



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

《欧洲人权公约》

第 1 议定书第 3 条适用指南

自由选举权

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

出版商或有关组织希望出版或在网上公布（或翻译）本报告的，请联系 publishing@echr.coe.int ， 咨询相关信息。

©欧洲理事会/欧洲人权法院, 2016

本报告可于以下地址下载www.echr.coe.int (Case-law – Case-law analysis – Case-law guides)

关于报告发表的最新动态请关注法院的推特账号<<https://twitter.com/echrpublication>>.

本指南由判例法信息和出版物部根据法学专家理事会意见起草，不具有法律约束力。本文定稿于 2016 年 5 月 31 日；本文接受修订。报告的翻译在欧洲理事会和欧洲人权法院的安排下进行，由中国人民大学全权负责。

目录

读者须知	4
I 基本原则	5
A. 含义和范围	5
B. 解释原则	6
II 积极方面：选举权	7
A. 公民权的丧失	8
B. 关于囚犯的特定案件	8
C. 居住，享有选举权的条件	10
1. 侨民的选举权	10
2. 某些地区的具体案例	10
3. 为侨民组织境外选举	11
III 消极方面：被选举权	12
A. 被选举权的剥夺和民主秩序	13
B. 历史环境的重要性	14
C. 组织选举	14
1. 捍卫被选举权的严肃性：保证金要求	15
2. 避免政治局势过度分裂	15
D. 其他的合法性目的	17
E. 从竞选活动.....	18
F.到行使职权	19
IV. 选举争议	21
援引案例一览	23

读者须知

本指南是欧洲人权法院(以下简称“本法院”、“欧洲法院”、“斯特拉斯堡法院”)出版的公约指南系列的一部分,旨在让执业律师了解斯特拉斯堡法院作出的基本判决。本指南分析和汇总了截至 2016 年 5 月 31 日的关于《欧洲人权公约》(以下简称《公约》、《欧洲公约》)第 1 议定书第 3 条的判例法。读者可以从中发现本领域的基本原则和相关判例。

援引的判例法选取了具有指导性的、重要的以及最新的判决。*

本法院的判例不仅用于审判呈交至本法院的案件,而且从更为一般的意义上用于阐释、捍卫和发展《公约》创立的各项规则,并以此促使各缔约国对之加以遵守(Ireland v. the United Kingdom, 1978 年 1 月 18 日, § 154, Series A no. 25.)。因此,从普遍意义来说,《公约》确立的此机制的任务便是通过决定公共政策的各种问题来提升人权保护的标准,并在缔约国范围内推广人权法学(Konstantin Markin v. Russia [GC], 30078/06, § 89, ECHR 2012)。

I 基本原则

《公约》第 1 议定书第 3 条——自由选举权

“各缔约国保证以合理的周期通过秘密投票的方式举行自由选举，保障公民在选举立法机关成员时的表达自由。”

A. 含义和范围

1. “根据《公约》序言，通过‘有效的政治民主’，才能很好地维持基本人权和自由。第 1 议定书第 3 条在公约体系中至关重要，因为它包含了典型的民主原则”（[Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium](#), §47）。

2. 第 1 议定书第 3 条只涉及立法机关成员的选举。但是，这里所说的立法机关并不限于国家议会。必须对案件所涉国家的宪法机制进行审查（[Timke v. Germany](#), Commission decision）。一般来说，第 1 议定书第 3 条的范围不涵盖地方性选举，包括市级（[Xuereb v. Malta](#); [Salleras Llinares v. Spain](#)）和区级（[Malarde v. France](#)）。虽然立法权并不一定只限于国家议会（[Mótka v. Poland](#) (dec.))，但是本法院发现，制定法规、条例的权力和第 1 议定书第 3 条规定的立法权被区别开来，许多国家将前者授予地方当局。

关于总统选举，本法院认为，国家首脑的权力不能解释为第 1 议定书第 3 条意义上的“立法机关”的一种形式。但是，这并不排除将第 1 议定书第 3 条适用于总统选举的可能性。如果所涉国家首脑享有提案权和通过法律的权力或者享有控制法律通过或对主要立法机关进行审查的权力，那么国家首脑就可以被视为第 1 议定书第 3 条意义上的“立法机关”（[Boškoski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia](#) (dec.) ; [Brito Da Silva Guerra and Sousa Magno v. Portugal](#) (dec.))。然而，在随后的案例中（[Paksas v. Lithuania](#)[GC]; [Anchugov and Gladkov v. Russia](#), § § 55-56），这种可能性并没有被采用过，甚至没有被提及。

3. 在许多情况下，本法院认为，欧洲议会构成了第 1 议定书第 3 条意义上的“立法机关”的一部分（[Matthews v. the United Kingdom](#)[GC], § § 45-54; [Occhetto v. Italy](#) (dec.) , § 42）。

4. 关于选举的实质性特征，第 1 议定书第 3 条文本只说明了选举自由和秘密投票，委员会和本法院也在之后对此不断重申（[X. v. the United Kingdom](#), Commission decision of 6 October 1976）。该条款还规定必须以合理的周期举行选举，各国就此事项享有较大的自由裁量权，但是判例法对此提供了以下指导：

“委员会认为应该依据议会选举目的来判断选举周期是否合理。选举的目的是确保主流舆论的重大变化能够在民众代表的意见中得以反映。原则上，议会必须以发展和执行其

立法意图为立场——包括长期的立法规划。如果选举的周期太短，可能会妨碍执行民意的政治规划；如果选举的周期太长，可能导致议会政治集团僵化，进而使得议会无法表达主流民意。”（[Timke v. Germany](#), Commission decision）

5. 本法院判例法一直在推广普选权的要求，现已成为基本原则（[X. v. Germany](#), Commission decision; [Hirst v. the United Kingdom \(no. 2\)](#)[GC], § § 59 and 62; [Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium](#), § 51）。尽管第 1 议定书第 3 条规定了公民平等行使投票权的原则，但并不意味着在计算选举结果时所有选票所占比重必须相同。因此不存在能够杜绝“废票”的选举机制（[Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium](#), § 54; [Partija "Jaunie Demokrāti" and Partija "Mūsu Zeme" v. Latvia](#) (dec.))。

6. 每位选民的选票都必须具有影响立法机关组成的可能性。否则，选举权、选举程序乃至民主秩序本身都将失去意义（[Riza and Others v. Bulgaria](#), § 148）。因此，各国对于组织投票享有较大的自由裁量权。只要公民自由意志得以准确反映，那么导致各选区人口不等的[选举边界检查](#)就不违反第 1 议定书第 3 条的规定（[Bompard v. France](#) (dec.))。最后，关于选举机制的选择，只要在选举立法机关成员的过程中，民意得以自由表达，那么各国可以自由裁量是采用比例代表制、多票胜选制或是其他选举机制（[Matthews v. the United Kingdom](#)[GC], § 64）。

B. 解释原则

7. 第 1 议定书第 3 条不同于公约及议定书中的其他实质性规定，它通过规定各缔约国举行选举的义务来保证民意得以自由表达，而非就此规定一项特定的权利或自由。但是，根据第 1 议定书第 3 条的准备文件以及公约体系中条款的解释，本法院确认该条款也暗含个人权利，包括选举权（“积极”方面）和被选举权（“消极”方面）（[Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium](#), § § 48-51; [Ždanoka v. Latvia](#)[GC], § 102）。

8. 上述权利并非是绝对的，存在着“内在限制”，并且各缔约国应当享有较大的自由裁量权。在判断限制权利的目的是否具有相关性时，第 1 议定书第 3 条意义上的“内在限制”的概念具有重要意义。第 3 条不受某一特定系列的“合法目的”的限制，比如第 8 条到第 11 条所列举的“合法目的”，因此，只要在个案的特定情形中该目的符合法治原则并且与公约的一般性目标相一致，那么各缔约国就可以依据该系列之外的某一目的来证明其对权利进行限制的合法性。

9. “内在限制”的概念同样意味着本法院不适用“必要”或者“紧迫的社会需要”等传统的检验标准，第 8 条到第 11 条规定的就是这些检验标准。在检验是否符合第 1 议定书第 3 条时，本法院主要依据两个标准：第一，是否存在任意性或者缺乏合理性；第二，该限制是否妨碍了民意的自由表达。此外，“内在限制”还强调需要根据国家政治演变情况来评估选举立法，也就是说，在某一机制内让人难以接受的事项可能在另一机制内就变得有理可依（[Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium](#), § 52; [Ždanoka v. Latvia](#)[GC], §§ 103-104 and 115）。

10. 被选举（“消极”方面）为议员的资格比选举（“积极”方面）资格有着更严格的要求。

实际上，本法院对于第 1 议定书第 3 条中“积极”方面的检验通常包括更为广泛地审查剥夺个人或群体选举权的法定条款的合比例性，而对于“消极”方面的检验，在很大程度上仅限于确认剥夺被选举权的国内程序是否存在任意性（[Ždanoka v. Latvia](#)[GC],115; [Melnitchenko v. Ukraine](#), §57）。

11. 关于有权主张权利“消极”方面被侵害的主体，本法院认为，如果选举法或者国家当局限制党派人士以个体名义竞选，那么政党可以独立主张其候选人的权利受到侵害（[Georgian Labour Party v. Georgia](#), §§72-74;[Riza and Others v. Bulgaria](#), §142）。

12. 最后，不论是关于积极方面还是消极方面，本法院在检验一个国家的选举机制时，会考虑各个国家不同的历史背景。这些不同的历史背景可能促使本法院接受国与国之间选举机制的差异，这也解释了不同历史发展阶段的相应要求的变化。

II 积极方面：选举权

13. “积极”方面是受到限制的。此处，就如第 1 议定书第 3 条规定的其他方面一样，缔约国享有一定的自由裁量权，可以根据自身的历史背景做出调整。比如，可以对选民的最低年龄做出规定，以此确保选民的智识足够成熟（[Hirst v. the United Kingdom \(no. 2\)](#)[GC], §62）。

14. 但是，在对于这些限制的合比例性的广泛审查中也存在着监督。缔约国不能利用自由裁量权来禁止特定个人或群体参与本国政治生活，特别是通过任免立法机关人员的方式来禁止（[Aziz v. Cyprus](#), §28; [Tănase v. Moldova](#)[GC], §158）。在阿齐兹诉塞浦路斯案（[Aziz v. Cyprus](#)）中，本法院对土耳其裔塞浦路斯社区是否有权参与立法机关成员的选举做出判决。本法院认为，考虑到塞浦路斯自 1963 年以来存在的特殊情况以及立法真空的状态，作为居住于塞浦路斯共和国土耳其裔塞浦路斯社区的一员，申诉人被完全剥夺了在众议院议员选举中表达个人观点的机会，申诉人的选举权因此受到实质性损害。本法院还发现，在土耳其裔塞浦路斯社区和希腊裔塞浦路斯社区成员间，就上述权利的享有方面存在明显不平等。因此违反了《公约》第 14 条以及第 1 议定书第 3 条。

15. 同样需要注意的是，对于不属于第 1 议定书第 3 条适用范围内的选举，在恰当的情况下也有可能根据公约的其他条款提出申诉。比如，在莫尔卡诉波兰案（[Mótko v. Poland](#)）中，申诉人无法在市议会、区议会和地方议会选举中行使投票权。坐轮椅的残障人士不能在投票站投票，不在本区域内的人员也不能领取选票。本法院认为，如果国家当局无法为想要积极参与政治生活的申诉人提供良好的投票渠道，可能会引起申诉人关于自主能力乃至私人生活质量方面的羞耻感和忧虑感。因此，本法院认为，在此种情况下，第 8 条得以适用。

A. 公民权的丧失

16. 法院尤为关注个人或群体选举权的剥夺。剥夺选举权必须出于合法性目的，同时需要经过更为严格的合比例性检验。因此，本法院审查了许多在刑事犯罪调查中剥夺选举权的案件。拉比塔诉意大利案 ([Labita v. Italy](#), [GC]) 是关于涉嫌黑手党成员的公民权利的自动短期丧失的问题。本法院认可这一措施是出于合法性目的，但是，考虑到该限制举措只在申诉人被宣判无罪后加以适用，本法院认为，因为缺乏实质性证据认定申诉人是黑手党成员，因此该举措并不合理。在维托·桑特·桑托洛诉意大利案 ([Vito Sante Santoro v. Italy](#)) 中，申诉人因为居所受到警方监视而被暂时剥夺选举权。但是，从他被下令接受监视到被从选举名单中除名之间相隔了 9 个多月。结果，申诉人在两场选举中都丧失了投票权，如果限制措施得以立即执行的话，就不会发生这样的情况。政府对于这一时间延迟没有提供任何正当性理由。因此，本法院认为此处违反了第 1 议定书第 3 条的规定。

17. 公民权的丧失问题不仅仅发生在刑事犯罪领域。阿尔巴内斯诉意大利案 ([Albanese v. Italy](#)) 是在申诉人的破产诉讼期间暂停其选举权。本法院指出，破产诉讼属于民事而非刑事法律范围，因此就破产人而言不存在任何欺诈成分。所以，对其选举权进行限制的目的在于施加必要的惩罚。因此，除了贬低破产者之外，该举措毫无作用——不顾破产者是否有违法行为，仅仅因为其破产便加以谴责。因此，此种限制并非出于第 1 议定书第 3 条规定的合法性目的。

18. 本法院还审查了由于受部分监护而丧失选举权的情况 ([Alajos Kiss v. Hungary](#))。本法院认为，此种举措可能出于合法性目的，也就是确保参与公共事务的公民有能力评估自己行为的后果并作出审慎而明智的决定。但是，上述对选举权的禁令被自动地、全面地运用，而不考虑被监护人的实际行为能力，同时也不区分部分监护和完全监护。本法院进一步指出，把具有智力或者精神缺陷的人群简单地同等对待是值得怀疑的，同时对于他们权利的缩减需要接受更为严格的审查。因此，相对于其所追求的目的来说，缺乏个体性的公正评估而不加区分地剥夺选举权的做法并不具有合理性。

B. 关于囚犯的特定案件

19. 一般来说，除了《公约》第 5 条规定的在合法监禁期间可以剥夺人身自由之外，囚犯仍然享有公约保障的所有基本权利和自由 ([Hirst v. the United Kingdom \(no. 2\)](#)[GC], §69)，第 1 议定书第 3 条所保障的权利也不例外。因此，毫无疑问，囚犯只有在定罪之后被监禁时才会丧失其公约权利。但是，这并不妨碍采取措施保护社会免受试图摧毁公约权利和自由的活动之危害。

20. 因此，如果个人严重滥用公职或者其行为对法治原则或民主基础造成威胁，那么第 1 议定书第 3 条就不排除对其选举权进行限制。但是，必须慎重采取剥夺公民选举权的严厉措施，同时，合比例性原则也要求制裁与个体行为及个人状况之间具有明显且充分的联系 ([Hirst v. the United Kingdom \(no. 2\)](#)[GC], § 71)。

21. 因而，剥夺囚犯的政治权利应该出于预防犯罪和提高公民责任的合法性目的，同时尊重法治并确保民主政体的良好运作和维持。但是，这样的限制措施不能自动适用，否则将会违反比例性要求。

22. 各缔约国可以选择由其国内法院确定限制有罪囚犯选举权的措施是否合比例，或者在本国法律纳入相关条款，确定该限制措施适用的情况。在后面这种情况下，将由立法机关自身来平衡各方利益，以防止普遍、自动或者不加区分的限制。相应地，在缺乏特定司法判决的情况下，选举权禁令的适用本身并不违反第 1 议定书第 3 条（[Scoppola v. Italy \(no. 3\)](#)[GC], §102）。

23. 在赫斯特诉英国案（[Hirst v. the United Kingdom \(no. 2\)](#)[GC]）中，因为上述选举权禁令是一个全面性禁令，被自动适用于所有服监禁刑的囚犯，所以本法院认为违反了第 1 议定书第 3 条。该禁令影响到 48,000 名囚犯——这是一个很大的数字，涉及到所有种类的监禁刑——从监禁一天到终身监禁，并且牵连各种违法行为——从最轻微的到最严重的。此外，在个人违法行为与剥夺个人选举权之间不存在直接联系。在索依乐诉土耳其案（[Söyler v. Turkey](#)）中，本法院同样认为违反了第 1 议定书第 3 条。在该案中，对罪犯选举权的限制范围和影响过大，甚至限制未被监禁或者监禁刑满之人的选举权。在弗洛都诉奥地利案（[Frodil v. Austria](#)）中，剥夺选举权没有系统地影响所有囚犯，只涉及到因故意违法行为而被判处一年以上监禁的罪犯，不过，在限制措施的自动适用和个人违法行为或案件相关情况之间没有联系。因此，本法院认为该选举权禁令相对于所追求的目的而言并不具有相称性。

24. 但是，在斯科波拉诉意大利案（[Scoppola v. Italy \(no. 3\)](#)[GC]）中，本法院审查了一项选举权禁令，这一禁令只适用于为特定违法行为或者监禁超过法定期间的罪犯。此案中，立法机关根据个案的特殊情况以及所施加的刑罚，间接来说也就是根据刑罚的严重性，谨慎地调整过禁令存续期间，许多罪犯仍然可以在立法选举中投票。此外，该机制使得被永久剥夺选举权的罪犯可能重获选举权。如此一来，意大利的这一机制并非过分严格。因此，本法院认为没有违反第 1 议定书第 3 条。

25. 但必须注意的是，囚犯必须证明他们确实被剥夺选举权，本法院才可能认定禁令违反第 1 议定书第 3 条。仅仅以被监禁的状态为依据还不够，因为诸如提前释放或者移送精神病院等情况可能于上述选举日之前发生，这样的申诉会因为明显缺乏根据而不被受理（[Dunn and Others v. the United Kingdom](#) (dec.))。

26. 而且本法院绝不会指示缔约国应当采取何种必要措施杜绝因囚犯选举权禁令而造成的侵犯公约的情形，最多会提出一个时间表（[Greens and M.T. v. the United Kingdom](#), §120）。但是，各缔约国不能以修改侵犯公约的法律太复杂作为借口。在安储科夫和格拉德科夫诉俄罗斯案（[Anchugov and Gladkov v. Russia](#)）中，被诉国的论辩依据是，禁令是依据宪法的一项规定做出的，但是议会无权修改该宪法规定，只能通过制订新宪法对其进行修改，因此程序特别复杂。但是，本法院认为，在部长委员会的监督下，当局有必要选择恰当的方式使国内立法与公约协调统一。各国政府可以自由探索各种可能的方式来达到第 1 议定书第 3 条规定的要求，包括政治程序的形式或者以符合公约的方式解释宪法（[Anchugov and Gladkov v. Russia](#), §111）。

C. 居住，享有选举权的条件

1. 侨民的选举权

27. 自 1961 开始的一系列案例中，委员会以明显缺乏根据为由，拒绝受理针对依据居住标准作出的选举权限制的申诉（Commission decisions: [X. and Others v. Belgium](#); [X. v. the United Kingdom](#) (11 December 1976); [X. v. the United Kingdom](#) (28 February 1979); [X. v. the United Kingdom](#) (13 May 1982); [Polacco and Garofalo v. Italy](#); [Luksch v. Germany](#)）。

28. 本法院随后重申了第 1 议定书第 3 条在居住标准问题上的适用性。依据居住标准作出的选举权限制具有许多正当性理由：第一，我们可以推定非本国居民并不那么直接或持续地受到本国日常问题的影响，并且对这些问题了解得更少；第二，竞选议会的候选人难以向侨居国外的公民展示选举议题，这些侨民对于候选人的选举或者竞选宣言的起草也欠缺影响力；第三，议会选举中的投票权与胜选的政治组织的活动对其的直接影响密切相关；第四，出于正当关切，立法机关可能限制侨居国外的公民在选举中的影响力，因为这些选举涉及的问题主要影响居于国内的居民。

29. 即使相关人员并没有切断所有与他或她的原籍国的联系，并且上述的理由可能无法对其适用，法律也无法顾及到每一个个案，而只能制定一般性规范（[Hilbe v. Liechtenstein](#) (dec.); [Doyle v. the United Kingdom](#) (dec.); [Shindler v. the United Kingdom](#), §105）。

30. 因此，本法院认为离开原籍国的侨民的申诉的理由不充分（[Hilbe v. Liechtenstein](#) (dec.)）。在接下来的两个案例中，本法院特别考虑到了这一事实：非本国居民的公民可以在他们移居国外之后的头 15 年参与国家选举，而且如果他们返回原籍国居住，他们的选举权自返回居住时起可以恢复。因此本法院认为此种情况下的限制措施并无不妥（[Doyle v. the United Kingdom](#) (dec.); [Shindler v. the United Kingdom](#), §108）。在最后提到的这个案例里，本法院还认为这与以下事实相关：英国议会多次权衡各方利益，并且就非本国居民的公民选举权问题进行过深入的讨论；议会中的意见变化反映在自非本国居民的公民首次获得投票权开始的各个限期修正案中。

31. 在辛德勒诉英国案（[Shindler v. the United Kingdom](#)）中，本法院注意到，就欧洲来看，对于因移民引发的关于在原籍国和居住国的政治参与问题的关注正在上升。但是，就像法律规定的那样，不可能强制各缔约国保证非本国居民的公民毫无限制地获得选举权。在成员国的法律和实践，允许非本国居民的公民投票的趋势很明显，并且很大一部分成员国支持选举权不受限制，但是即便如此，也不足以建立任何实质性的共同方法或者共识来赋予非本国居民的公民不受限制的选举权。因此，本法院认为，尽管此事有待进一步商榷，但是缔约国依然保有较大的自由裁量权（[Shindler v. the United Kingdom](#), §109-115）。

2. 某些地区的具体案例

32. 在派诉法国案 ([Py v. France](#)) 中, 本法院重申了待定选民与相关地区之间应当存在密切联系的意见。一位来自法国大陆的法国公民被拒绝参与新喀里多尼亚议会的选举, 理由是他无法证明自己在该地区居住 10 年以上。本法院认为居住期长短的分界点所解决的问题是投票必须反映“相关”人员的意愿, 并且选举结果不能受到该地区新来者的影响, 因为他们与该地区之间尚未形成密切联系。而且, 选举权限制是建立新喀里多尼亚公民身份的直接且必然的结果。新喀里多尼亚政治机构的活动并不会对申诉人造成与当地居民同等程度的影响。如此一来, 居住方面所要求的条件就是正当的, 同时也是出于合法性目的。新喀里多尼亚的历史和现状——处于获得完全主权和自治前的过渡时期——可以被视为“当地的要求”, 与 10 年居住期同样重要的限制性条件也得以正当化, 这些限制性条件在缓解当地血腥冲突方面也具有重要作用。

33. 在瑟温格诉荷兰案 ([Sevinger v. the Netherlands](#)) 中, 享有一定自治权的阿鲁巴岛的居民在荷兰议会选举中不具有投票权, 但是他们有权投票选举阿鲁巴岛议会, 该议会有权向荷兰议会派遣特别代表。因此, 本法院认为, 居住在阿鲁巴岛上的荷兰公民能够对荷兰下议院的决定产生一定影响, 而且荷兰议会的活动并不会对阿鲁巴岛居民造成与荷兰本土居民同等程度的影响。本法院也拒绝受理基于《公约》第 14 条和第 1 议定书第 3 条提出的申诉, 认为只有居住于阿鲁巴岛的荷兰公民有权选举阿鲁巴岛议会, 因此他们的情况和荷兰本土公民的情况并不相同。

34. 关于相关国家范围内区域性的投票组织, 本法院认可这些组织将选民从某一选区名单中删除并加入另一选区名单的义务是出于合法性目的: 即确保选民名册是在时间和监督都充分的情况下进行编纂的, 以此使得相关投票活动得以合理组织并且避免欺诈。在法定期限内完成这些法定程序, 属于缔约国自由裁量权的范围 ([Benkaddour v. France](#))。

3. 为侨民组织境外选举

35. 第 1 议定书第 3 条没有要求各缔约国创设一种机制来确保非本国居民的公民享有选举权。在斯塔洛普洛斯和基亚寇莫普洛斯诉希腊案 ([Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece](#) [GC]) 中, 申诉人指出, 由于缺乏这方面的规范, 他们作为侨民在侨居国 (法国) 不享有选举权——尽管他们原籍国 (希腊) 的宪法提供了该种可能性。本法院认为, 从实质性损害选举权这点来看, 申诉人的经济、家庭和职业生活因往返希腊而受到的影响是合理的, 因而此处并没有违反第 1 议定书第 3 条。

36. 但是, 当国内法律确实建立了这样一种机制的时候, 特定的义务便会随之产生, 特别是必要时在国外另行组织选举的义务。在利扎等人诉保加利亚案 ([Riza and Others v. Bulgaria](#)) 中, 本法院认为, 在另一个主权国家另行组织选举, 即使只设置少数的投票站, 也将面临重大的外交和组织障碍, 同时需要支出额外费用。但是, 本法院发现, **于投票站另行组织选举, 在选举委员会看来是非常不可思议的, 但是它符合取消选举结果的合法性目的, 也就是说, 选举过程的合法性的保留, 包括选举权和被选举入议会的权利。**

37. 在奥兰诉土耳其案 ([Oran v. Turkey](#)) 中, 侨居国外的土耳其选民无权在海关投票站为独立的无党派候选人投票, 在此条件下只能对政治党派进行投票。这样的限制是正当的, 因为

为侨居选民分派选区是不可能的。本法院认为，在审查这一限制时，需要考虑到普遍认可的对侨民选举权的限制，特别是，出于正当关切，立法机关可能会限制侨居国外的公民在选举中的影响力，因为这些选举涉及的问题主要影响居于国内的居民。本法院同时还强调政党扮演的角色，政党是唯一的执政主体，它们能够影响整个国家体制。此外，这一限制还出于另外两个合法性目的：提高民主多元化的同时防止候选人资格过度分散和失衡，从而加强立法机关选举中的民意表达。如此一来，这一限制便符合立法机关对于确保国家政治稳定以及在选举之后领导政坛的新政府稳定的正当关切。因此，此处没有违反第 1 议定书第 3 条。

III 消极方面：被选举权

38. “消极”方面，顾名思义就是被选举权，它和“积极”方面一样，是在案例法中得以发展，因此本法院认为被选举权是“真正的民主政体内涵中所固有的内容”（[Podkolzina v. Latvia](#), §35）。相比于对选举权限制的审查，本法院对第 1 议定书第 3 条消极方面限制的审查要更为严谨，合比例性检验标准也更为狭窄。因此，各缔约国就“消极”方面享有更大的自由裁量权（[Etxeberria and Others v. Spain](#), §50）。

39. 《公约》第 14 条规定的禁止歧视同样适用。在这种情况下，即使缔约国就被选举权享有较大的自由裁量权，如果差别对待是基于人种、肤色或者族裔作出的，那么关于客观合理的理由的概念必须被尽可能严格地解释（[Sejdić and Finci v. Bosnia-Herzegovina](#) [GC], §44）。

在塞基迪克和芬奇诉波斯尼亚-黑塞哥维那案（[Sejdić and Finci v. Bosnia-Herzegovina](#) [GC]）中，本法院审查了一项排除性规则，该规则规定只有宣布与“选民”建立友好关系的人才有权竞选众议院（国家议会的第二级议院），拒绝作出此宣言的候选人则无权竞选。本法院注意到，这一排除性规则至少在一个目的上与公约的一般性目标大体契合，即恢复和平。当这些令人质疑的宪法条款落实到位后，事实上已经达成了一个很脆弱的停火协议。这些条款是为结束如种族灭绝和种族清洗这样典型的血腥冲突而制定的，这些冲突的性质意味着需要“选民”（即波斯尼亚人、克罗地亚人和塞尔维亚人）的认可才能确保和平的实现。无需过多论证，这一点可以解释在和平谈判中其他团体（比如当地的罗马和犹太团体）代表的缺席，以及在冲突后的社会中，与会者对于“选民”之间实质平等的关注。但是，岱顿协定（[Dayton Agreement](#)）签署后，波斯尼亚和黑塞哥维那的关系取得了较大的积极进展。另外，通过毫无保留地签署公约以及相关议定书，应诉国自愿同意达到相关标准。因此，本法院判定，长期剥夺（罗马或犹太裔的）申诉人的被选举权缺乏客观合理的依据，违反了《公约》第 14 条及第 1 议定书第 3 条的规定。

40. 在佐尼克诉波斯尼亚-黑塞哥维那案（[Zornić v. Bosnia-Herzegovina](#)）中，出于同样的原因，本法院判决，基于与上述案件同样的理由而剥夺申诉人竞选众议院议员和总统的权利的做法，违反了第 1 议定书第 3 条。鉴于塞基迪克和芬奇诉波斯尼亚-黑塞哥维那案中判决的执行被严重拖延从而违反公约的情况，本法院根据《公约》第 46 条作出裁决。在波斯尼亚-黑塞哥

维那灾难性冲突 18 年后，本法院发现，随着时间的推移，这个国家采用的政治机制能够不分种族地保障本国所有公民竞选众议院议员和总统的权利（[Zornić v. Bosnia-Herzegovina](#), §43）。

41. 在塔纳斯诉摩尔多瓦案（[Tănase v. Moldova](#)[GC]）中，本法院仅依据第 1 议定书第 3 条对双重国籍的问题作出了裁决。本法院认为，允许多重国籍的存在是共识，持有多国国籍不能成为丧失竞选议员的权利的原因，而且在种族多元化的国家中多重国籍议员的数量可能很多。

A. 被选举权的剥夺和民主秩序

43. 关于对被选举权的限制，维护民主秩序是同法治原则和公约一般性目标相一致的目的之一。

44. 为了符合公约的规定，剥夺被选举权首先必须是合法的：特别是要依据法律的规定。在迪克莱和萨达克诉土耳其案（[Dicle and Sadak v. Turkey](#)）中，议员们所在的政党被解散，他们也因为加入非法组织而被判处严重的监禁刑。在欧洲人权法院判决之后他们获得了重审。但是，他们却因为服刑未满而被剥夺被选举为议员的权利。在根据《公约》第 6 条第 2 款对其进行审查时，本法院认为，从土耳其国内判决来看，遵从本法院判决对案件进行重审时，要当作初审一样进行审判。本法院判定，维持申诉人的初次定罪并剥夺其被选举权并没有法律规定可依，因此违反了第 1 议定书第 3 条。

45. 在艾特克斯贝里亚等人诉西班牙案（[Etxebarria and Others v. Spain](#)）中，申诉人因从事与三个政党相关的活动而被剥夺被选举权，这三个政党因为支持暴力以及恐怖组织埃塔的活动而被宣布违法并被解散。本法院发现，西班牙当局掌握足够的证据确定上述选举团体想要继续进行那些政党的活动。西班牙最高法院基于这些团体的声明之外的因素作出推论，西班牙当局决定剥夺他们个人的被选举权。在对抗性程序的审查之后——对抗程序期间这些团体可以提交观察报告，西班牙国内法院发现它们和那些被宣布非法的政党之间存在明确联系。最后，在当时的西班牙，政府机构中的一些自治团体和政党（尤其是巴斯克地区）要求独立，这一政局证明这一令人疑虑的限制措施并不属于禁止独立性言论的政策。因此，本法院判决这一限制与其追求的合法性目的相符合。

46. 尽管相对于第 1 议定书第 3 条规定的积极方面而言，本法院对于消极方面的审查较为宽松，但是并不意味着本法院对其不进行审查。尽管合比例性的检验相对灵活，但也是实实在在进行的。本法院已经发现了许多由于所施加的惩罚不合比例从而违反第 1 议定书第 3 条的情况：议员所属政党因为破坏领土完整和国家统一或者保留政治机制的非宗教性而被解散，在此之后，对议员施加了不合比例的惩罚（参见下文，第 82 至 84 段）。

47. 值得注意的是，因政党宣言与民主原则相冲突而取缔政党的案例通常依据《公约》第 11 条（集会结社自由）进行审查。第 1 议定书第 3 条只在不引起其他问题的情况下作为依据，并不作为首选依据（[Refah Partisi \(the Welfare Party\) and Others v. Turkey](#)[GC];[Linkov v. the Czech Republic](#);[Parti nationaliste basque – Organisation régionale d’Iparralde v. France](#)）。

B. 历史环境的重要性

48. 尽管在确保选举独立和选民自由方面具有相同渊源，不同国家的选任标准却因历史和政治因素不同而存在差别。在这一方面，欧洲委员会许多成员国的宪法和选举立法中体现出的国情的多样性表现为多种多样的选任方法。因此，要想适用第 1 议定书第 3 条，必须根据相关国家的政治进程审查其选举立法（[Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium](#), § 54; [Podkolzina v. Latvia](#), § 33; [Ždanoka v. Latvia](#)[GC], § 106）。

49. 在茨塔洛卡诉拉脱维亚案（[Ždanoka v. Latvia](#)[GC]）中，申诉人是一名政党成员，该党曾经在 1991 年试图发动政变。该政党在试图发动政变后继续存在，由于曾参与上述政党的活动，她被多次剥夺被选举权。本法院认为，考虑到申诉人之前在该政党的职位以及她在 1991 年事件中的立场，剥夺其竞选国家议会的权利是正当的。在一个已经建立起几十年或者几个世纪的民主制度体系的国家，这一措施可能被认为是难以接受的，但是，鉴于拉脱维亚的历史政治环境——曾经导致这一措施的适用并对新的民主秩序构成威胁，这一措施是可以被接受的。然而，本法院注意到，拉脱维亚议会有义务定期审查法定限制，以期尽早结束限制措施。就拉脱维亚现在更稳定的社会环境而言，这一判定显得更为正当，尤其是拉脱维亚已经完全欧化。因此，拉脱维亚立法机关在这方面的任何失败措施都将导致本法院作出不同的判决（[Ždanoka v. Latvia](#)[GC], §132-135）。

50. 本法院随后再一次强调有关肃清法案的通过时间和重新审查的重要性。在阿丹颂斯诉拉脱维亚案（[Ādamsons v. Latvia](#)）中，申诉人是拉脱维亚前总理，其因曾是前苏联国家安全委员会的“官员”而被剥夺被选举权。本法院根据拉脱维亚的历史环境维持了这一判决。但是，本法院补充道，多年已过，仅仅出于对一群人普遍的怀疑不足以再作为采取限制措施的理由，拉脱维亚当局必须基于额外的论据和证据来使这一限制措施正当化。在此案中，法律的适用涉及前苏联国家安全委员会“官员”。鉴于前苏联国家安全委员会义务的多样性，这一范围未免太广。在这些情况下，仅仅证明相关人员隶属于某一个特定组织不再足以作为采取限制措施的理由。上述组织划定得太过笼统，在对其成员选举权进行限制时，应该考虑他们各自的实际行为，并据此采取特定的方法。随着时间的推移，我们越来越需要这样一种具体问题具体分析的方法。申诉人从来没有因为直接或者间接地参与集权主义政权恶行而被控告，也没有做出任何对恢复拉脱维亚独立和民主秩序表现反对或者敌意的行为。而且，申诉人在复苏的拉脱维亚历经 10 年出色的军旅和政治生涯之后，一直被官方认定为无任选资格。在这些情况下，只有最令人信服的理由才能够使剥夺申诉人被选举权的行为正当化。此外，可以对前苏联国家安全委员会曾任官员适用限制措施 10 年的期限在其他立法文件中又被延长了 10 年，对此拉脱维亚议会和政府没有给出任何理由。因此，本法院认为，这种延期对申诉人而言显然是任意专断的。

C. 组织选举

51. 组织选举是一个复杂的事项，也要求制定和修改法律。在被要求审查这一事项时，本法院没有忽视其中的复杂性和各缔约国的特定国情。因此，在这一事项上，各缔约国享有较大

的自由裁量权。

52. 本法院尤其认为对选民名册的合理管理是自由公正投票的前提条件。毫无疑问，被选举权是否具有效力取决于选举权是否能够公正行使。对选民名单的管理不善将会削弱候选人平等公正竞选的机会（[Georgian Labour Party v. Georgia](#), §§82-83）。在某一个案例中，选民名单的编纂规则在选举前一个月突然更改，本法院承认新的选民登记机制并不完美，但是更重视国内当局不遗余力地使新的投票机制更加公平的事实。尤其是当局还面临着在“后革命”的政治格局中于短期内弥补选民名单明显缺陷的挑战，因此，期望国家当局拿出一个理想的解决方案，将会是一个过分且不切实际的负担。应当由选民核实其登记情况并在必要时要求更正。本法院认为这属于缔约国自由裁量的范围（[Georgian Labour Party v. Georgia](#)）。

1. 捍卫被选举权的严肃性：保证金要求

53. 许多缔约国的选举法规定候选人需要交纳保证金，以此打消那些视选举为儿戏的候选人的念头。这样的举措提高了竞选人的责任感，并将选举限于那些认真参选的候选人之间，同时避免了公款的不合理支出。因此，是出于保证民意被有效且合理代表的合法性（[Sukhovetskyy v. Ukraine](#), §§61-62）。

54. 不过，保证金数额必须合理，这个数额标准应当既能阻退轻率的候选人，又能保证严肃的候选人得以登记。因此，本法院考虑了因国家举行的选举活动和其他组织选举而产生的繁重花销的数额总和，这样的保证金也许可以用来贴补支出。

55. 要想符合合比例性检验标准，规定的保证金不能过高或者对决心参选的候选人造成行政或经济障碍，更不能阻碍足具代表性的政治潮流的出现，同时不能影响多元化原则（[Sukhovetskyy v. Ukraine](#), §§72-73）。考虑到缔约国在这一事项所享有的自由裁量权，要求支付保证金以及规定只有在政党获得一定比例选票时才能退还保证金或者竞选费用，都是为了充分促进具有代表性的政治思潮的发展，因此相对于第1议定书第3条所追求的目的来说是合理的（[Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia](#), §94）。即使保证金不予归还，上述判定依然成立（[Sukhovetskyy v. Ukraine](#)）。

但是，是否归还保证金可能会引发与第1议定书第1条有关的问题。在[俄罗斯企业家保守党等诉俄罗斯案](#)（[Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia](#)）中，本法院认为俄罗斯国内程序违反了法律的确定性原则，在这一程序中，因为某些候选人提供信息有误，而取消了某一政党全体成员的被选举权。提出申诉的政党已交纳过选举保证金。鉴于依据第1议定书第3条作出的裁决，本法院认为俄罗斯拒绝返还该党保证金以及其他费用的做法违反了第1议定书第1条。

2. 避免政治局势过度分裂

56. 要求公布候选人名单中的签名数量的条件并不损害选民在选举立法机关时的表达自由

([Asensio Serqueda v. Spain](#) (dec.); [Federación nacionalista Canaria v. Spain](#) (dec.); [Brito Da Silva Guerra and Sousa Magno v. Portugal](#) (dec.); [Mihaela Mihai Neagu v. Romania](#) (dec.) , §31)。

57. 但是，这样的限制措施必须出于合法性目的，比如为了确定代表人并排除不合格的候选人而在候选人之间进行合理筛选，同时相对于此目的来说必须合比例。10 万个签名代表已占登记在选民名单上的全体公民的 0.55%，符合第 1 议定书第 3 条的规定。

58. 本法院同样认为，在要求签名的同时要求签名者证明其已登记在选民名单上，是出于合法性目的，即确保签名者拥有选举权以及每个人只支持一名候选人。因此，排除不满足上述形式要件的候选人的做法是合比例的 ([Brito Da Silva Guerra and Sousa Magno v. Portugal](#) (dec.))。

59. 但是，签名数量的最低要求及其核实必须符合法治原则，维护选举公平。在泰罗夫诉阿塞拜疆案 ([Tahirov v. Azerbaijan](#)) 中，阿塞拜疆选举委员会否定了申诉人的被选举权，其保障措施不够充分——尤其是在关于委任专家决定签名是否有效的问题上。此外，申诉人无法参加选举委员会会议，也无法提交个人意见，选举委员会对这两个事项都没有进行审查，因此，声称申诉人提供的签名无效从而剥夺其被选举权的做法是武断的。基于欧洲安全与合作委员会的一项报告，本法院注意到这些弊端对整个选举的不良影响以及基于这些弊端而被剥夺被选举权的案件数量。本法院认为，政府单方面的宣告不足以保障对人权的尊重，因而将该决定推翻并根据具体案情进行审查。

60. 本法院同样接受与根据选举结果进行的席位分配相关的准入标准。有时候，选举机制试图实现的目标之间难以相容：一方面要公平公正地反映民意，另一方面要引导政治思潮以此促进足够明确清晰的政治意愿的出现。因此，第 1 议定书第 3 条并不意味着所有选票对选举结果来说都必须具有同等分量，也并不意味着所有的候选人都拥有同等的获胜机会，能够杜绝“废票”的选举机制是不存在的 ([Partija "Jaunie Demokrāti" and Partija "Mūsu Zeme" v. Latvia](#) (dec.))。

61. 在不同国家，选举门槛的效果各异，不同的选举机制可能致力于实现不同的甚至是相反的政治目标。某一选举机制可能更加关注议会中政党代表的公平性，而另一机制也许意在避免政治体制的分裂以及促使议会多数党执政的形成。本法院认为这些目标本身都是合理的。而且，准入门槛所扮演的角色依据设置标准和每个国家政党体制的差异而有所不同。较低的门槛只排除少数群体，这样会导致难以形成稳定的大多数，然而在一些政党体制严重分裂的案例中，较高的门槛剥夺了许多选民的代表权，五花八门的情况表明了潜在选择的多样性。因此，在没有考虑选举机制的情况下，本法院不能对作为选举机制一部分的某一特定门槛作出评估 ([Yumak and Sadak v. Turkey](#)[GC], §§131-132)。

62. 比如，关于满足两个条件之一的要求——要么获得一个独立小岛选区 30% 以上的有效选票，要么获得整个自治社区 6% 以上的有效选票，本法院认为这样的选举机制远不足以对被选举权构成妨碍，反而对较小的政治群体进行了很好的保护 ([Federación nacionalista Canaria v. Spain](#) (dec.))。为了能够入选并参与议会席位的分配，候选人同样需要得到 5% 的选票，本法院认为，这一门槛符合第 1 议定书第 3 条的规定，因为这一要求充分鼓舞了具有代表性的思潮并且有助于避免议会的过度分裂 ([Partija "Jaunie Demokrāti" and Partija "Mūsu Zeme" v. Latvia](#) (dec.))。

63. 相反，在豫马科和萨达克诉土耳其案（[Yumak and Sadak v. Turkey](#)[GC]）中，本法院认为，通常来说，10%的选票门槛太高，这一门槛和欧洲委员会的机构相同，欧洲委员会建议降低这一门槛。这一门槛迫使政党耍花招，这无益于保证选举程序的透明。但是，**在根据选举所处的具体政治背景进行审查时，通过纠正的方式和其它保障措施——比如和其他政党组成选举联盟或者宪法法院发挥作用（宪法法院在实践中效用并不明显），本法院并不认为10%的选票门槛会对第1议定书第3条赋予申诉人的权利造成实质性损害。**

64. 最后，计票规则发生突然和不可预见的更改可能会违反第1议定书第3条的规定。特别最高法院对现有的关于计票规则的判例法做出不可预见的改变，从而剥夺议员的席位，本法院认为这一做法违反了第1议定书第3条。本法院特别考虑到，在选举之后，该判例法的更改改变了空白选票的意义和分量并因此会改变那些投空白选票的选民民意，这也会造成新选任议员与现任议员的被选任方式之间的差异（[Paschalidis, Koutmeridis and Zaharakis v. Greece](#)）。

D. 其他的合法性目的

65. 就如《公约》第8至第11条一样，合法性目的不受条款列举的限制，本法院也可能接受其它使限制选举权的做法正当化的合法性目的。

66. 本法院在忠于国家和忠于政府之间进行了区分。如果出于忠于国家的需要可以使对选举权的限制正当化，那么这就不是出于对政府的忠诚（[Tănase v. Moldova](#)[GC], § 166）。要求足够熟悉官方语言也同样可以是出于合法性目的（[Podkolzina v. Latvia](#)）。本法院同时还认为，在议会选举中要求候选人提交准确的职业信息和党籍有助于选民在了解其职业和政治背景的基础上做出选择，因而属于合法性目的（[Krasnov and Skuratov v. Russia](#)）。相反，仅仅因为候选人提交的文件存在所谓的形式缺陷而剥夺其选举权的做法，并非出于合法性目的（[Krasnov and Skuratov v. Russia](#), §65-66）。

67. 本法院也可能对要求某一非常传统的新教政党接纳女性作为候选人的申诉裁定不予受理。本法院认为，缔约国在性别平等方面的发展有助于避免女性次于男性的主张（[Staatkundig Gereformeerde Partij v. the Netherlands](#)（dec.））。

68. 此外，在梅尔尼琛科诉乌克兰案（[Melnitchenko v. Ukraine](#)）中，申诉人以难民身份居住于美国，政府以其提供虚假的居住信息为由而剥夺其被选举权。根据现行法律，他提供的信息来源于他仍然持有的国内护照，该信息显示他居住于乌克兰。本法院认为就候选人登记设置居住条件的做法是可以接受的。但是，本法院指出，申诉人遵守的乌克兰国内法并没有要求持续居住该国。此外，申诉人还处于这样一种境地，他要么居留乌克兰但同时要面临人身伤害的威胁，这使得他根本不可能行使政治权利，要么就离开乌克兰但是丧失被选举权。因此，本法院认为该规定违反了第1议定书第3条。

69. 最后，在安东恩科诉俄罗斯案（[Antonenko v. Russia](#)（dec.））中，俄罗斯一法院以申诉人财务违规及竞选活动不公为由，在投票前一天禁止申诉人竞选议会选举。申诉人申诉的内容

并非候选人资格被取消，而是该取消决定在投票即将开始前突然做出。本法院认为做出该决定的时间符合俄罗斯国内法的规定，并且不影响申诉人可能进行的上诉——尽管申诉人并没有就此决定提起上诉。

70. 在很多时候，本法院也认可潜在候选人因为所居职位而被取消候选人资格的做法。在吉托纳斯等人诉希腊案（[Gitonas and Others v. Greece](#)）中，希腊法律排除了某些类别的公职人员——包括领薪公务员以及政府机构和公共事业单位的人员——参加竞选的权利以及在选举前3年内已经任职3个月以上的选区被选举的权利；不同于某些其他类别的公务员，现任这些类别公职的候选人即使事先辞职，以上限制依然成立。本法院认为该限制措施出于双重目的：确保拥有不同政治信仰的候选人享有同样发挥影响力的方式以及保护选民免受公职人员的压力。次年，本法院重申，对于当地政府的有效政治民主来说，限制当地政府特定类别公务员参与政治活动的权利是出于保护其他诸如议员和选民等人权利的合法性目的。只有当申诉人是担任这些限制性政治职位时，才会对他们施加这些限制性措施，因此，这些措施是合比例的（[Ahmed and Others v. the United Kingdom](#)）。在布黎克诉拉脱维亚案（[Brike v. Latvia](#)）中，本法院补充道，对于保证公务员部门独立性的要求来说，对公务员进行限制的做法是合比例的，对于法官而言尤其如此，对法官进行限制是出于保护《公约》第6条赋予公民的权利的目的。因此，法院认为该限制措施没有对公约保障的权利造成实质性损害，因为法官如果想要竞选的话可以选择辞职。

71. 但是，即使是出于合法性目的，对被选举权的限制也一定不能导致权利失效——要么因为限制性条件适用得太晚或太突然，要么因为这些条件不够明确。在黎考勒佐斯诉希腊案（[Lykourazos v. Greece](#)）中，使得职业活动与议员职责相冲突的法律突然被适用于现存立法机关，即使在被选举前议员并没有被告知这些冲突，他们也不得不放弃自己的议会席位。并没有紧迫的必要性可以使得这种限制措施的突然适用正当化。本法院首次适用合法性期待原则，判决该措施违反第1议定书第3条。在艾克格拉斯诺斯特诉保加利亚案（[Ekoqlasnost v. Bulgaria](#)）中，本法院再次适用了该原则。保加利亚在选举立法中新设立的3个条件本身没有引起任何问题，但是因为设立得太晚，申诉人只有一个月时间来遵守。本法院认为，施加于政治团体的竞选条件属于基本选举规则的一部分，因此，这些条件应该和选举机制中的其他基本因素具有同样的稳定性。本法院还认为，关于剥夺曾任神职人员的候选人资格的条款过于模糊，因而是无法预见的。因此，在适用这些限制措施时，选举机构被赋予了过大的自由裁量权和过多的任意空间（[Seyidzade v. Azerbaijan](#)）。

E. 从竞选活动……

72. 为了维护第1议定书第3条保障的权利的有效性，对于它们的保护不能限定于候选资格本身，竞选活动同样也应受到该条款的调整。

73. 早在关于《公约》第10条的许多案例中，本法院就已经强调了自由选举权和表达自由之间的密切关系。本法院认为这些权利，特别是政治辩论自由，共同组成了民主体制的基石。这两种权利相互关联、相辅相成：比如，表达自由是“确保选民在选举立法机关成员时意愿得以自由表达”的必要“条件”之一。因此，在选举前的阶段，各种观点和信息自由流通显得尤为重要（[Bowman v. the United Kingdom](#), §42）。

74. 因为这些权利相互依存，所以大量关于竞选活动的案例都根据《公约》第 10 条进行审查。比如，挪威某一电视频道播放了一个小政党的广告，违反了该国禁止政党在电视上打广告的法律规定，因而被处以罚款，本法院判处该法律违反了第 10 条 ([TV Vest AS and Rogaland Pensjonistparti v. Norway](#))。在另一个案例中，乌克兰某一女政客因为在电视直播中把竞选对手描述为小偷而遭到警告，本法院同样判决其违反《公约》第 10 条。法院判决赋予了另一（女性）候选人应诉的权利 ([Vitrenko and Others v. Ukraine](#))。

75. 关于预选活动期间播放时间的分配可能引发与第 1 议定书第 3 条相关的问题。在某一关于赋予各候选人平等的播放时间的案例中，本法院认为，第 1 议定书第 3 条高度重视公民在行使选举权时一律得到平等对待的原则，但是就其本身而言，并没有保证政党在预选活动期间获得广播或电视播放时间的任何权利。不过，在某些例外的情况下，问题的确会产生。比如，在竞选过程中，某一政党被拒绝给予广播宣传而其他政党却获得了一定的播放时间 ([Partija "Jaunie Demokrāti" and Partija "Mūsu Zeme" v. Latvia](#) (dec.))。

76. 在俄罗斯共产党等诉俄罗斯案 ([Communist Party of Russia and Others v. Russia](#)) 中，本法院就政府是否应当根据第 1 议定书第 3 条负有积极义务来保证正规媒体的报道是客观的并且不违背“自由选举”的精神（即使没有直接的证据证明存在故意操纵）这一问题作出处理。本法院认为，现存的选举救济机制足以满足国家的程序性积极义务。关于国家的实体性义务以及关于国家应该确保视听媒体的中立性的主张，本法院认为政府已经采取了实质性措施保证竞争党派和竞争候选人在电视上具有一定的曝光度，也保证了报纸社论的独立性和媒体的中立性。这些措施可能无法确保实质平等，但不能因此认为政府在该领域没有尽到积极义务从而违反了第 1 议定书第 3 条的规定。

77. 最后，在奥兰诉土耳其案中，作为独立候选人的申诉人因为无法像政党候选人一样获得土耳其广播电视在全国范围内的竞选宣传而提出申诉。本法院认为，不同于政党候选人，申诉人作为独立的候选人 **只能在其代表选区进行选举**。此外，申诉人没有被阻止使用其他任何可能的竞选方式，所有的无党派独立候选人在相关时期都能够获得这一保证。因此本法院判决此处没有违反第 1 议定书第 3 条。

F.到行使职权

78. 从 1984 年起，委员会一直声明个人拥有被选举权还不够，他还必须在被人民选中时有权拥有席位、成为其中的一名成员，否则将导致被选举权失去意义 ([M. v. the United Kingdom, Commission decision](#))。但是，在同一案例中，委员会认为如果胜选议员无法拥有席位是因为其已经是国外立法机关成员，则不违反第 1 议定书第 3 条。

79. 在三起诉土耳其的案例中，本法院就议员所属政党被解散的结果进行了审查。在萨达克等人诉土耳其案 ([Sadak and Others v. Turkey \(no. 2\)](#)) 中，某一政党因破坏领土完整和国家统一而被解散，该政党议员自动丧失议会席位。本法院认为对反对派议员表达自由的干涉需要经过特别严格的审查。申诉人议会席位的丧失是自动的，而且与他们以个人名义从事的政治活动无关。因此，土耳其当局采取的是极端严厉的措施，对于所提及的任何合法性目的来说

都是不合比例的。

80. 在卡瓦克次诉土耳其案 ([Kavakçı v. Turkey](#)) 中, 申诉人因其所属政党最终解散而被暂时限制政治权利。本法院认为采取该措施是为了维持土耳其政体的长期特色, 而且, 考虑到**该原则**对于土耳其民主政体的重要性, 本法院认为该限制措施是出于防止秩序混乱以及保护其他人权利和自由的合法性目的。但是, 关于制裁的合比例性, 土耳其关于政党解散的现行宪法规定涵盖范围相当广泛。**党员的一切行动和言论都可归结于政党, 土耳其当局会将政党视为反宪法活动的中心并决定将其解散。**在这些遭受质疑的活动中, 不会对各成员的参与程度进行区分。另外, 某些与申诉人处境相似的政党成员, 特别是总统和副总统, 则没有受到相似的处罚。因此, 本法院认为该制裁不合比例, 违反了第 1 议定书第 3 条的规定。

81. 另一个诉土耳其的案例是关于一名来自同一政党的议员也丧失议会席位的情况, 本法院再次判决土耳其当局违反第 1 议定书第 3 条, 但是同时指出, 宪法修正案的通过强化了议员身份, 同时也可能使得基于此原因剥夺议员席位的做法越来越少 ([Sobacı v. Turkey](#))。

在黎考勒佐斯诉希腊案 ([Paunović and Milivojević v. Serbia](#)) 中, 本法院发现**关于现任议员职业与议员身份不相符的新规定**在选举前并没有予以通告, 该新规定让申诉人和投票给他的选民都大为吃惊。本法院认为, 国内法官在根据希腊2003年开始生效的新的宪法条款对申诉人的选举进行审查时, 没有考虑到他在此之前的选举活动是完全合法的, 无视合法性期待原则, 剥夺了申诉人的代表席位, 也使得那些自由民主地选择其作为4年代表的选民失去了其代表候选人。同样地, 在帕斯卡里迪斯、库特梅里迪斯和扎哈拉基斯诉希腊案 ([Paschalidis, Koutmeridis and Zaharakis v. Greece](#)) 中, 在选举之后, 采用了一种从未有过且无法预见的方式计算当选票数, 导致一些当选议员被排除资格, 本法院认为, 这一做法违反了第1议定书第3条。

82. 在波诺维克和米力沃杰维克诉塞尔维亚案 ([Paunović and Milivojević v. Serbia](#)) 中, 某些政党要求党内议员成员在就职之前签署没有标明日期的辞职信, 如此一来这些政党就可以违背这些成员的意愿随时解雇他们, 本法院在此案中对该做法作出了判决。本法院认为, 即使辞职信是由政党提出的, 但仍然只有议会有权剥夺议员席位。因此, 最终应当是塞尔维亚当局通过接受辞职信的方式剥夺议员的席位。因此, 根据属人原则, 本法院可以受理一名失去议席的议员提出的申诉。本法院认为, 这一遭受争议的做法与塞尔维亚国内法不符, 该法要求议员辞职需要本人提交, 因此该做法违反了第 1 议定书第 3 条。 欧克托诉意大利案 ([Occhetto v. Italy](#) (dec)) 是关于放弃欧洲议会席位的问题。因为和同一政治运动的共同发起人达成协议, 申诉人签署了放弃席位的文件, 但是事后反悔。但是, 仅次于申诉人的候选人早已占据了上述议席。本法院认为, 选举之后, 候选人有权在立法机关占据席位, 但是没有这样做的义务。任何候选人都可以出于政治或者个人原因宣布放弃就任其当选的职位, 就此进行登记的决定也不能被视为与普选原则相悖。本法院补充道, 拒绝接受申诉人弃权的撤销是出于合法性目的, 即维护选举程序法律的确定性以及保障他人权利, 特别是在申诉人弃权之后当选该席位的候选人的权利。申诉人的意愿是以明确的书面方式表达的, 而且他当初也表明他的放弃是最终的决定。最后, 与欧盟法相符合的意大利国内程序允许申诉人提交他认为有用的辩护论据。因此, 本法院判定此处没有违反第 1 议定书第 3 条。

IV. 选举争议

83. 有很多案例是与选举争议有关，但这个问题不能根据《公约》第 6 条进行审查，因为本法院认为该条无法就此进行适用。本法院认为，申诉人在法国国民议会的被选举权以及拥有议席的权利是一项政治权利，而非第 6 条第 1 款规定的“民事”权利，因此，有关该项权利行使的争议不属于第 1 议定书第 3 条所讨论的范围 ([Pierre-Bloch v. France](#), § 50)。第 6 条涉及的刑事部分也不能视为因违反选举规则而施加的惩罚 ([Pierre-Bloch v. France](#), §61)。在格拉圭恩·科尔贺德·帕特咖玛沃拉坎·阿库姆布诉亚美尼亚案 ([Geraquyn Khorhurd Patqamavorakan Akumb v. Armenia](#)) 中，提出申诉的非政府组织是议会选举中的观察评论者，随后因为该组织没有传达一些文件而发生了争议。本法院认为，上述程序结果对该非政府组织的权利不具有决定性影响，因此不属于《公约》第 6 条第 1 款的规制范围之内。

84. 但是在某些时候，本法院会根据《公约》第 13 条对选举过程中有效救济的缺失进行审查。本法院指出，在选举事项中，只有那些能够确保民主程序正常运作的救济才可能被视为是有效的 ([Petkov and Others v. Bulgaria](#))。在佩特科夫等人诉保加利亚案 ([Petkov and Others v. Bulgaria](#)) 中，在选举日前 10 天的时候，申诉人被从候选人名单中删去，作出该决定所依据的法律也是不到 3 个月前才通过的。这些除名决定随后被宣布无效，但是由于选举当局并没有恢复申诉人的候选人身份，他们因此无法竞选。保加利亚的选举救济方式只有经济赔偿，本法院认为，根据《公约》第 13 条，该救济不能被视为是有效的。在格洛萨鲁诉罗马尼亚案 ([Grosaru v. Romania](#)) 中，本法院认为，在议会选举中败选的申诉人无法就受到质疑的选举立法的解释获得司法审查，因此认为违反了《公约》第 13 条和第 1 议定书第 3 条。

85. 即使存在救济，根据第 1 议定书第 3 条，本法院仍然可能发现很多不足。当这些不足之处挑战了选举过程的完整性时，就可能构成对该条款的违反。关于剥夺选举权或者选举结果争议的决策过程必须得到最低限度的保障来防止专断，尤其是，上述决定必须由能够保证最低程度公正的机关作出。同样地，相关机关享有的自由裁量权不能过宽：国内法规定必须对其进行足够精确的限制。最后，决策程序必须足以保证得出一个公平、客观和足够合理的决定，并且足以防止相关当局权力的滥用 ([Podkolzina v. Latvia](#), §35; [Kovatch v. Ukraine](#), §54-55; [Kerimova v. Azerbaijan](#), §44-45; [Riza and Others v. Bulgaria](#), §144)。但是，本法院在对此进行审查时，主要判断国内机关作出的决定是否专断或者明显不合理 ([Riza and Others v. Bulgaria](#), §144; [Kerimli and Alibeyli v. Azerbaijan](#), §38-42)。

使选举无效的决定必须反映真正的无法与民意相连的事实。在克利莫娃诉阿塞拜疆案 ([Kerimova v. Azerbaijan](#)) 中，本法院发现两名选举官员实施的篡改行为没有改变最终的选举结果，申诉人赢得了选举。不过，阿塞拜疆当局没有考虑篡改行为造成的影响的有限性，而宣布该违反国内选举法的选举结果无效。如此一来，阿塞拜疆当局实际上相当于帮助了那两个官员妨碍选举。这一决定剥夺了申诉人被选入议会的权利，任意地侵犯了她的选举权。而且阿塞拜疆当局对选举程序的完整性和有效性缺乏关注，这与自由选举权的精神不符。国内法院的角色不是改变民意。因此，在两个案例中 ([I.Z. v. Greece](#), Commission decision; [Babenko v. Ukraine](#) (dec.))，公约机构对声称选举程序不公平的败选候选人提出的申诉进行审查，但是因为该程序对选举结果没有造成实质性破坏，所以他们的申诉被驳回。在利扎等

人诉保加利亚案 ([Riza and Others v. Bulgaria](#)) 中，保加利亚设立于境外的23个投票站的投票结果因所谓的不规范被宣布无效，并且因此剥夺了一名议员的席位。本法院同时审查了对101名选民投票权和该名议员的被选举权的干涉以及他所代表的政党。本法院发现，**关于宣布许多投票站选举无效的理由纯粹是官方的**。此外，保加利亚法院作出选举无效的判决所依据的客观情况在国内法中没有足够明确和可预见的规定，并且这些客观情况的出现并不代表他们可以改变选民的选择或者歪曲选举结果。而且，选举法没有规定在这些被宣布结果无效的选举站重新选举的可能性——与《**威尼斯委员会选举事务良好实践守则**》(Venice Commission's Code of Good Practice in Electoral Matters) 相悖——其本可以通过取消选举结果来实现合法性目的，也就是说维持选举过程的合法性，包括选民的选举权和候选人入选议会的权利。因此，本法院认为此处违反了第1议定书第3条。使选举无效的决定必须建立在真正的无法与民意相连的事实基础之上。

86. 但是，缔约国必须确保个人提出的关于选举不规范的、存在争议的申诉得以有效解决，并且确保国内就此作出的判决足够合理。主要得益于《**威尼斯委员会选举事务良好实践守则**》，本法院才得以发现缔约国当局为了避免就选举事项受到实质性审查而提供过于形式主义的理由。在确定这些不规范情况对整个选举结果的影响之前，候选人得票的悬殊并不影响对这些选举不规范的情况进行独立审查 ([Namat Aliyev v. Azerbaijan](#))。

援引案例一览

本指南援引的判例法涉及欧洲人权法院的判决或裁定以及欧洲人权委员会的决定或报告。

除非另行指明，所有参考皆是本法院审判庭依法作出的判决。缩写“(dec.)”是指该处援引为本法院裁定，“[GC]”是指该案件由大审判庭审判。

本指南电子版中援引案例的超链接直接跳转 HUDOC 数据库 (<<http://hudoc.echr.coe.int>>)。该数据库提供本法院（包括大审判庭、审判庭和委员会的判决、裁定和相关案例、咨询意见以及案例法信息注解中的法律总结）、委员会（决定和报告）和部长委员会（决议）的判例法。

本法院以英语和/或法语这两种官方语言发布判决和裁定。HUDOC 也包含许多重要案例的近 30 种非官方言语的翻译，以及由第三方制作的大约 100 个在线案例汇总的链接。

—A—

Adamsons v. Latvia, 3669/03, 2008 年 6 月 24 日

Ahmed and Others v. the United Kingdom, 1998 年 9 月 2 日, 判决和裁定报告 1998-VI

Alajos Kiss v. Hungary, 38832/06, 2010 年 5 月 20 日

Albanese v. Italy, 77924/01, 2006 年 3 月 23 日

Anchugov and Gladkov v. Russia, 11157/04 和 15162/05, 2013 年 7 月 4 日

Antonenko v. Russia (dec.), 42482/02, 2006 年 5 月 23 日

Asensio Serqueda v. Spain (dec.), 23151/94, 1994 年 5 月 9 日

Aziz v. Cyprus, 69949/01, 欧洲人权法院 2004-V

—B—

Babenko v. Ukraine (dec.), 43476/98, 1999 年 5 月 4 日

Benkaddour v. France (dec.), 51685/99, 2003 年 11 月 10 日

Bompard v. France (dec.), 44081/02, 欧洲人权法院 2006-IV

Boškoski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia (dec.), 11676/04, 欧洲人权法院 2004-VI

Bowman v. the United Kingdom, 1998 年 2 月 19 日, 判决和裁定报告 1998-I

Brike v. Latvia (dec.), 47135/99, 2000 年 6 月 29 日

Brito Da Silva Guerra and Sousa Magno v. Portugal (dec.), 26712/06 和 26720/06, 2008

年 6 月 17 日

—C—

Communist Party of Russia and Others v. Russia, 29400/05, 2012 年 6 月 19 日

—D—

Dicle and Sadak v. Turkey, 48621/07, 2015 年 6 月 16 日

Doyle v. the United Kingdom (dec.), 30158/06, 2007 年 2 月 6 日

Dunn and Others v. the United Kingdom (dec.), 566/10 et al., 1994 年 5 月 13 日

—E—

Ekoglasnost v. Bulgaria, 30386/05, 2012 年 11 月 6 日

Etxeberria and Others v. Spain, 35579/03 et al., 2009 年 6 月 30 日

—F—

Federación nacionalista Canaria v. Spain (dec.), 56618/00, 欧洲人权法院 2001-VI

Frodl v. Austria, 20201/04, 2010 年 4 月 8 日

—G—

Georgian Labour Party v. Georgia, 9103/04, 欧洲人权法院 2008

Geraguyn Khorhurd Patgamavorakan Akumb v. Armenia (dec.), 11721/04, 2009 年 4 月 14 日

Gitonas and Others v. Greece, 18747/91, 1997 年 6 月 1 日

Greens and M.T. v. the United Kingdom, 60041/08 和 60054/08, 欧洲人权法院 2010 (摘要)

Grosaru v. Romania, 78039/01, 欧洲人权法院 2010

—H—

Hilbe v. Liechtenstein (dec.), 31981/96, 欧洲人权法院 1999-VI

Hirst v. the United Kingdom (no. 2) [GC], 74025/01, 欧洲人权法院 2005-IX

—I—

I.Z. v. Greece, 18997/91, 1994 年 2 月 28 日 委员会裁定

—K—

Kavakç v. Turkey, 71907/01, 2007 年 4 月 5 日

Kerimli and Alibeyli v. Azerbaijan, 18475/06 和 22444/06, 2012 年 1 月 10 日
Kerimova v. Azerbaijan, 20799/06, 2010 年 9 月 30 日
Kovatch v. Ukraine, 39424/02, 欧洲人权法院 2008
Krasnov and Skuratov v. Russia, 17864/04 和 21396/04, 2007 年 7 月 19 日

—L—

Labita v. Italy [GC], 26772/95, 欧洲人权法院 2000-IV
Linkov v. the Czech Republic, 10504/03, 2006 年 12 月 7 日
Luksch v. Germany, 35385/97, 21 May 1997 年 5 月 21 日 委员会裁定
Lykourazos v. Greece, 33554/03, 欧洲人权法院 2006-VIII

—M—

M. v. the United Kingdom, 10316/83, 7 March 1984 年 3 月 7 日 委员会裁定
Malarde v. France (dec.), 46813/99, 2000 年 9 月 5 日
Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, 9267/81, 1987 年 3 月 2 日
Matthews v. the United Kingdom [GC], 24833/94, 欧洲人权法院 1999-I
Melnitchenko v. Ukraine, 17707/02, 欧洲人权法院 2004-X
Mihaela Mihai Neagu v. Romania (dec.), 66345/09, 1994 年 3 月 6 日
Móka v. Poland (dec.), 56550/00, 欧洲人权法院 2006-IV

—N—

Namat Aliyev v. Azerbaijan, 18705/06, 2010 年 4 月 8 日

—O—

Occhetto v. Italy (dec.), 14507/07, 2013 年 11 月 12 日
Oran v. Turkey, 28881/07 和 37920/07, 2014 年 4 月 15 日

—P—

Paksas v. Lithuania [GC], 34932/04, 欧洲人权法院 2011 (摘要)
Partija "Jaunie Demokrāti" and Partija "Mūsu Zeme" v. Latvia (dec.), 10547/07 和 34049/07,
2007 年 11 月 29 日
Parti nationaliste basque - Organisation régionale d' Iparralde v. France, 71251/01, 欧
洲人权法院 2007-II
Paschalidis, Koutmeridis and Zaharakis v. Greece, 27863/05, 28422/05 和 28028/05,
2008 年 4 月 10 日
Paunovi and Milivojevi v. Serbia, 41683/06, 2016 年 5 月 24 日
Petkov and Others v. Bulgaria, 77568/01, 178/02 和 505/02, 2009 年 6 月 11 日
Pierre-Bloch v. France, 24194/94, 21 1997 年 10 月 21 日
Podkolzina v. Latvia, 46726/99, 欧洲人权法院 2002-II

Polacco and Garofalo v. Italy, 23450/94, 1997 年 9 月 15 日 委员会裁定
Py v. France, 66289/01, 欧洲人权法院 2005-I (摘要)

—R—

Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey [GC], 41340/98 et al., 欧洲人权法院 2003-II
Riza and Others v. Bulgaria, 48555/10 和 48377/10, 2015 年 10 月 13 日
Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia, 55066/00 和 55638/00, 2007 年 1 月 11 日

—S—

Sadak and Others v. Turkey (no 2), 25144/94 et al., 欧洲人权法院 2002-IV
Salleras Llinares v. Spain (dec.), 52226/99, 欧洲人权法院 2000-XI
Scoppola v. Italy (no. 3) [GC], 126/05, 2012 年 5 月 22 日
Sejdi and Finci v. Bosnia-Herzegovina [GC], 27996/06 和 34836/06, 欧洲人权法院 2009
Sevinger v. the Netherlands (dec.), 17173/07 和 17180/07, 2007 年 9 月 6 日

—T—

Tahirov v. Azerbaijan, 31953/11, 2015 年 6 月 11 日
T nase v. Moldova [GC], 7/08, 欧洲人权法院 2010
Timke v. Germany, 27311/95, 1995 年 9 月 11 日 委员会裁定
TV Vest AS and Rogaland Pensjonistparti v. Norway, 21132/05, 欧洲人权法院 2008

—V—

Vito Sante Santoro v. Italy, 36681/97, 欧洲人权法院 2004-VI
Vitrenko and Others v. Ukraine, 23510/02, 2008 年 12 月 16 日

—U—

United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, 1998 年 1 月 30 日, 判决和裁定报告 1998-I

—X—

X. v. Germany, 2728/66, 1967 年 10 月 6 日 委员会裁定
X. v. the United Kingdom, 7140/75, 1976 年 10 月 6 日 委员会裁定
X. v. the United Kingdom, 7566/76, 1976 年 12 月 11 日 委员会裁定
X. v. the United Kingdom, 7730/76, 1979 年 2 月 28 日 委员会裁定
X. v. the United Kingdom, 8873/80, 1982 年 5 月 13 日 委员会裁定

X. and Others v. Belgium, 6837/74, 1975 年 10 月 2 日 委员会裁定
Xuereb v. Malta, 52492/99, 2000 年 6 月 15 日

—Y—

Yumak and Sadak v. Turkey [GC], 10226/03, 欧洲人权法院 2008

—Z—

danoka v. Latvia [GC], 58278/00, 欧洲人权法院 2006-IV
Zorni v. Bosnia-Herzegovina, 3681/06, 2014 年 7 月 15 日