

Cristian-Vasile Terheş v. Romania

（疫情封城與剝奪自由案）

歐洲人權法院第四庭於 2021/04/13 之裁判*

案號：49933/20

施育傑** 節譯

判 決 要 旨

1. 公約第 5 條意義所指被「剝奪自由」，出發點必須視其具體情況，並且必須考量整體標準，例如系爭措施的類型、持續時間、效果和執行方式，其效果必須「累積和綜合」考量。此外，採取該措施的背景也是一個重要因素，因為在現代社會中經常發生的情形是，為了公共利益，公眾可能被要求忍受對遷徙自由或人身自由的限制。

2. 在羅馬尼亞法，緊急狀態是一種特殊的法制，在此得以偏離既定之憲法秩序，而採取一系列例外措施。據此，當即將發生或持續存在威脅情形時，可以宣布緊急狀態，於特定期間內，使國家能夠採取具有限制行使某些基本自由效果之措施。

3. 系爭措施是為了隔離和封鎖全體群眾，以應對國家主管機關判定為嚴重和緊急的公共衛生情形。羅馬尼亞總統在諮詢主管機關後，決定宣布進入緊急狀態，以應對國際流行病學形勢發展所導致不可預見之特殊情況，亦即 SARS-CoV-2 正在全

* 裁判來源：官方英文版

** 國立政治大學法學博士，臺灣高等法院法官

球蔓延，世界衛生組織已將其定性為大流行。該緊急狀態令還指出，如果當局不迅速採取特殊措施來遏制病毒在人群之間的傳播，其不作為將首要對生命權、其次對健康權造成非常嚴重的後果。因此，為了減輕大流行對經濟和社會的影響，並保護生命權，羅馬尼亞分階段採取了包括封城在內的緊急措施。

4. 由於內國採取該措施，原告必須留在家裡，除非在法律明確規定的某些情況下方得離家外出，而且在這些情況下他必須攜帶證明其外出理由之文件。據此，原告可以出於各種原因自由離家，並在有必要時於任何時間前往不同目的地。主管機關沒有對他單獨監控。原告沒有主張自己被迫生活在狹小的區域內，也沒有無法與社會接觸之情形。因此，基於系爭受申訴措施之嚴重程度，無法將其視為等同於軟禁。原告之遷徙自由受到限制的程度，並未嚴重到足以認定內國實施之全面封城已構成剝奪自由。因此，本院認為，原告並未受到公約第 5 條第 1 項意義之剝奪自由。

涉及公約權利

人身自由及安全（人權公約第 5 條）、剝奪人身自由（公約第 5 條第 1 項）

事實

1. 原告 Cristian-Vasile Terheş 先生是羅馬尼亞國民，於 1978 年出生，居住在札勒烏（Zalău）。其於本院之申訴由布加勒斯特（Bucharest）之執業律師 C.L. Popescu 先生代理。

A. 本案情形

2. 原告所提出本案之事實，可概述如後。

3. 原告於 2019 年自羅馬尼亞社會民主黨之名單中當選為歐洲議會議員，原告當時亦身在羅馬尼亞。

1. 本案背景

4. 2020 年 3 月 11 日，世界衛生組織宣布，全球正面臨著嚴重急性呼吸道症候群冠狀病毒 2 型(SARS-CoV-2)引起的疫情，這種病毒會導致一種名為 COVID-19 的傳染性呼吸道疾病。

5. 因此，羅馬尼亞總統於 2020 年 3 月 16 日發布了緊急狀態令(State of Emergency Decree)（第 195/2020 號命令，Decree no. 195/2020）（參見後述第 23 段）。第 195/2020 號命令宣布羅馬尼亞立即進入為期 30 天之緊急狀態。其第 2 條規定限制行使某些基本權利，包括遷徙自由(freedom of movement)。至於個人之人身自由及安全權利(The right to liberty and security of person)則不在限制之列。

6. 2020 年 3 月 21 日，內政部長依據戒嚴及（法制）緊急命令(the State of Siege and State of Emergency (Legal Regime) Emergency Ordinance¹)（第 1/1999 號政府緊急命令，Government

¹ 譯按：依據羅馬尼亞憲法第 61 條規定，國會是羅馬尼亞民人民最高代表機構及唯一立法機關，由參、眾議院組成。不過，依據憲法第 115 條之立法授權(legislative delegation)，該條第 1 項至第 3 項規定，國會可以透過特別法，授權政府部門在組織法以外的領域頒布命令(issue ordinances)，並應依照立法程序提交國會批准，如未遵守期限則命令失效。同條第 4 項至第 8 項規定，政府部門僅得於特殊情形下發布「緊急命令」(“emergency ordinances”)，並應說明原因，且必須遵守憲法所定之緊急程序規定、交

Emergency Ordinance no. 1/1999—參見後述第 20 段)及第 195/2020 號命令之相關規定,發布第 2/2020 號戒嚴令(Military Ordinance no. 2/2020),其中第 4 點和第 5 點,勸導民眾在上午 6 時至晚上 10 時之間在家中不宜外出,並禁止民眾於晚上 10 時至上午 6 時之間離家外出。

7. 2020 年 3 月 24 日,內政部長再次依據第 195/2020 號命令發布了第 3/2020 號戒嚴令(參見後述第 29 段),並立即生效,該戒嚴令規定除非在特定情形外,禁止任何人離家外出。任何離開家中的人都必須提供相關證明文件,向主管機關證明其有正當理由為之。執行這些措施的主管機關是警察和憲兵。違反者可處罰款。

8. 2020 年 4 月 14 日,羅馬尼亞總統在對國內公共衛生狀況進行評估後,發布第 240/2020 號命令(Decree no. 240/2020),將緊急狀態延長 30 天至 2020 年 5 月 14 日,並規定依據第 195/2020 號命令發布之措施(參見後述第 26-27 段)仍然有效。

9. 緊急狀態於 2020 年 5 月 14 日午夜解除。

國會兩議院辯論及羅馬尼亞官方公報發布,最後由國會兩議院在法律案作出贊成或反對結論。條文參照:<https://www.presidency.ro/en/the-constitution-of-romania> (最後造訪日:2024/07/25)。另外,倘若緊急命令獲得批准,其性質即與法律相同。以上並可參照:Mihai Mares, *On the Saga Surrounding the Romanian Government Emergency Ordinance No.13/2017*, 8 NEW J. EUR. CRIM. L. 139, 140-141 (2017).

因此,譯者考量羅馬尼亞內國法制的 Emergency Ordinance,與我國憲法授權之緊急命令性質較為接近,為避免全部直譯為政府緊急「條例」,而導致讀者誤會為立法部門先期通過之一般法規範,從而就 Ordinance 一詞,依其脈絡意譯為命令。

2. 原告處境及其對內國政府所採取措施之法律爭執

10. 原告認為，主管機關在 2020 年 3 月 24 日至 2020 年 5 月 14 日（含）期間所實施之措施（參見前述第 7 段）適用於原告；然而在該期間，他沒有感染 SARS-CoV-2，沒有出現任何疾病症狀，沒有與任何感染病毒的人接觸過，也沒有前往曾經由羅馬尼亞採取健康保護措施的任何國家。

(a) 依據公約第 5 條第 4 項之主張

11. 2020 年 5 月 7 日，原告依據公約第 5 條第 4 項向布加勒斯特法院(Bucharest County Court)提起訴訟。他主張自己被「行政拘留」(“administrative detention”)，請求法院命令立即釋放，並裁定原告有權以任何理由離開家中，且無需提供證明文件，亦無庸承擔受罰風險。他要求該案應緊急審理，並立即執行裁判。

12. 第一次審理定於 2020 年 6 月 12 日舉行。

13. 6 月 10 日，原告向法院聲請裁定，主張封城既然已經解除，其訴訟即無實益（參見前述第 9 段）。

14. 依據原告於 2020 年 11 月 11 日提供的最新消息，截至該日，該案仍在內國法院待審。

(b) 要求對法制為司法審查之主張

15. 於 2020 年 5 月 8 日、25 日，原告要求重新審查第 195/2020 號命令及第 240/2020 號命令、追認這些命令的國會指令（參見後述第 25-28 段）及第 3/2020 號戒嚴令（參見後述第 29 段）。原告主張，這些法制侵犯了他的人身自由和安全權利，並要求發布之相關主管機關應予撤銷該等命令。由於行政法院法第 5 條第 1 段（第 554/2004 號法律－參見後述第 19 段）排除對系爭命令之行政

訴訟審查，從而原告前述重新審查之主張均被駁回。

16. 2020 年 10 月 5 日，原告向克盧日－納波卡上訴法院民事與行政訴訟庭 (the Civil and Administrative Division of the Cluj-Napoca Court of Appeal) 主張，要求下令撤銷前述第 15 段提到的部分法令。他爭執稱，禁止離家相當於未經司法程序之行政剝奪自由，違反公約第 5 條之規定。

17. 依據原告於 2020 年 11 月 11 日提供的最新資料，截至該日，系爭訴訟仍在內國法院待審。

3. 羅馬尼亞依據公約第 15 條為克減(*derogation*)目的發出之通知

18. 2020 年 3 月 17 日，羅馬尼亞駐歐洲理事會 (Council of Europe) 代表處通知歐洲理事會秘書長，羅馬尼亞欲依據公約第 15 條作出克減。第 195/2020 號命令副本並經提交。隨後，羅馬尼亞當局通過外交照會通知 (*note verbale*) 定期向秘書長通報其所採取的各項措施，直至 2020 年 5 月 14 日午夜解除緊急狀態為止（參見前述第 9 段）。

B. 相關內國法與實務

1. 行政法院法（第 554/2004 號法律）

19. 行政法院法（第 554/2004 號法律）第 5 條第 1 段規定，關於公共機關與國會間之任何行政行為或任何軍事命令文件，均不得於行政訴訟程序中據為爭訟。

2. 戒嚴及（法制）緊急命令（第 1/1999 號政府緊急命令）

20. 戒嚴及（法制）緊急命令（第 1/1999 號政府緊急命令）第 3 條，將緊急狀態定義為一種特殊的法制，即在國家安全或憲

政民主運作受到實際或迫在眉睫的嚴重威脅時，在全國或特定行政區域實施特殊之政治、經濟或公共秩序措施。其僅限於所導致之必要範圍，並符合羅馬尼亞依據國際法所承擔之義務，方得以發布或維持緊急狀態（第 1/1999 號政府緊急命令第 3 之 1 條²）。在緊急狀態下，基本權利和自由的行使可能會受到限制，但即使在緊急狀態期間，也禁止對生命權限制，並禁止酷刑、虐待(ill treatment)、對國內法或國際法中未規定之罪行進行定罪及處罰，以及禁止限制司法救濟（第 1/1999 號政府緊急命令第 3 之 2 條³和第 4 條）。

21.-22. (略)

3. 緊急狀態令（第 195/2020 號命令）

23. 依據羅馬尼亞憲法及第 1/1999 號政府緊急命令第 3 條所頒布的緊急狀態令（第 195/2020 號命令），於 2020 年 3 月 16 日在官方公報上公告。該命令與本案相關內容如下：

「經考量國際流行病學情勢的發展，即 SARS-CoV-2 病毒已蔓延至 150 多個國家，約有 16 萬人感染，超過 5,800 人死亡，且國際衛生組織於 2020 年 3 月 11 日之聲明將此次疫情描述為『大流行』；

除了考量受病毒傳播嚴重影響之諸多國家經驗外，亦考量透過對限制病毒傳播得以產生積極影響之措施——亦

² 譯註：人權法院裁判原文為”section 3 § 1”，經譯者查詢羅馬尼亞原文為”Articolul 3^1”，與原第 3 條內容不同，因此譯為第 3 之 1 條。參考：<https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/16739>（最後造訪日：2024/07/25）。

³ 譯註：人權法院裁判原文為”sections 3 bis”，經譯者查詢羅馬尼亞原文為”Articolul 3^2”，因此譯為第 3 之 2 條（同前註網址及最後造訪日）。

即公共衛生舉措，限制或暫停非必要的經濟及社會活動，特別是限制某些基本權利和自由之行使——倘非如此，其他作為將難以產生預期效果；

在歐洲各國——主要是羅馬尼亞鄰國以及大量羅馬尼亞公民聚居之國家——所採取之措施範圍，其中 12 個國家已宣布存在特殊情況，並採取特別措施以防止病毒在社區傳播；

衡酌羅馬尼亞流行病學情勢之發展以及近期對公共衛生風險之評估，這兩方面都顯示 SARS-CoV-2 感染將大幅增加；

考量到倘若未能即時採取特殊性質之緊急社會和經濟措施，以遏止 SARS-CoV-2 之群聚感染，將嚴重損害生命權與健康權之行使；

於此應強調有宣布緊急狀態之必要，以減輕國內和國際層面為對抗 SARS-CoV-2 病毒傳播所採取之措施而產生不利經濟之影響；

考量前述因素顯示，存在不可預見之特殊情況，影響普遍公眾利益，並構成非常狀態，而需要採取特殊措施；

考量對權利行使之限制不得損害該等權利之本質，並須適於民主社會所必要之合法目的，且與所考量之目的合於比例；

...

羅馬尼亞總統宣布

第 1 條

羅馬尼亞全境實行為期 30 日之緊急狀態。

第 2 條

為防止 COVID-19 疫情傳播並控制疫情發展後果，於緊急狀態期間，應依第 4 條第(4)項規定之標準，以合於比例之方式限制下列權利行使：

- (a) 遷徙自由；
 - (b) 個人、家庭和私人生活之權利；
 - (c) 家宅之不可侵犯性；
 - (d) 受教育權；
 - (e) 集會自由權；
 - (f) 私有財產權；
 - (g) 罷工權；
 - (h) 經濟自由。
- ...

第 4 條

(1)為實現第 2 條所述目的，應分階段採取緊急措施(…)。

(2)附表 2 第 1-7 項所列分階段緊急措施，經內政部長或其合法代表為之，經總理同意後，以戒嚴令實施。

...

(4) (分階段實施緊急措施之標準，略)」

24. (緊急狀態期間，法院仍應處理極度急迫事務，略)

25. 國會以 2020 年 3 月 19 日第 3 號指令，追認(approved)第 195/2020 號命令。

4. (延長) 緊急狀態令 (第 240/2020 號命令)

26. (延長) 緊急狀態令 (第 240/2020 號命令)，於 2020 年 4 月 14 日刊登在官方公報上，將緊急狀態延長 30 日至 2020 年 5 月 14 日。該命令之序言部分如下：

「儘管各國政府實施了前所未有之限制措施，然而全球仍面對 SARS-CoV-2 感染及死亡激增之情形，且大流行病並無減緩或病例數量趨於穩定之明顯跡象；

考量羅馬尼亞自第 195/2020 號命令發布緊急狀態以來，SARS-CoV-2 之確診病例和死亡人數仍不斷增加；

...

鑑於導致發布緊急狀態之特殊情況仍然存在，為一般公眾利益而有延長緊急狀態之需求，並繼續執行已經實施之措施及採取新措施，使公共主管機關得以有效作為並具備適當之資源以應對危機…」

27. 第 240/2020 號命令規定之基本權利限制，與第 195/2020 號命令相類似 (參見前述第 23 段)。第 7 條規定，依據第 195/2020 號命令實施之措施仍屬有效。

28. 國會以 2020 年 4 月 16 日第 4/2020 號指令，追認第 240/2020 號命令。

5. 第 3/2020 號戒嚴令

29. COVID-19（預防措施）戒嚴令（第 3/2020 號戒嚴令），係依據第 1/1999 號政府緊急命令相關規定及第 195/2020 號政府緊急狀態令第 4 條第 2 項及第 4 項所定，並於 2020 年 3 月 24 日在官方公報發布。其與本案相關部分規定如下：

第 1 點

「除下列情形外，任何人不得離家外出或在家之外：

- (a) 出於工作之目的，包括在家及工作場所、數個工作場所間之通勤；
- (b) 購買必需品（供人或寵物或其他家畜使用），或購買工作所需物品；
- (c) 尋求無法延後或不能遠程執行之醫療措施；
- (d) 出於不得已之原因，例如照顧或陪伴兒童、協助病患、殘疾或年長者，或家庭成員去世；
- (e) 在住所附近為短暫之個人體育鍛鍊（不包括任何團隊運動）或照顧寵物之需求；
- (f) 前往捐血中心捐血；
- (g) 出於提供人道或志願服務之目的；
- (h) 出於從事農業活動之目的；
- (i) 其為農民者，出於銷售農產食品之目的。」

第 4 點

「(1)當被要求出示離家外出或在家之外之正當理由時：

...

(b) 個體經營者...應提供填寫完整之自我聲明。

(2) 當被要求出示離家外出或在家之外之正當理由時，非屬於第(1)項者應提供填寫完整之自我聲明。

...」

第 14 點

「(1) 負責實施和執行本戒嚴令規定之主管機關：

(a) 第 1 點至第 4 點所規定之措施，由羅馬尼亞警察、羅馬尼亞憲兵及地方警察為之；

...

(2) 違反第 1 點至第 5 點所規定之措施者...應依修正及補充之第 1/1999 號政府緊急命令第 27 點承擔懲戒、民事、行政或刑事責任。」

C. 世界衛生組織秘書長於 2020 年 3 月 11 日之開場致詞

30. 世界衛生組織秘書長於 2020 年 3 月 11 日的 COVID-19 媒體簡報會上，發表了以下聲明：

「在過去兩週，中國境外的 COVID-19 病例數量增加了 13 倍，受影響的國家數量增加了三倍。

目前在 114 個國家已經有超過 11 萬 8,000 起病例，4,291 人喪生。

還有數以千計的人正在醫院裡為自己的生命奮戰。

在接下來的幾天及幾週內，我們預計病例數、死亡人數及受影響國家的數量將進一步攀升。

世衛組織一直在日以繼夜地評估疫情，我們對傳播和嚴重之驚人程度以及無所作為之駭人情狀均深感憂慮。

因此，我們評估，認為 COVID-19 可以被定性為大流行。

...

自從我們收到首件病例通知以來，世衛組織一直處於全面應對模式。

我們每天都呼籲各國採取緊急及積極的行動。

我們已經響亮而清晰地敲響了警鐘。

...

我們說得再響亮、再清楚、再頻繁都不為過：所有國家仍然可以改變這場大流行的進程。

如果各國能夠發掘、檢測、治療、隔離、追蹤並動員本國人民參與應對工作，那麼那些存有少數病例的國家就可以防止這些病例進一步群聚，並防止這些群聚成為社區傳播。

...

所有國家都必須在保護健康、盡量減少對經濟和社會破壞以及尊重人權之間取得適當的平衡。

世衛組織的職責是公共衛生。但我們正在與各個部門的許多夥伴合作，以減輕這場大流行的社會和經濟後果。

這不僅是一場公共衛生危機，更是一場觸及各個部門的危機——因此每個部門和每個人都必須參與這場作戰。

本人自始即一直呼籲，各國必須以全體政府、全體社會為途徑，採取以預防感染、拯救生命及盡量減少影響為中心的綜合策略。

…」

主張

31. 原告主張，其所應遵守由羅馬尼亞自 2020 年 3 月 24 日至 5 月 14 日間實施的封城措施，已達到剝奪自由之程度，違反了公約第 5 條第 1 項第(e)款規定。

判決理由

32. 原告主張，其所受之為期 52 日之封城，是一種對於非特定人、非經司法程序、以防止傳染病傳播為目的之行政剝奪自由。為此，其指出，除具備特殊事由外，否則他被禁止離開家中，並由警方負責執行禁令，倘若他違反禁令，警方有權對他處罰。

原告所依據之公約第 5 條第 1 項第 e 款，其相關部分如下：

「第 1 項 人人享有人身自由與安全的權利。任何人不能被剝奪其自由，但在下列情形按照法律規定之程序者除外：

...

第(e)款 為防止傳染病蔓延之合法拘束以及對精神失常者、酗酒者或吸毒者或遊民加之合法拘束；

…」

33. 原告進一步認為，其所申訴之系爭措施欠缺明確和可預見的法律依據，且於民主社會中不具必要性。

34. 他在申訴中明確指出，其僅依據公約第 5 條第 1 項第 e 款提出爭訟。其就違反公約第 5 條第 4 項部分，打算等待內國程序的結果，因而於現階段無意向本院申訴該事項。然而他主張，於系爭期間內，就本案適用之法制規定，任何與緊急狀態有關而具有法律效力之行為，均無法經由法院審查或中止，從而其無法就侵犯人身自由和安全權利之行為獲得有效救濟。據此，他認為，公約第 35 條第 1 項規定的 6 個月期限⁴，應自 2020 年 5 月 14 日午夜，即系爭措施終止之時起算（參見前述第 9 段）。

35. 就公約體系用意而言，本院旨在為內國制度保障人權之補充地位而存在（參見例如，*A. and Others v. the United Kingdom* [GC], no. 3455/05, § 154, ECHR 2009），本院重申有義務於程序之各個階段審查是否具備管轄權（參見 *Tănase v. Moldova* [GC], no. 7/08, § 131, ECHR 2010）。因此，本院認為，考量到原告的申訴方式，首先應審查公約第 5 條第 1 項是否適用於本案。具體而言，必須確定羅馬尼亞當局實施全國性之封城——原告主張自己被要求遵

⁴ 譯按：現行公約第 35 條第 1 項規定，案件應於用盡內國救濟管道後起算 4 個月內提出，人權法院方能受理（“1. The Court may only deal with the matter after all domestic remedies have been exhausted, according to the generally recognised rules of international law, and within a period of four months from the date on which the final decision was taken.”）。舊法規定期間原為 6 個月，於 2022 年 2 月 1 日後改為 4 個月，對此可參考 European Court of Human Rights, *Time limit for ECHR applications reduced to four months*, 2022/02/01, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/time-limit-for-echr-applications-reduced-to-4-months>（最後造訪日：2024/07/25）。

守的措施——是否構成剝奪自由，從而涉及本案就公約第 5 條第 1 項之適用。

A. 一般原則

36. 就剝奪人身自由與限制遷徙自由之間的區別而言，這方面既定之適用原則已見於 *Austin and Others v. the United Kingdom* 案 ([GC], nos. 39692/09 and 2 others, §§ 57 and 59, ECHR 2012) 以及 *De Tommaso v. Italy* 案 ([GC], no. 43395/09, §§ 80-81, 23 February 2017)。特別是，為了確定某人是否合於公約第 5 條意義所指被「剝奪自由」，出發點必須視其具體情況，並且必須考量整體標準，例如系爭措施的類型、持續時間、效果和執行方式，其效果必須「累積和綜合」(“cumulatively and in combination”) 考量（參見 *De Tommaso*, cited above, § 80）。此外，採取該措施的背景也是一個重要因素，因為在現代社會中經常發生的情形是，為了公共利益，公眾可能被要求忍受對遷徙自由或人身自由的限制（參見同上，§ 81）。

37. 本院重申，雖然公約是一份活的文件(living instrument)，但這並不意味著本院為了應對當今的需要、條件、觀點或標準，可以在公約承認範圍之外創造新的權利，或創造公約沒有明確承認之嶄新「例外情形」或「正當理由」（參見並對照 *Austin and Others*, cited above, § 53, and references therein）。

B. 上開原則適用於本案之情形

38. 在本案中，本院首先注意到，原告並未援引公約第 4 號議定書第 2 條⁵，而是力圖表明全面封城不僅是對遷徙自由權利的限制，也是對人身自由權利的剝奪。在個案中，是否存在剝奪自由

⁵ 譯按：即遷徙自由。

之情形，取決於案件之具體事實。

39. 首先，本院需指出，原告所申訴的措施有其特殊背景。具體而言，該措施是羅馬尼亞出於公共衛生原因而於 2020 年 3 月 16 日宣布緊急狀態期間所採取（參見前述第 5 段）。在羅馬尼亞法，緊急狀態是一種特殊的法制，在此得以偏離既定之憲法秩序，而採取一系列例外措施。據此，當即將發生或持續存在威脅情形時，可以宣布緊急狀態，於特定期間內，使國家能夠採取具有限制行使某些基本自由效果之措施（參見前述第 20 段）。本院認為，毫無疑問，COVID-19 大流行不僅會對健康造成非常嚴重的後果，而且會對社會、經濟、國家運作和一般生活造成影響，因此這種狀態必須被定位為「特殊且不可預見情況」之一（於此方面，參照前述第 23 段引用之第 195/2020 號緊急狀態令序言）。

40. 本院進一步觀察到，本案系爭措施是為了隔離和封鎖全體群眾，以應對國家主管機關判定為嚴重和緊急的公共衛生情形。正如第 195/2020 號命令之序言所指出，羅馬尼亞總統在諮詢主管機關後，決定宣布進入緊急狀態，以應對國際流行病學形勢發展所導致不可預見之特殊情況，亦即 SARS-CoV-2 正在全球蔓延，世界衛生組織已將其定性為大流行（參見前述第 23 段及第 30 段）。該命令還指出，如果當局不迅速採取特殊措施來遏制病毒在人群之間的傳播，其不作為將會首先對生命權、其次對健康權造成非常嚴重的後果（參見前述第 23 段）。因此，為了減輕大流行對經濟和社會的影響，並保護生命權，羅馬尼亞分階段採取了包括封城在內的緊急措施。

41. 為了確定系爭措施是否構成剝奪自由，本院必須依據先前判決中建立之標準分析原告之具體情形（參見前述第 36 段）。於此方面，本院注意到，受申訴之措施自 2020 年 3 月 24 日至 5 月

14 日實施了 52 天（參見前述第 7 段和第 9 段）。然而，本院仍必須依據該措施產生之情狀，考量其類型、效果及執行方式。

42. 關於系爭措施之類型和執行方式，本院注意到，原告所經歷的不是針對單一個人之預防措施。其係經由羅馬尼亞各該機關形成之法制並強制全體人民遵守之全面措施（參見前述第 23 段、第 26 段及第 29 段）。由於採取該措施，原告必須留在家裡，除非在法律明確規定的某些情況下方得離家外出，而且在這些情況下他必須攜帶證明其外出理由之文件（參見前述第 29 段）。

43. 從而，本院認為，原告可以出於各種原因自由離家，並在有必要時於任何時間前往不同目的地（參見前述第 29 段）。主管機關沒有對他單獨監控。原告沒有主張自己被迫生活在狹小的區域內；也沒有無法與社會接觸之情形（參見並對照 *De Tommaso*, cited above, §§ 85 and 89；參見並對照以及比較，*Guzzardi v. Italy*, 6 November 1980, § 95, Series A no. 39，該案中，內國法院命令原告於特別監視下居住在某特定區域，本院認為，由於該區域面積極小，對原告的監視幾近持續不斷，而且幾乎完全缺乏與社會接觸之機會，因而認定原告之人身自由受到剝奪）。因此，基於系爭措施之嚴重程度，無法將其視為等同於軟禁(house arrest)（關於將此類措施定性為公約第 5 條意義上的剝奪自由，參見其他案例中的 *Buzadji v. the Republic of Moldova* [GC], no. 23755/07, § 104, 5 July 2016）。

44. 本院亦相當重視原告未曾具體說明系爭措施對他有何影響之事實。他沒有主張自己無法以任何合法理由外出，因而不得不在整個緊急狀態期間待在家裡。更廣泛地說，關於其於封城期間之實際經驗，原告沒有指出任何具體說明。

45. 基於前述情形，本院認為，原告之遷徙自由受到限制的程度，並未嚴重到足以認定內國實施之全面封城已構成剝奪自由。因此，本院認為，原告並未受到公約第 5 條第 1 項意義之剝奪自由。據上，本院認為沒有必要依據第 5 條第 1 項第 e 款審查系爭措施是否具備正當性。

46. 最後，本院注意到，羅馬尼亞意欲依據公約第 15 條之規定，克減公約第 4 號議定書第 2 條所規定保障遷徙自由之義務（參見前述第 18 段及第 23 段），而原告在本院沒有援引此項權利。無論如何，本案既然不適用公約第 5 條第 1 項，也就沒有必要考慮羅馬尼亞向歐洲理事會所提出克減之有效性（參見前述第 18 段，並對照 *A. and Others v. the United Kingdom*, cited above, § 161）。

47. 從而，本案申訴不符合第 35 條第 3 項第 a 款關於公約條款之事物管轄(*ratione materiae*)規定，應依第 35 條第 4 項予以駁回⁶。

綜上所述，本院無異議，

宣告本件申訴駁回。

⁶ 譯按：依據公約第 35 條第 3 項第(a)款規定，倘若個人依據公約第 34 條規定提出申訴，但不符公約或議定書之規定者，人權法院應宣告不予受理（"3. The Court shall declare inadmissible any individual application submitted under Article 34 if it considers that: (a) the application is incompatible with the provisions of the Convention or the Protocols thereto,[...]."). 依同條第 4 項規定，人權法院得在程序任何階段依該條宣告不予受理（"4. The Court shall reject any application which it considers inadmissible under this Article. It may do so at any stage of the proceedings."）。

【附錄：判決簡表】

Originating Body	Court (Fourth Section)
Document Type	Decision
Title	TERHEȘ v. ROMANIA
App. No(s)	49933/20
Importance Level	Key cases
Respondent State(s)	Romania
Introduction Date	16/11/2020
Decision Date	13/04/2021
Conclusion(s)	Inadmissible (Art. 35) Admissibility criteria (Art. 35-3-a) Ratione materiae
Article(s)	5, 5-1, 15, 35, 35-3-a, P4-2, P4-2-1
Separate Opinion(s)	No
Domestic Law	Decree no. 195/2020 declaring state of emergency in Romania, published in the Official Gazette on 16 March 2020
Strasbourg Case-Law	A. et autres c. Royaume-Uni [GC], no 3455/05, §§ 154 et 161, CEDH 2009 Austin et autres c. Royaume-Uni [GC], nos 39692/09 et 2 autres, CEDH 2012 Buzadji c. République de Moldova [GC], no 23755/07, § 104, 5 juillet 2016 De Tommaso c. Italie [GC], no 43395/09, 23 février 2017 Guzzardi c. Italie, 6 novembre 1980, § 95, série A no 39 Tănase c. Moldova [GC], no 7/08, § 131, CEDH 2010

Keywords	(Art. 5) Right to liberty and security 人身自由與安全權利 (Art. 5-1) Deprivation of liberty 剝奪自由 (Art. 15) Derogation in time of emergency 緊急狀態克減 (Art. 35) Admissibility criteria 受理標準 (Art. 35-3-a) Ratione materiae 事物管轄 (P4-2) Freedom of movement-{general} 遷徙自由 - {一般} (P4-2-1) Freedom of movement 遷徙自由
ECLI	ECLI:CE:ECHR:2021:0413DEC004993320