

歐盟對於少數人權之保障 ——少數民族、少數語言個案分析

梁崇民

輔仁大學全人教育中心
E-Mail: ENGL1031@mails.fju.edu.tw

摘要

本文旨在探討歐盟「少數人權」(尤其是少數民族權利、語言權利)之發展。歐盟境內各國皆有少數民族(洛馬人、吉普賽人等流浪民族)和少數語言問題(南提洛爾、布列塔尼亞、科西嘉、巴斯克等)。為了確保和平和繁榮,歐盟愈來愈重視「少數人權」,但對於境內十五國和新申請加盟國採取不同作法。有鑑於中歐、東歐各國境內少數族群、少數語言之複雜性,歐盟嚴格要求候選國必須大幅加強境內「少數人權」之保障,方可加入歐盟;土耳其即因人權不彰,申請加盟案屢遭擱置。此外,歐盟亦推出 PHARE、TACIS 等多項援助計劃,協助中歐、東歐國家加速「民主化」和「法治國」之發展。

關鍵詞： 少數人權、少數民族、少數語言、歐洲聯盟、歐洲法院

壹、前言：少數民族、少數語言皆為敏感的政治議題

由於「多數」和「少數」之先天立場不同，無論是少數民族或是少數語言，皆為敏感的政治議題，極易引發衝突。本文旨在探討歐盟如何預防「多數」(majority) 和「少數」(minority) 之間的衝突以及尊重多元文化 (multiculturalism) 和「少數人權」(rights of minorities) 之發展趨勢。一般所謂的少數，直指少數民族 (national minority)、少數宗教 (religious minority) 和少數語言 (language minority)。近年，少數民族團體、語言文化團體以及宗教團體，皆希望人權能夠更進一步突破傳統政治限制，由「邊緣少數」提升成為「核心研究」議題，冀使「邊緣少數」能與「主流多數」同享「普世人權」(亦即人民族群權 [rights of people/droits du peuple])。歐盟在處理棘手的「少數民族」、「少數語言」問題時，一方面採取不歧視措施，另一方面積極鼓勵多樣化之發展。以下先就少數民族之定義、「少數人權」之發展趨勢和研究範圍加以說明。¹

「民族」之定義由於涉及敏感政治議題，界定不易。早在一九三〇年三月，常設國際法院即曾在一項諮詢意見中，試圖將民族做一定義。根據該諮詢意見之定義，民族乃指在特定國家或地域中之一群具有相同種族、宗教、語言和傳統的群體。由於彼此之間具有高度同質性而團結在一起，故得以保存其傳統、維繫其信仰，並按照其種族的精神和傳統繁衍子孫後代，相互扶持。² 一九四七年，

¹ 本文初稿發表於二〇〇二年十二月十日(世界人權宣言五十四週年紀念日)「歐洲聯盟人權保障」學術研討會。作者除了感謝主辦單位中央研究院歐美研究所和洪德欽教授的辛勞之外，也感謝匿名審查人所提供的意見，以及Yichun、Patricia、Deray、Peihsin的協助。

² 由於常設國際法院對「民族」的定義過於狹隘，引起諸多爭議，無法取得國際社會

聯合國設立了一個「防止歧視和保護少數小組委員會」(Sub-committee on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities)，該委員會曾於一九五〇年代初期提出一項決議草案，試圖將少數民族加以明確界定，但在交付第九屆「人權委員會」討論時，因無法取得共識而遭到擱置。

史密斯 (A. Smith) 則認為，「族群」(ethnic community) 指的是一群特定的人，擁有共同的祖先、歷史、集體記憶、文化、疆界、土地，並具有足以衡量團結度 (solidarity) 的共同指標。因此，一個群體之所以能被稱為族群，必須具備以下六個要件：1. 有特定的名稱 (name)；2. 有共同血緣的祖先 (common ancestry)；3. 有共同的歷史記憶 (傳說和神話)；4. 有共同的語言、宗教、法律、傳統、制度、衣著、音樂、技藝、建築，甚至食物；5. 對某一特定土地的共同歸屬感；6. 自動自發的族群認同。布朗 (M. E. Brown) 認為一般人對於種族之定義往往過於鬆散。例如索馬利亞的衝突經常被定義為種族衝突，但事實上，索馬利亞境內的衝突乃是同種族之內的派系衝突，而非種族之爭 (Brown, 1993: 4-26)。史塔文哈根 (R. Stavenhagen) 則認為，少數族群無論其名稱為何 (團體、社群、民族)，皆有其「法律上和政治上的特定意涵」(legal and political significance)，有明確的權利訴求。一九八五年，「聯合國防止歧視和保護少數小組委員會」進一步著重將少數民族定義為數量上的少數 (numerical minority)。³

之共識。參見Alfredsson & Ferrer (1998)。

³ “A group of citizens of a State, constituting a numerical minority and in a non-dominant position in that State, endowed with ethnic, religious or linguistic characteristics which differ from those of the majority of the population, having a sense of solidarity with one another, motivated, if only implicitly, by a collective will to survive and whose aim it is to achieve equality with the majority in fact and in law.” 參見Eide (1999)。

少數或是多數都只是一個相對的概念，深受時空轉變的影響。一時的少數，可能是另一時的多數；一地的少數，可能是另一地的多數。欲將相對的名詞加以絕對化，實非易事。再加上「權利」也是一個相對的概念（權利與義務共生，有權利就一定有義務），使得問題更為棘手。⁴ 目前最大爭議乃在於立足點不平等的情況下，是否需要對某一特定「少數族群」加以保障？若予以保障，究竟是特別優惠保障個體，還是保障國家之中的次級群體 (sub-group)？有鑑於此，歐盟對於「少數」迄未做任何定義，以免影響「法治國」(Etat de droit/Rechtsstaat) 的平等原則。事實上「少數」可能是「數量」上的少數或是「質量」上的少數。基於研究之需，本文對「少數民族、少數語言」之定義如下：「凡是在一個國家或社會之中，在數量上相對少數，並且在質量上不居於領導階層或是主流核心的民族或語言。」

二十一世紀有兩大特質，一是人權的伸張，二是資訊的無疆界。在此情況下，少數族群、語言所形成的「少數人權」問題，也愈來愈為世人所關注。冷戰結束之後，「和平共存原則」已成為國際社會之共識。科技發展所帶來的全球化、地球村現象，進一步縮短了人與人之間的距離。大環境的改變，不但使得世人較以往更重視多元價值和基本人權（使得少數人權應運而生）。就人權之「客體」而言，經濟權⁵ 和社會福利權⁶ 已漸次成為人權內涵之一環。就人權之「主體」而言，已經延伸至各類弱勢族群及「少數族群」，包括婦女、兒童、身心障礙者、同性戀、難民、流浪族群，甚至監獄

⁴ 少數民族問題和原住民問題一樣，都是敏感的政治議題。無論是定義少數民族或少數語言，都是燙手的山芋，吃力不討好。參見Kronenthal (2003)。

⁵ 北方富有國家承諾協助南方貧窮國家除貧 (combating poverty)，預計在二〇一五年時，將世界貧窮減半。

⁶ 一九九六年九月十六日，歐洲人權法院在判決中指出，社會福利待遇平等原則屬於人權基本原則。參見CEDH 16 Septembre 1996 Gaygusuz/Autriche。

囚犯⁷等。此外教師、校長、警察、法官，軍人、憲兵、也要求有結社權（組織工會）和示威遊行權。而遭受各種天災、人禍之受害者亦可獲得較佳賠償。例如石綿屋受害者、⁸ 戰爭受害者、⁹ 遭地雷殺傷者之人權等。由此可見，「人權」、「少數人權」、「少數權利」議題牽連甚廣，而「少數權利」議題之複雜，較之於「多數權利」或「一般權利」，毫不遜色。惟囿於篇幅，有關「少數宗教」、弱勢團體、人口販賣、人口走私、¹⁰ 難民人權（因戰爭而遷徙流離者和申請政治庇護者）¹¹ 等議題，在此不多著墨。

貳、歐盟十五國「寬以律己」：尊重各成員國主權

歐亞大陸之間，甚少山岳屏障，亦乏深海隔閡。數千年來，人來人往，使得歐陸「人類實驗室」成爲人種、宗教、文化、語言薈萃之地。由於此一特殊歷史地理背景（舊移民尚未完全整合，新移

⁷ 二〇〇一年六月，位於法國東部的「史特拉斯堡」(Strasbourg) 監獄，成爲有史以來第一個爲犯人設置網站的監獄。網際網路之連結使得該監獄囚犯繼續享有言論自由權。在加拿大，甚至有學者討論「監獄囚犯是否有越獄之自由」議題。

⁸ 例如法國爲了賠償石綿屋受害者，特別成立了「石綿受害者基金」(fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante, 簡稱FIVA)。在一九六〇、一九七〇年代，法國有許多公共建築物使用石綿當作建築材料，因石綿屋而得癌症的受害者皆可向政府申請賠償。參見<http://www.fiva.fr/>。

⁹ 法國國民議會（下議院）議員建議立法賠償戰爭受害者。在第二次世界大戰期間被送至集中營者或被處決者之子女，國家應予賠償。

¹⁰ 二〇〇二年一月歐洲理事會大會通過建議案主張成立一個歐洲人口走私觀察站 (European observatory on trafficking in human beings)。配合歐洲理事會「男女機會平等委員會」(Committee on Equal Opportunities for Women and Men) 探討女性和妓女移民問題。此外該委員會亦將探討提供婦女貸款援助之可行性。參見歐洲理事會週報 11-16 November 2002, Report on migration connected with trafficking in women and prostitution。

¹¹ 關於種族衝突和難民問題之探討，參見Brown (1993: 143-146)。

民不斷進入),使得歐盟十五個會員國之中,每一個國家內部都有「少數民族」、「少數語言」問題。「少數民族」之形成與人口移動息息相關,因此在探討歐盟少數民族權利之前,宜先區隔歐盟對於處理新移民和舊移民時所採取的不同政策。目前各國在處理「少數民族」問題時,對於舊移民大力整合,鼓勵他們融入當地社會,對於新移民則嚴格限制,往往將新申請入境者拒於門外。¹² 凡屬非法入境者則被遣送回國。例如荷蘭、¹³ 法國¹⁴ 皆採取嚴格管制措施。

¹² 加拿大「移民、種族、公民研究中心」(Centre de recherche sur l'immigration, l'éthnicité et la citoyenneté)的Crépeau教授指出,目前國際法有「限制移民權」之發展趨勢。

¹³ 二〇〇二年六月二十一至二十二日,歐盟十五國在西班牙塞維亞高峰會議(European Council-Seville)上,決議採取更嚴格的移民管制措施,包括與移民母國政府合作,共同處理非法移民問題。二〇〇二年九月,荷蘭「移民暨融合部長」納維金(Hilbrand Nawijn)亦指出,荷蘭將採取嚴格管制移民進入政策。一方面荷蘭將現有移民中心的難民區分為「政治難民」和「經濟難民」兩大類,另一方面,採取更嚴格的庇護審查:爾後庇護權只適用於源於「歐洲地區」的難民。凡屬非法移民,或申請「政治庇護」被拒絕者,皆將被驅逐出境。當然,荷蘭也有不少人權保護協會,抗議政府將大批移民遣返,他們強調荷蘭嚴重欠缺勞動人口,並且大部分移民都是勤勞踏實的工作者,但卻因為簽證逾期而被驅逐出境。此外,荷蘭也與中東歐和非洲國家合作,將難民遣送回國。荷蘭政府也與中歐、東歐和非洲地區國家協商如何解決非法移民問題。例如,二〇〇二年四月十日,荷蘭甫與剛果簽訂雙邊協議,二〇〇二年十一月二十五日,荷蘭即依照協議,將二十二名申請庇護未准的剛果移民以包機遣送回國。

¹⁴ 法國也加強管制非法移民遣送回國。二〇〇二年十一月七日,法國波爾多市(Bordeaux)動員大批警力,在廢棄碼頭倉庫進行臨檢。結果在一五八名被臨檢者之中,有三十八名保加利亞非法移民(持三個月有效的申根觀光簽證 [Schengen visa] 但皆已逾期),將被遣送回國。另外一人為土耳其人(已申請政治難民庇護)被釋放。有兩名兒童,尚未成年(不需居留證明,亦被釋放)。非法移民居住環境惡劣不堪,缺乏衛浴設備。法國政府臨檢過程都錄影,並將錄影帶轉交保加利亞政府,在該國播出,希望防患未然,使非法移民知難而退。偵辦本案的檢察官指出:「這些人都是詐騙集團的受害者,以為可以到法國工作」。行政長官préfet Christian Frémont指出,目前在波爾多市,至少有一千人無合法居留證。此外,法國國會議員也建議加強立法管制「假結婚真移民」,使得經由結婚取得居留權或國籍的條件更為苛刻。參見Assemblée Nationale (2002b)。

由上可知，歐盟無論是處理移民問題或少數民族問題，皆採取雙管齊下的政策；一方面預防新問題產生（限制新移民進入），另一方面不讓舊問題惡化（改善已入境移民和少數民族之生活條件並加以融合）。

歐洲各國歷經戰亂之後成立歐洲聯盟，以安定和繁榮為其長遠目標。而欲求政治安定或經濟繁榮皆須尊重基本人權，不但包括對「多數人權」、「一般人權」之尊重，也包括對「少數民族」權利之尊重。少數民族若受到壓迫，必然會積極反彈進行抗爭。「少數民族」和「多數民族」之間的誤解與利益衝突，極易成為戰爭的導火線。¹⁵ 如何將少數民族的離心力轉換成為向心力，用以凝聚民心士氣和確保和平，乃歐盟主要政策之一。基於「法治國」，和「法律之前，人人平等」原則，歐盟主要倚賴國際公約和多邊合作來保護「少數人權」。就國際公約而言，其中與少數民族權利相關者包括：1. 民族自決權（right of peoples to self-determination）。聯合國「公民暨政治權利公約」（International Covenant on Civil and Political Rights，簡稱ICCPR）第一條，和「經濟、社會、文化權利公約」（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights，簡稱ICESCR）¹⁶ 第一條皆保障民族自決的權利。2. 參政權。少數民族有權利參與公共事務、擔任政府公職和部會首長等之重要職務。詳見「保護少數民族公約」（Framework Convention for the Protection of National Minorities，簡稱FCNM）¹⁷ 第十六條之規定。3. 宗教、文化權。少數民族有權利享有自己的宗教、文化。詳見「公民暨政治權利公約」（ICCPR）第二十七條，和「保護少數民族公約」第五條之規定。4. 人格尊嚴權。少數民族有權利享有平等

¹⁵ 例如盧安達之流血衝突或前南斯拉夫之內戰。

¹⁶ ICCPR和ICESCR皆於一九六六年簽訂，一九七六年生效。

¹⁷ 一九九四年簽訂，一九九八年二月一日生效。

待遇並獲得尊重 (parity of treatment and esteem)。詳見「保護少數民族公約」第四條二款之規定。歐洲共同體條約亦對於人民基本權利有以下之基本規定：不歧視原則 (第十二條)、國家救助條款 (第八十七條)、文化權 (第一五一條)、司法救濟權 (第二百零條)、歐洲共同體的責任 (第二八八條)。在上述多項規約之中，「保護少數民族公約」與「少數人權」關係最密切。

一九四九年，在歐洲理事會的架構下，歐洲各國即開始關心少數民族問題。¹⁸ 但一直要等到一九九〇年代，冷戰結束之後，少數民族問題才真正獲得歐盟成員國之重視。¹⁹ 一九九三年，經過維也納高峰會議討論之後，歐洲理事會 (Council of Europe, 簡稱CoE) 在翌年 (一九九四年) 訂定了「保護少數民族公約」。該公約是國際間第一個專門保護少數民族的多邊條約。成員國必須立法制定基本原則架構保護少數民族，同時必須達到以下目標：法律之前人人平等、維護少數民族文化、身份地位、宗教、語言和傳統、保障媒體傳播自由、以及各國國家人民 (尤其是各國少數民族) 之間的相互交流。一九九五年一月三十一日，法國總理巴拉杜 (Edouard Balladur) 在歐洲理事會議會大會演說時亦強調：「各國對於少數民族的保護，攸關歐洲安定」。一九九八年二月一日，保護少數民族公約生效。該公約第二十五條規定，簽約國必須在一年內提出保護少數民族政策和執行成果報告，之後每五年送交報告一次。必要時，歐洲理事會也可要求當事國提出臨時報告 (ad hoc report)。歐洲理事會之部長委員會 (Committee of Ministers, 簡稱CoM)，在「諮

¹⁸ 歐洲理事會成立於一九四九年，其總部設在法國東部的史特拉斯堡。該組織之宗旨在於維護人權和議會民主制度。在歐洲理事會的架構下，各成員國協商公約以規範各國的社會和法律制度，並建立共同的歐洲的文化認同指標。該組織在一九九五年有三十三個成員國，二〇〇一年有四十三國。二〇〇三年四月三日，塞爾維亞 (Serbia)、蒙地內哥羅 (Montenegro) 加入之後成為四十五個。

¹⁹ 關於國際間對少數種族之保護，亦可參見Stavenhagen (1996: 199-224)。

詢委員會」(Advisory Committee, 簡稱AC)²⁰ 的協助下, 評估這些報告, 並鑑定當事國所採取的措施是否得當。諮詢委員會有權要求當事國提出補充說明, 或經由其他管道取得相關資料: 包括民間機構、非政府組織、少數民族團體所提供之資料等。在審查過程中, 各方恪遵透明化原則, 使人權能夠徹底獲得保障。審查結束之後, 諮詢委員會將審查意見提供部長委員會參考。部長委員會根據上述專家的意見, 做成結論。如果部長委員會認為, 某一成員國所採取的措施未達「保護少數民族公約」之標準時, 可提出建議, 督促當事國在一定期限內提供補充資料予以說明。²¹

一九九五年二月一日「保護少數民族權利公約」開放供各國簽字,²² 一九九八年二月一日經過十二國批准後生效。「保護少數民族公約」要求各國大幅加強對少數民族的保護。但各國在處理少數民族權利問題時非常棘手, 一方面是因為各國對於「少數民族」之定義眾說紛紜, 莫衷一是; 另一方面則是因為「少數民族權利問題」可以從「人權」、「集體安全」、甚至「少數族群」(minority group) 等不同的角度加以觀察。由於各國堅持己見, 最後導致「少數民族保護公約」條文之中並未對「少數民族」做出任何定義。²³ 而「人權指導委員會」(Steering Committee of Human Rights, 慣用法文簡稱CDDH) 專家亦未接受義大利所提出之建議, 如各國對於「少數民族」之定義有所歧異時, 則交由「歐洲人權法院」統一解釋。由

²⁰ 由十八位公正客觀的專家所組成。每位專家在保護少數民族方面皆有豐富的經驗。

²¹ 根據「保護少數民族公約」第二十四至二十六條之規定, 歐洲理事會部長委員會在一九九七年九月十七日第六〇一次部長代表 (Ministers' Deputies) 會議上通過決議, 訂定相關辦法。參見Resolution (97) 10。

²² 經過「保護少數民族臨時委員會」(CAHMIIN) 的決議之後, 歐洲理事會保護少數民族權利公約於一九九五年二月一日開始開放給各國簽字。當時三十四個成員國之中, 有二十七國簽字。

²³ 歐洲理事會「人權指導委員會」曾特別指出此一缺失。

於「少數民族」問題敏感，再加上歐盟各國歷史人文背景不同，國家利益不同，因此有若干國家迄今仍未簽字加入，亦有若干國家雖已簽字，但其國會尚未完成批准程序。截至二〇〇二年十一月，有三個歐洲理事會成員國，仍未簽署，亦未批准此一公約。此三國分別是：安道爾 (Andorra)、法國及土耳其。比利時雖然在二〇〇一年七月三十一日加入，但附帶「保留條款」。值得注意的是，法國是歐盟十五個會國中唯一尚未簽署者。法國遲遲不簽署「保護少數民族公約」乃是因為境內有嚴重的科西嘉島獨立運動問題。法國「憲法委員會」(憲法法院) 曾在一項判決中指出「法國只有法蘭西民族 (le peuple français)，而無科西嘉島民族，科西嘉島人 (le peuple corse) 為法蘭西民族之一支」。此外，截至二〇〇二年十一月，有七個歐洲理事會成員國雖已簽署，但仍未批准「保護少數民族公約」。在這七國之中 (喬治亞共和國、希臘、冰島、立陶宛、盧森堡、荷蘭、葡萄牙) 有四個為歐盟成員國。

由於「少數人權」屬於各成員國主權所管轄事項，歐盟無權置喙，而使多邊區域組織，例如歐洲理事會以及「歐洲安全組織」(Organization for Security and Cooperation in Europe, 簡稱歐安組織 OSCE)²⁴ 在監督少數民族權利方面，扮演了相當重要角色。²⁵ 在「保護少數民族」方面，歐盟與歐洲理事會之間有多項合作計畫。一九九六年九月至一九九八年三月，在「穩定公約」(Stability Pact) 架構下，歐盟與歐洲理事會推出了第一個名為「中歐國家少數民族」協作計畫 (Joint Programme)，促使十七個中歐及東歐國家「負責少數民族業務」之官員得以定期集會、舉辦專題研討會 (thematic seminars) 和進行實地考察。一九九七年十月，「歐洲理事會第二

²⁴ 其前身為「歐安會議」(CSCE)，一九九四年改名為「歐安組織」。

²⁵ 除了上述政府間組織 (inter-governmental organizations) 之外，亦有若干獨立民間機構 (independent monitoring organizations) 參與「少數人權」保護之監督工作。

屆高峰會議」(Second Summit of Heads of State and Government of Council of Europe Member States) 又通過了另一項保護少數民族的「行動方案」(Action Plan)，決議加強各國之間的實質合作，確保少數民族權益。一九九九年一月，歐盟執委會和歐洲理事會達成協議，訂定「歐盟執委會暨歐洲理事會歐洲少數民族協作計畫」(EC & CoE Joint Programme on National Minorities in Europe)。同年三月十二日，在史特拉斯堡召開之「第六屆保護少數民族會議」(Sixth Meeting of Government Offices for the Protection of National Minorities) 亦重申此一計畫之重要性。該計畫預算經費 615,385 歐元，從一九九九年一月開始實施至二〇〇〇年六月止。該計劃首開先例，為官方機構與民間「少數民族團體」攜手合作保護少數人權做了良好示範。該計畫鼓勵成員國境內「少數民族團體」代表積極參與決策研習機制；地方次級區域 (sub-regional) 亦可派代表參與。

歐盟十五個會員國皆為「歐安組織」之成員國，該組織亦不遺餘力，積極保護少數民族權利。一九八九年十一月九日，柏林圍牆倒塌，一九九〇年十月三日，東西德統一，「冷戰」隨之結束，「少數民族權利」問題乃開始浮上檯面。冷戰時期，以蘇聯為首的共產主義國家，對少數民族採高壓政策，使其權利難以伸張。冷戰之後、蘇聯解體，許多中歐及東歐國家境內的少數民族衝突事件層出不窮；尤其是在前南斯拉夫、巴爾幹、高加索等地區。由於少數民族問題攸關歐洲社會之安定，因此早在一九七五年「赫爾辛基最後議定書」(Helsinki Final Act) 之中，「歐安會議」即呼籲各國正視「少數民族」問題。一九九〇年，在哥本哈根人權會議上，「歐安會議」正式通過一份文件 (Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension)，重申保障少數民族人權之重要性。一九九二年「歐安會議」更進一步在荷蘭海牙設立「少數民

族高級專員」²⁶ (High Commissioner on National Minorities, 簡稱HCNM) 辦公室。²⁷ 「少數民族高級專員」獨立作業, 具有高度機動性, 隨時可前往危機所在地進行預防外交。其主要任務在於洞燭機先預防種族衝突, 在劍拔弩張的危機初期找出解決方案, 以免危及成員國之安定。此外, 「少數民族高級專員」辦公室亦固定出版一系列有關保護少數民族之研究報告。

「少數民族權利」工作的監督, 如果僅依靠政府機構 (屬於主流民意) 往往有所不足。在市民社會的快速發展下, 民間監督機構 (如非政府組織) 扮演了愈來愈重要的角色。除了上述國際組織 (歐洲理事會、歐安組織) 之外, 目前歐洲境內亦有若干跨政府機構和非政府組織, 從事與「保護少數民族」相關之工作。在跨政府機構方面, 「歐洲少數議題研究中心」(European Centre for Minority Issues, 簡稱ECMI) 在保護少數民族權利方面聲譽卓著。該中心由丹麥政府和德國北部的「序雷斯維革－赫爾斯坦」(Schleswig-Holstein) 邦政府共同在一九九六年成立。該中心位於德國福仁斯堡市 (Flensburg), 負責觀察和研究少數民族權利。²⁸

在非政府組織方面, 可以民間機構「索羅斯基金會」(Soros Foundations)、 「開放社會研究中心」(Open Society Institute, 簡稱OSI) 和「歐盟監督加入計劃」(European Union Accession Monitoring Program, 簡稱EUMAP) 為例。事實上, 這三個機構皆隸屬

²⁶ 現任少數民族高級專員為瑞典外交官艾克斯 (Rolf Ekéus)。聯合國亦設有「人權高級專員」(United Nations High Commissioner for Human Rights) 經常與歐安組織對話。此外, 若干歐盟成員國, 如葡萄牙, 亦設有「移民和少數民族高級專員」(Haut commissaire pour les immigrants et les minorités ethniques)。

²⁷ 二〇〇二年十一月二十一日, 聯合國人權高級專員Sergio Vieira de Mello, 在受邀出席維也納歐安組織「常設理事會」(Permanent Council) 時, 呼籲雙方加強合作, 保障人權。該組織目前有五十五個會員國。

²⁸ 由於歷史戰爭因素, 使得該邦境內有許多丹麥人, 使用丹麥語。

於同一個財團。「歐盟監督加入計劃」是「開放社會研究中心」的附屬機構。而「開放社會研究中心」又是金融鉅富索羅斯所創之「索羅斯基金會」的附屬機構。「歐盟監督加入計劃」除了監督五個歐盟大國（法、德、英、義、西）之外，還包括監督即將加入歐盟的第一批十個中歐及東歐國家的人權和「法治國」之發展（human rights and the rule of law）。「歐盟監督加入計劃」與各國民間機構（亦即地方性非政府組織）密切合作。它們積極與各國政府對話，討論如何保障「少數人權」以符合「加入歐盟條件」（criteria for EU accession）之要求。此外，在「索羅斯基金會」之下的「開放社會研究中心」另設有一個「少數族群資料集團」（Consortium of Minority Resources，簡稱 COMIR）。有鑑於許多跨國組織（官方組織或民間非政府組織）紛紛設立與「少數人權」相關的網站，「開放社會研究中心」為了避免資料重疊、資源浪費，在匈牙利統籌設立了一個「少數族群資料集團」用以觀察「少數人權」。

歐盟各國皆為民主法治國家，人權受憲法保障，遭侵犯事例較少。但在保障「少數民族權利」方面，則是各國步調不一，若干南歐國家表現不佳，尤其是法國、西班牙和希臘。法國（科西嘉島）和西班牙（巴斯克地區）除了必須面對境內血腥暴力的獨立運動之外，還必須解決棘手的流浪民族問題。由於特殊歷史背景所致，今日歐洲境內有九百萬「吉普賽人」，英文為Gypsy，法文稱之為赫岡人（Tsigane）。長久以來，他們保有遊牧民族傳統，居無定所，在法國境內人數介乎二十萬至四十萬之間。法國政府稱呼這些源自於印歐大陸的遊牧民族為「旅行人」（gens du voyage），並將其區分成四大類：1. 馬努序人（Manouche）和辛提人（Sinti），主要分布於德國和義大利地區。2. 季丹人（Gitan），主要分布於法國南部和西班牙地區。3. 洛馬人（英文為Roma，法文為Rom，又稱波西米亞人Bohémien），主要分布於中歐和東歐地區。4. 伊底序人（英文為

Yiddish，法文為Yenische），俗稱「旅客」（voyageur）。伊底序人與吉普賽人皆為遊牧民族，但分屬不同種族。目前東歐各國境內約有六百萬名吉普賽人，近半數在羅馬尼亞（二百五十萬人）。吉普賽人無固定宗教信仰，在某一地久居之後，往往會信仰當地宗教。例如駐居在法國境內的吉普賽人大多信仰天主教。此外，「法國吉普賽人基督福音隊」²⁹（Mission évangélique tsigane de France），亦宣稱有十萬名信徒。在法國南部馬賽（Marseille）地區，也有一些信仰回教的吉普賽遊牧民族。他們可能來自於中東地區的伊拉克，因此被冠稱為「巴格達人」（Baghdad）。這些二十一世紀的遊牧民族不但在東歐國家境內遭到歧視，在法國也不受當地民眾的歡迎。為了加強管制，法國國會議員建議立法限制吉普賽人必須在規定區域內駐紮，否則地方首長（市長）可以透過簡易行政程序將其驅離。³⁰ 此外，洛馬兒童就學率普遍偏低，有礙日後生涯發展。例如在巴黎南郊（Choisy-le-Roi）四十名洛馬學齡兒童之中，只有一名就學。洛馬人在法國雖然也受到部分民間組織，尤其是人權聯盟和人道主義者的支持，但勢單力薄，無濟於事。洛馬人不但在法國不受歡迎，也在西班牙遭到歧視待遇。「開放社會研究所」在一份研究報告中指出西班牙政府未充分保護洛馬人，建議該國應根據「歐盟種族平等指令」（EU Race Equality Directive），立法保障少數民族權利並與洛馬人進行對話。³¹ 此外，西班牙也必須改變對洛馬人的刻板印象，給予和本國人相同之權利。該報告認為，雖然西班牙已推出「洛馬人發展計畫」（Roma Development Programme），但「洛馬人」和「季

²⁹ 成立於一九五二年。一九七五年起加入「法國基督教聯盟」（Fédération protestante de France）。

³⁰ 參見Assemblée Nationale (2002a)。

³¹ 該報告名稱為「保護少數民族：洛馬人在西班牙」（Minority Protection: Roma in Spain）。

丹人」仍然是遭到歧視的少數民族。

與西南歐國家相比，東南歐國家的少數民族問題更是嚴重，尤其是曾經有過輝煌歷史的文明古國——希臘，其少數民族政策經常為人所詬病。希臘政府堅持其一貫聲明，宣稱「希臘境內只有希臘人，只有希臘人才住在希臘，因此，希臘境內根本沒有少數民族問題」。但官方聲明無法遮掩實情，希臘政府長久以來，為嚴重的少數民族頭痛不已。例如在Thrace地區有土耳其裔少數民族，他們信奉回教，與信奉東正教的希臘人扞格不入；在Epiros地區，有嚴重的阿爾巴尼亞少數民族問題；在Aegean Macedonia地區，有更嚴重的馬其頓少數民族問題。根據估計，希臘境內少數民族人數約有七萬五千至五十萬人。³² 一九九一年九月八日，馬其頓共和國脫離前南斯拉夫聯邦，獨立建國，但希臘政府堅決反對「馬其頓共和國」(Republic of Macedonia) 此一名稱。究其原因，乃因為在希臘境內原本即有一個地區名為馬其頓 (Macedonia)，因此不允許另一個馬其頓的存在。最後在歐盟各國全力斡旋之下，希臘才勉強承認「馬其頓共和國」，但堅持要求該國必須使用一個相當冗長的國號，亦即「前南斯拉夫共和國之馬其頓」(The Former Yugoslav Republic of Macedonia，簡稱FYROM)。

反觀若干北歐地區的歐盟成員國，在保護少數民族方面則是可圈可點，值得稱道。例如北德序雷斯維革－赫爾斯坦境內的「丹麥少數民族」，義大利北部「南提洛爾」(South Tyrol/Südtirol) 境內的「奧地利少數民族」和義大利西北部境內的「法國少數民族」(Val d'Aoste) 等。在這些地區，「多數」和「少數」之間彼此相互尊重，和睦相處，為歐盟「和平共存模式」建立了良好典範。

人權保護屬於歐盟「第三支柱」(司法、內政事務) 所管轄事項。³³

³² 缺乏正式統計資料，因為希臘政府一向不承認境內有其他民族。

³³ 馬斯垂克條約 (Maastricht Treaty) 於一九九二年二月七日在荷蘭小鎮馬斯垂克簽

在阿姆斯特丹條約 (Amsterdam Treaty) 生效之前，歐盟在處理「少數人權」議題時，僅居於次要地位，只能夠鼓勵但無法強制各國立法保護「少數人權」。一九九〇年代初期，蘇聯解體之後，中歐及東歐移民和「游牧民族」紛紛湧入歐盟各國，使得種族歧視問題層出不窮。有鑒於此，執委會於一九九五年十二月十三日，發佈了一份有關「種族主義、排外和反閃米主義」(Communication on Racism, Xenophobia and Anti-semitism) 通告。³⁴ 一九九七年，歐盟進一步設立了一個「獨立專責機構」(decentralised community agency)，名為「歐洲監督種族主義暨仇外中心」(The European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, 簡稱EUMC) 用以觀察境內種族主義、仇外和反閃米 (反猶太) 主義之發展，以訂定應對策略並協助各國解決境內的種族歧視問題。³⁵ 該中心也與歐洲理事會、聯合

訂，一九九三年十一月一日經各成員國先後批准之後生效。該約生效之後，「歐洲聯盟」(European Union) 正式誕生，從此歐盟各國進入一個新的里程碑，從經濟整合進入政治整合階段。歐盟內部「三大支柱」(Three Pillars) 亦於焉而生。「三大支柱」之中的「第一支柱」(The First Pillar) 包括早先的三個「歐洲共同體」(European Communities)，亦即「歐洲經濟共同體」(EEC)、「歐洲煤鋼共同體」(ECSC)、「歐洲原子能共同體」(Euratom)。「第一支柱」所管轄事項甚廣，皆與經濟、經貿有關，包括各項「共同政策」(common policies)，尤其是「共同農業政策」、「共同漁業政策」、「共同貿易政策」、「金融貨幣」、「交通運輸」等。屬於「第一支柱」的事務由歐盟各機構所管轄，適用歐體決策和立法程序 (community procedures)，各國必須遵守。「第一支柱」內的事務也受「輔助原則」(principle of subsidiarity) 之約制，也就是說，歐盟在立法時居於輔助地位，各國法規如果能夠達到較高標準，歐盟即居於消極輔助地位，否則歐盟即積極進行干預，以確保整體利益。「第二支柱」(The Second Pillar) 為「共同外交暨安全政策」(Common Foreign and Security Policy, 簡稱CFSP)。「第三支柱」(The Third Pillar) 包括司法、內政事務，主要在於加強各國之司法、警察合作，共同打擊毒品走私、恐怖主義等犯罪行為。「第二支柱」和第三支柱皆屬於各國主權管轄事項。在處理相關議題時，由部長理事會依據「政府間決策程序」(intergovernmental decision-making procedure) 進行立法。

³⁴ Commission Communication COM (95) 653 final.

³⁵ 該中心觀察研究各式各樣的種族歧視或仇外行為，尤其是在人員自由流通、新聞

國等國際機構保持良好合作關係。除了觀察種族歧視發展趨勢之外，它也提供「範例」供歐盟成員國參考，並且舉辦一系列的研討會，幫助歐盟公民瞭解境內種族歧視之嚴重性和尊重「多元文化」之重要性。該中心也設有一個「歐洲種族主義暨仇外資訊網路」(European Racism and Xenophobia Information Network, 簡稱 RAXEN) 專門負責蒐集資料和彙整各國所提供之數據。

一九九九年五月一日，阿姆斯特丹條約生效之後，歐盟在打擊種族歧視和宗教歧視的立法工作上，有了明確的法源依據。³⁶ 二〇〇〇年六月和十一月，歐盟部長理事會先後決議通過兩項「歐盟種族平等指令」(EU Race Equality Directive)。第一個指令要求成員國立法遵守「不分種族予以同等待遇原則」(Council directive implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of ethnic and racial origin)。³⁷ 第二個指令要求各國立法規範「平等就業原則架構」(Council directive establishing a general framework for employment equality)。³⁸ 法國學者Sabourin認為，民主國家不但應該致力於對抗狹隘國族主義之負面效應 (effets pervers des nationalismes)，³⁹ 身為民主基石的歐盟，更應該身先士卒，努力捍衛人權 (Sabourin, 1996: 126)。歐盟除了強調不歧視原則之外，並嚴格要求新申請加入的候選國家積極立法保護境內少數

電視媒體、教育職業培訓暨青年事務、社會政策 (含就業政策)、商品自由流通、文化事務等領域 (Mathijsen, 1999: 179)。

³⁶ 「第三支柱」管轄範圍擴大至「人權」、「移民」、「難民」等領域，使得歐盟在保護「人權」、「少數民族人權」等方面有更佳之著力點。

³⁷ 參見OJ L 180, 19/07/2000.

³⁸ 參見OJ L 303, 02/12/2000.

³⁹ 一九九四年六月七至八日，法國和波蘭在一份共同聲明 (Déclaration de Cracovie) 中指出，國族主義／民族主義可分為兩類。一類強調「集體定位」(identité collective)，另一類則屬於擴張、侵略、仇外的「新國族主義」(néo-nationalisme)。參見Sabourin (1996: 124)。

民族，以免這些國家在加入歐盟之後也把燙手的山芋帶進歐盟。

參、歐盟十五國「嚴以待人」：候選國必須先解決少數民族問題

二〇〇二年十一月五日，歐安組織「少數民族高級專員」艾克斯 (Rolf Ekéus, 瑞典籍) 強調，歐盟擴大之後，更需加強保護少數民族 (族群、種族)，否則在中歐和東歐國家加入歐洲聯盟之後，複雜的種族問題將危及歐盟之安定。冷戰結束之後，東歐各國紛紛申請加入歐洲聯盟，但在其境內仍有許多少數民族問題懸而未決。最近十年，歐盟境內的「少數民族權利」成爲國際公約和國內立法保障之標的。歐盟歡迎中歐及東歐國家的加入，並共同維護歐洲長遠的安定和繁榮。但先決條件是新申請加入歐洲聯盟的國家，不但必須立法保障基本人權，也必須顧及少數人權。候選國必須滿足一九九三年歐盟在丹麥哥本哈根高峰會議時所訂定的標準，方符合加盟條件。⁴⁰ 一九九三年「哥本哈根加入條件」(Copenhagen Criteria) 之主要內容如下：1. 爲民主憲政法治國家且尊重人權；2. 屬於「市場經濟」，有能力面對歐盟內部的競爭和市場壓力；3. 有能力將歐盟法規轉換成爲本國國內法，亦即具備制度改革和行政改革之能力。

歐盟授權「執委會」(European Commission) 與申請加入歐盟國家進行雙邊談判，由執委會評估是否達到加盟標準。從一九九七年底開始到一九九九年底共有十二個中歐及東歐國家陸續與執委會進行談判，其具體內容共分「三十一章」，⁴¹ 相當精細複雜，涵

⁴⁰ 申請加入的十二個國家之中，已經有十國完成與執委會的雙邊談判，預訂在二〇〇四年五月一日加入歐盟。

⁴¹ 關於「三十一章」(31 Chapters) 之詳細內容，參見European Commission (2001: 9)。

蓋所有「歐盟既有法規」(acquis communautaire)⁴²之內容。雙邊談判結束之後，尚須經由歐洲議會 (European Parliament) 行使同意權，歐洲議會表決通過之後，申請國方具備加盟資格。目前歐洲議會審查各候選國家是否合乎加盟標準包括以下七大項，旨在觀察各候選國家是否具備以下能力：1. 加強行政能力和施政效率；2. 採行共同體法；3. 善用援助款，徹底執行計劃項目；4. 改革司法和警政制度；5. 打擊有組織犯罪 (包括經濟、金融、人口走私等罪行)；6. 確保核能安全 (嚴格規範核子發電廠，關閉高風險俄製核子反應爐)；7. 尊重少數人權。⁴³ 由以上所述可知，「天助自助者」。除了歐盟所給予的助力之外，申請加入歐盟國家也必須在政治、經濟、法律、人權、以及少數人權方面進行大規模的改革，方能符合加盟條件。歐洲議會一向重視人權保護，對於中歐及東歐申請加盟國家境內少數人權問題，歐洲議會更是絲毫不假以詞色。例如，歐洲議會對於立陶宛之加盟資格即頗多微辭，除了要求該國必須符合「哥本哈根條件」之外，尚須在法律和政治層面上加強保護境內少數民族權利。⁴⁴

歐盟各項援助計畫之中，與少數民族相關者，主要有以下三個：1. 「法爾計畫」(PHARE)：⁴⁵ 歐盟在對外關係上，編列有龐

⁴² Acquis communautaire為法文 (英文為Community Acquis)。法、德兩國在歐盟之中，扮演動力火車頭的領導角色，因此在歐盟文件中不少法文和德文詞彙。Acquis是法文名詞，動詞是acquérir，意為「取得、成就」；communautaire則是communauté (共同體) 的形容詞。Acquis communautaire指的是歐盟在最近數十年發展過程中所取得之法規成就，申請加入的候選國家必須修改國內法規進行整合。因此acquis communautaire可譯為「歐盟既有法規」(body of EU legislation)。

⁴³ 尤其是境內遊牧民族「洛馬人」之少數人權。參見European Parliament (2001: 19)。

⁴⁴ 參見Official Journal of the European Communities A5-0253/2001.

⁴⁵ PHARE programme可意譯為「燈塔計畫」(法文燈塔曰Phare)，或音譯為「法爾計畫」。一九八九年，中歐及東歐共產國家解體，歐盟推出法爾計畫幫助這些國家重建經濟。初期援助對象為波蘭和匈牙利兩個國家。時至今已援助對象已增加

大金額的經濟援助預算，旨在促進較落後國家之經濟發展和民主化。這些對外援助計畫包括PHARE、TACIS、ALA、MEDA、CARDS等五項計畫，每年總預算金額約五十億歐元。⁴⁶ 在這些計畫之中，法爾計畫與少數民族權利發展之關係最密切。法爾計畫是歐盟在一九八九年所推出的經援計畫（歐盟預算編號B 7-030），年度預算為十五億歐元。此一計畫主要目的在於協助中歐及東歐國家改善行政能力和效率，使其在加入歐盟之前，熟悉歐盟法規、了解歐盟事務，並與歐盟協作參與各項計畫。由於保護「少數人權」為加入歐盟的要件之一，在中歐及東歐各國的法爾分項計畫（National PHARE Programme）之中，皆編列有改善當地少數民族預算經費。這些預算通常用於洛馬少數民族之教育和培訓費用，尤其是洛馬民族學童教育。研究顯示，高輟學率是造成洛馬民族與外界社會隔離的主要原因之一，因此歐盟積極鼓勵中歐及東歐國家提升少數民族學童就學率。在匈牙利，法爾計畫於一九九九年撥款補助經費一千萬歐元；在羅馬尼亞，法爾計畫於二〇〇一年補助經費一千三百萬歐元，專門用於提升該國境內洛馬民族的就學率。此外，在斯洛伐克，法爾計畫與該國政府共同參與一項「善待少數民族計劃」（Minority Tolerance Programme），由歐盟和斯洛伐克政府共同負擔經費，負責培訓四百五十名熟悉少數民族事務的文官（地方公共行政部門）和輿論菁英，使他們成為調解少數民族衝突事務專家。2. 「加盟計

至十三個國家（包括阿爾巴尼亞、波士尼亞-赫塞戈維納、保加利亞、捷克、愛沙尼亞、前南斯拉夫-馬其頓共和國、匈牙利、拉托維亞、立陶宛、波蘭、羅馬尼亞、斯洛伐克、斯洛維尼亞）。從一九九五年至一九九九年，法爾計畫預算為六十七億歐元（逾二千一百億台幣），包括十五個領域。新推出之法爾計畫，從二〇〇〇年起，至二〇〇六年止，總預算近一百億歐元。

⁴⁶ 此外，多年期專案援助「非洲、加勒比海、太平洋國家」。歐盟發展基金（European Development Fund，簡稱EDF）第九期編列總預算為一百三十五億歐元（二〇〇二至二〇〇四年，為期八年）。

畫」(The Access Programme)：在加盟計畫之中，有一筆預算專門用於加強中歐及東歐國家市民社會 (civil society) 之發展 (歐盟預算編號B 7-500)。接受補助對象為各國與社會福利相關之民間團體和非政府組織，旨在加強對社會弱勢團體 (包括少數民族) 在健康醫療和社會福利方面的保護。3. 「歐洲民主暨人權計畫」(The European Initiative for Democracy and Human Rights, 簡稱 EIDHR, 歐盟預算編號B 7-70)：直接補助各國與少數民族保護相關之計畫，包括提升政府效率和地方公務員辦事能力，以及非政府組織與少數民族社區發展等之相關議題。

除了長年援助計畫之外，歐洲投資銀行也對中歐及東歐國家提供優惠擔保。例如，歐盟執委會為了幫助克羅埃西亞 (Croatia)，一方面加速其立法改革，督促其尊重少數人權，同時要求該國進行行政改革、建立法治國、協助難民返國、並與「前南斯拉夫國際刑事法庭」(ICTY) 合作，保障該國新聞自由、促進其經濟民主化、並重視少數民族權利等事項。二〇〇二年二月十五日，歐盟/克羅埃西亞諮詢任務小組 (EU/Croatia Consultative Task Force) 達成協議之後，執委會於二〇〇二年六月六日提案，經部長理事會決議 (proposal for a Council Decision) 之後，修正 2000/24/EC 號決議 (Decision 2000/24/EC)，擴大歐洲投資銀行之擔保項目，將克羅埃西亞各項貸款計劃也納入歐盟之擔保範圍。目前，在申請加入歐盟的十三個國家之中，有十個國家合格，三個國家 (保加利亞、羅馬尼亞和土耳其) 資格不符，申請案暫被擱置。除了經濟發展較為落後之外，上述三國境內都有嚴重的人權和少數民族問題。例如在保加利亞和羅馬尼亞境內，有許多遊牧民族，但其「少數民族權利」並未受到尊重。保加利亞境內的吉普賽人，生活條件惡劣，如同其他國家的吉普賽遊牧民族一樣，在教育，服兵役，居住，工作條件上皆遭到歧視，甚至遭到警察毆打。歐洲安全組織曾經對保加利亞境內

洛馬人的困境做過研究報告。一般估計，保加利亞境內的洛馬人數約有五十萬人，佔該國總人口的 6.7%。在共產主義統治末期（一九八九年），堪稱安定的環境之下，保加利亞平均失業率為 14.5%，但是洛馬人的失業率卻高達 60%至 90%之間。在羅馬尼亞境內，洛馬人數高達二百五十萬人之多，約佔該國總人口的 12%。如何妥善處理這些人數眾多的「少數民族」，不但攸關該國之安定和諧，亦與該國之加盟資格息息相關。

匈牙利境內之少數民族問題，亦為歐盟關注重點。由於歷史戰爭和移民等因素，使得匈牙利人遍佈中東歐各國，在許多國家形成少數民族。匈牙利人亦稱馬吉亞 (Magyar) 人，源於中亞的維吾爾族，大部分為天主教徒，說匈牙利語。目前羅馬尼亞境內約有一百六十萬匈牙利人，約佔其總人口的十分之一 (Ferrier, 1999: 148)。在斯洛維尼亞境內有六十萬匈牙利人。在塞爾維亞和烏克蘭等國也有為數可觀的匈牙利人。總計在歐洲約有一千六百萬匈牙利人，其中約三分之一住在匈牙利以外的周邊國家。由於匈牙利鄰近國家境內住有大量的匈牙利移民，因而有個不禁令人莞爾的說法是：「匈牙利是世界上最安全的國家，因為匈牙利人不會打匈牙利人」。從此一描述也可以窺見中歐及東歐國家境內所存在的移民雜陳和種族衝突問題之嚴重性。例如在羅馬尼亞和捷克境內的匈牙利人，由於其少數文化權和少數語言權未獲得當地政府的尊重，造成族群衝突事件層出不窮 (Ferrier, 1999: 147-151)。至於土耳其申請加盟受阻，除了不符合「哥本哈根加盟條件」之外，土國人權不彰，尤其是未尊重境內「庫德族」和「亞美尼亞人」的少數人權更是經常為歐盟所詬病。

肆、歐盟語言政策：鼓勵多樣化和輔助原則

在經貿事務方面，歐盟可以全力整合，實施「單一化」。但在文化政策、語言政策方面，歐盟鼓勵「多樣化」(diversity)，並依據輔助原則，尊重各國主權。馬斯垂克條約對於歐洲的文化政策有所定義。根據該條約之規定，歐盟的文化政策旨在：「鼓勵成員國家的文化發展，並尊重各國和各地區域文化的多樣性，同時凸顯歐洲共同文化資產。」由此可見，歐盟的文化政策一方面強調歐洲共同文化特質，另一方面尊重區域性多元文化的發展。目前條約對於歐盟之授權有限，這使得歐盟在處理文化、語言等議題時，主要依據輔助原則 (Shuibhne, 2001)。從成立之初到現在，歐盟仍是一個正在發展 (becoming)，但尚未定型的政治實體 (transformed political entity)，仍處於游離變化狀態。⁴⁷ 儘管如此，歐盟在保護少數語言的工作上，仍然扮演相當重要的角色。近年來，由於人權的精緻發展，語言之使用權 (包括少數語言)，已被視為基本人權之一 (言論自由權)，屬於歐盟法規和「基本權利憲章」所保障的範圍。

歐盟各成員國皆為法治國，在官方語言政策和保護少數語言政策方面，皆須具備明確的法源依據。雖然歐體條約及次級法規 (secondary legislation)⁴⁸ 並未對歐盟語言詳加規範，但從諸多相關法律文件以及實際做法上，仍可對「歐盟官方 (正式) 語言政策」

⁴⁷ 早期歐盟的形成，乃建立在煤鋼共同體 (當時只有六個成員國家) 的基礎之上。歷經五十餘年，今天的歐盟已經發展成為十五個國家的超級實體，並在持續擴大發展之中，預計在二〇〇四年五月一日，將擴大為二十五國。在歐盟的條約基礎之上，歐洲共同體法 (European Community Law) 不斷發展，直接對各國國內法 (domestic legal corpus) 產生影響，因此歐洲聯盟與傳統的國際組織截然不同。它介乎國際組織和聯邦國家體制之間，是一個前所未有的組織型態。未來歐盟是否繼續朝非經濟領域 (non-economic) 整合，是否朝制定歐盟憲法 (constitution) 的方向發展，以及歐盟擴大之後是否會稀釋歐盟的權力等問題，仍有待觀察。

⁴⁸ 條約為基本母法，從條約衍生而出的為「次級法規」。

一窺究竟。目前歐盟十五國共有十一種官方暨工作語言 (working and official languages)；分別是：丹麥文 (Danish)、荷蘭文 (Dutch)、英文 (English)、芬蘭文 (Finnish)、法文 (French)、德文 (German)、希臘文 (Greek)、義大利文 (Italian)、葡萄牙文 (Portuguese)、西班牙文 (Spanish)、瑞典文 (Swedish)。因此在翻譯時可能出現一百一十種不同的組合 (例如將丹麥文翻譯成希臘文)。在法律上，上述十一種官方暨工作語言具有平等地位。歐洲共同體條約三一四條 (Article 314 EC) 明文規定，歐盟條約以十二種語言撰寫 (上述十一種語言加上愛爾蘭語)，同一作準 (equally authentic)。⁴⁹

歐盟有十一種官方語言和經執委會承認的三十五種少數語言。執委會日常文件發佈時使用英、法兩種文字。但是，歐洲議會召開全會 (plenary meeting) 和部長理事會集會時使用十一種官方語言，並有同步翻譯 (Roney, 1995: 16)。歐洲法院可使用十一種官方語言，必要時，法院可以指定其他語言 (包括少數語言) 之中的一種。⁵⁰ 判決書和相關書面資料則必須以指定語文撰寫，但口語表述和在言辭辯論時可以使用其他語言。⁵¹ 歐洲共同體規則 1/58 條 (Regulation 1/58, [1952-1958] OJ Special English Edition 59) 規

⁴⁹ 歐體條約三一四條規定愛爾蘭語 (Irish) 之特殊地位。愛爾蘭語雖並非歐體官方語言 (official EC language)，但卻是條約語言 (treaty language)。

⁵⁰ 關於歐洲法院之工作語言規定，參見Rules of Procedure of the Court of Justice, [1991] OJ L176/9 號、([1992] OJ L383/117) 以及相關修正條文 ([1995] OJ L44/61、[1997] OJ L103/1)。關於部長理事會工作語言規定，參見Council Decision 97/419 號 [1997] OJ L103/3)。關於執委會工作語言規定，參見Article 16 of the Commission's Rules of Procedure (一九九三年二月十七日通過) [1993] OJ L230/16。關於歐洲議會，參見Rule 117 of the European Parliament Rules of Procedure (經過修正[1999] OJ C175/95 和重新編號[1999] OJ L202/1)。

⁵¹ 但最近對於法庭官方語言又有新爭議。「第一審法院」(Court of First Instance, 簡稱CFI) 在T-120/99 號Kik v. OHIM [2001] ECR II-2235 案件的判決書中，對於官方語的平等原則做出新的解釋。該案已經當事人上訴至歐洲法院 (ECJ)。編號為Case C-361/01。

定，各成員國（或是接受該國管轄之法人或自然人）主動與歐盟各機構聯繫或提問時，必須使用十一種官方語言之一種，歐盟各機構必須以同樣的語言答覆。當歐盟主動將文件寄發給各成員國時（或是該國管轄之法人或自然人），⁵² 必須使用收件國之官方語言。至於次級法規方面，凡具有一般法律約束效果之規則或法律文件，必須使用十一種官方語言，並且同一作準。「歐洲共同體公報」（Official Journal of the European Communities）為具有法律效果之重要文件，因此亦必須以十一種官方語言發佈。⁵³ 由於實際作業上的困難，歐盟對內並未將「工作語言」（working languages）和「官方語言」（official languages）加以區分，歐盟各機構在日常工作時，尤其是在機構內相互溝通連絡時，所使用的語言種類較少，通常只使用法文、英文或德文。例如「內部市場整合局」（Office for the Harmonization of the Internal Market，簡稱OHIM）只使用六種工作語言，但目前仍有爭議，尚未定論。使用何種語言，影響層面甚廣。除了文化層面的影響之外，還涉及到法律、政治、經濟等各個層面。例如，歐盟條約保障「人員自由流通」，歐盟公民可以在歐盟十五國之中享有遷徙、行動和就業之自由（Article 39 EC）。但是當一名工作者從他的家鄉到另外一個國家工作時，通常必須轉換使用另一種不同的語言，或想辦法克服語言障礙。

為了使「人員自由流通」和「語言多樣化」兩者可以並行不悖，歐盟從以下兩方面來協助境內公民。1. 推出各種語言學習計劃。包括

⁵² 關於成員國公民語言使用權，參見EC Article 21和「歐盟基本權利憲章」(EU Charter of Fundamental Rights) Article 41 (4)。

⁵³ 關於不同語言歐盟法規所引發之爭議和效力問題，參見歐洲法院判決 283/81 號 CILFIT v. Ministero della Sanità [1982] ECR 3415 at 3430, para. 18. 一般而言，歐洲法院傾向於「目的解釋」(purposive approach) 而非「字義解釋」(literal approach)。參見Case 61/72 號Mij. PPW International v. Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten [1973] ECR 301。

一系列的「語言教育學習計劃」(preparatory language education programmes) 鼓勵歐盟公民學習各成員國語言。一九八九年，執委會首先推出LINGUA計劃 (Decision 89/489)，鼓勵學校和企業界人士學習歐盟各國語言。⁵⁴ 此外，歐盟還推出多項提供企業員工或即將進入就業市場的年輕人，學習歐語的職業培訓計畫 (vocational training programmes)，諸如Commet, Force, Petra, Eurotechnet等子計畫。一九九五年一月，這些計畫被併入「達文奇」計畫 (Leonardo da Vinci) 之中。

2. 提供法律保障。尊重「不歧視原則」和比例原則。歐盟協助成員國公民事先評估至其他國家之後所可能遭遇到的語言問題。例如子女的教育問題等。他們可以使用自己的母語以及當地國的語言。歐洲法院 (European Court of Justice, 簡稱ECJ) 在判決之中確認，某一成員國公民至另外一個國家工作時，可能受到在地國語言政策的特殊限制，亦即滿足特定語言要求，⁵⁵ 但是這些限制和要求仍必須符合「不歧視原則」⁵⁶ 和「比例原則」。⁵⁷

由上述可知，歐盟將十五個成員國家的十一種語言列為官方語言，乃既定的歐盟語言政策 (EC language policy)。但在其他語言政策上，尤其是少數語言方面，歐盟之政策，較不明確。在探討歐盟少數語言政策時，首先必須說明的是，歐盟境內語言種類繁多，少數語言問題鮮為外人所知。其次，歐盟各機構在保護少數語言方面，由於立場不同因此在實際作法上亦頗多歧異。「歐洲少數語言

⁵⁴ 該計畫後來被併入「蘇格拉底教育計畫」(Socrates Education Programme)，為期五年，總預算七億六千萬歐元。

⁵⁵ 參見Case 379/87 Anita Groener v. Minister for Education and the Dublin Vocational Education Committee [1989] ECR 3967 號，以及Case C-281/98 Angonese v. Cassa di Risparmio [2000] ECR I-4139 號。

⁵⁶ 一國對本國公民所給予的權利，也必須同等給予其他歐盟公民。

⁵⁷ 與所欲達成目標，成合理比例，且不過份苛求。

辦公室」(European Bureau for Lesser Used Languages, 簡稱EBLUL)⁵⁸將歐盟境內的少數語言區分為以下五種: 1. 為會員國官方語言但並非歐盟官方語言者, 計有小國寡民的愛爾蘭語 (Irish) 和盧森堡語 (Letzeburgesch) 兩種; 2. 在單一國家內所使用的語言。例如法國的布列塔尼亞語 (Breton), 英國/聯合王國 (United Kingdom) 之威爾斯 (Welsh) 語等; 3. 橫跨兩國⁵⁹ 或多國邊境的少數語言, 例如法國和西班牙邊境的「巴斯克語」(Basque), 以及在法國、西班牙和義大利邊境的「歐克斯坦語」(Occitan); 4. 在一個國家是少數, 但在另外一個國家卻是多數的語言。例如瑞典文在瑞典是多數, 但在芬蘭卻是少數。丹麥文在丹麥是多數, 但在德國卻是少數。德文在德國是多數, 但在比利時卻是少數; 5. 無固定領域範圍語言 (non-territorial languages), 或游牧民族之語言。例如吉普賽族群的洛馬語 (Roma) 或是伊底序語 (Yiddish)。根據統計, 在歐盟三億七千五百萬公民之中, 逾四千萬人會說一種以上 (除了該國官方語言之外) 的少數語言。也就是說, 在歐盟境內, 每九個人之中就有一個人使用少數語言。但截至目前為止, 歐盟並未公佈任何少數語言政策。在上述少數語言之中, 有兩國官方語言 (愛爾蘭和盧森堡語) 情況較特殊, 必須加以說明。這兩種語言, 在其本國境內都是官方語言, 但卻都不是歐體的官方語言。愛爾蘭曾試圖利用歐體條約三一四條 (Article 314 EC) 做為跳板, 爭取提升愛爾蘭語為歐體官方

⁵⁸ 在支持少數語言發展方面, 歐盟執委會對於一個設在都柏林 (愛爾蘭) 的歐洲少數語言辦公室 (成立於一九八二年) 予以經費補助。該機構採用 lesser used language 之名稱 (數量較少的數學概念), 而未使用 minority language 此一名稱 (在傳統概念之中, 具有貶意), 主要的目的在於建立一個新的客觀概念。該機構對於保護和推廣少數語言不遺餘力, 並且成立了一個少數語言資訊交換網站, 名為 Mercator。

⁵⁹ 甚至超越天然疆界, 遍及多國。例如凱爾特語 (Celtic language groups) 為法國、英國、愛爾蘭三國境內共同少數語言。

正式語言之一。⁶⁰

歐盟雖未訂定少數語言法規，但各機構仍可以建立非正式的少數語言政策。歐洲議會的角色主要在於從事道德呼籲。歐洲議會在歐盟少數語言權 (EC minority language rights) 政策之發展，扮演主導角色。在一九八〇年代一系列的決議案中，歐洲議會呼籲各成員國相互合作，以便共同保護少數語言，藉以表示對多元文化、言論自由之尊重。在法律上，歐洲議會呼籲各國採取保護少數語言之措施並無約束力。

至於執委會，在保護少數語言工作上主要扮演經費補助者的角色。歐盟執委會在多元文化和保護少數語言工作上，也有不少作為。但因為受到條約和相關預算法規之限制，使得執委會在這一方面的工作較不若歐洲議會那麼積極主動。一九八七年執委會公佈歐洲共同體文化白皮書，強調多元文化和尊重少數語言之重要性。一九九六年，在歐盟執委會委託和贊助之下，出版了一份「歐洲馬賽克報告」(Euromosaic Report)。這是針對少數語言所做的一份實地調查報告，尤其是有關於少數語言的經貿效益。該報告在結論中指出，語言的多樣化對經貿而言是一個機會，而非障礙。在一般人的刻板印象中，往往將語言的多樣化誤認為是一種障礙。該報告並建議歐盟有責任採取適當的行動，幫助少數語言團體。目前執委會正在執行與文化語言有關之政策，以「文化二〇〇〇計劃」(Culture 2000 Programme) 最為重要。該計畫 (二〇〇〇年一月一日起，至二〇〇四年十二月三十一日止。) 強調「多語言」發展，使少數語言直接受惠，但是執委會在經費運用上，必須嚴格遵守相關法規。歐洲法院對於歐體經費支出之合法性曾經有過明確解釋，因此，執委會對於無明確法源依據的「少數語言」政策，是否能夠繼續撥款補

⁶⁰ 愛爾蘭語為十二種條約語言之一。

助不無疑義。目前唯有冀望於歐體條約一五一條之從寬解釋，方可使得歐體在支持少數語言各項計畫時，能夠依法編列預算。目前執委會補助少數語言的計畫名稱爲「群島群語計畫」(Arcipelago-Archipel)。但必須由執委會提出法案，經過歐洲議會決議通過之後，方可使得少數語言之保護工作，取得多年長期計畫經費之支持。⁶¹ 此外，歐盟和歐洲理事會合作，共同推出一個多元語言計劃，將二〇〇一年定爲「歐洲語言年」(European Year of Languages)。該計劃的主要目的在於推廣文化的多樣性，並且鼓勵學習各種語言，包括區域語言和少數語言。

歐盟司法機構「歐洲法院」在保護少數語言方面亦扮演一定角色。藉由若干重要判例，使得少數語言之保護成爲歐盟之慣例。在 *Mutsch* 判決之中，⁶² 歐洲法院認爲在一個國家的國內法庭使用一種特定的語言，是一種社會優惠 (social advantage)。也就是說其他成員國家的勞工，可與本國的勞工享有同樣的語言權力。此外法庭確認歐體條約第十二條 (Article 12 EC) 禁止歧視原則，亦即國家不得因爲國籍不同而有所歧視。*Mutsch* 一案涉及比利時人在德語城市語言使用權之爭議。法庭認爲根據歐盟人員自由流通原則，保護當事人的語言使用權攸關大局，非同小可。⁶³ 法庭總辯官 (Advocate General，或譯爲檢察官，或譯爲輔佐法官) 任茲 (Lenz) 也指出：

⁶¹ 繼 *Arfé Resolution* 之後，歐體預算 (B3-1006) 對歐洲少數語言辦公室，首度提供補助。但是並不能保證少數語言計劃每年都獲得補助經費。一九九七年的時候，該經費曾遭刪減。此外歐洲法院的一項判決，對於少數語言在未來是否可以繼續獲得經費補助極爲不利。在 *United Kingdom and others v. Commission* 一案中，法庭認爲歐盟的預算支出必須有法源依據，必須先經過立法程序通過 (prior adoption of a legislative act)。參見 *Case C-106/96 United Kingdom and others v. Commission* [1998] ECR I-2729 at 2755, para. 26。

⁶² 參見 *Case 137/84 號 Ministère Public v. Mutsch* [1985] ECR 2681 at 2695, para. 11。

⁶³ *Case 137/84 號 Ministère Public v. Mutsch* [1985] ECR 2681 at 2695, para. 11。

因國籍不同而造成的語言歧視有違「公民歐洲」(Citizen's Europe)的發展趨勢。近年來，歐洲法院的判決亦逐漸朝保護少數語言權的方向發展。在*Bickel and Franz*一案，⁶⁴ 法庭確認少數語言權利以及保護「種族—文化少數」(ethno-cultural minority)，乃歐盟天經地義之事。*Groener*一案則涉及在愛爾蘭申請教職之非愛爾蘭人是否必須滿足具備愛爾蘭文能力之先決要件。⁶⁵ 愛爾蘭教育部規定申請者必須具備基本的愛爾蘭語文能力，⁶⁶ 但法庭認為在「人員自由流通」的架構下，語文能力的要求雖屬合法，但必須符合歐體法規。⁶⁷ 歐洲法院並且在判決中重申要求當事人具備語文能力必須符合「非歧視原則」和「比例原則」。由上述案例可見，歐盟各國對其他歐盟成員國國家公民之語言要求，必須與本國國民一致，不得有任何歧視，此外也必須遵守比例原則。對於少數語言權利而言，從而亦多了一層保障。但在前述*Groener*一案中，法庭亦認為歐盟條約並未禁止各成員國採取保護政策，各國可以同時推廣「國語暨第一官方語言」。這也使得歐盟若干成員國在語言政策上，對其本國語言採取「單一」、「排他」的強硬措施。

單一語言壓制少數語言案例比比皆是，大部分歷史悠久的國家都會形成一個強勢的主流文化來壓制少數語言和少數文化。主流文化通常藉由一種單一的官方語言來加以維繫，但在今日，面對外在環境變遷的強大壓力（英語已成爲國際第一大語言，並且遙遙領先，銳不可

⁶⁴ 本案涉及在義大利Bolzano刑事法庭審判時，兩名被告（外國人）可以使用德語（他們的母語）進行辯護。

⁶⁵ 參見Case 379/87 Anita Groener v. Minister for Education and the Dublin Vocational Education Committee [1989] ECR 3967。

⁶⁶ 根據愛爾蘭的憲法，愛爾蘭文是第一種官方語言。但因為愛爾蘭語並不是歐盟十一種官方語言之一，因此事實上（de facto）愛爾蘭語是一種少數語言。

⁶⁷ Article 3 (1) of Regulation 1612/68。

當)，這些國家會將壓力轉換成爲對內部少數語言的壓制。位處南歐⁶⁸的法國、希臘、西班牙皆如是。

「歐洲少數語言辦公室」(EBLUL) 資料顯示，法國境內除了法文之外有六種地方／區域語言。但法國並未加以特別保障。十八、十九世紀法文爲國際社會的主流語文，但最近法文在英美文化挾其政經強勢的衝擊下，逐漸式微。法文開始被「邊緣化」，從國際間的主流語言(多數人使用)，淪爲非主流語言(少數人使用)。有鑑於此，法國對於法語採取顯而易見的保護主義。法國第五共和憲法規定：「法蘭西共和國的語言爲法文」。因此根據此一規定，法文不但是法國的官方語言，並且是國內唯一具有法律地位，受到憲法位階保障的官方語文。此一規定，不但在文化層面上有深遠影響，並且在經濟層面上亦可能形成一種變相的保護主義。⁶⁹ 例如在產品標示方面，凡在法國境內銷售之商品必須以法文標籤標示，或附有法文說明，否則即屬違法。此一規定不僅在法國本土嚴格執行，在享有較高自主性的海外屬地亦無鬆動跡象。例如法屬波里尼西亞 (Polynésie française)，⁷⁰ 近年來在地方分權的發展趨勢下，在自治事項方面，享有更多的自主權；⁷¹ 但在語言政策上，其轉圜的空間仍相當有限。一九九八年十一月十九日，該地地方議會在訂定食品標籤辦法時規定，糧食類產品標籤可以法文、大溪地文 (langue tahitienne) 或英文標示。二〇〇〇年三月二十八日，該地政府主席福婁斯 (Gaston Floss) 認爲以英文標示與法不合，訴請行政法院撤銷該辦法。後經巴貝特⁷² 「行政法院」(Tribunal administratif de Papeete) 審理之後，刪除該辦法第四條中之「或英文」

⁶⁸ 一般而言，在歐盟各成員國之中，北歐尊重少數語言情況較佳，南歐情況較差。

⁶⁹ 法國法律規定，任何一種「外語」在進入法國時皆必須翻譯成法語。就某種程度而言，是否對歐盟商品自由流通原則造成「非關稅」障礙，亦不無疑義。

⁷⁰ 位於南太平洋群島，土地面積約四千平方公里，人口約十九萬。

⁷¹ 一九八四年、一九九〇年、一九九六年法。

⁷² 大溪地島首邑。

三個字。法屬波里尼西亞地方議會不服本案之判決，繼續上訴至「巴黎上訴行政法院」(Cour administrative d'appel de Paris, 簡稱CAA)；⁷³ 二〇〇二年六月二十六日「巴黎上訴行政法院」維持一審之判決，⁷⁴ 並重申「法文必要」原則，在法國境內所銷售的商品，必須使用法文標示或說明。法文可與其他語文並列，但僅使用英文(外文)而未使用法文乃屬違法行爲。雖然最近幾年，法國對地方語言有部分放寬的趨勢(例如允許方言廣播電台的成立)，但部分支持少數語言者，也積極成立政黨(例如在法國南部的區域和人民團結聯盟 [Fédération Régions et peuples solidaires, 簡稱FRPS]，就是由數個少數語言團體所聯合組成)，他們要求修憲，堅決主張將區域語言權利納入憲法保障範圍。

希臘在語言政策上則是採取更強硬作風。由於希臘特殊的歷史背景(文明古國)，和地理環境(鄰近各種不同種族、宗教、語言匯集之地的巴爾幹半島)，使得希臘政府對希臘文以外的少數語言採取「高壓」政策。希臘政府不承認境內任何一種「少數語言」，而「希臘境內只有希臘人，只有希臘人才住在希臘」的說法早已成爲官方制式口號。希臘政府明文禁止在公共場所使用方言，即使是在該國境內的馬其頓裔學校，亦不得使用馬其頓語。⁷⁵ 一九九〇年一月十九日，希臘北部的馬其頓裔人成立了一個「馬其頓文化之家」(the Home of Macedonian Culture)，結果慘遭希臘法庭判決勒令關閉。最後，由於希臘政府因違反結社自由權，而遭到歐洲人權法院的譴責。此外，一家馬其頓商店老闆在其櫥窗上，未以希臘文書寫商品名稱而僅以馬其頓文加以標示，而被希臘法庭判決違法。國際赫爾辛基聯盟駐希臘委員會，在觀察希臘少數民族人權報告時指出，希

⁷³ 法國行政法院體系採三級三審制，巴黎上訴法院為二級行政法院。

⁷⁴ 法國在海外屬地，法屬波里尼西亞 (Polynésie française) 之一級地方行政法院。

⁷⁵ 聖經乃由馬其頓人翻譯之後傳至斯拉夫教會。在第六世紀時，馬其頓語在斯拉夫教會之中地位卓越，其重要性如同拉丁文之於天主教一般。

臘政府在最近幾年（一九九三年至一九九七年）經常壓抑少數民族團體。一九九八年七月十日歐洲人權法院（European Court of Human Rights，簡稱ECHR）再次以一致決投票通過，譴責希臘政府違反境內少數民族權利。⁷⁶

在西班牙，吉普賽游牧民族（洛馬人）並未受到應有的保護，已如前述。此外西班牙政府對於少數語言之立場亦相當強硬。西班牙之官方語言為西班牙文（Spanish 西文為Español），除此之外有巴斯克（Basque）、卡達蘭（Catalan，西文為Catalán）、Gallego、Vasco等少數語言。最近「少數語言辦公室」，「多樣化合作論壇」（Forum Partnership for Diversity）曾針對西班牙境內的少數語言問題召開研討會。卡達羅尼亞（Catalonia）大學教授Miquel Strubell在該國所舉行的「少數語言和國家語言政策研討會」上指出，西班牙境內有嚴重的「語言政策問題」。他指責西班牙政府對於官方語言（西班牙文）提供許多經費補助，但對於其它自治區所使用的區域語言（方言）卻拒絕給予任何補助。此外，巴斯克語在西班牙也未受到應有的重視。⁷⁷ 巴斯克激進份子所組成的政黨（Batasuna）甚至因為從事暴力抗爭而被西班牙政府宣告違憲，勒令解散。

歐盟即將擴大成為二十五國，必須未雨綢繆制定有效政策，解決境內複雜的「語言問題」，尤其是「少數語言」問題。一方面，未來歐盟在實際工作時是否能以二十種官方語言運作，不無疑義。另一方面，區域和少數語言的大量增加，亦可能增加潛在衝突危機。目前歐盟內部正式會議或對外行文時，必須使用十一種官方語言，其翻譯工作量之大，遠超乎一般人想像。無論是在時間和金錢成本上皆極為昂貴（但卻是必要的奢侈負擔）。以執委會為例，在該

⁷⁶ 歐洲人權法院第十次譴責希臘。

⁷⁷ 巴斯克區域政府（Basque government）與會代表Patxi Goenaga指出，西班牙境內有許多年紀在四十五歲以下的年輕人習於說巴斯克語。

機構近二萬名員工之中，就有二千多名通曉三種以上語言的專業口譯和筆譯人員。當歐盟在二〇〇四年五月擴大成爲二十五國時，所使用的官方語言幾乎要增加一倍（從十一種增至二十種）。由於語言議題之複雜性和高政治敏感度，二〇〇〇年十二月在法國尼斯所舉行之歐盟政府間高峰會議（Intergovernmental Conference Summit）對歐盟擴大之後的官方語言問題，未能做出任何決議。歐盟擴大之後，二十種官方語言在翻譯時，有三百八十種不同組合，因此必須找出和諧相處之道。爲了增加議事效率，部分國家之官方語言將會在歐盟之中，淪爲少數非官方語言。其未來發展如何，將再次考驗歐盟的智慧和危機處理能力。

歐盟擴大之後，新加入的十個國家境內都有嚴重的少數語言問題。從北方波羅的海三國（愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛）境內到南方的塞浦路斯，⁷⁸ 每一個國家都有少數語言所可能引發的衝突危機。若干國家，例如斯洛維尼亞（受到南斯拉夫一九七四年憲法的影響），全面承認境內的克羅埃西亞裔和義大利裔少數民族及少數語言。但大部分國家，不承認少數語言應有之地位。歐盟藉著各項整合計劃對中歐及東歐候選國家提供經濟援助，鼓勵各國政府尊重洛馬族群（Roma communities）及其語言文化之保存。歐盟鼓勵各國加強「法治國」之發展，強化憲政體制、司法能力（judicial capacity）、行政效率並重視社會正義。歐盟在經過長期資本主義（重視創造）發展之後，逐漸進入社會主義階段（重視分享），積極立法防治貧富不均和社會排斥，避免公民成爲邊緣人。多元文化之和平共處，除了有賴立法規範外，亦有賴彼此之間的寬容與合作。義大利「南提洛爾省政府」（Government of South Tyrol/Gouvernement du Tyrol

⁷⁸ 境內土耳其族群和希臘族群有嚴重衝突。二〇〇二年十月二十七至三十日，歐洲理事會芬蘭籍議員拉科索（Jaako Laakso UEL），至塞浦路斯島（土耳其佔有該島北部，希臘佔有該島南部）進行實地調查，以便了解當地人權和族群衝突狀況。

du Sud) 曾委託歐洲學院 (European Academy 位於義大利 Bolzano-Bolzen) 提出「歐體包裹立法草案」建議 (Paquet de mesures législatives communautaires), 其主要內容包括以下五點：1. 消除歧視：修改共同體條約；2. 鼓勵多元文化：多樣化的發展；3. 鼓勵社會和經濟融合：多元文化之間彼此合作；4. 主動學習：除了少數族群學習多數族群語言之外，多數族群也主動學習少數族群語言；5. 相互瞭解：少數族群和多數族群之間的語言溝通和文化交流，皆有助於化解彼此之間的隔閡和減少猜忌。一旦發生問題時，亦較容易解決。

伍、結語：運用之妙存乎一心

綜上所述可知，歐盟在處理少數民族和少數語言政策時，有採取以下原則之發展趨勢：1. 「輔助原則」。也就是說歐盟扮演被動角色，只要是各國能夠做得比歐盟好 (合乎歐盟最低要求標準)，歐盟即不加以干預；2. 「平等和不歧視原則」。根據「歐盟種族平等指令」，少數和多數，皆享有「平等」權利，無論是「直接歧視」或「間接歧視」，皆在禁止之列。也就是說，無論直接而明顯之不公平或不平等之歧視，或間接隱藏而一定會導致最終結果為不平等之歧視，皆為法律所禁止。例如在就業時規定應徵者之膚色，即為直接歧視；而規定身高一八〇公分以上即為間接歧視 (將少數民族或女性排除在外)，除非身高真的與工作有關。另外一個間接歧視案例亦深具意義：有位義大利公民，申請某一法國大學教職。在初審階段 (當事人繳交相關資料和著作) 通過審查，但在複審階段卻未獲錄取。教評會回覆當事人的理由是，申請者只有在義大利就學，而無在法國就學之經驗，不了解法國大學教育體制，因此無法勝任該教職。當事人不服，提起行政訴訟。行政法院判決當事人勝訴，

認為教評會應對「間接歧視」，所造成之損害予以賠償。法官在判決中指出，如果認為申請者因為不熟悉法國大學教育體制，而不予任用，必須在初審時即予以告知。教評會在應告知而未告知的情況下通過資格審查，使當事人得以進入複審階段，但最後卻又以資格不符為理由加以拒絕，實為「歧視行為」。換句話說，任何「成見」或「預設立場」會惡意導致「失敗結果」的歧視皆在禁止之列。由此可見，在歐盟境內「機會均等」演進之精緻程度。歐盟深知唯有機會均等方能使個人才能獲得充分發揮，唯有開放、透明的公平競爭，才有助於集體或共同利益的增長；3. 「比例原則」。歐盟規定各國政府可以採取不同方法或手段以達到某一特定目的，但是這些方法或手段必須與所欲達到之目的成正比。亦即不得「殺雞用牛刀」，或是「以大砲打麻雀」；4. 「鼓勵原則」：鼓勵少數民族積極參與公共事務，尤其是參加公職人員選舉，以取得較佳的參與機會和發言權；5. 「提升原則」：也就是說除了程序上的平等之外（程序正義），也注意實質結果之提升（尤其是在參政權方面），使「少數權利」能夠獲得較佳之保障。

從全球化的角度觀之，二十世紀末至二十一世紀初的「電子資訊」快速發展，不但造成了新一波的通訊革命，也引發了經濟革命（電子商務）和政治革命。住居在地球村之中每一個成員（人與人）之間的實質交往（藉由交通運輸工具）或虛擬交往（藉由網際網路）變得愈來愈頻繁。不同民族和多元文化之間的接觸也無可避免的帶來了新的衝擊和新的互動模式。彼此之間不但產生「衝突性合作」（*coopération conflictuelle* 既競爭又合作）也相互模倣（學習較佳之制度）。歐盟為目前世界上人權發展首善地區，歐盟重視「少數權利」之發展政策，已經從歐盟各國蔓延到中歐及東歐各國。而地球村內其他地區的政治結構總有一天必須面對此一政策所帶來的衝擊。歐盟在保護「少數人權」方面的經驗顯示，一味執著於「現實主義」

只會劃地自限，無法真正解決問題。人類所認知的世界有兩大奧秘：一是出現，二是消失。而在出現和消失之間，有一個存在的過程。在「存在」過程中，由於生存空間和資源有限，彼此之間極易產生對立衝突。在不斷形成的「多數」和「少數」之間（無論是政黨、企業、團體或族群之間），充滿了火藥味。在歷史上，無論是在平時或戰時，「少數人權」往往被犧牲，「少數族群」往往淪為代罪羔羊。在現實主義的思維邏輯架構下，「多數」往往會選擇以快刀斬亂麻的「手術刀」方式，解決「少數」問題。在歷史上，「少數族群」被集殺 (genocide, 或譯種族滅絕、群體滅絕) 的事例層出不窮，但皆無法真正解決「少數」(少數族群) 問題。冤冤相報的「惡性循環」只會在「人類實驗室之中」造成了更多「不共戴天的血海深仇」。事實上，「多數」和「少數」，「單一」和「多元」乃一體之兩面。不同的民族，不同的語言，有共同的起源，都來自於「人」。人與人之間的關係，無分親疏遠近皆為「存在」所左右，有千變萬化的結果，或處於「和平」狀態、或處於「戰爭」狀態。歷史上，自相殘殺之事比比皆是。曹植即曾以以下這首膾炙人口的「七步詩」化解了手足相殘的危機：

煮豆持作羹，漉豉以為汁。
 其向釜下然，豆在釜中泣。
 本是同根生，相煎何太急。

事實上，無論是「和平」、或「戰爭」，「愛」或「恨」，皆來自於「學習」和「記憶」，而其工具或手段更是來自於學習（包括個人學習和集體學習）和記憶（包括個人記憶和集體記憶）。歐盟在歷經多次生靈塗炭的戰爭之後，不但已認知到唇亡齒寒的實質意義，並且更將認知層次提升到互利共生，擴大共同利益的層次。歐盟「理想主義」的思維邏輯認為，唯有「多樣化」(包括物質層面的

多樣化，和精神層面的多元文化)之發展，以及和平共存 (pacific co-existence 或是德文所謂的 Mann must leben und leben lassen 之概念)，方能擴大生存個體之共同利益。歐盟深諳「逆水行舟、不進則退」的道理。爲了避免劃地自限，歐盟不斷往外擴大，不久之後可能逾三十個成員國。但此一擴大已非傳統的「豐沛物質層面」的擴大而已，更涉及到「理想精神層面」的擴大。歐盟深知，唯有發揮有容乃大的人權理念，方能以德服人。當歐盟從保護少數演進到尊重少數，從主動瞭解演進到政權分享時，事實上已經從傳統舊規範體系演進到新規範體系，爲今日世界開啓了另一種新存在模式。在動態不平衡的宇宙之中，「信心不足」(個人無法負責承擔一切後果)和「本位存在」，實爲影響「共同利益」和「少數人權」發展的主要原因。「信心不足」和「本位考量」所帶來的疑慮是：當少數被提昇之後是否會成爲主流多數，從而危及己身之存在？著眼於疑慮或著眼於成長，其拿捏何其困難？從歐盟保護「少數人權」到創造「共同利益」的過程觀之，其運用之妙存乎一心而已。(化單一爲多元，寓多元於單一：從一心一體的單一思維到多元思維，然後再回到一心一德的共同價值)。

參考文獻

- 丘宏達 (1995)。《現代國際法》。台北：三民書局。
- 周勇 (2002)。《少數人權利的法理——民族、宗教和語言上的少數人權群體及其成員權利的國際司法保護》。北京：社會科學文獻出版社。
- 施正峰 (2003)。《語言權利法典》。台北：前衛出版社。
- 俞寬賜 (2002)。《國際法新論》。台北：啓英書局。
- 梁崇民 (1999年4月13-14日)。〈原住民問題與解決之道〉，「原住民研究中心學術研討會」論文。台東：台東師範學院。
- 梁崇民 (2001)。〈歐洲語言文化的多元發展〉，《認識歐洲》，9: 23-30。
- 梁崇民 (2003年12月13日)。〈台灣政局的變與不變：擺盪於利己主義和利他主義之間〉，「世局變動中的台灣政治學術研討會」論文。台北：台灣政治學會。
- 黃偉峰 (2003)。《歐洲聯盟的組織與運作》。台北：五南。
- Alfredsson, G. & Ferrer, E. (1998). *Minority rights: A guide to United Nations Procedures and Institutions*. Minority Rights Group & Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law. Retrieved January 25, 2004, from http://www.minorityrights.org/admin/Download/Pdf/UN_MA_NUA.PDF
- Alston, P. (2001). *L'Union européenne et les Droits de l'Homme*. Bruxelles, Belgique: Bruylant.
- Assemblée Nationale. (2002a). Proposition de loi tendant à alléger la procédure d'expulsion demandée par les maires confrontés au stationnement illégal des gens du voyage en dehors des aires d'accueil aménagées à cet effet. Retrieved January 25, 2004, from <http://www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion0165.asp>
- Assemblée Nationale. (2002b). Proposition de loi visant à limiter les «mariages de complaisance». Retrieved January 25, 2004, from <http://www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion0282.asp>
- Bazelaire, J-P. (2000). *La justice pénale internationale*. Paris: PUF.
- Boniface, P. (2001). *L'Année stragégique 2002*. Paris: Editions IRIS.

- Boucher, F. & Echkenazi, J. (2002). *Guide de l'Europe des 15*. Paris: Nathan.
- Brown, M. (1993). *Ethnic conflict and international security*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Brown, S. (1996). *The causes and prevention of war*. New York: St. Martin's Press.
- Budge, I. (1997). *The politics of the New Europe-Atlantic to Urals*. New York: Longman.
- Chaigneau, P. (1998). *Dictionnaire des relations internationales*. Paris: Economica.
- Colard, D. (1997). *Les relations internationales de 1945 à nos jours*. (7e éd). Paris: Armand Colin.
- Colard, D. (1999) *Les relations internationales de 1945 à nos jours*. (8e éd). Paris: Dalloz.
- Craig, P. & De Burca, G. (2003). *EU Law, text, cases, and materials*. Oxford: Oxford University Press.
- Dickson, B. (1997). *Human rights and the European Convention*. London: Sweet & Maxwell.
- Dunne, T. & Wheeler, N. J. (1999). *Human rights in global politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- European Commission. (2001). *The European Union: Still enlarging*. Luxembourg: DGIPR.
- European Parliament. (2001). *Reuniting Europe: The fifth Enlargement*. Luxembourg: DGIPR.
- Eide, A. (1999). *Citizenship and the minority rights of non-citizens*. Working Group on Minorities, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Commission on Human Rights. Retrieved January 25, 2004, from [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/7cb70009369c90af802568f90058fb58/\\$FILE/G9912189.pdf](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/7cb70009369c90af802568f90058fb58/$FILE/G9912189.pdf)
- Ferrier, J-L. (1999). *L'année diplomatique 1999*. Paris: Gualino éditeur.
- Fontaine, N. (2002). *Mes combats à la présidence du Parlement européen*. Paris: Plon.
- Goldstein, J. S. (2002). *International relations*. New York: Long-

man.

- Kriege, J. (2001). *The Oxford companion to politics of the world*. London & New York: Oxford University Press.
- Kronenthal, M. (2003). From rhetoric to reality? A critical assessment of EU minority language policy and practice. Retrieved January 25, 2004, from The University of Wales, Aberystwyth Web site: http://www.aber.ac.uk/~merwww/general/papers/mercSym_03-04-08/Kronenthal.doc
- Mathijsen, P. (1999). *A guide to European Union Law*. London: Sweet & Maxwell.
- Montbrial (de) T. (2001). *Ramses 2002: Les grandes tendances du monde*. Paris: Dunod.
- Papp, D. (1997). *Contemporary International Relations*. Needham Heights: Allyn and Bacon.
- Robertson, A. & Merrills, J. (1993). *Human Rights in Europe: A Study of the European Convention on Human Rights*. Manchester and New York: Manchester University Press.
- Roney, A. (1995). *EC/EU facts book—A complete question and answer guide*. London: London Chamber of Commerce & Industry.
- Ryan, S. (1995). *Ethnic conflict and international relations*. Brookfield, UK: Dartmouth Publishing Company.
- Sabourin, P. (1996). *Les nationalismes européens*. Paris: PUF.
- Shelton, D. (2001). *Remedies in international human rights law*. London: Oxford University Press.
- Shuibhne, N. (2001). The European Union and Minority Language Rights in “MOST.” *Journal on Multicultural Societies*, 3, 2: UNESCO. Retrieved January 25, 2004, from <http://www.unesco.org/most/vl3n2shui.htm>
- Shuibhne, N. (2003). *EC Law and minority language policy—Culture, citizenship and fundamental rights*. The Hague, Netherlands: Kluwer Law International.
- Stavenhagen, R. (1996). *Ethnic conflicts and the nation-state*. New York: St. Martin’s Press.
- Varenes, (de) F. (1996). *Language, minorities and human rights*.

The Hague, Netherlands: Martinus Nijhoff.

Wippman, D. (1998). *International law and ethnic conflict*. New York: Cornell University Press.

Withol de Wenden, C. (2001). *L'Europe des migrations*. Paris: La Documentation Française.

Protection of Ethnic and Language Minorities in the European Union

Chung-Ming Liang

Abstract

This article analyzes the development of minority rights in the European Union, specifically with regard to the rights of ethnic and language minorities. To insure enduring peace and prosperity, the EU is giving more attention to minorities and “minority rights” issues: the Jews, Romans and Yiddish peoples etc. Focus has also been placed on minority language issues in South Tyrol, Brittany, Corsica and Basque etc. Regional or minority language conflicts are highly-charged issues that must be dealt with special care. Since the end of the Cold War, the EU has continued its expansion to Central and Eastern European countries; therefore, it’s foreseeable that in the future the minority rights issues will be much more subtle because in these areas, the problems of ethno or language diversity are much more acute. In its external relations, the degree of respect toward minority rights is also one of the criteria of the EU for evaluating applicant countries. For example, the entry of Turkey into the EU has been postponed, because of its lack of respect for human rights and minority rights. The EU has also founded programs such as TACIS or PHARE to help applicant countries or former communist countries to establish the rule of law and become democratic states.

Key Words: minority rights, ethnic minority, language minority, European Union, European Court of Justice