

自由刑と選挙権(上)

オーストラリア選挙法の新局面

倉田 玲*

受刑者が「汚名を雪ぐ」ことは、
可能なことでなければならない。
(カービ)¹⁾

1. はじめに
2. 受刑者の選挙権
 - (1) 高等法院の判決
 - (2) 消極要件の沿革
 - (3) 違憲判決の効力
 - (4) 全面剥奪の目的 (以上、本号)
3. 憲法上の選挙権
 - (1) 立法裁量の限界
 - (2) 司法審査の限界
 - (3) 獲得された先例
4. おわりに

1. はじめに

日本の憲法典の第96条第1項に規定されている「国民」の「投票」は、第15条第3項において「成年者による普通選挙を保障する」と規定されている「公務員の選挙」よりも「普通」になりそうである。周知の紆余曲折の経過を辿って2007年5月18日に公布された日本国憲法の改正手続に関する法律は²⁾、附則の第3条にプログラムとして盛り込まれた「法制上の措置」により、本則の第3条に基づく「投票権」の積極要件のうち「年齢」が、同法の全面的な施行の前後を通じて、公職選挙法の第9条に基づく

* くらた・あきら 立命館大学准教授

「選挙権」の積極要件の場合と齟齬をきたすことのないように設計されているから、この側面に限っては、もちろん、法制上も同程度に「普通」である。しかしながら、消極要件については、双方の「普通」度に明瞭な法制上の格差があり、その是正のプログラムも用意されていない³⁾。

日本国憲法の改正手続に関する法律の第4条に「成年被後見人は、国民投票の投票権を有しない」と規定されているのは、公職選挙法の第11条第1項に「次に掲げる者は、選挙権及び被選挙権を有しない」という柱書のもと、その第1号に「成年被後見人」が挙げられているのと完全に対応しているが、同項に列挙されている「選挙権」の消極要件は、これに尽きるものではない。第2号には「禁錮以上の刑に処せられその執行を終るまでの者」が、第3号には「禁錮以上の刑に処せられその執行を受けることがなくなるまでの者(刑の執行猶予中の者を除く。)」が、それぞれ規定されている。

これら2類型を整理するため、刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律の第3条の各号に定義されている「用語」に準拠してみると、第2号の「受刑者」のうち、第3号の「懲役受刑者」と第4号の「禁錮受刑者」と第8号の「死刑確定者」の3類型が、公職選挙法に基づいて「選挙権」を少なくとも時限的に剥奪されているということが把握できる。同じく第1号の「被収容者」のうちでも、未決の状態にある第6号の「非勾留者」や刑事訴訟法の規定に基づかない第9号の「各種被収容者」などのほか、既決の状態にある第5号の「拘留受刑者」は、公職選挙法に規定されている「選挙権」の消極要件には該当しない。

刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律には、「拘留受刑者」などが現実に「選挙権」や「国民投票の投票権」を行使するための条件や手続の整備が明文の規定で盛り込まれているわけではないが、少なくとも法制上の格差を構成していないことだけは、それ自体として明瞭である。すなわち、「懲役受刑者」と「禁錮受刑者」と「拘留受刑者」は、いずれも現実に自由刑の執行を受けている者であるが、このうち「国民投票の投票権」が保障されることになっても依然として「選挙権」が保障されることにな

らないのは、「懲役受刑者」と「禁錮受刑者」だけである。また、「死刑確定者」とは、現実に自由刑や生命刑の執行を受けている者ではなく、後者の執行を予定されている者であるが、このような身分にともなっても剥奪されるのが「選挙権」であり、それとは対照的に剥奪されないのが「国民投票の投票権」である。

以上を簡略にまとめると、自由刑が現実に執行されていることや生命刑の執行が予定されていることは、日本の現行法制において、「国民投票の投票権」の保障とは全面的に両立するが、「選挙権」の保障とは部分的にしか両立しない、ということである。そして、少なくとも部分的に両立するということは、もちろん、自由刑の執行が「選挙権」の剥奪の十分条件を構成しない、ということの意味しており、全面的に両立するということは、生命刑の執行の予定といえども、「国民投票の投票権」の剥奪の必要条件すら構成しない、ということの意味している。

もっとも、法制上の格差は、これらばかりにもとどまらない。もう1つだけ言及しておく、公職選挙法の第11条第1項に列挙されている「選挙権」の消極要件には、第5号の「法律で定めるところにより行われる選挙、投票及び国民審査に関する犯罪により禁錮以上の刑に処せられその刑の執行猶予中の者」も含まれている。この類型に該当する可能性は、当然のことながら、日本国憲法の改正手続に関する法律の「定めるところにより行われる……投票……に関する犯罪により禁錮以上の刑に処せられその刑の執行猶予中の者」にも及ぶことになる。なぜなら、同法の第2章第8節に並ぶ「罰則」には、その冒頭にあつて「三年以下の懲役若しくは禁錮」を含む第109条の法定刑をはじめ、減輕の有無や量刑の軽重によらずとも、刑法の第25条の柱書において「その執行を猶予することができる」と規定されている「三年以下の懲役若しくは禁錮」に該当することの確実なもの、逐一ここで確認するのも憚られてしまうほどに数多く列挙されているからである。

そうすると、日本国憲法の改正手続に関する法律の規定を罰条として

「禁錮以上の刑に処せられその刑の執行猶予中の者」は、同法に基づいて「国民投票の投票権」を剥奪されることにはならないが、それでも公職選挙法に基づいて「選挙権」を剥奪されることにはなる。ルール違反に対する制裁としての出場停止などという発想からでは、どうにも説明することのできないような種類の法制上の格差である。

ここで何人も生涯のうちに複数回の「国民投票」を経験することはないに違いないなどと想定することは、それ自体として現実的であるかもしれないが、そこはかたない頻度の皮算用によって安堵が担保されるものでもないから、やはり無責任に楽観的でもあるだろう。「国民投票の投票権」と「選挙権」の消極要件について歴然かつ厳然たる法制上の格差を発生させ、それを糊塗しようとすることもなく放置しているのは、硬性憲法を誇るのとは別種の磁場から生み出された立法なのである。このような立法を内包することになった法体系の完成度を不問にすることはできないといった追認志向の視点からでさえ、少なくとも積極要件の場合と同様に「法制上の措置」が検討されなければならないところと思料される。そして、最高法規の安定性が揺らぐ可能性を憲政が瀕する危険性として把握する立憲主義の本来的な視点からは、改憲の過程の端緒からを視野に収めて、この意味でも「公務員の選挙」こそが、まずもって「普通」でなければならないのではないかと反省されるはずである。

別の拙稿においては、日本の判例と学説の状況をふまえて「禁錮以上の刑に処せられた者の選挙権」を考察するにあたり、欧州人権裁判所の第2次ハースト対連合王国事件判決(2004年)⁴⁾、カナダ最高裁判所のソーヴ対カナダ(選挙管理責任者)事件判決(2002年)⁵⁾、南アフリカ憲法裁判所の内務大臣対全国犯罪防止・犯罪者更正協会事件判決(2004年)⁶⁾、同裁判所のオーガスト対選挙委員会事件判決(1999年)⁷⁾、これらの判決が法域の境界や制度の相違を超えて繰り広げた相互引証の手法が、「いわば異口同音に共通して立法事実を精査する審理を展開した積極性」を帰結したことを指摘した⁸⁾。この小稿では、オーストラリア高等法院のローチ対

選挙管理委員長事件判決（2007年）を瞥見する⁹⁾。この議会主権を基調とする立憲君主制の連邦国家にあって¹⁰⁾、限定的でありながらも顕在化した方向性は、すでに地球規模（global）に局在するかたちで看取されてきたものと基本的に同質の「積極性」であるだろう。

- 1) Michael Kirby, "Prisoners' Vote Is the Australian Way," *Australian Financial Review*, 5 October 2007, at 57.
- 2) この法律については、さしあたり、太田裕之「憲法改正手続法の諸問題」大石眞・石川健治（編）『憲法の争点』326頁以下（2008年）を参照。
- 3) 重要な参考資料の1つとして、衆議院憲法調査特別委員会及び憲法調査会事務局「日本国憲法の改正手続に関する法律案（保岡興治君外5名提出，第164回国会衆法第30号），日本国憲法の改正及び国政における重要な問題に係る案件の発議手続及び国民投票に関する法律案（枝野幸男君外3名提出，第164回国会衆法第31号）に関する参考資料（未定稿）」衆憲資72号（2005年）（[http://www.shugiin.go.jp/itdb.kenpou.nsf/html/kenpou/shukenshi072.pdf/\\$File/shukenshi072.pdf](http://www.shugiin.go.jp/itdb.kenpou.nsf/html/kenpou/shukenshi072.pdf/$File/shukenshi072.pdf)）（最終確認2008年12月12日）がある。この資料では、積極要件のうち「年齢」要件に関して与野党原案の対立軸を中心に詳細な検討事項がまとめられているが、消極要件に関しては、「国民投票制度において、公職選挙法等により公民権が停止された者について、投票権を認めるかどうか論点となる」と指摘されているものの、「犯罪による公民権の停止」と「各国の拘置中の者の選挙権の状況」が個別の表にまとめられているほかは、「この点、与党案・民主党案は、成年被後見人以外のすべての者に投票権を与えるものとしている」ことが確認されるにとどまっており、立法過程における注目度も「年齢」要件に対するものとは好対照であったことが示唆されている（28頁より引用）。
- 4) *Hirst v. United Kingdom* [No. 2], no. 74025/01, judgment of 30 March 2004, [2004] ECHR 121. See also Alison Kesby, "Prisoner Voting Rights and the Effect of *Hirst v. United Kingdom* (No. 2) on National Law," 66 *Cambridge Law Journal* 258 (2007) (Case and Comment). なお、欧州人権裁判所が管轄している法域では、この判決が登場する以前にまとめられて公開されていた公的な資料が、最近になって、この判決への言及を含めることなく、ほぼ無修正のまま欧州評議会の刊行物に再録されている。Cf. European Commission for Democracy through Law, *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, Opinion No. 190/2002, 52nd Session (Venice, 18-19 October 2002), CDL-AD (2002) 23, available at [http://aceproject.org/ero-en/topics/election-integrity/CDL-AD\(2002\)023-e.pdf](http://aceproject.org/ero-en/topics/election-integrity/CDL-AD(2002)023-e.pdf) (last accessed on 12 December 2008), reprinted as revised in Council of Europe, *Electoral Law* (Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2008) at 15, 26.
- 5) *Sauvé v. Canada* [Chief Electoral Officer], [2002] 3 S.C.R. 519, available at <http://csc.lexum.umontreal.ca/en/2002/2002scc68/2002scc68.html> (last accessed on 12 December 2008). See also *Sauvé v. Canada* [Attorney General], [1993] 2 S.C.R. 438, available at <http://csc.lexum.umontreal.ca/en/1993/1993rcs2-438/1993rcs2-438.html> (last accessed on 12 December 2008).

- 6) Minister of Home Affairs v. National Institute for Crime Prevention and the Reintegration of Offenders [NICRO], CCT 03/04, 2005 (3) SA 280 (CC), [2004] ZACC 10, 2004 (5) BCLR 445 (CC), available at <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2004/10.pdf> (last accessed on 12 December 2008).
- 7) August v. Electoral Commission, CCT 8/99, 1999 [3] S.A. 1 (CC), [1999] ZACC 3, 1999 (4) BCLR 363 (CC), available at <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/1999/3.pdf> (last accessed on 12 December 2008).
- 8) 倉田玲「禁錮以上の刑に処せられた者の選挙権」立命館法学300・301号182頁以下(2005年)204頁。なお、アメリカ合衆国に看取される対照的な状況については、倉田玲「受刑者等の選挙権と合衆国の連邦制度(上)」立命館法学314号24頁以下(2007年)を参照。
- 9) Roach v Electoral Commissioner [2007] HCA 43, 239 A.L.R. 1, available at <http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/HCA/2007/43.html> (last accessed on 12 December 2008).
- 10) オーストラリアの連邦制度については、司法審査の側面においてアメリカ合衆国やカナダとの法制度比較を交え、それぞれの「連邦制度における独立変数としての司法ドクトリン」の発現形態を分析したカナダの研究者が、合衆国最高裁判所による州権基調の復活傾向やカナダ最高裁判所による均衡追求の基本傾向に対して、オーストラリア高等法院の伝統的に「リーガリスティック」な判例傾向を指摘している。See Gerald Baier, *Courts and Federalism: Judicial Doctrine in the United States, Australia, and Canada* (Vancouver: UBC Press, 2006), chaps. 1, 4 *et passim*.

2. 受刑者の選挙権

オーストラリア連邦の憲法典を制定する法律は、1900年7月9日に最晩年のヴィクトリア(Victoria)女王の裁可をもって成立した英国議会の制定法であり、その掉尾の第9条に憲法典の全文が収められている¹⁾。ローチ対選挙管理委員長事件判決は²⁾、この憲法典の第71条に基づいて設置された「オーストラリア高等法院と称される1つの連邦最高裁判所(a Federal Supreme Court, to be called the High Court of Australia)」が、第75条に規定されている「第1審管轄権(original jurisdiction)」を行使したものである。

(1) 高等法院の判決

ヴィクトリア州の2つの人権擁護団体（The Public Interest Law Clearing House (VIC) Inc. & The Victorian Council for Civil Liberties Inc., Liberty Victoria）の共同事業（The Human Rights Law Resource Centre Ltd.）によって本件に最適と選定され、さらに全豪でも屈指の規模の法律事務所（Allens Arthur Robinson）による公益目的の訴訟支援を受けて本件を提訴した原告は、先住民（aborigine）に属する1958年生まれのヴィクトリア州民であり、他人の財産や身体に対する4種5件の罪によって2004年に刑期6年の自由刑を宣告された後、2008年8月22日までは仮釈放（parole）の可能性がない状況におかれていた受刑者である。すなわち、1996年3月11日から2007年12月3日まで歴代2位の長期政権を誇った自由党のハワード（John Winston Howard）首相が現職の首相としては史上2人目となる落選の憂き目に遭ったことでも世界を驚かせた同年11月24日の総選挙において、ラッド（Kevin Michael Rudd）現首相の労働党が大勝したとき、本件の原告は、受刑者として刑事施設に収容されていたということである。

このような原告により、本件の被告とされたのは、第1に連邦の選挙管理委員長であり、第2に連邦それ自体である³⁾。2007年6月12日から翌日にかけて全6名の裁判官が臨席した口頭弁論を経て⁴⁾、高等法院は、8月30日に4対2の多数による1問1答形式の主文を、翌月26日に4つの意見が並んだ理由を、それぞれ提示した。

先行して判示された主文を結論に掲げた相対多数意見とでも呼ばれるべき意見は、最古参のガモウ（William Montague Charles Gummow）裁判官のほか、リベラル派の重鎮として数多くの反対意見を残してきたカービ（Michael Donald Kirby）裁判官と任命されてから2年近くも反対意見を表示したことのなかったクレナン裁判官（Susan Maree Crennan）によるもので⁵⁾、これ以外には、当時のハワード首相や同僚のカービ裁判官とはシドニー大学時代の同級生であったことでも巷間に知られるグリーンソン（Anthony Murray Gleeson）首席裁判官が、その結論に同意する意見を、

ヘイン(Kenneth Madison Hayne)裁判官とヘイドン(John Dyson Heydon)裁判官が、それぞれの反対意見を、いずれも個別に表示した。これら各意見の概要については、後に点描することにして、まずは本文とともに、そこで問答の焦点とされていた法条を以下に瞥見する。なお、ここで原文を尊重する観点から単に「法」とのみ訳出しているのは、1918年連邦選挙法のことであるが⁶⁾、これに対して近年とくに頻繁に施されてきた改正こそが、本件における最大の争点であった。

[問1] 法の第93条(8AA)項ならびに第208条(2)項(c)号、および、これらの規定を施行している限りにおいて法の第221条(3)項は、連邦憲法典の第7条および第24条に反しているがゆえに無効であるか？

[回答] 法の第93条(8AA)項および第208条(2)項(c)号は、無効である。

[問2] 法の第93条(8AA)項ならびに第208条(2)項(c)号、および、これらの規定を施行している限りにおいて法の第221条(3)項は、憲法典の第51条(XXXVI)項ならびに第30条によって授權されている連邦の立法権およびその他の事項の立法権を越えているがゆえに無効であるか？

[回答] 回答不要である。

[問3] 法の第93条(8AA)項ならびに第208条(2)項(c)号、および、これらの規定を施行している限りにおいて法の第221条(3)項は、(i) 憲法典において黙示的に保障されている政治的情報伝達の自由、または(ii) 憲法典において黙示的に保障されている連邦の選挙に関する参加、結社および情報伝達の自由のうち、いずれかに反しているがゆえに無効であるか？

[回答] 回答不要である。

[問3A] 問1, 2または3に対する回答が「はい」の場合、法の第93条(8AA)項, 第208条(2)項(c)号および第221条(3)項は、これらの諸規

定および関連の諸規定に2006年選挙・国民投票改正法（瑕疵のない選挙人登録およびその他の措置に関する法律）の第3条および別表1の項目3, 4, 13, 14, 15, 50, 61ならびに62によって（削除および書き換えを含む）改正が施された以前に施行されていたものが、施行されており、有効であるか？

[回答] 問に列挙されている諸規定は、施行されており、有効である。

[問3B] 問3Aに対する回答が「いいえ」の場合、法の第93条および第109条は、これらの諸規定および関連の諸規定に2004年選挙・国民投票改正法（受刑者の投票およびその他の措置に関する法律）の第3条および別表1の項目1ないし5によって（削除および書き換えを含む）改正が施された以前に施行されていたものが、施行されており、有効であるか？

[回答] 問3Bは、2004年選挙・国民投票改正法（受刑者の投票およびその他の措置に関する法律）と2006年選挙・国民投票改正法（瑕疵のない選挙人登録およびその他の措置に関する法律）の文面の差異が関連性を有すると仮定しているが、問3Aに対する回答内容に照らせば、回答不要である。

[問3C] 問3Bに対する回答が「いいえ」の場合、法の第93条および第109条は、これらの諸規定および関連の諸規定に2004年選挙・国民投票改正法（瑕疵のない選挙人登録およびその他の措置に関する法律）の第3条および別表1の項目6, 7, 46, 71ならびに95によって（削除および書き換えを含む）改正が施された以前に施行されていたものが、施行されているか？

[回答] 問3Cは、2004年選挙・国民投票改正法（受刑者の投票およびその他の措置に関する法律）と2004年選挙・国民投票改正法（瑕疵のない選挙人登録およびその他の措置に関する法律）の文面の差異が関連性を有すると仮定しているが、問3Aに対する回答内容に照らせば、

回答不要である。

[問4] 本件特別訴訟の費用は、誰が支払うべきか？

[回答] 本件修正特別訴訟の費用の半額は、原告が支払うべきである。

[問5] 高等法院は、原告に対して、理由の提示を求める申立書の第1段落において請求されている救済、すなわち法の第93条(8AA)項および第208条(2)項(c)号が無効であり、何らの効力も有しない旨の宣言を与えるべきであるか？

[回答] 問1に対する回答内容に照らせば、回答不要である。

ここで争点とされていた法条のうち、第93条(8AA)項は、「連邦または州もしくは準州の法に違反して拘置の刑 (sentence of imprisonment) に服している者は、いずれの上院または下院の選挙においても、投票する資格を有しない」という文面である。この規定は、2006年選挙・国民投票改正法 (瑕疵のない選挙人登録およびその他の措置に関する法律) により⁷⁾、第3条の別表1の項目15において、従前の内容が全面的に書き換えられたものであった。

同じ別表1の項目14によって、第93条(8)項に「次に掲げる者は、いずれの選挙人名簿にも氏名を登載もしくは保存される資格を有せず、いずれの上院もしくは下院の選挙においても投票する資格を有しない」と規定されている選挙権の消極要件のうち、それまで(b)号に掲げられていた「連邦または州もしくは準州の法に違反したため、3年以上の刑に服している者」は削除された。これと並んで掲げられていたのは、(a)号の「精神異常 (of unsound mind) であることにより、選挙人登録および投票の本質および意義を理解することができない者」と(c)号の「反逆罪 (treason or treachery) の有罪判決を受け、恩赦を受けていない者」であるが、これら2類型の消極要件は、そのまま現在も通用している。すなわち、犯罪の類型や刑期の長短を不問として、実刑に服していること自体を選挙権の消

極要件にすることで、すべての受刑者から暫定的にはあっても選挙権を剥奪するというのが、2006年の改正法の主眼であった。

（2）消極要件の沿革

2006年の改正法による第93条(8)項(b)号の削除と同時に書き換えられて現行の文言となる以前の第93条(8AA)項には、直前の改正法であった2004年選挙・国民投票改正法（受刑者の投票およびその他の措置に関する法律）により⁸⁾、この「(8)項(b)号の規定は、その者が刑に服するのが2004年選挙・国民投票改正法（受刑者の投票およびその他の措置に関する法律）の別表1の施行の前後いずれにはじまるかにかかわらず適用する」と規定されていた。これに相当する規定は、2006年の改正法の第3条の別表1の項目16により、1918年連邦選挙法には織り込まれないかたちで、「項目14および15によって施された改正は、この項目の施行の前後いずれにはじまる刑に対しても適用する」と定められることになった。なお、2006年の法律第65号として成立した改正法の諸規定のうち、これら本件の焦点を含む部分が国家元首である女王の裁可の手続を経て実際に施行されたのは、ローチ事件判決の主文の〔問1〕に対する〔回答〕において「無効である」と判示された時点から遡ること僅かに1年2か月あまりの2006年6月22日であった。

さらに沿革を辿っておくと、この第93条(8AA)項は、もともと2004年選挙・国民投票改正法（瑕疵のない選挙人登録およびその他の措置に関する法律）により⁹⁾、第3条の別表1の項目6において従前の第93条(8)項(b)号が書き換えられた際に、同じ別表1の項目7において新設されたものである。その当初の文言では、「(8)項(b)号において、人が拘置の刑に服しているとは、次の場合のみをいう」として、(a)号に「その者が連邦または州もしくは準州の法に違反して常時収容されている」ことが、(b)号に「その収容が当該の拘置の刑によるものである」ことが、それぞれ綴られていた。この現行とは完全に別内容の規定は、2006年の改正法の第3

条の別表1の項目4により、第4条に新設された(1A)項の位置に移動されて、現在に至っている。なお、このような当初の第93条(8AA)項が新設された時点で従前の文言から書き換えられた第93条(8)項(b)号には、「(i) 下院または上院の選挙の令状が回付されるまでにはじまり、かつ、(ii) 次の下院または上院の選挙の令状が発付されるときに継続している拘置の刑に服している者」が掲げられていた。

この2004年の第1の改正法によって書き換えられた段階における第93条(8)項(b)号の法意は、憲法典の関連規定によって確認することができる。すなわち、上院議員の選挙の令状は、第12条に基づいて、各州の知事(Governor of any State)が、下院議員の選挙の令状は、第32条第1項に基づいて、内閣の助言と承認を受ける総督(Governor-General in Council)が、それぞれ発付することとされている。これらの令状が発付される間隔は、上院議員の場合、第7条第4項第1文に任期6年と明記され、第13条第1項において半数改選の制度が採用されているから、最長3年間である。また、下院については、その活動期間が最長3年間であることが、第28条に明記されている。どちらの議院にも解散される可能性があり、欠員が生じれば補欠選挙が実施されることになるが、これらに該当することなく、上院議員の任期の起算日として第7条第3項に規定されている7月1日に両議院とも選挙後はじめてとなる議会が招集されるという場合でも、選挙の令状が発付される間隔が3年間を超えることはないわけである。

このように確認してみると、その後2004年の第2の改正法によって置き換えられ、さらに後に2006年の改正法によって削除されるまで、1918年連邦選挙法の第93条(8)項(b)号に規定されていた「3年以上の刑に服している者」という文言は、従前の可変的な最長3年間から、その不変の上限だけを選挙権の消極要件のうちに残したものであったと理解することができる。そして、このように一旦は適用される受刑者の範囲を多少なりとも縮小されていた選挙権の消極要件から「3年以上」という刑期の限定を除去することで、大幅に揺り戻したのが2006年の改正法であったということ

も、あわせて確認されたことになるだろう。それでも、さらに若干の敷衍を求めて、ローチ事件判決の理由に並んだ4つの意見のうち、グリーンソン首席裁判官の意見から、さしあたり、1世紀あまりの法制史を簡潔に概括することで本件の核心に位置した問題点を摘出している次の部分に着目しておきたい¹⁰⁾。

1902年から1983年までは、1年以上の拘置の刑によって罰せられることのある罪により有罪判決を受けて刑に服しており、または、服さなければならない者が排除されていた。1983年から1995年までは、この1年という文言が5年に置き換えられていた。1995年から2004年までは、5年以上の拘置の刑によって罰せられることのある罪による拘置という文言が5年以上の刑に服していることに改められていた。2004年から2006年までは、5年という期間が3年に改められていた。2006年に、議会は、連邦または州もしくは準州の法に違反して拘置の刑に服している者は、いずれの上院または下院の選挙においても、投票する資格を有しない、と規定している1918年連邦選挙法の第93条(8AA)項を制定した。第93条(8AA)項の有効性に対する原告の異議の申立てが、本件における主要な争点を生じさせている。これが認容される場合、従前の(3年の)制度は、なおも有効に適用されるのか、という問題がある。

このような沿革の終端にあつて、1918年連邦選挙法の現行規定となっている第93条(8AA)項が、[問1]に対する[回答]に明らかとなっており、ローチ事件判決においては、高等法院によって「無効である」と判示されたのである。その判定の根拠とされたのが、[問2]の「憲法典の第51条(XXVI)項ならびに第30条によって授權されている連邦の立法権およびその他の事項の立法権を越えているがゆえに」ではなく、[問3]の「(i) 憲法典において黙示的に保障されている政治的情報伝達の自由、または(ii) 憲法典において黙示的に保障されている連邦の選挙に関する参加、

結社および情報伝達の自由のうち、いずれかに反しているがゆえに」でもなく、[問1]の「連邦憲法典の第7条および第24条に反しているがゆえに」であったこと、すなわち、これら双方の条文に共通する文言に基づいて連邦の議会の上院議員と下院議員が「人民により直接選挙された」という地位を共有すべきことであったのは、この小稿においても後に考察する最重要の問題であるが、ひとまずは理由づけを措くとしても、現行規定が「無効である」とされた以上、グリーンズン首席裁判官の意見が指摘しているとおり、それでは従前の規定の効力が復活することになるのか、という問題が必然的に生じたということは、それ自体として把握しておかなければならないだろう。

(3) 違憲判決の効力

ローチ事件判決の有効射程を見定めるには、主文の問答において同列に置かれている別の規定にも着目しておく必要があるだろう。そこで、第208条(2)項(c)号についても、あわせて確認しておく。判決の当時から現在まで改正されていない第208条では、まず(1)項に「選挙管理委員長は、各選挙区分の選挙人名簿の調製を手配し、その名簿を認証しなければならない」と規定されており、続く(2)項に「この名簿は、次に掲げる者の氏名を登載していなければならない」と規定されている。本件の判決において第93条(8AA)項とともに「無効である」とされたのは、その(c)号にあって、「第93条(8AA)(拘置の刑)の適用を受けない者」と規定されている部分である。この部分は、2006年の改正法の第3条の別表1の項目61によって新たに追加されたものである。

そして、[問1]においては、この第208条(2)項(c)号とともに、第93条(8AA)項の関連規定として憲法典に違反する可能性を疑われながらも、その[回答]において「無効である」とはされなかった第221条(3)項は、同条の(1)項と(2)項に、それぞれ上院と下院の選挙について、選挙人として登録されている者だけが投票することを認められると規定されているの

に続き、「本条において、選挙時現在の選挙人名簿は、第229条に定める質問に対して本人が投票する資格を有しないことを回答する場合を除いて、その名簿に登録されている者(第100条に基づく請求をしているために名簿に氏名を登録されている者、選挙の投票期日において満18歳に達しない者、および、第93条(8AA)項(拘置の刑)の適用を受ける者を除く。)の選挙人として投票する権利についての決定的な証拠である」と規定されている。括弧書の末尾の部分が、高等法院の判決において「無効である」と判示された第93条(8AA)項に言及するかたちになっているが、同項が「無効である」ならば、その「適用を受ける者」は、ここで除かれるまでもなく、そもそも存在しなくなるのであるから、この部分までもが「無効である」という[回答]は、たしかに必要ではなかっただろう。同じく第93条(8AA)項の関連規定ではあっても、これとは反対に、「適用を受けない者」と綴られている第208条(2)項(c)号との決定的な違いである。

もっとも、本件において問題点の核心とされた第93条(8AA)項といえども、この規定が存在しないのも同様の事態が本件の判決によって形成されたわけではない。判決の主文を末尾まで読むと、先引のとおり、[問5]の「原告に対して……法の第93条(8AA)項および第208条(2)項(c)号が無効であり、何らの効力も有しない旨の宣言を与えるべきであるか」という点については¹¹⁾、このような救済までは認められないことが[回答]に示唆されている。そして、[問3A]の「2006年選挙・国民投票改正法(瑕疵のない選挙人登録およびその他の措置に関する法律)の第3条および別表1の項目……14, 15……によって(削除および書き換えを含む)改正が施された以前に施行されていたものが、施行されており、有効であるか」という点について、高等法院の[回答]は、それが現に「施行されており、有効である」というものであった。

すなわち、2004年の第2の改正法を織り込まれた段階で第93条(8)項(b)号に掲げられていた「連邦または州もしくは準州の法に違反したため、3年以上の刑に服している者」という規定の効力が、本件の判決によって

1年2か月ぶりに復活されたということである。そして、第93条(8AA)項も、この「(8)項(b)号の規定は、その者が刑に服するのが2004年選挙・国民投票改正法(受刑者の投票およびその他の措置に関する法律)の別表1の施行の前後いずれにはじまるかにかかわらず、適用する」という当時の文言には、再度これと連動することになる第221条(3)項とともに、なお憲法典の諸規定との関係においても効力が認められると判示されたのである。

このようなローチ事件判決の主文は、それ自体によって法典の内容を書き換えるような効力を発揮したわけではなく、2006年の改正法による文言は、2008年末の現在も1918年連邦選挙法のうちに現行規定として残されている。しかしながら、たとえば、本件において被告側にあった連邦の選挙管理委員会(Australian Electoral Commission)の広報紙は、この判決の理由が提示された翌月、すなわち主文の翌々月に発行された強制投票(compulsory voting)の特集号において、1918年連邦選挙法の第245条(1)項に「各選挙において投票することは、すべての選挙人の義務である」と規定されている同国に特徴的な制度の意義を解説するという観点から、「3年以上の刑に服している者は、登録または投票する資格を有しない」ことを明記するとともに、その根拠を註記して、「法の第93条(8AA)項および第208条(2)項(c)号は、高等法院により、2007年8月30日のローチ対選挙管理委員長および連邦事件判決において無効と判示された。この判決は、法を2006年以前の状態に復旧した」と説明している¹²⁾。具体的な事件に付随して判定された内容が、少なくとも被告側にあった行政機関に対しては、当該の個別的な事件の処理を超越して一般的な効力を発揮するということを、その行政機関こそが、敗訴の判決に含まれていた憲法判断の対世効として、いち早く周知徹底することに努めたということであるだろう。

ローチ事件判決では、特別法が無効とされて一般法が適用されることになったのではなく、後法が無効とされて前法が適用されることになったのではない。新法が無効とされたこととともなって再び適用されることに

なった旧法は、当然のことながら、法文として現存しない。したがって、直後の政権交替をもたらした2007年11月24日の総選挙も、自由刑と選挙権の関連づけをめぐっては、成文法源の適用を排して不文法源に基づいた選挙管理の行政実務により、そのようなものとして厳正に執行されていたというわけである。

（4）全面剥奪の目的

結局のところ1度も適用されることのないまま、その施行から僅か1年2か月で効力を喪失した2006年の改正法の諸規定は、そもそも、どのような立法過程を辿ったものであつたらうか。そのテキストを「無効である」と結論したローチ事件判決の判旨を考察する前に、もう1つ必要な準備があるとすれば、そこで「無効である」と判示された立法のコンテキストを見定めておくことにほかならないだろう。これにより、2006年の改正法が制定された目的を窺い知ることができるはずである。

ことの発端を提供したのは、連邦議会の上下両院の選挙に関する合同常任委員会（Joint Standing Committee on Electoral Matters）がまとめた2004年の連邦選挙の執行および関連事項に関する調査報告書（Report of the Inquiry into the Conduct of the 2004 Federal Election and Matters Related Thereto）であるが、これを受けて、主任の国務大臣（Minister for Finance and Administration）のもとから、2005年選挙・国民投票法案（瑕疵のない選挙およびその他の措置に関する法律案）が下院に提出されたのは、同年末の12月8日であった。そこで可決されて上院に回付されていた段階で、この法案の付託を受けていた委員会（Senate Finance and Public Administration Legislation Committee）が公聴会などを経て作成した報告書には¹³⁾、同委員会の6名の委員のうち、委員長を含めて3名の与党の委員が相対多数によって「受刑者の投票資格」などの項目ごとにとりまとめた委員会としての報告のほか、反対報告として2名の労働党の委員による連名のものと委員長代理でもあった民主党の委員によるものとの2

本が収められている。

このうち与党の単独によるものであったことも明瞭な委員会としての見解は、受刑者を選挙過程から全面的に排除するための可及的に速やかな措置を要請していた2004年の調査報告書の基調を引き継ぎ、自由刑に服している者に対する「投票権の否認の合理的根拠は、2つ折り重なっている」として、「(人々が民主主義システムの社会における役割の重要性を実感することを担保する)教育的」なものと「(罪を犯したことに対する罰として)懲罰的」なものとを列挙している。そして、ことさら「自由党は、この措置を歓迎した」という経緯を明記するとともに、次のとおり結論している¹⁴⁾。

委員会見解

3.53 当委員会は、常時の拘置の刑に服している人々が、連邦の選挙において投票する資格を有してはならないと考える。拘置とは、将来において罪を犯さないように思いとどまる誘因を与えるために、人々に対して一定の範囲の自由や資格を否認するものである。受刑者たちに対して投票することを許せば、この思いとどまる誘因を弱めて、ないまぜになった信号を送ることになる。この措置は、受刑者たちに対して収容されている間に更生プログラムを利用することを否認するものではない。

これに正面から対峙して、当時は野党であった労働党の委員たちがまとめた反対報告は、委員会審議の舞台に登場した法案支持の言説が質量ともに乏しく、その根拠が薄弱であることを指摘して、とくに政党政治の歪曲を懸念する主張を槍玉に挙げながら、次のとおり勧告している¹⁵⁾。

1.91 労働党の委員は、この主張を馬鹿げていて腹立たしいものと考え、諸政党が犯罪者たちの票に影響を及ぼすように政策を仕立ててであろうと示すことが明らかにしているのは、われわれの政治システム

ついでに天真爛漫な理解か、あるいは意図的な誇張や曲解による主張である。

- 1.92 当委員会は、学者たち、公益団体や利益集団に属する人々から、この提案が不要であり、基本的人権の否認であり、受刑者たちの更生にとって有害であると主張する数多くの意見書の提出を受けた。
- 1.93 このような変更は、違憲になりうるということも、多数の意見陳述人たちや意見書の提出者たちによって主張されていた。オーストラリアの憲法典の第7条と第24条は、上院議員と下院議員が「人民により直接選挙された」のでなければならぬと規定している。拘置の刑に服しているすべての受刑者たちを排除することは、1つの分類に属する人々の全体を投票権の享有から排除することであり、したがって違憲になるだろうと主張されている。
- 1.94 労働党の委員は、3年未満の刑に服している受刑者たちの現行の投票権について、それを取り除くことを裏づける証拠や主張が何ら提出されていない以上、それを取り除こうとすることは退けられるべきであると勧告する。

ここに引用したうち、段落1.93に指摘されている事項は、法案が可決され、1918年連邦選挙法に組み込まれた後、それを「無効である」と判示したローチ事件判決の主文において、そのまま採用されることになったものにほかならない。いわゆる権利章典を含んでいないことでも特徴的なオーストラリア連邦の憲法典は、その制定の当初から1世紀あまりを経た現在まで1度も改正されたことのない第41条に、「州の議会のいずれか議員定数の多い議院の選挙において投票権を享有または取得する成年者は、その権利が存続する限り、連邦のいかなる法によっても、連邦議会のいずれの議院の選挙においても投票することを妨げられない」と規定するのみであり、この高次の実定法規範のうちに、日本の憲法典の第15条第3項に規定されているような「成年者による普通選挙」の権利が明記されているもの

ではない。しかしながら、それでも「直接選挙」の文言を共有する2つの憲法規定を根拠に、「1つの分類に属する人々の全体を投票権の享有から排除すること」は、いわば無差別な処遇による不合理な差別として「違憲になる」と批判的に予測されていたのである。その的中を早々に告げたのが、ほかでもなくローチ事件判決であった。

また、民主党に属する委員長代理の反対報告では、2004年の調査報告書にも基調に反対する個別の所見を寄せた立場から、法案への反対を超え、さらに「選挙法は、反逆罪の有罪判決を受けた者や精神異常の者を除いて、すべての受刑者に投票権を与えるよう、改正されるべきであると勧告する」とまで述べられている。そして、このように勧告する理由は、さまざまな問題点を網羅するかたちで、次のとおり展開されている¹⁶⁾。

1.73 受刑者たちは、拘置されている間は自由を剥奪されているが、この国の市民である地位を剥奪されてはいない、ということを理解することが重要である。市民権の一部として、有罪判決を受けた受刑者たちは、投票する資格を与えられるべきである。彼らに対して、これを否認することは、裁判所によって適当と判断された刑罰に重ねて、さらなる刑罰を科すことになる。……。

1.74 刑務所で刑に服している市民の選挙権を剥奪することは、司法によらない刑罰に等しい。自由の剥奪に加えて、市民権にともなう諸権利を取り除くことが必要と考えられるのであれば、それも司法によって判定されるべき事項であるだろう。

1.75 これまで一貫して主張してきたことであるが、犯行と投票権の間には何ら論理的な関連性がない。たとえば、裁判所に取材源の氏名を提供することを主義として拒否したことにより拘置されているジャーナリストは、どうして投票を否認されるべきなのか。

1.76 これをさらに複雑にしているのは、諸州の間や諸州と連邦の間に、何が拘置により罰せられることのある罪を構成するのかに関して、統

一性がないということである。たとえば、ウェスタン・オーストラリア州には、罰金を納付しない者が、刑務所に行くのではなく、運転免許を失うという仕組みがあるが、これはオーストラリア全土に統一的に導入されてはいない。罰金を納付してはいないものの刑務所に収容されてはいないウェスタン・オーストラリア州の市民が投票権を保有しているのに対して、同じ罪により刑務所に収容されている別の法域のオーストラリア市民は、どうして投票権を喪失すべきなのか。これは、不公平であって、受け入れがたい。

1.77 オーストラリアは、市民的及び政治的権利に関する国際規約の第25条の締約国である。第25条は、第2条と相まって、すべての市民が、人種、性別またはその他の地位に基づいたいかなる種類の区別もなく、普通選挙権に基づき、選挙において投票する権利を有することを規定している。選挙法の現行の諸規定は、有罪判決を受けた受刑者たちを、彼らの法的な地位に基づいて差別している。これが市民のおよび政治的権利に関する国際規約の文言と精神に逆行していることは、明らかである。たとえば、欧州やカナダには、この見解を裏づける一連の判例法がある。

1.78 社会は、その市民の基本的な諸権利を扱うとき、ことさら慎重に歩みを進めるべきである。オーストラリアのすべての市民たちは、投票する資格を有するべきである。それは、この国の市民権に付属した権利であり、取り除かれるべきではない。

この反対報告には、市民権と選挙権の密接不可分な関係を根源的な論拠として、実体的な権利の側面における罪刑均衡の逸失や手続的な統治の側面における司法審査の潜脱が指摘されており、また、連邦の選挙についても選挙権の保障に統一性を欠いている連邦国家が、批准している国際人権法の基本テキストから乖離した法制度を維持していることが批判されている。ローチ事件判決の主文の問答では、先引のとおり、冒頭の[問1]に

対する[回答]において2006年の改正法による諸規定が「無効である」と判示されているものの、末尾の[問5]に対する[回答]において当該諸規定が「無効であり、何らの効力も有しない旨の宣言」による救済は回避され、むしろ中間の[問3A]に対する[回答]において同法による改正前の諸規定が現に「施行されており、有効である」と結論されているのであるから、そこへと全面的に結実した論拠ではなかった。しかしながら、この小稿において後に考察するところからも明らかになるように、自由刑と選挙権の全面的な衝突を目前の争点として直近の改正を違憲無効としたローチ事件判決の理由には、その立法過程にも確実に浮上していた自由刑と選挙権の全面的な両立を指向する論拠が、なおも穏健に限定的な司法積極主義を基礎づけるかたちで作用していた形跡もある。

自由刑と選挙権の全面的な衝突と両者の全面的な両立との間隔を予備的に測定するという観点から、ここで段落1.77のうちに援用されている自由権規約の文言を公定和訳によって確認しておく、その第25条に、「すべての市民は、第二条に規定するいかなる差別もなく、かつ、不合理な制限なしに、次のことを行う権利及び機会を有する」とあり、(a)号に「直接に、又は自由に選んだ代表者を通じて、政治に参与すること」が、(b)号に「普通かつ平等の選挙権(universal and equal suffrage)に基づき秘密投票により行われ、選挙人の意思の自由な表明を保障する真正な定期的選挙において、投票し及び選挙されること」が、それぞれ掲げられている。そして、同条が言及している第2条の第1項に、「この規約の各締約国は、その領域内にあり、かつ、その管轄権の下にあるすべての個人に対し、人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位等によるいかなる差別もなしにこの規約において認められる権利を尊重し及び確保することを約束する」ことが規定されている。

ローチ事件判決の主文の[問1]に対する[回答]において2006年の改正法による諸規定が「無効である」と判示されている国内法上の根拠は、

この自由権規約の文言と対照してみると、第25条の(a)号に類似した憲法典の2つの規定であり、反対報告の段落1.77による援用が指向していることの明瞭な同条の(b)号が司法審査を通じて国内法上に転写され、そこで根拠とされているというわけではない。しかしながら、こちら(b)号の文言に盛り込まれている「普通かつ平等の選挙権」は、高等法院の判決により、限定的にせよ、その普遍的(universal)な保障の方向性を、オーストラリア連邦においても法的に承認されたと評価することはできそうである。

自由権規約の第28条第1項に基づいて設置されている人権委員会は、第40条第1項に締約国の義務として「この規約において認められる権利の実現のためにとった措置及びこれらの権利の享受についてもたらされた進歩に関する報告を提出すること」が規定されていることに基づき、第25条に関する「報告」について、「各締約国は、市民たちから投票権を剥奪することになる法律の規定を明示して説明すべきである」と指示したことがある。このように要請している1996年7月12日の委員会文書では、続いて「この剥奪の根拠は、客観的かつ合理的であるべきである」と述べられ、さらに「有罪判決が投票権を停止するための根拠である場合は、この停止の期間は、罪刑に比例すべきである」とも述べられている¹⁷⁾。ローチ事件判決の判旨においては、反対報告の段落1.77に言及されている「欧州やカナダ」の「判例法」においてほど、こうした国際機関の要請に対する国内法の適合度が直截簡明に吟味されているわけではない。しかしながら、近年これら別の法域において形成されてきた「判例法」を丹念に参照しつつ、少なくとも受刑者の選挙権を全面的に剥奪している現行の国内法については「無効である」という結論に到達した相対的に独自の理由づけには、オーストラリア連邦の高等法院が「剥奪の根拠は、客観的かつ合理的である」のかを重点的に検証して、「罪刑に比例すべきである」という観点から、穏健に限定的でありながらも従来にない積極主義の司法審査を遂行したことが如実に看取できるだろう。

(続く)

- 1) オーストラリア連邦の憲法については、さしあたり、阿部照哉・畑博行(編)『世界の憲法集』(有信堂, 第3版, 2005年)77頁以下(松井幸夫[解説・訳]), 萩野芳夫・畑博行・畑中和夫(編)『アジア憲法集』(明石書店, 2004年)11頁以下(天野淑子[解説・訳])のほか、平松統ほか『現代オーストラリア法』(敬文堂, 2005年)の第1部「オーストラリア法概説」(平松執筆部分)を参照。
- 2) Roach v Electoral Commissioner [2007] HCA 43, 239 A.L.R. 1, available at <http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/HCA/2007/43.html> (last accessed on 12 December 2008).
- 3) See <http://www.hrlrc.org.au/files/30867CDH7U/Roach%20summons.pdf> (last accessed on 12 December 2008).
- 4) Roach v Electoral Commissioner & Anor [2007] HCATrans 275, available at <http://www.austlii.edu.au/au/other/HCATrans/2007/275.html> (last accessed on 12 December 2008); Roach v Electoral Commissioner & Anor [2007] HCATrans 276, available at <http://www.austlii.edu.au/au/other/HCATrans/2007/276.html> (last accessed on 12 December 2008).
- 5) See, e.g., Graeme Orr, "Constitutionalising the Franchise and the Status Quo: The High Court on Prisoner Voting Rights," *Democratic Audit of Australia Discussion Paper* 19/07 (October 2007), at 4, available at <http://arts.anu.edu.au/democraticaudit/papers/20071019orr-prisonervotingrights.pdf> (last accessed on 12 December 2008).
- 6) Commonwealth Electoral Act 1918 (Cth), available at <http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol.act/cea1918233/> (last accessed on 12 December 2008). なお、この法律のロング・タイトルは、次のとおりである。An Act to Consolidate and Amend the Law relating to Parliamentary Elections and for other purposes. 邦語の文献として、吉川和宏「オーストラリア連邦の形成と連邦選挙法の制定 オーストラリア選挙法研究の基礎として」東海法学9号365頁以下(1993年)、吉川和宏「オーストラリア連邦における代表と選挙手続」東海法学10号99頁以下(1993年)を参照。
- 7) Electoral and Referendum Amendment (Electoral Integrity and Other Measures) Act 2006 (Cth), available at <http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/num.act/earaiaoma2006668/> (last accessed on 12 December 2008). なお、この法律のロング・タイトルは、次のとおりである。An Act to amend the law relating to elections and referendums, and for related purposes.
- 8) Electoral and Referendum Amendment (Prisoner Voting and Other Measures) Act 2004 (Cth), available at <http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/num.act/earavaoma2004655/> (last accessed on 12 December 2008). なお、この法律のロング・タイトルは、次のとおりである。An Act to amend the law relating to elections and referendums, and for related purposes.
- 9) Electoral and Referendum Amendment (Enrolment Integrity and Other Measures) Act 2004 (Cth), available at <http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol.act/earaiaoma2004693/> (last accessed on 12 December 2008). なお、この法律のロング・タイトルは、次のとおりである。An Act to make further amendments of the law relating to elections and referendums, and for related purposes.

- 10) *Roach*, *supra* note 2, ¶ 9 per Gleeson CJ (parentheses in original). See also Jennifer Norberry, "The Evolution of the Commonwealth Franchise: Tales of Inclusion and Exclusion," in Graeme Orr, Bryan Mercurio & George Williams (eds.), *Realising Democracy: Electoral Law in Australia* (Sydney: Federation Press, 2003) at 91-93; Graeme Orr, "Ballotless and Behind Bars: The Denial of the Franchise to Prisoners," 26 *Federal Law Review* 55 (1998) *passim*.
- 11) See also Application for an Order to Show Cause, 5 March 2007, available at <http://www.hrlrc.org.au/files/AZFYK7Y6TX/Apln%20for%20order%20to%20show%20cause.pdf> (last accessed on 12 December, 2008).
- 12) Australian Electoral Commission, *Electoral Backgrounders*, No. 17 (updated in October 2007) at 2, available at <http://www.aec.gov.au/pdf/backgrounders/17/EB.17-Compulsory-Voting.pdf> (last accessed on 12 December 2008). See also Australian Human Rights Commission, *The Right to Vote is Not Enjoyed Equally by All Australians* (October 2007), available at http://www.humanrights.gov.au/human_rights/vote/index.html (last accessed on 12 December 2008).
- 13) Senate Finance and Public Administration Legislation Committee, *Provisions of the Electoral and Referendum Amendment (Electoral Integrity and Other Measures) Bill 2005*, available at <http://www.aph.gov.au/senate/committee/fapa.ctte/completed.inquiries/2004-07/electoral.integrity/report/report.pdf> (last accessed on 12 December 2008).
- 14) *Id.* at 24, 26 (parentheses in original).
- 15) *Id.* at 51 (Dissenting Report by Senator Michael Forshaw and Senator Carol Brown).
- 16) *Id.* at 68-69 (Dissenting Report by Senator Andrew Murray) (footnotes omitted).
- 17) General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25), U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12 July 1996, ¶ 14, available at [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument) (last accessed on 12 December 2008).