表現自由權（人權公約第 10 條）、集會結社自由權（人權公約第 11 條）

程 序

1. 本案源於一名拉脫維亞共和國「非公民之永久性居民」(permanently resident non-citizen) Jurijs Petropavlovskis 先生（下稱原告），於 2006 年 10 月 10 日，依歐洲人權公約（下稱公約）第 34 條之規定，向本院起訴拉脫維亞共和國（案號 44230/06）。

2. 原告由在布魯塞爾執業之律師 A. Dimitrovs 先生代理。拉脫維亞政府（下稱被告政府）先由 I. Reine 女士代理，嗣後則由 K. Līce 先生代理。

3. 原告根據公約第 10 條、第 11 條及第 13 條之規定，主張被

告政府對其依歸化程序取得拉脫維亞公民身分之申請予以所謂恣意拒絕，實為對其加諸懲罰措施，因為他曾經為了批評政府的立場，而傳達其想法和行使其集會權利。

4. 本院於 2008 年 6 月 3 日宣告受理此一訴訟，並合併審理被告政府主張本院欠缺事務管轄權（*jurisdiction ratione materiae*）之訴。

5. 原告與被告政府分別就本案之實體爭議提交進一步之主張（本院規則即 Rule 59 § 1）。

事 實

I. 本案相關情事

6. 原告方於 1955 年出生，並居住於里加（Riga）。

7. 在 1998 年 10 月 29 日拉脫維亞國會（*Saeima*）制定教育法（the Education Law）之前，該國承襲蘇維埃時期之實務，使國立與市立學校教育繼續在拉脫維亞與俄羅斯實施。在 1999 年 6 月 1 日生效之教育法則規定：拉脫維亞共和國之所有國立與市立學校，僅能將國家語言當成教學語言，亦即僅能以拉脫維亞語為教學語言。該法並規定，在私立學校、實施國家少數民族課綱或其他依法設立的教育機構中，則可使用不同的教學語言。就實施國家少數民族課綱之國立與市立學校而言，則由教育部（the Ministry of Education）規定特定科目應以國家語言進行教學（section 9 (1) and (2)），教育部並應於 1999 年 9 月 1 日前（根據過渡條款即 *transitional provisions*, paragraph 3）將相關規定陳報給行政內閣（*Ministru kabinets*）。此外，該法也規定：人人都應學習國家語言、並報考國家語言能力考試以獲得初等及中等教育（section 9 (3)）。

8. 在 2003 年與 2004 年間，原告曾積極參與對教育改革的抗議活動。原告是名為「維護俄羅斯學校總部」(拉脫維亞語“Krievu skolu aizstāvības štābs”)運動的主要領袖之一，而該運動即是針對教育改革活動進行抗議的宣傳與倡議。原告不但參加對抗教育改革之會議與示威活動，並且倡議俄語社群在俄羅斯受教育的權利，同時也就維持國家出資之學校以俄語作為唯一教學語言等主張，發表公開演講。被告政府提供給本院的證據，涵蓋從 2003 年 6 月 28 日至 2005 年 9 月 23 日之間有關上述抗議活動的媒體報導，包括由拉脫維亞新聞機構 LETA 之新聞報導、以及由日報 *Diena* 及 *Lauku Avīze* 以及地方報紙 *Novaja Gazeta*（俄語）所刊登的報導，共計 13 則新聞報導與文章。

9. 在數場大型會議與示威活動後，國會在 2004 年 2 月 5 日通過對教育法之增補立法。新法規定，自 2004 年 9 月 1 日起，針對開始就讀十年級的學生，所有實施國家少數民族課綱之國立與市立中等學校，必須確保有不少於 60% 之課程以國家語言教學，其中包含外語課程在內。此外，這些學校也應確保與少數族群語言、認同與文化相關之課程，是以少數族群語言教學（根據過渡條款即 transitional provisions, paragraph 3 之規定）。

10. 2003 年 11 月，原告向歸化部 (*Naturalizācijas Pārvalde*) 提出申請，試圖透過歸化程序取得拉脫維亞公民身分。並且，原告於 2003 年 12 月 1 日通過歸化考試（參見後述第 29 段）。

11. 歸化部審查原告所提交之文件後，認定其已符合公民身分法 (the Citizenship Law) 第 11 條及第 12 條之規定，於是將其姓名列入申請公民身分候選人之名單中。此一名單檢附於核予公民身分之決定的草稿中，並轉呈給行政內閣，以便作成最終決定。

12. 2004 年 11 月 16 日，行政內閣決定將原告姓名從上述名單中剔除，亦即拒絕其歸化之申請。

13. 2004 年 11 月 30 日，歸化部將行政內閣之決定通知原告。

14. 2004 年 12 月 7 日，原告以行政內閣為被告，發動行政訴訟程序。原告在該行政訴訟程序中，要求地方行政法院 (*Administratīvā rajona tiesa*)「責令行政內閣作成核准他取得拉脫維亞公民身分之決定」。原告主張：授予拉脫維亞公民身分的決定，是一項行政行為，不應被認為是政治決定。尤其，原告的主張強調，如果一個人符合公民身分法的所有要求，除非其適用法律中的任何限制性規定，否則，該個人即已滿足其忠誠義務之要求。原告認為，拒絕授予他公民身分，是違法的；因為，根據公平待遇原則，他的觀點不該構成遭到拒絕公民身分的基礎。他主張，因為他參與「拉脫維亞共和國人權黨」(“Par cilvēka tiesībām vienotā Latvijā” – 下稱 PCTVL 黨)此一政黨、以及他的公開發言，所以導致其遭到從上述名單中刪除的待遇。同時，PCTVL 黨曾經提名他參選里加市長，但卻由於其申請公民身分遭到拒絕，因此使其參選地方選舉的權利遭到剝奪。所以，其主張此一拒絕具有政治動機。

15. 2004 年 12 月 10 日原告接受一位 *Lauku Avīze* 日報記者的採訪，回答他對於在內國法院與國際法院中獲得勝訴的期待這個問題，該報導內容如下：

「如果我希望獲取政治權力，我很久之前就會歸化為公民並獲選〔為國會議員〕了。在拉脫維亞法院中勝負機會各半，但我真的很需要獲得勝訴。老實說，我們需要一個廣為流傳的國際醜聞。透過我這個公民身分案件，我們已經達成此一目標，而且，〔我們也已經獲得〕一個幫 PCTVL 黨而言廣為流傳的免費公關

宣傳。」

16. 在 2005 年 1 月 5 日呈遞給行政地方法院的書狀中，行政內閣強調，司法部（the Minister of Justice）早已說明，公民身分法系爭規定大意在於：凡是申請拉脫維亞公民身分，必須展現對拉脫維亞共和國的效忠，此一效忠不僅是藉由承諾展現，也透過其行為展現。然而，原告的行為，和其對拉脫維亞共和國之效忠宣誓，並不符合。在審查過其所掌握的資訊後，行政內閣決定，在所審認的期間內，原告的行為未能展現對拉脫維亞共和國之忠誠。

17. 在 2005 年 11 月 17 日呈遞給地方行政法院的書狀中，行政內閣特別強調其政治決定之作成，是以原告行為作為基礎；很清楚地，原告不會真誠地宣誓效忠，這可從原告自己的公開發言中獲得證明：他與拉脫維亞共和國間並無真實的連結可言，他也未曾希望建立此等連結。原告之所以申請公民身分，僅是他要傷害拉脫維亞共和國的政治宣傳一環。行政內閣摘錄原告於上述 2004 年 12 月 10 日採訪中的發言內容（參見前述第 15 段）為證。行政內閣以「能自我保護的民主」（democracy capable of protecting itself）原則為依據，主張國家安全、保護他人和國家語言，皆為國家所欲保護之民主價值，而原告之公開發言，顯示其行為試圖破壞國家之穩定狀態，而且其申請成為公民的心願背後，也有此一目的。原告的發言和行為顯示其已經構成對國家安全的真實威脅：(i) 原告是一個活動主旨為擾亂公共秩序與安全的組織之領導者；(ii) 該組織的活動展現出使用暴力之可能性；(iii) 原告的發言彰顯其已經準備好要使用暴力；(iv) 原告的行為展現其不願讓國家有權機關就該組織行為之合法性實施正當管控；以及(v) 原告之真實目的並不在於取得拉脫維亞公民身分，而是從事一場有組織的宣傳活動，意在引發政治性醜聞。

18. 2005 年 12 月 16 日，地方行政法院決定，不進行實質審理而終結行政訴訟程序。該院認定，行政內閣對拉脫維亞公民身分（*lēmums par personas uzņemšanu Latvijas pilsonībā*）授予之決定，是「一項政治決定」（參見後述第 33 段），因此不受法院審查。原告提起上訴，在其上訴主張中特別強調：公民身分法不該被當成政治武器，而且法院應該對此等決定具有完全之審查權。

19. 2006 年 2 月 13 日，區域行政法院（*Administratīvā apgabaltiesa*）維持地方行政法院的判決，也認為行政內閣的決定屬於政治決定。原告再度上訴，在此次上訴中，原告的主張仍然強調：核准或拒絕授予公民身分，不該當成政治武器使用，而且法院應該對此等決定具有完全之審查權。

20. 2006 年 4 月 11 日，最高法院上議院之行政庭（*Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments*）維持區域行政法院的決定。該庭認定，在公民身分法下，歸化部應就法律事實之證立準備草擬之決定，而由行政內閣作成最終決定。行政內閣之決定，則是根據歸化部所準備之草擬決定，透過投票而作成。行政內閣成員不須就其投票選擇附具理由，而且，公民身分法也未規定作成決定之程序細節。該庭特別強調者，包括以下意見：

「[8.3]… 行政內閣〔具有〕不受限制之權能，可以決定是否准許或拒絕授予公民權，給予經過歸化部認定已符合歸化要件者。此等不受限制之行為自由，相對於有關歸化部決定之詳盡規範，形成鮮明對比（*krasi kontrastē*），由此足以顯示行政內閣在此等案件中，承擔的是憲法上而非行政上的功能。因此，行政內閣不能被認為僅是踐履行政程序目的之公權力機關。因此，在附帶訴狀中所主張者—即系爭決定符合所有行政行為要件—，並無所據。

根據以上所述，〔區域行政法院〕之結論，即認定系爭決定不應屬於行政行為，而是政治決定，是正確的。…

[10] 根據行政庭之見解，如果一個人符合所有歸化要件，而且並無歸化限制情形足以適用，其所享有之主觀權利僅及於取得公民身分與否之草擬決定、以待行政內閣審閱而已。

[11] 法律未訂定針對行政內閣決定如何申訴之程序，並不代表此一決定如同行政行為一般，得依行政程序法（the Administrative Procedure Law）提起爭訟。在拉脫維亞，以法律明文規定相關決定不能爭訟，並未形成慣行…。

[12]… 根據行政庭之見解，拉脫維亞法律提供就歸化議題所為相關決定之監督（*kontrolēt*）可能性。此即意謂由歸化部所為之決定（行政行為），可以在法院中，根據行政程序法進行爭訟。然而，倘若行政內閣的決定或其決定之一部違反法律規定，公訴檢察官可以根據檢察官辦公室法第 19 條（section 19 of the Law on the Prosecutor's Office）之規定，提出上級監督審查（*protests*）之聲請。因此，〔原告〕援引歐洲國籍公約（European Convention on Nationality）〔第 12 條〕相關規定之主張，應無理由。」

21. 原告迄今並未再申請以歸化方式取得拉脫維亞公民身分。

II. 相關內國法及其實踐（略）

III. 相關國際法及其實踐（略）

系爭法律規定

I. 原告訴稱違反公約第 10 條與第 11 條之部分

46. 原告依據公約第 10 條與第 11 條，訴稱對其依歸化取得拉脫維亞公民身分之所謂恣意拒絕，實為對其施予懲罰措施，因為他曾透過公開發言與行使集會權利的方式，展現其批評政府的立場。原告進而主張，前述對其權利之侵害，違反公約第 10 條第 2 項及第 11 條第 2 項之要求，而且其並未以法律規定、並未追求正當目的、不合乎比例，也非民主社會所必須。公約第 10 條與第 11 條分別規定如下：

第 10 條—表現自由

「1. 每個人都有表現自由的權利。此項權利應包括主張意見的自由，以及在不受官方有權機關干預、而且不分國界的情況下，接受並傳播消息和思想的自由。本條不應禁止各國對廣播、電視或電影事業實施執照制度。

2. 上述自由的行使，附隨一定責任和義務，得受以法律規定，而且為民主社會所必要，基於國家安全、領土完整或公共安全等利益，為了防止失序或犯罪，維護健康或道德，為了維護他人的名譽或權利，為了防止以保密方式獲取之資訊遭到洩漏，或為了維護司法之權威與公正性所需之形式、條件、限制或處罰之約束。」

第 11 條—集會結社自由

「1. 每個人都有自由和平集會和自由與他人結社的權利，包括為保護自身利益而組織和參加工會的權利。

2. 如非經法所規定，且係本於國家安全或公共安全等利益，為了防止失序或犯罪、為了維護健康或道德、為了維護他人的權利與自由，而為民主社會中所必要者，不得就上述權利之行使加諸任何限制。本條並未禁止對國家中軍隊、警察、或行政機關成員其上述權利之行使，加諸合法限制。」

47. 被告政府否認違反上述條文之規定。

A. 兩造遞交之書狀

1. 原告訴狀內容

48. 原告指出，與國籍有關之爭議，倘若影響人權，即不在國家排他性權能之範圍內。原告指出，常設國際法院（the Permanent Court of International Justice）就「突尼西亞與摩洛哥所發國籍命令」（*Nationality Decrees Issued in Tunisia and Morocco*）與「諾特邦案」（*Nottebohm Case*）之諮詢意見，兩者均已引用如前，分別反映的是 1923 年及 1955 年的國際法狀況，而非現在的狀況。原告主張，目前已有逐漸形成之國際共識，認為國際法及其實踐，應與國際法之普遍原則保持一貫性，尤其是與人權法取得一貫性。國家授予國籍之裁量權並非完全不受審查。原告援引世界人權宣言第 15 條第 1 項之規定，主張與國籍相關之決定，應以人權觀點加以審查。原告分別引用了兩個美洲人權法院（Inter-American Court of Human Rights）相關判決的第 32 段與第 140 段（參見前述第 43-44 段內容）主張，根據歐洲國籍公約第 4 條及其解釋性報告（Explanatory Report）可知，美洲人權法院的判決取徑，也已在歐洲獲得確認。原告將自己的法律地位描述成「非公民」，並且自認是國際法下「具有特權」（privileged）的無國籍人士。他也援引前述的「諾特邦案」，解釋自己出生於拉脫維亞，而其妻子與兩個女兒也居住在拉脫維亞，據此堅稱他與任何其他國家均無真實或有效之連結。

49. 雖然承認獲得特定國公民身分的權利，並未經公約或其各議定書所保障，原告根據本院 *Karashev v. Finland* 一案（(dec.), no. 31414/96, ECHR 1999-II）一案的判決，主張：恣意拒絕授予公民身分，在某些情境下，因為其對個人各項權利的影響，而會構成公約第 8 條的問題。他進一步援引 *Genovese v. Malta* 一案（no.

53124/09, § 45, 11 October 2011), 在該判決中, 本院認定, 關於獲取公民身分之途徑, 同時違反第 14 條與第 8 條之規定。原告主張, 其他國際法院的判決也已經認定, 在公民身分規則的建立上, 國家的權能並不具有排他性, 原告並以前引之歐洲聯盟法院 *Janko Rottmann* 判決作為佐證。原告並指出, 就本案而言, 減少無國籍狀態的義務, 應限制國家之裁量權, 同時, 根據 *Andrejeva v. Latvia* 一案 ([GC], no. 55707/00, § 88, ECHR 2009), 原告堅稱拉脫維亞是他具有穩定法律連結的唯一國家。

50. 原告自承沒有依據公約獲取拉脫維亞公民身分的權利, 然其論點在於, 其依據公約第 10 條與第 11 條所得享有之權利, 在歸化程序中遭到侵害。本院的判決先例, 並非僅有第 8 條與第 14 條之爭議才會產生, 而原告的觀點則是認為, 「對公民身分之恣意拒絕」, 也會引發第 10 條與第 11 條之爭議。原告主張, 在其參與活動抗議引入拉脫維亞共和國國家語言到原以俄語作為教學語言的學校, 和行政內閣嗣後拒絕他歸化之決定, 兩者之間具有充分的因果連結。他認為, 「拒絕公民身分」是基於其活動與公開發言, 而對他作成懲罰性措施。

51. 就被告政府主張之 *Ezelin v. France* 一案 (26 April 1991, Series A no. 202) 與本案之情形不同, 原告表達不同意的立場。原告之訴狀指出, 系爭處罰之本質與嚴重性, 均係應納入評估系爭干預合比例性的考量因素 (引用 *Sürek v. Turkey (no. 1)* [GC], no. 26682/95, § 64, ECHR 1999-IV), 而拒絕授予他拉脫維亞公民身分, 已經造成許多立即後果, 例如: 他因此不能參加 2005 年的地方選舉, 因為他僅能在間隔一年後再申請歸化 (公民身分法第 12 (6) 條)。而且, 由於保安警察當時提出者為正面意見, 所以此一結果無法預見, 於是原告的身分仍維持「非公民」狀態而無法完整參與政治程序。原告指出, 他過去並無投票的權利, 或是在任何選

舉中—無論地方性或國會、或歐洲議會各項選舉—參選之權利。

52. 雖然同意這些處罰並未妨礙他表現自我，但原告主張其依舊構成某種言論審查機制，可能妨礙他在未來再次作出此類批評（引用 *Lingens v. Austria*, 8 July 1986, § 44, Series A no. 103）。進而，一般而言，原告主張，內國有權機關所採取之措施，足以阻卻「非公民」對公共事務相關辯論之正當參與（引用 *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway* [GC], no. 21980/93, § 64, ECHR 1999-III）。

53. 在回應政府所主張的原告未滿足忠誠之先決條件方面，原告區分對國家的忠誠以及對政府的忠誠兩者。原告承認對國家忠誠的要求可能具有正當性，但是，只要其觀點是以合法方式表達，對國家的忠誠不該被用來對抗觀點多元主義（引用 *Tănase v. Moldova* [GC], no. 7/08, §§ 166-67, ECHR 2010）。原告進一步指出，政府並未針對其所宣稱之原告呼籲傾覆政府、使用暴力、以及引發國際醜聞等事，提供證據。原告訝異政府竟然在可能可以找到更客觀的證據時，援引媒體報導來支持此等指控。他同時援引保安警察到正面意見，並提及他僅曾因參與一場示威活動而被書面警告懲處一次，但卻從來未遭到任何刑事裁罰；至於媒體報導，則僅能反映其作者的意見。原告仰賴取自媒體的相同發言內容（參見前述第 17 段）主張：其抗議活動是事先計畫好僅為了對抗當時總理及聯合內閣所領導之特定政府，根本不是意在對抗所有具有正當性的政府；原告也主張他並未意圖使用任何暴力；也主張他邀約參加「警察運動酒吧之拳擊賽」正是為了避免街頭出現任何暴力。最後，原告主張其 2004 年 12 月 10 日的受訪發言，不可能構成拒絕理由，因為這場採訪是在行政內閣拒絕授予其拉脫維亞公民身分後才進行的。

54. 無論如何，表現自由涵蓋了對冒犯的、駭人的或令人不安

的想法或表述（引用 *Handyside v. the United Kingdom*, 7 December 1976, § 49, Series A no. 24），而集會自由也保障示威活動，即使此等活動可能惹惱或冒犯到對活動試圖宣傳之想法或宣稱持反對立場者（引用 *Plattform “Ärzte für das Leben” v. Austria*, 21 June 1988, § 32, Series A no. 139）。此外，在涉關政府而非私人時，對於批評之限制，應該更為寬鬆（引用 *Castells v. Spain*, 23 April 1992, § 46, Series A no. 236）。

2. 政府訴狀內容

55. 政府堅稱，原告之訴僅是經過偽裝的、試圖對其歸化申請遭拒之事提出申訴。政府依然主張，原告並未展示此一拒絕如何干預、或以其他方式負面影響其公約受第 10 條與第 11 條保護之權利與自由。

56. 根據政府說法，否決歸化申請，對原告之權利與自由毫無影響。政府指出記載原告公開發言的廣泛媒體報導，在這些報導中，原告自由表達其對教育改革的觀點與立場，以及其在這方面的計畫與行動。這些媒體報導也反映出原告在 2005 年參加的進一步會議與示威活動。原告隨後也已經成為歐洲議會成員 Ždanoka 女士的助理，也繼續就政府關於教育改革的政策表示反對立場，政府並以原告自 2004 年 11 月 16 日開始參加的幾場特定會議為例（例如 2004 年 12 月 6 日舉辦的一場與教育改革有關的會議）。此外，其亦提及 2012 年原告曾經在一場發動公投以支持「非公民」之公民身分的連署活動中，擔任組織者之一。同年原告也參與建立一個名為「非公民之國會（the Congress of Non-Citizens）」的團體，並於 2013 年 6 月 1 日被選為一個自稱為「未被代表者之國會」（Parliament of the Unrepresented）的成員。原告曾經參加無數的會議、抗議和示威活動，並在這些會議和活動中自由表達其主張「非公民」應該自動被授予公民身分的意見。

57. 原告也未因為其意見或公開評論，而遭致來自任何政府機構的處罰、刑罰、起訴或定罪。政府援引 *Jokšas v. Lithuania* 一案 (no. 25330/07, 12 November 2013)，主張其與本案相關。尤其，由於該案並未因為公開評論而施以懲處措施、起訴或定罪，所以獲判並未干預權利，也因此並未違反公約規定。

58. 政府不同意原告關於拉脫維亞有權單位拒絕授予其公民身分係一項懲罰性措施的主張，同時，政府也認為前引之 *Ezelin* 一案裁判，實應與本案有所區別，因為，在該案中，原告因其參與一場示威活動而受到懲處，而此一處罰也使該案原告之僱傭記錄留下法律上的負面後果。然而，在本案當中，拒絕授予公民身分卻僅發生一個立即後果——亦即在特定時間點不能獲得拉脫維亞公民身分。政府重申，在本案中，並未出現任何對原告受公約第 10 條與第 11 條保障之權利的負面影響，而且該拒絕並未妨礙原告未來重行提出新的申請。

59. 政府也主張本案應與 *Redfearn* 案及 *Vogt* 案予以區隔。在該兩案中，原告遭到開除之後，經歷了求職困難（參見 *Redfearn v. the United Kingdom*, no. 47335/06, 6 November 2012 及 *Vogt v. Germany*, 26 September 1995, Series A no. 323）。相反地，本案中拒絕經由歸化取得拉脫維亞公民身分一事，並未不可逆轉地為原告帶來任何困難，因為他可以再次申請拉脫維亞公民身分，而這也未對原告的政治生涯帶來任何負面後果。政府並主張，原告迄未再次提出歸化申請此一事實，即足以顯示原告並無任何獲取拉脫維亞公民身分之真實意圖。

60. 政府援引前述「突尼西亞與摩洛哥所發國籍命令」與「諾特邦案」之諮詢意見，據以主張：根據國際法，國籍問題屬於國家排他性權能的範圍，也是僅由國家享有內國管轄權之事務。國

際法中對國籍此一主題的規範，依然相當片段零碎—涵蓋如國籍問題之選法法則與國家繼承等領域，而無一與本案之議題相關。政府指出，歐洲國籍公約在政府遞交其第一份書面意見時，僅有十六國批准（參見前述第 39 段，目前已有二十國），可見就國籍普遍性建立更統一之標準的嘗試，仍在進行中。

61. 政府援引史特拉斯堡案例法（Family K. and W. v. the Netherlands, no. 11278/84, Commission decision of 1 July 1985, Decisions and Reports (DR) 43, p. 216; Slepčik v. the Netherlands, no. 30913/96, Commission decision of 2 September 1996, DR 86 A, p. 176; and Jazvinský v. Slovakia (dec.), nos. 33088/96 and 8 others, 7 September 2000），據以重申，獲得特定國家公民身分的權利，並不屬於公約或其議定書所保障的權利。

62. 政府援引其憲法法院案件 no. 2009-94-01 之判決，主張國家就制定公民身分之規則，享有寬廣之評斷餘地（參見前述第 36 段）。政府重申，歸化是國家之政治決定，每個國家都具有其目的在於確認出對該特定國家忠誠之公民的機制；國家不應被課予必須授予公民身分給其認定為未融入、不忠誠和不可信賴之人的義務。

63. 拉脫維亞法律並未保障透過歸化制度獲得拉脫維亞公民身分之權利；其僅規定在符合特定標準後即可提出申請之權利。政府進一步解釋該國的歸化兩階段程序。首先，歸化部收受及審查個別申請案，以決定其是否符合法律所規定之標準此一行政任務，而歸化部之決定，根據公民身分法第 17(3) 條，可受司法審查。其次，行政內閣的任務則是具有裁量性本質，在其納入裁量決定的因素中，包含申請人對拉脫維亞共和國的忠誠在內等政治考量。而行政內閣則是已經認定原告之陳述和行動目標在於破壞

該國之穩定狀態，也認定申請人濫用歸化程序以達成此一目標（參見前述第 17 段）。

64. 此外，原告的發言與行動，和拉脫維亞共和國作為一個民主國家之根本價值，並不相合，而且原告也未滿足公民身分法第 18 條所規定的忠誠前提條件。政府援引前述之「諾特邦案」，主張要求歸化申請人展現其和國家間之真實連結，是很正常的，這包含在取得拉脫維亞共和國公民身分時，對該國具有一定程度之忠誠在內。雖然，政府承認公約第 10 條原則上保護表述自我之權利—即使是以冒犯性、駭人性或令人不安的方式表達，亦然，但是，政府也強調，行使表現自由權利的個人，也應承擔責任與義務，而此等責任與義務的範圍，則依特定情況而定（政府引用前述之 *Handyside*, § 49）。依政府提出的觀點，原告有責任在選擇能達成其目標的手段時，避免使用有可能使用暴力的挑釁性表達，以免因此減損民主社會的根本價值。同樣地，政府也強調，公約第 11 條並未保護具有暴力意圖並導致公共秩序遭破壞者（政府援引 *G v. Germany*, no. 10833/84, Commission decision of 13 October 1987, unreported）。

65. 在目前案件中，原告倡議關於俄語社群與教育改革的想法，不應認定其屬於行使表現或集會自由。藉由拒絕透過歸化程序授予其公民身分，行政內閣的目的並非懲罰原告任何不當行為，而是保護憲法所建立之民主。

66. 最後，在本案受理後所遞交之書面陳述中，政府強調，在內國爭訟程序中，原告從未對其表現或集會自由之干預或限制提出爭執。相反地，他曾明確地拒絕歸化之決定表示不服。有鑑於此，政府的觀點乃是因此認為本案與 *Heinisch v. Germany* 一案 (no. 28274/08, ECHR 2011) 形成對比。

B. 本院判決

1. 普遍原則

67. 本院大法庭在 *Mouvement raëlien suisse v. Switzerland* 一案 ([GC], no. 16354/06, § 48, ECHR 2012) 此一判決中，重申關於表現自由的基本原則（援引 *Stoll v. Switzerland* [GC], no. 69698/01, § 101, ECHR 2007-V，及 *Steel and Morris v. the United Kingdom*, no. 68416/01, § 87, ECHR 2005-II）如下：

「(i) 表現自由是構成民主社會的根本基礎之一，也是民主社會進步以及個人自我實現的基本條件之一。根據公約第 10 條第 2 項之規定，此〔等保障〕不僅適用於被樂於接收（favourably received）者、或被認為不具冒犯性、或無關痛癢（of indifference）者，也適用於冒犯的、駭人的與令人不安的『資訊』或『想法』。此即為多元主義、包容與寬廣心胸之要求，若無法達成此等要求，即無『民主社會』可言。正如第 10 條所述，此一自由也可例外受限制，然而此等例外…必須嚴格加以詮釋，而且任何加諸限制的需求，都必須以具有說服力的方式加以證立…

(ii) 第 10 條第 2 項所稱之『必要的』（necessary）此一形容詞，暗示者為『迫切社會需求』（pressing social need）的存在。締約國在評估此等需求是否時，享有一定之評斷餘地，但這仍然與歐盟的監督息息相關，此一監督同時涵蓋立法與適用該立法之判斷，即使是由獨立法院作成的判斷，亦同。因此，本院獲得授權就某一『限制』是否符合第 10 條所保障之表現自由，作出最終判決。

(iii) 在行使監督性管轄權時，本院的任務並非取代內國有權機關，而是依據公約第 10 條，審查內國有權機關根據其評斷權力所作成之判斷。這並非意謂此等監督僅限於確保被告國是否已經合理地、謹慎地且誠信地使其裁量權而已；本院必須將個案視為一個整體，檢視系爭權利干預，以決定其是否『與所追求之正當

目的合乎比例』（proportionate to the legitimate aim pursued），以及國家有權機關引證以證立此一干預的理由，是否『相關且充分』（relevant and sufficient）…為此，本院必須達到國家有權機關適用的標準，與公約第 10 條中所體現的原則相符的確信程度；而且，更重要地，國家有權機關所仰賴的、對相關事實的評估，是可接受的（acceptable）…」

68. 本院也強調畏懼裁罰對表現自由的行使所造成的「寒蟬效應」。此一對社會整體將造成不利影響的效應，同樣也是與加諸個人之裁罰的比例性及其正當性基礎相關的因（援用 *Kudeshkina v. Russia*, no. 29492/05, § 99, 26 February 2009）。

69. 公約第 11 條中所規定之集會自由原則例外，如同第 10 條一樣，應予以嚴格解釋，也僅有具說服力且迫切的理由，才足以證立對此等自由的限制。任何干預都必須和「迫切社會需求」相呼應；因此，此一「必要的」概念，並無如同「實用的」（useful）或「可欲的」（desirable）這類詞彙所具備的彈性可言（參見 *Gorzelik and Others v. Poland* [GC], no. 44158/98, § 95, ECHR 2004-I）。

70. 本院近來曾重申，多元主義、包容與寬廣心胸都是「民主社會」之標幟。雖然，個人利益在某些情況下必須向集體利益讓步，但是民主並不僅僅代表多數族群的觀點必然永遠會勝出：為了確保對少數群體中個人的公平待遇，而且避免主宰地位之任何濫用，必須達成一定平衡。多元主義與民主也應該本於互相對話、以及必然帶來個人或團體間個人之各種讓步的妥協精神，而此皆以維護與促進民主社會之理想與價值為其正當性基礎（援用 *S.A.S. v. France* [GC], no. 43835/11, § 128, ECHR 2014）。

71. 本院也曾認定，「意在對抗公約根本價值之評論」，根據第

17 條之規定，應排除在第 10 條的保障範圍之外（參見 *Lehideux and Isorni v. France*, 23 September 1998, § 53, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-VII, 及 *Garaudy v. France* (dec.), no. 65831/01, ECHR 2003-IX）。當結社組織透過其活動危及國家體制時，公約第 10 條及第 11 條所保障之自由，並未剝奪國家有權機關保護此等國家體制的權利。就此而言，本院指出，過去已經判定，防衛民主社會此一需求，與個人權利間之妥協，是公約體系中固有之要求，而此一妥協的前提，則是任何公權力干預必須依據第 11 條第 2 項為之。僅在此等審查已經完成時，本院才有立場決定，根據系爭案件中所有情事，是否適用公約第 17 條之規定（參見 *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC], nos. 41340/98 and 3 others, § 96, ECHR 2003-II）。

72. 本院認為，無人應該被授權去引用公約條文的規定，弱化或摧毀民主社會之理想與價值。所以，為了確保民主體制的安定性與有效性，國家可能必須採取特定措施以保護自己。每當一個國家試圖仰賴「民主自我保護的能力」原則，以正當化對個人權利的干預時，其必須謹慎衡量系爭措施之範圍與後果，以確保前述平衡之達成。（參照 *Ždanoka v. Latvia* [GC], no. 58278/00, §§ 99-100, ECHR 2006-IV）。

73. 最後，本院重申，與世界人權宣言第 15 條中所稱之「取得國籍的權利」（right to nationality）類似的權利，或者獲取或保持一特定國籍的權利，都未受公約或其議定書保障。雖然如此，但是，本院尚未排除的是，對國籍之授予恣意拒絕，在某些情形下，因為此一拒絕會對個人私人生活造成影響，而有引發公約第 8 條爭議之可能性（參見前引之 *Karashev v. Latvia* (dec.) [GC], no. 48321/99, § 77, ECHR 2002-II）。同樣地，本院曾經判定，公約或其議定書均並未保障任何放棄公民身分之權

利；但公約或其議定書並未排除的是，對申請放棄公民身分之恣意拒絕，可能在某些極度例外之情形下，導致此一拒絕對個人私生活造成影響時，而引發公約第 8 條之爭議（參見 *Riener v. Bulgaria*, no. 46343/99, §§ 153-54, 23 May 2006）。

74. 因此，本院已經考量了在一定情形下，當一會員國在創設生來血統國籍（citizenship by descent）之權利、並已為此一目的規定相關程序，而超越其依第 8 條所應盡之義務時，該國必須因此確保該權利得以在公約第 14 條之意義下，獲得不受歧視之保障（參見前引 *Genovese*, § 34）。

2. 上述原則於本案之適用

75. 本院知悉，原告主張行政內閣對其申請歸化取得拉脫維亞公民身分所採行之負面決定，乃因其觀點而懲罰他，並對其自由權之行使形成寒蟬效應，此一事實已使其表現自由與集會自由遭到干預。政府被告則區分拒絕授予依歸化之公民身分與表現自由權利兩者，而且主張後者可由原告自由行使，無論其有無拉脫維亞公民身分，皆然。

76. 由於本院決定將政府對本院事務管轄權之抗議併入實體審理之中（參見前述第 4 段），本院現在必須決定之首要問題，即第 10 條與第 11 條是否適用於本案之情形。

77. 原告主張，拒絕授予其依歸化取得拉脫維亞公民身分，是對其所為之懲罰性措施，意在回應其在各種示威活動中對教育改革所表達的反對觀點。然而，本院認為，原告當時可以自由表達其觀點，而且其觀點業於當時之大眾媒體上受到廣泛報導（參見前述第 8、15、17 及第 56 段）。此外，他在歸化申請遭拒後，仍繼續毫無阻礙地表達其對教育改革的觀點（參見前述第 8 段及第

15 段)。更有甚者，原告保持政治活躍狀態且繼續就其他公益事務表達其觀點（參見前述第 56 段）。本院認為，特定公民地位之可得或欠缺，顯然並未妨礙原告從事公民活動。原告主張，就其歸化申請之決定，已經影響到其發言勇氣，因此妨礙其對公益事務論辯之參與，但政府則提出大量證據反駁此一說法（參見前述第 8、15、17 及 56 段），而原告則並未再就此一主張進一步說明或遞交證據，以便實質強化其主張。就本院所得之資訊中，亦無其他證據足以顯示，該國政府關於公民身分之政策，可能已經對原告、或其他表達類似觀點者，造成寒蟬效應。

78. 原告提到一項因為拒絕歸化而導致之有形後果：他不能在地方選舉、國會選舉或歐洲議會選舉中投票或參選。然而，本院認為，原告在本案中的主張，與第 1 議定書第 3 條（Article 3 of Protocol No. 1）所規定之權利無關（相對於前引之 *Ždanoka*, § 73）。而且，原告也未主張因無法維繫其目前之公民地位而導致違反公約第 8 條之結果（對照 *Kurić and Others v. Slovenia* [GC], no. 26828/06, § 314, ECHR 2012）。更重要的是，本院就本案之受理，已經決定了其審理之範圍，而該範圍並未包含任何就公約第 10 條、第 11 條與第 13 條以外的主張在內（參見前述第 3-4 段）。

79. 此外，原告自承從未因表達自己的意見或參與示威活動而受到刑事裁罰。事實顯示，原告曾因參與一場抗議活動而收到一次警告；然而，他並未就此一方向敘明任何進一步之細節，例如日期、地點或脈絡。

80. 本院現在將衡量，歸化決定就原告之表現自由與集會自由是否具有懲罰性角色此一問題。根據國際法，歸化決定或任何其他授予國籍之形式，是主要落在國家內國管轄範圍內的事務；這些決定，一般都是根據意在建立國家與請求國籍之個人兩者間連

結的各種標準而作成（參照前述第 37-38 段）。當歐洲國籍公約尚未被歐洲理事會會員國廣泛批准時（參照前述第 39 段），如其解釋性報告所述，其定義仰賴對國籍連繫之傳統理解，亦即如由國際法院（ICJ）於「諾特邦案」中所表達之立場一般（參見前述第 40-41 段）。基於歸化程序之目的所選擇的標準，原則上不受到國際法特定規範之約束，各國得以自由就個人之歸化申請作出決定（參見前述第 38 段）。然而，在某些情況下，國家的裁量權可能受到不干涉原則（the principle of non-intervention）的限制。根據此一原則，一國被禁止而不得干涉另一國之內部或外交事務（參見 *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, ICJ Reports 1986, paragraphs 202-05）。然而，即使如此，此一限制與本案之情形並無任何相關性。

81. 就這方面的主張而言，原告提出兩個論點：關於授予國籍相關的事務，國家之裁量權並非完全不受審查。首先，原告援引世界人權宣言及美洲人權法院之案例法，然而，如同本院前述已表明者，公約之下並無類似世界人權宣言第 15 條所謂之「取得國籍之權利」（參見上述第 73 段）。而且，既然作為區域性文件之美洲人權公約（American Convention on Human Rights），明文將取得國籍之權利規定在其第 20 條（參見前述第 43-45 段），原告對美洲人權法院案例法之援引，也同樣具有誤導性。

82. 原告第二個論點是，國家的裁量權，因其具有減少無國籍狀態的義務，而必須受到限制。本院認為，原告所屬之拉脫維亞居民類型，在內國法下具有特殊之公民地位—「非公民永久性居民」（“permanently resident non-citizens” (*nepilsoņi*））—意指，在前蘇維埃社會主義共和國聯盟瓦解之後，失去其蘇維埃公民身分之前蘇維埃聯盟公民，但是，即使具有此等權利，嗣後還未獲得其他國

籍者（就拉脫維亞居民種類之更多細節，參見 *Slivenko v. Latvia* [GC], no. 48321/99, §§ 50-53, ECHR 2003-X 及 *Sisojeva and Others v. Latvia* (striking out) [GC], no. 60654/00, §§ 46-47, ECHR 2007-I）。而原告則未證明，一國內國法之特定地位可以取得與否，如何會影響其對表現自由及集會自由的權利行使。

83. 現在轉向公約體系加以檢視，本院重申，在某些情況下，的確曾經判定就國籍領域之恣意性或歧視性決定，可能引發普遍之人權法爭議或公約下的特定爭議（參見前已引註之 *Karashev; Riener*, § 153 及 *Genovese*, § 34）。然而，如前所述，無論是公約或普遍而言之國際法，均無規定獲取特定國籍之權利。原告也已經接受此一說法。本院認為，拉脫維亞公民身分法並未規定原告有毫無條件地主張取得拉脫維亞公民身分的權利（參見前述第 20、29 及 63 段），亦未規定行政內閣之否決可以被認作對此等公民身分之恣意拒絕（相對於前引之 *Genovese*, § 34）。

84. 關於原告有無可資爭議之權利以獲得一國之公民身分，原則上必須以參照該國國內法的方式來解決（參見 *Kolosovskiy v. Latvia* (dec.), no. 50183/99, 29 January 2004）。同樣地，個人是否遭到以可能引發公約爭議的方式、恣意地拒絕授予一國公民身分的待遇，也應參照內國法之條件加以決定（參照 *see Fehér and Dolník v. Slovakia* (dec.), nos. 14927/12 and 30415/12, § 41, 21 May 2013）。為了授予歸化公民身分此一目的而依內國法選擇之標準，與國家與系爭個人間的聯繫本質如何有關，而此一本質即為各社會認為必要加以確保者。在很多國家裡，公民身分之取得伴隨著個人對國家宣誓效忠的誓言。儘管是在稍微不同的選舉權脈絡下，但本院曾經討論過忠誠此一議題，也曾區分對國家之忠誠與對政府之忠誠兩者（參見前引之 *Tănase*, § 166）。

85. 本院認為，本案基於歸化決定之目的而為之忠誠度評估，並未指向對執政政府之忠誠，而是對國家以及其憲法之忠誠。本院認為，一個民主國家有權要求希望取得其公民身分之個人對該國忠誠，而且尤其對於其立國所依據之憲法原則表達忠誠。原告並未對此表示不同意見。本院同意原告所述，在行使其表現自由與集會自由時，只要批評係依法而為，其有不同意政府政策的自由；對於應受容許之批評予以限制，如果批評對象和政府有關時，應該比批評對象是私人或甚至政治人物時為寬鬆，此亦屬正確。然而，這與依內國法決定、而為了歸化與相應程序所定之標準此一爭議，截然不同。對國家及其憲法之忠誠之要求，不能被認為可能干預表現自由與集會自由之懲罰性措施。相反地，這是任何試圖依歸化取得拉脫維亞公民身分者必須滿足之標準。

86. 本院無法看出原告是以何種方法遭到阻止，以至於不能就其有興趣之議題，表達其對政府政策的反對。本院也未能發現任何能顯示他遭阻止參加任何會議或運動之事實。

87. 因此，公約第 10 條與第 11 條在本案之情況中並不適用，本院認定政府方之抗議有效。

II. 訴稱違反公約第 13 條之部分

88. 原告也依公約第 13 條起訴，表示由於最高法院上議院已判定行政內閣的決定是一項政治決定，他在此一規定下受侵害之權利，並無有效之內國救濟途徑。他認為由公訴檢察官申請之上級審查並非有效救濟管道，因為，就本案而言，並不能再就後者之決定提出上訴。

89. 公約第 13 條規定如下：

「每個人在其公約所規定之權利與自由遭受侵害時，均應於

內國有權機關前享有有效之救濟途徑，即使此等侵害係於執行公務時所為，亦同。」

90. 報告政府不同意上述主張。

91. 如同本院過去已於多案中判定，公約第 13 條保障的是，在國家層級，可以使用任何內國法律秩序下可以確保之形式，以實現公約權利與自由之內涵的救濟途徑。第 13 條之效果，因此是在於要求提供內國救濟途徑，以處理公約規定之實質上「可資爭訟之申訴」，並且提供適當救濟。雖然，以何種方式滿足其在本公約此一條文下之義務，締約國應享有一定裁量權（參見如 *Bazjaks v. Latvia*, no. 71572/01, § 127, 19 October 2010，以及其進一步之參考資料）。

92. 既然已經認定公約第 10 條與第 11 條在本案並無適用，則無公約下「可資爭訟之申訴」可言，所以本院就第 13 條之主張，也達成相同結論（參見 *Boyle and Rice v. the United Kingdom*, 27 April 1988, § 52, Series A no. 131）。

綜上所述，本院一致判決：

1. 認定公約第 10 條及第 11 條不適用於本案；
2. 認定公約第 13 條於本案中亦無適用。

【附錄：判決簡表】

Originating Body	Court (Fourth Section)
Document Type	Judgment (Merits)
Title	CASE OF PETROPAVLOVSKIS v. LATVIA
Published in	Reports of Judgments and Decisions 2015

App. No(s).	44230/06
Importance Level	Key cases
Represented by	DIMITROVS A.
Respondent State(s)	Latvia
Judgment Date	13/01/2015
Applicability	Art. 10 inapplicable Art. 13 inapplicable Art. 11 inapplicable
Conclusion(s)	Preliminary objection allowed (Article 35-3 - Ratione materiae)
Article(s)	10; 10-1; 11; 11-1; 13; 35; 35-3
Separate Opinion(s)	No
Domestic Law	Latvian Citizenship Law
Strasbourg Case-Law	Bayatyan v. Armenia [GC], no. 23459/03, § 126, ECHR 2011 Bazjaks v. Latvia, no. 71572/01, § 127, 19 October 2010 Boyle and Rice v. the United Kingdom, 27 April 1988, § 52, Series A no. 131 Fehér and Dolník v. Slovakia (dec.), nos. 14927/12 and 30415/12, § 41, 21 May 2013 Garaudy v. France (dec.), no. 65831/01, ECHR 2003-IX Genovese v. Malta, no. 53124/09, 11 October 2011 Gorzelik and Others v. Poland [GC], no. 44158/98, § 95, ECHR 2004 I Karassev v. Finland (dec.), no. 31414/96, ECHR 1999 II

	Kolosovskiy v. Latvia (dec.), no. 50183/99, 29 January 2004 Kudeshkina v. Russia, no. 29492/05, § 99, 26 February 2009 Kurić and Others v. Slovenia [GC], no. 26828/06, § 314, ECHR 2012 (extracts) Lehideux and Isorni v. France, 23 September 1998, § 53, Reports 1998-VII Mouvement raëlien suisse v. Switzerland, no. 16354/06, § 48, ECHR 2012 (extracts) Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey [GC], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, § 96, ECHR 2003 II Riener v. Bulgaria, no. 46343/99, §§ 153-154, 23 May 2006 S.A.S. v. France [GC], no. 43835/11, § 128, ECHR 2014 (extracts) Sisojeva and Others v. Latvia (striking out) [GC], no. 60654/00, §§ 46-47, ECHR 2007 I Slivenko and Others v. Latvia (dec.) [GC], no. 48321/99, ECHR 2002-II Steel and Morris v. the United Kingdom, no. 68416/01, § 87, ECHR 2005-II Stoll v. Switzerland [GC], no. 69698/01, § 101, ECHR 2007 V Tănase v. Moldova [GC], no. 7/08, §§ 166, ECHR 2010
--	--

	Ždanoka v. Latvia [GC], no. 58278/00, ECHR 2006 IV
International Law	Article 15 of the Universal Declaration of Human Rights European Convention on Nationality (Council of Europe Treaty Series no. 166) and its Explanatory Report Article 20 of the American Convention on Human Rights
Keywords	(Art. 10) Freedom of expression-{general} 表現自由 - {一般} (Art. 10-1) Freedom of expression 表現自由 (Art. 11) Freedom of assembly and association 集會結社自由 (Art. 11-1) Freedom of peaceful assembly 和平集會自由 (Art. 13) Right to an effective remedy 獲得有效救濟之權利 (Art. 13) Arguable claim 可資爭訟之申訴 (Art. 35) Admissibility criteria 案件受理標準 (Art. 35-3-a) Ratione materiae 屬事管轄權
ECLI	ECLI:CE:ECHR:2015:0113JUD004423006