

《歐美研究》第三十四卷第一期 (民國九十三年三月), 95-141

© 中央研究院歐美研究所

從國際勞動基準 論歐洲聯盟對外籍勞工人權之保障

焦興鎧

中央研究院歐美研究所

E-Mail: ckchiao@eanovell.ea.sinica.edu.tw

摘要

本文之目的,是要透過國際上對外籍勞工人權保障所採取之各項作為,來對歐洲聯盟保障這些勞工基本人權之相關規範及實施情形,做一全面之比較分析及回顧探討,同時,並說明歐洲聯盟在這方面之努力,對我國外勞政策所能提供之啟示。除序言及結語外,全文共分四個部分:首先,將探討國際上建構保障外籍勞工人權勞動基準之發展趨勢。其次,將分析歐洲聯盟引進外籍勞工之發展沿革及未來走向。再者,將對歐洲聯盟保障外籍勞工基本人權之相關法制,做一全面性之檢視。最後,則是將歐洲聯盟保障外籍勞工基本人權之具體實踐,與其他國際組織或經濟體所訂定之相關公約或協定之內容,做一綜合比較,以評定其良窳,並檢視歐盟之相關制度,在保障外籍勞工基本人權做法上,可提供我國參考省思之處。

關鍵詞: 歐洲聯盟、外籍勞工、國際勞動基準、勞動人權、基本人權

投稿日期: 91.12.31; 接受刊登日期: 92.9.9; 最後修訂日期: 93.1.28

責任校對: 陳昱之、林碧美

壹、序言

早在一九五七年創設歐洲共同體之羅馬條約 (Treaty of Rome) 中，即曾在第四十八條至第五十一條中，訂定剷除各種對會員國間勞工移動自由障礙之條款，構成所謂四項「基本自由」(fundamental freedoms) 中人員自由移動 (free movement of persons) 之重要部分 (Blanpain, 2000: 210)，堪稱為歐洲聯盟規範外籍勞工基本權利及一般福祉之重要基石，而嗣後所制定一系列之次級立法 (secondary legislation)，諸如相關之條例 (regulations)¹ 及指令 (directives)² 以及歐洲法院 (European Court of Justice) 所做成之判決³ 等，更為這類會員國間因經濟因素而移動之會員國外籍勞工的基本人權，提供相當充分完備之保障 (Blanpain, 2000: 212-255)。至於在第二次世界大戰後即開始大量湧入這些會員國之非會員國外籍勞工 (non-EC foreign workers)，雖然在人數上遠超過會員國外籍勞工 (Cholewinski, 1997: 231-232)，但由於歐體在相關之次級立法明確界定各項保障範圍僅及於會員國之外籍勞工，⁴ 而在嗣後所通過之單一歐洲法 (Single European Act) 及勞工基本社會權利憲章 (Charter of Fundamental Social Rights of Workers) 中，也都表達這些非會員國外籍勞工地位無法與會員國外籍勞工相提並論之立場

¹ 所謂條例是適用於全歐盟之制定法，而對所有會員國立即成為法律，可說具有最直接之法律拘束力。關於歐體早期所制定相關條例之內容，參見焦興鎧 (2001: 270-271)。

² 指令則是針對各會員國而明確指出其具有拘束力之目標，各會員國應在一定期間 (通常是兩年) 內，個別制定執行之國內法，藉以達成該指令所揭櫫之目標，關於歐體早期所制定相關指令之內容，參見 Stewart & Abellard (1992: 546-547)。

³ 關於歐洲法院早期之相關判決，參見 Stewart & Abellard (1992: 545-546) 及 Johnson & David (1994: 1322-1326)。

⁴ 但有關男女同工同酬及勞工安全衛生事項，則甚至得適用於非會員國之難民或無國籍者，關於此點，參見 Cholewinski (1997: 233)。

(Cholewinski, 1997: 233), 再加上自七十年代兩次石油危機造成歐體會員國失業問題嚴重, 而不得不改採禁止輸入非會員國外籍勞工之政策,⁵ 而歐洲聯盟在二三年又通過擴大會員國為二十五國, 其中絕大部分新增會員國均屬勞力輸出之前蘇俄附庸國或南歐開發中國家, 勢必又會引發另一波會員國間勞務移動之蓬勃發展,⁶ 在這種情形下, 歐洲聯盟對外籍勞工人權之保障問題, 將會更侷限於以會員國外籍勞工為主軸, 而非會員國外籍勞工所以享有之基本權利及一般福祉, 也將相形更為緊縮 (Cholewinski, 1997: 244-247)。

事實上, 對外籍勞工人權之保障, 國際勞工組織 (International Labor Organization, 簡稱 ILO) 早在一九一九年誕生時即予以正視, 而且也曾頒布一系列之公約 (conventions) 及建議書 (recommendations), 形成一套相當完整之國際勞動基準,⁷ 而聯合國在一九九九年所通過之「所有移民勞工及其家庭權利保障國際公約」(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families), 更是規定週詳而影響深遠。⁸ 至於美國、加拿大及墨西哥三國在一九九三年所簽訂之北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement, 簡稱 NAFTA) 中, 雖未對勞動事務有所著墨, 但在嗣後所簽訂之北美勞動事務合作協定 (North American Agreement on Labor Coopera-

⁵ 關於德國所採行之停止招募非歐體會員國外籍勞工措施, 參見 Bauer, Pedro, Michael, & Klaus (2002: 468-471)。

⁶ 此十個新會員國分別為: 波蘭、匈牙利、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亞、立陶宛、拉脫維亞、愛沙尼亞、賽普魯斯及馬爾它, 其中前面八個國家是前蘇俄附庸國家, 後面兩個國家則屬南歐開發中國家。

⁷ 關於國際勞工組織在這方面之努力情形, 參見焦興鎧 (2002b: 206-209)。

⁸ 關於聯合國此項公約內容之說明, 參見焦興鎧 (2002b: 210-211)。

tion, 簡稱 NAALC) 中, 也對外籍勞工之保障事項加以規範,⁹ 由此可見隨著國際勞務移動之日趨頻繁, 對外籍勞工人權保障之問題勢必更受重視, 而這種情形在全球化過程中益屬顯然。我國目前位居重要外籍勞工輸入國之一, 而不論將來是維持現狀、逐漸融入大中華經濟體系, 或與其他國家簽署自由貿易協定 (Free Trade Agreements, 簡稱 FTAs) 等, 都應嚴肅面對引進外籍勞工所衍生之人權問題, 對相關之國際勞動基準即應詳加檢視。歐洲聯盟在過去四十幾年來所建構之外籍勞工人權保障機制, 尤其是針對會員國與非會員國外籍勞工之兩層不同之做法, 頗能符合我國目前引進藍領及白領外籍勞工而賦予不同權益之情況, 因此, 如能對其相關保障體制做一全面檢視, 一則可供我國進一步改善這類勞工基本人權之借鏡, 一則亦得為未來外勞政策方向及早定調, 堪稱是兼得數利之舉。

本文之目的, 是要透過國際上對外籍勞工人權保障所採取之各項作為, 來對歐洲聯盟保障這些勞工基本人權之相關規範及實施情形, 做一全面回顧探討。同時, 也設法將歐洲聯盟所提供之保障內容, 與這些國際勞動基準作一比較分析, 並說明歐洲聯盟在這方面之努力, 對我國現行外勞政策所能提供之啟示。除序言及結語外, 全文共分四個部分: 第一部分將探討國際上建構保障外籍勞工人權勞動基準之發展趨勢, 尤其是國際勞工組織、聯合國及北美自由貿易協定在這方面之努力情形。第二部分將分析歐洲聯盟引進前述兩類外籍勞工之政經背景, 並說明其發展沿革及未來趨勢。第三部分將對歐洲聯盟保障外籍勞工基本人權之相關法制做一全面性之檢視, 除探討其法源依據、制定主體、程序、形式及效力外, 對其實質之保障範圍, 也將一併論及。第四部分則是將歐洲聯盟保障外籍

⁹ 關於北美勞動事務合作協定中保障外籍勞工之規定, 參見 Tsogas (2001: 150-151)。

勞工基本人權之具體實踐，與其他國際組織或經濟體所訂定之相關公約或協定之內容做一綜合比較，以評定其良窳，並檢視歐盟相關制度可提供我國在保障外籍勞工基本人權做法上參考省思之處。

貳、建構保障外籍勞工人權國際勞動基準之發展趨勢

本文此一部分將首先以三個階段為期，討論國際勞工組織在過去八十幾年來建構保障外籍勞工國際勞動基準之努力，然後再說明聯合國本身在一九九一年所通過前述保障所有移民勞工及其家庭權利公約之背景及重要內容，並對一九九三年北美勞動事務合作協定內之相關內容略作探討。

一、國際勞工組織建構保障外籍勞工人權國際勞動基準之努力

事實上，國際勞工組織堪稱是對保障外籍勞工基本人權及一般福祉著力最深者，早在一九一九年創立初始即已加以注意，並陸續以相關公約或建議書之方式加以保障。¹⁰

(一) 早期萌芽階段 (1919-1949)

根據凡爾賽和約 (Versailles Treaty) 第十三部分「勞工條款」之相關規定，特別成立一「國際勞動立法委員會」(Commission on International Labour Legislation)，來考慮透過國際手段，藉以對影響就業條件之事項採取共同行動，而其中也包括對移民勞工之保障在內。¹¹ 嗣後，在新成立國際勞工組織之憲章 (Constitution) 中，

¹⁰ 關於此點，參見焦興鎧 (2002b: 206-209, 211) 及 Betten (1993: 363-369)。

¹¹ 關於此點，參見 Abrera-Mangahas (1994: 161)。

特別針對這類勞工之生活及工作條件表達關懷之意，並責成該組織應將對這類勞工權利之保障視為重要職責之一。¹²

在一九一九年十月，國際勞工組織在美國華府召開第一屆大會時，即在法國政府代表之努力推動下，通過「第二號失業公約」〔Unemployment Convention, 1919 (No. 2)〕，¹³而在第三條中規定簽署國應透過雙邊協議之方式，來規定在失業救濟互相給付上給予公平之待遇，首開在這方面賦予移民勞工「國民待遇」(national treatment)之先河。此外，同屆大會還通過「第一號失業建議書」〔Unemployment Recommendation, 1919 (No. 1)〕，¹⁴明確規定只有透過相關國家之相互同意，並在與相關雇主及勞工團體諮商後，始得招募移民勞工。而在同時通過之「第二號外籍勞工互惠待遇建議書」〔Reciprocity of Treatment Recommendation, 1919 (No. 2)〕¹⁵中，也曾規定在互惠之條件下，應對本國及外籍勞工在社會保障及結社自由方面，給予平等之待遇。雖然此一建議書並無任何拘束力，且文義含混不清而又設有多項限制，但至少已宣示該組織支持勞動力跨國移動及保護外籍勞工之基本方向。

在一九二二年，國際勞工組織又曾通過「第十九號移民統計資料建議書」〔Migration Statistics Recommendation, 1922, (No. 19)〕，¹⁶規定各會員國應對該組織提供有關移民之移入、移出、遣返及轉運之相關統計資料及其他資訊等。在一九二五年，該組織又曾通過兩項有關職業災害補償之公約及建議書，分別是「第十九號平等待遇（意外補償）公約」〔Equality of Treatment (Accident

¹² 關於此點，Böhning (1991: 698-699) 及 Hasenau (1991: 688) 有詳盡之說明。

¹³ 關於此一公約之全文，參見 International Labour Office (1996a: 9-11)，至於其中譯文，參見內政部 (1987a: 79)。

¹⁴ 此一建議書之全文，在前揭註之資料中均無法找出。

¹⁵ 同前註。

¹⁶ 同前註。

Compensation) Convention, No.19 (1925)]¹⁷ 及「第二十五號平等待遇 (意外補償) 建議書」〔Equality of Treatment (Accident Compensation) Recommendations, No. 25 (1925)]¹⁸ 主張在職災補償方面, 本國勞工與外籍勞工應受平等待遇。在次年, 該組織又先後通過兩項與登船檢查移民有關之公約及建議書, 分別是「第二十一號簡化登船檢查移民公約」〔Inspection of Emigrants Convention, 1926 (No. 21)]¹⁹ 及「第二十六號保護登船檢查女性移民建議書」〔Migration (Protection of Females at Sea) Recommendation, 1926 (No. 26)]。²⁰

在一九三四年, 美國正式加入國際勞工組織, 由於其本身是一移民國家, 因此對為國際勞動力移動設定基準一事極為重視, 促成該組織對此類事件更為關注, 而在一九三九年六月第二次世界大戰來臨之際, 通過一系列與移民勞工有關之公約及建議書, 分別是「第六十六號為就業而移民公約」〔Migration for Employment Convention, 1939 (No. 66)]、²¹ 「第六十一號為就業而移民建議書」〔Migration for Employment Recommendation, 1939 (No. 61)]²² 以及「第六十二號為就業而移民 (國家間合作) 建議書」〔Migration for Employment (Co-operation between States), 1939 (No. 62)]²³ 都設法對國際勞動移民事項做出範圍廣泛之規範, 與前述公約及建

¹⁷ 關於此一公約之全文, 參見 International Labour Office (1996a: 83-85) 及內政部 (1987b: 855)。

¹⁸ 關於此一建議書之全文, 參見 International Labour Office (1996a: 86-87) 及內政部 (1987b: 857)。

¹⁹ 關於此一公約之全文, 參見 International Labour Office (1996a: 91-94) 及內政部 (1987b: 1013-1015)。

²⁰ 此一建議書之全文, 在前揭註之資料中均無法找出。

²¹ 同前註。

²² 同前註。

²³ 同前註。

議書僅做局部回應之情形大為不同。

第二世界大戰結束後，國際移民之情況更形熱絡，國際勞工組織又開始投入為移民勞工爭取權利及設定勞動基準之工作，同時，鑑於前述一九三九年公約並未獲得任何會員國批准認可而失效，該組織即著手加以修正，並在一九四九年同時採納「第九十七號為就業而移民（修正）公約」〔Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97)〕，²⁴ 以及第「第八十六號為就業而移民（修正）建議書」〔Migration for Employment Recommendation (Revised), 1949 (No. 86)〕。²⁵ 一般而言，此公約及建議書都設法對平等待遇原則做進一步之延伸，並且拒絕採納一項互惠條款，而設法使之更具彈性，俾便能加速各會員國之批准認可。在這段期間內，該組織還曾希望能特別設置一「移民行政處」(Migration Administration)，以便處理有關國際移民事項，但因東西方各國觀念意識形態爭執不下而漸行漸遠，此一構想終未能獲實現。

(二) 逐漸受重視階段 (1950-1989)

自一九五〇年代開始，非西方而未開發國家之移民問題逐漸受到重視，而國際勞工組織也開始嘗試採用較具彈性之方式來加以處理。舉例而言，在一九五五年，該組織通過「第一百號移民勞工之保障（低度開發國家）建議書」〔Protection of Migrant Workers (Underdeveloped Countries) Recommendation, 1955 (No. 100)〕，²⁶ 除加強對這類移民在途及僱用期間之保障措施外，並設法掃除對遷

²⁴ 關於此一修正公約之全文及相關附錄，參見 International Labour Office (1996a: 608-622) 及內政部 (1987b: 1017-1023)。

²⁵ 關於此一修正建議書之全文及附錄，參見 International Labour Office (1996a: 623-638) 及內政部 (1987b: 1025-1047)。

²⁶ 關於此建議書之全文，參見 International Labour Office (1996b: 68-79) 及內政部 (1987b: 1049-1064)。

徒移動之各種不利障礙。在此要注意者是，由於第三世界國家參與國際勞工組織日眾，為避免對各會員國之國內法造成過大衝擊，以不具拘束力建議書之方式來加強國際上對此一現象之認知，誠不失為一良策。

在一九五八年，國際勞工組織通過有關就業歧視重要公約及建議書，分別是「第一一一號歧視（就業與僱用）公約」〔Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111)〕，²⁷ 以及「第一一一號歧視（就業與僱用）建議書」〔Discrimination (Employment and Occupation) Recommendation, 1958 (No. 111)〕，²⁸ 雖與移民勞工並無直接關聯，但由於其中提及種族、膚色及民族血統等都與外籍勞工個人特質息息相關之因素，因此，仍可視為提供不受差別待遇之保護。在一九六二年，該組織又曾通過「第一一八號平等待遇（社會安全）公約」〔Equality of Treatment (Social Security) Convention, 1962 (No. 118)〕，²⁹ 明定外籍勞工在社會安全事項上，應與本國勞工享有平等待遇，足見對外籍勞工之保障範圍已有逐漸擴大之趨勢。

自七十年代開始，西歐國家感受國際勞務移動之壓力日增，而移民政策亦隨之加以修正，僅接受外籍勞工在短暫期間停留工作，但卻嚴禁永久移民之措施逐漸形成主流，而伴隨之非法移民，歧視及排外問題即廣受重視，國際勞工組織亦不得不面對此一新形勢，而為外籍勞工另行制定新的國際勞動基準，在一九七五年所通過之「第一四三號移民勞工（補充條款）公約」〔Migrant Workers

²⁷ 關於此一重要公約之全文，參見 International Labour Office (1996b: 176-179)，我國是在民國五十年批准此一公約，其中譯文參見內政部 (1987a: 55-58)。

²⁸ 關於此建議書之全文，參見 International Labour Office (1996b: 180-183) 及內政部 (1987a: 59-63)。

²⁹ 關於此一公約之全文，參見 International Labour Office (1996b: 231-237)。

(Supplementary Provisions) Convention, 1975 (No. 143)〕³⁰ 即是在此一背景下產生，它一方面希望能剷除非法外籍勞工所衍生之問題，另一方面則是要對合法外籍勞工給予平等之機會及待遇。至於在同年所通過之「第一五一號移民勞工建議書」〔Migrant Workers Recommendation, 1975 (No. 151)〕³¹ 則更擴大保護領域，甚至連移民勞工家屬之保障亦列入，可說整套規範外籍勞工之國際勞動基準已儼然成形。

在一九八一年以後，國際勞工組織又陸續通過多項與保障外籍勞工有關之公約及建議書，使得這方面國際勞動基準之內容更趨完備，它們依制定日期之先後分別是：「第一五七號維護社會安全權利公約」〔Maintenance of Social Security Rights Convention, 1982 (No. 157)〕³² 「第一六七號維護社會安全權利建議書」〔Maintenance of Social Security Rights Recommendation, 1983 (No. 167)〕³³ 「第一六九號就業政策（補充條款）建議書」〔Employment Policy (Supplementary Provisions) Recommendation, 1984 (No. 169)〕³⁴ 及「第一六八號就業促進與失業保障公約」〔Employment Promotion and Unemployment Protection Convention, 1988 (No. 168)〕³⁵。

³⁰ 關於此一補充條款公約之全文，參見 International Labour Office (1996b: 595-602) 及內政部 (1987b: 1065-1069)。

³¹ 關於此一建議書之全文，參見 International Labour Office (1996b: 603-610) 及內政部 (1987b: 1071-1078)。

³² 關於此一公約之全文，參見 International Labour Office (1996c: 127-138)。

³³ 關於此一建議書之全文，參見 International Labour Office (1996c: 139-163)。

³⁴ 關於此一補充條款建議書之全文，參見 International Labour Office (1996c: 191-201)。

³⁵ 關於此一公約之全文，參見 International Labour Office (1996c: 305-317)。

(三) 近期之發展 (一九九一年迄今)

一般而言，國際勞工組織在此一階段已較少直接涉及保障外籍勞工權益之課題，但仍有相當程度之影響力。舉例而言，它自一九九四年起，即開始推廣將八項所謂「核心公約」(core conventions)保障之國際勞動基準，納入全球貿易活動之規範中，並在一九九八年特別通過「工作基本原則與權利宣言」(Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)，將八項核心公約中所揭櫫之四項基本權利列為全球勞工所應共同享有者，包括：(a) 結社之自由及有效承認集體談判交涉之權利；(b) 剷除所有形式之強迫性或強制性勞動；(c) 有效廢除童工；及 (d) 剷除就業與職業上歧視等。³⁶ 由於在這些基本權利中，就有兩項與移民勞工或外籍勞工之保障有相當關聯者，即強迫性或強制性勞動之禁止及就業與職業上歧視之禁止，因此，對於相關國際勞動基準將來在這方面之發展趨勢，仍應密切加以注意 (焦興鎧，2000a: 99)。

二、聯合國本身建構保障外籍勞工人權國際勞動基準之努力

事實上，早在一九四七年，國際勞工組織與聯合國本身即已達成一項協議，由前者將移民視為勞工 (workers)，來處理有關其權利及情況之事項，而後者則是將移民視為外國人 (aliens) 來處理，兩者權責之分工堪稱相當清楚 (Hasenau, 1991: 693)，然而，在國

³⁶ 關於此點，參見焦興鎧 (2000a: 97-98)。在一九九九年六月，國際勞工組織又通過一項「最惡劣型態童工公約」，主要是配合聯合國通過「兒童權利公約」(Convention on the Rights of the Child) 十週年而來。目前此一公約也已併入前述核心公約，故實際上應有八項之多，關於此點，參見焦興鎧 (2002a: 964)。至於這些核心公約所規範之國際勞動基準與國際貿易之關聯，尤其是在全球化趨勢所扮演之角色，參見 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2000: 31-42)。

際勞工組織通過前述「第一四三號移民勞工（補充條款）公約」後，由於是在妥協情況下制定，不但已開發國家（諸如歐洲外勞輸入國及美國）感到不滿，就連開發中國家也對是否應取締資金外流及非法移出感到困惑，甚至投票反對通過該項公約，因此，墨西哥及摩洛哥政府聯手，希望聯合國在國際勞工組織體制外制定一套嶄新之國際公約，俾便能對抗非法移民及其就業所衍生之各項問題（Böhning, 1991: 699-702）。

在歷經近十五年之努力後，³⁷ 聯合國大會終在一九九一年十二月十八日通過前述「所有移民勞工及其家庭權利保障國際公約」，是目前所有保障移民勞工或外籍勞工公約中規定最為完備者。該公約共分九個部分九十三條條文，³⁸ 除某些宣示性、適用範圍與定義、程序性及一般性條款外，此一公約分別在第三部分（第八條至第三十五條）及第四部分（第三十六條至第五十六條）中，賦予合法（具備文件及在正常情況）移民勞工相當多國民待遇之權利，諸如：基本人權（第八條至第二十四條）、勞動條件（第二十五條）、結社權（第二十六條）、社會安全（第二十七條）、醫療服務（第二十八條）、接受教育訓練及就業服務（第三十條），以及在取得住宅上得到平等待遇（第四十三條）等。此外，移民勞工在解僱保護、失業保險給付、以工代賑及其他取得替代性就業等方面，也應享有平等之國民待遇（第五十四條），其保障範圍堪稱極為週全。³⁹ 由於篇幅有限，不可能對此一重要國際公約做完整之說明，但其重要規定事項，約可區分做以下之說明。

首先，該公約在第三部分以多達二十八條之條文，詳盡列舉移民勞工及其家屬成員所應享有之人權，包括：自由離開任何國家（包

³⁷ 關於此點，參見 Lönnroth (1991: 713-716) 及 Nafziger & Bartel (1991: 772-774)。

³⁸ 關於此一公約之全文內容，參見 United Nations (1990)。

³⁹ 關於此點，參見 Nafziger & Bartel (1991: 789-799)。

括母國) (state of origin) 之自由，並享有在任何時間進入或停留在其母國之權利；生命之權利 (right to life)；刑求、殘忍、不人道或貶抑待遇或處罰之禁止；奴役或強迫勞動之禁止；思想、意志及宗教信仰自由；意見及表達之自由；隱私之權利；任意剝奪財產之禁止；民權自由及拘捕與收押之限制；收押及拘禁期間之權利；法庭前與國民平等之權利及正當程序；溯及既往犯罪及處刑之禁止；不得因違約而遭拘禁或撤銷工作許可；未經授權摧毀文件之禁止；集體驅逐之禁止及驅逐之各種情況；尋求領事或外交保護之權利；在法律前被承認具有人格之權利；在僱用條件上享有國民待遇之權利；⁴⁰ 有關工會及其他社團之權利；在社會安全上享有國民待遇之權利；⁴¹ 緊急醫療照護之權利；移民勞工兒童享有姓名、出生證明及國籍之權利；尊重文化認同之保證；移轉所得、儲蓄及所有物之權利；接獲有關本公約各項權利通知之權利；遵守法律及尊重當地文化認同之義務；及本部分之相關規定並不暗示對非法入境外國人 (undocumented aliens) 之合法制度化等。⁴²

其次，該公約在第四部分復以多達二十三條之條文，詳細說明具有有效證件或正常情況移民勞工及其家屬成員所應享有之其他權利，包括：具有有效證件移民勞工及其家庭之權利；⁴³ 在離開前接受資訊之權利；有關暫時缺席之權利；自由移動之權利；組織工會及其他社團之權利；⁴⁴ 在母國參與投票或公共事務之權利；簽約國應考量移民勞工之特別需求，並在僱用之國家給予有限度之政治

⁴⁰ 關於此點，參見 Article 25 of the U.N. Convention.

⁴¹ 關於此點，參見 Article 27 of the U.N. Convention.

⁴² 關於此點，參見 Article 35 of the U.N. Convention.

⁴³ 關於此點，參見 Article 36 of the U.N. Convention, 根據此一規定，合法移民勞工及其家屬成員應享有本公約第三及第四部分所列舉之各項權利。

⁴⁴ 關於此點，參見 Article 40 of the U.N. Convention.

權利；在教育、住宅、服務等事項享有與國民平等之待遇；⁴⁵ 家庭完整之保護；在教育、社會及醫療服務享有與國民平等之待遇；⁴⁶ 進口／出口稅捐之豁免；移轉所得之權利；在稅捐上享有與國民平等之待遇；⁴⁷ 有關授權之權利；在移民勞工亡故時對家庭之特殊考量；不允許選擇工作活動時之權利；有關選擇工作能力之權利；家庭選擇工作之權利；在僱用條件上享有與國民平等之待遇；⁴⁸ 及有關被驅逐時享有之權利等。

最後，該公約在第五部分再以七條條文，對特別類型之移民勞工及其家屬成員，提供各種不同之保障。舉例而言，該公約第五十七條規定具有有效證件或正常情況之移民勞工或其家屬成員，應享有該公約第三部分之各項權利，並在本部分所修正之範圍內，也應享有前述第四部分之各項權利；第五十八條則是列舉該公約第二條所稱「邊境勞工」(frontier workers) 享有之權利範圍；第五十九條則是有關季節勞工 (seasonal workers) 所享有之各項權利；第六十條則是有所謂「遊走性勞工」(itinerant workers)⁴⁹ 所享有之各項權利；第六十一條則是計畫性勞工 (project-tied workers)⁵⁰ 所享有之各項權利；第六十二條則是有關特殊僱用勞工 (specified-employment workers)⁵¹ 所享有之各項權利；而第六十八條則是

⁴⁵ 關於此點，參見 Article 43 of the U.N. Convention.

⁴⁶ 關於此點，參見 Article 45 of the U.N. Convention.

⁴⁷ 關於此點，參見 Article 48 of the U.N. Convention.

⁴⁸ 關於此點，參見 Articles 54-55 of the U.N. Convention.

⁴⁹ 所謂「遊走性勞工」，根據該公約第二條 (e) 之定義，係指在某一國內設有習慣性住所 (habitual residence)，但基於其職業之性質，必須在短期內旅居至其他國家之外籍勞工而言。

⁵⁰ 所謂「計畫性勞工」，根據同公約第二條 (f) 之定義，係指在特定期間內，於某一國內僅為其雇主某一特定計畫而工作之外籍勞工而言。

⁵¹ 所謂「特殊僱用勞工」之情形則較為複雜，根據同公約第二條 (g) 之定義，是指被指派之工作；或在特定時段從事專業、商業、技術或其他高度特殊技巧；或在

有關自行僱用勞工 (self-employed workers) 所享有之各項權利。

三、北美勞動事務合作協定之相關規定

在一九九二年美國、加拿大及墨西哥所簽訂之北美自由貿易協定中，並未特別提及有關勞工權益之相關事項，嗣後，在美國工會組織之壓力下，三國又進一步在次年簽訂前述之北美勞動事務合作協定，希望透過三方之共同合作，能夠達成下列七項目標：(a) 改善工作條件及生活水準；(b) 促進相關勞動準則；(c) 提高生產力；(d) 加強對會員國勞動法令及制度之瞭解；(e) 加強與勞工有關之合作互動；(f) 促進會員國對本國勞動法令之遵循及執行；及(g) 提高相關勞動法令管理之透明度等。此外，在該協定中還特別列舉十一項基本勞動權利，而稱之為勞動準則 (labor principles)，包括：集體勞資關係之權利；強迫勞動之禁止；童工及青少年勞工之保護；最低僱用基準；就業歧視之剷除；兩性同工同酬原則之尊重；職業災害及職業病之預防及補償；以及外籍勞工之保障等 (Tsogas, 2001: 150-151)。事實上，由於在北美自由貿易協定談判過程中，可能造成墨西哥勞工大量北移之疑慮一直未曾稍減，而該國非法外籍勞工 (undocumented migrant workers) 在美國所遭遇到之各類剝削及歧視現象，經常是人權團體所責難之對象 (Nessel, 2001: 345-347)，在這種情形下，如何執行此準則中保障外籍勞工之規定，即成為一值得注意之課題。

然而，由於此一協定在談判時為避免造成美加兩國強行對墨西哥政府加諸較高之勞動基準，而觸及敏感之主權議題，因此，整個保障勞工權益基本架構，是要透過各簽約國來遵循及執行其本國相

僱用國雇主之指示下，必須離開原僱用國，而在特定時段內，從事暫時或短期工作之外籍勞工，而其離開是基於被授權居留之期限經已屆滿，或已不再從事該項特定任務情形之外籍勞工而言。

關勞動法令方式來達成此一目標，在這種情形下，該協定解決爭端申訴制度之設計即不易發生應有之功效。⁵² 事實上，根據相關資料顯示，截至一九九九年止，透過該協定而向各國國家行政處 (National Administrative Office, 簡稱 NAO) 所提出之申訴案件寥寥可數，其中絕大部分是與集體勞資關係之勞動基準有關，⁵³ 而僅有一件涉有關保障移民勞工之申訴案，它是由墨西哥一工會聯盟組織向該國之國家行政處提出，並由該國政府在一九九九年十一月提出舉行部長級諮詢 (Ministerial Consultations) 之申請，目前此案仍在處理階段 (OECD, 2000: 64)，因此，對此一協定在保障外籍勞工權益所能發揮之功效，並無法做任何之評估。

參、歐洲聯盟引進外籍勞工之背景說明

本文此一部份將首先說明歐體幾個原始會員國在早期引進傳統典型外籍勞工之情形，⁵⁴ 一直到一九七〇年代初期石油危機後禁止僱用這類勞工之政經背景，然後再分析自一九五七年歐體及一九九二年歐盟正式成立後對會員國外籍勞工所採行之各項相關措施。

一、西歐國家早期引進傳統外籍勞工之情形

在第二次世界大戰結束後，西歐重要國家為經濟重建及彌補戰時損失之人力，開始積極引進外籍勞工。以英國為例，該國政府早

⁵² 關於對此一協定執行政序之質疑批判及所提出之改進意見，參見 LaSala (2001: 334-346)。

⁵³ 關於早期之案例，參見 LaSala (2001: 326-334)，至於較近期者，參見 OECD (2000: 63-66)。

⁵⁴ 在這六個創始會員國中，由於盧森堡並非重要外籍勞工輸入國，而義大利在此一階段則屬這類勞工之重要輸出國，因此，並不在此一部分討論之範圍。事實上，這兩個國家在嗣後也逐漸成為外籍勞工之輸入國，關於此點，參見 Penninx (1986: 952-955)。

在一九四五年即設置「歐洲自願勞工」(European Voluntary Worker)計畫，由難民營及義大利招募近九萬名外籍勞工，但這類計畫對外籍勞工加諸甚多限制，除僅有單身者適格外，並以不攜眷為原則，他(她)們無法獲得永久居留權，而且公民權利也受到諸多限制，至於工作項目則是由勞動部加以決定，僱用期限僅為三年，而期間內如有任何行為不檢或健康不良之情形，則會遭到遣返之命運(Castles, 1986: 762)。事實上，此一制度僅延續至一九五一年，自大英帝國逐漸解體後，原殖民地及愛爾蘭之勞工開始流入該國，由於該國政府採行嚴格之控管制度，不論是招募、流動或工作條件等都嚴予規範，因此，外籍勞工一直並未構成嚴重問題，在整體勞動力所佔比例亦低(Castles, 1986: 762)。

比利時政府則是在同一時期採所謂「臨時制度」(*contingentsysteem*)來招募來自南歐地區(尤其是義大利)之外籍勞工，而主要是在煤礦及鋼鐵業工作，由於該國對這些勞工之家庭成員採取較自由放任之立場，因此，甚多外籍勞工成為永久居留者。雖然臨時制度在一九六三年即告停止，但仍有大量外籍勞工以「觀光客」之名義流入，不但工作之範圍大為擴充，而且來源也由義大利人另增西班牙人、摩洛哥人及土耳其人，這種情形一直到一九七四年後才逐漸停止，但由於該國持續採取家庭重聚政策，因此，外籍人口在比利時一直佔有相當之比例(Castles, 1986: 762-763)。

法國是在一九四五年成立國家移民署(Office National d'Immigration, 簡稱 ONI)來招募外籍勞工，雖然原先設計是暫時性質，但由於該國出生率一向偏低，因此，對這類勞工之家庭安置並未採取嚴格限制，在不到三十年期間，共引進兩百萬之歐洲外籍勞工，並有近七十萬之家屬，除早期之義大利勞工外，西班牙、葡萄牙、南斯拉夫及土耳其勞工也逐漸增加，嗣後，法屬殖民地之阿

爾及利亞、摩洛哥及突尼西亞勞工，甚至西非及西印度之黑人勞工也開始自由進入，結果造成該國嚴重之社會及經濟問題，直到一九七三年法國政府才開始正式禁止非歐體會員國之外勞及眷屬入境，但對農業界引進暫時性外勞則未做限制 (Castles, 1986: 763-765)。

在荷蘭，傳統外籍勞工主要來自南歐地區及原荷屬殖民地，前者是由該國政府在一九六 至七 年間與義大利、西班牙、葡萄牙、土耳其、希臘、摩洛哥、南斯拉夫及突尼西亞諸國簽定雙邊招募協定而引進，藉以紓解六 年代該國勞力短缺之困境。後者則大多來自印尼、蘇利蘭及荷屬安地斯等地，原先多屬學生，後來即變成勞工。由於這類勞工所從事之工作是本國勞工所拒絕從事者，因此，他（她）們成為該國經濟上所不可或缺者，即使在一九六七年經濟蕭條期間，雖然本國失業率急遽上升，但仍有相當數量外籍勞工留在境內。即使該國在一九七四年正式停止引進這類外勞，卻因為家庭移民之關係，而造成少數族裔人口居高不下之情形。自八 年代開始，荷國採納政府政策科學委員會之建議，開始設法將這類勞工及家屬融入主流社會中，然而相關措施並未能全面實施，致使失業問題及都市計畫所引發之種族對立仍不免發生，但其情況已較鄰近諸國和緩甚多 (Castles, 1986: 765-766)。

西德則是這幾個國家中較晚引進外籍勞工者，一則是因為戰後重建工作起步較晚，直到一九四八年方始開始，另一則是因來自東德及其他蘇俄附屬國家之難民足以提供內部之勞動力，由於該國得以藉此汲取西歐其他國家之經驗，再加上本身在第一次世界大戰以前及納粹戰爭經濟期間即有使用外籍勞工（奴工）之經驗，因此，該國成為僱用外籍勞工規範最為周全之國家，而足以稱為是採行此一制度之佼佼者。該國所引進之外籍勞工是以地中海地區國家為主，透過聯邦就業服務局 (*Bundesanstalt fuer Arbeit*，簡稱 BfA) 在

輸入國所設立之招募辦事處，在經過選擇、測試、體檢及犯罪紀錄調查後，以團體引進之方式輸入該國，並由雇主負擔食宿安排。原先是在一九五五年引進義大利勞工從事農業及建築業之季節工，但嗣後卻逐漸流向工業，而勞務輸入協定之簽約國也擴及至西班牙、希臘、土耳其、摩洛哥、葡萄牙、突尼西亞及南斯拉夫等國。在一九五六年，這類外籍勞工人數不到十萬人，但到一九六六年即激增十三倍，而到一九七三年中期，更增加兩倍至二百六十萬人之多，這種一年增加近五十萬外籍勞工之速度，堪稱是戰後歐洲最具規模之勞力移動。由於此一階段德國工業快速成長，亟需大量非技術或半技術勞工，因此，也有大量女性外籍勞工被引進該國。

雖然該國自始即將外籍勞動者之引進視為暫時措施，並建構一套相當完整周密之法律及行政體制來加以控管，外籍勞工不但要取得居留及工作許可，其居留期間、工作類別及地區等事項也都受到相當之限制，而且也不鼓勵攜眷同行，違反者將會被遣返。然而，由於這類勞工之家庭重聚問題是難以解決者，而六十年代勞力短缺造成雇主要求官方減少對家庭移民之限制，因此，這類外籍勞工開始逐漸喪失其流動性，而社會成本（諸如住宅及教育問題）等也就相形提高。在一九七三年十一月，西德政府正式宣佈停止引進這類外籍勞工，雖然在初期他（她）們之數量確實減少，但外籍人口之總數卻下降有限，甚至在一九八二年達到四百七十多萬人，其中三分之一以上是土耳其人。雖然近年來這些外籍人口有回流之情形，但目前已趨向穩定，而成為該國之永久居留者（Castles, 1986: 768-769）。⁵⁵

⁵⁵ 關於德國處理來自葡萄牙外籍勞工問題之相關措施，參見 Bauer, Pedro, Michael & Klaus (2002: 468-471)。

二、歐洲共同體時期僱用會員國外籍勞工之情形

如前所述，羅馬條約在第四十八條至第五十一條中，即明確揭櫫勞工自由移動之原則，而自一九六八年起所制定之一系列相關條例及指令等，更為這類在會員國間移動之會員外籍勞工及其家屬之基本人權及一般福祉，提供堅實之法源基礎，其中尤以在一九六八年所頒布之第一六一二號在共同體內勞工自由移動條例 (Regulation of the Council on Freedom of Movement for Workers Within the Community)⁵⁶ 最具代表性，不但賦予這類勞工所謂「國民待遇」(national treatment)，而且還擴及保障範圍至其家屬成員，此外，由於歐洲法院對該條例這類相關條款做成為數甚多之擴張解釋，因此，這類勞工自始即享有較前述非會員國傳統外籍勞工更為優越之地位 (其詳後述)。

然而，即使在如此有利之情況下，歐體六個會員國間之外籍勞工移動情形並不如前述非會員國外籍勞工來得頻繁。舉例而言，在一九五九年這類移動尚在萌芽階段，約百分之七十五之這類勞動者是來自創始會員國之一的義大利，即使到一九七三年，雖然各會員國開始準備採用停止引進非會員國外籍勞工之措施，而要全面實施會員國間之勞工自由移動原則之際，各會員國仍有百分之七十五之外籍勞工，是來自非會員國 (Cholewinski, 1997: 232)。

自一九七四年起，歐體執委會 (Commission) 更進一步提出一項名為「有利於外籍勞工及其家庭」之行動方案 (Action Programme in Favour of Migrant Workers and Their Families)，並呈交予部長理事會 (Council of Ministers) 參考。在此一方案中，執委會特別強調歐體會員國之外籍勞工及其家庭成員在目前及可預見未來之迫切需求，希望能透過特殊之社會及教育措施，來改善他 (她) 們之情

⁵⁶ 關於對此一條例之一般說明，參見 Goebel (1993: 13-14)。

況。⁵⁷ 在此要特別注意者是，執委會在同一文件中還特別強調除要剷除對外籍勞工生活及工作條件之所有歧視情形外，並要對合法工作之第三國（即非會員國）外籍勞工給予相同對待（European Communities, 1974: 4）。雖然執委會此一積極主動措施曾獲得部長理事會之回應，但卻未見有任何具體之後續措施提出。

嗣後，在一九八五年，執委會又曾提出一項名為「共同體移民政策」之指導原則（Guidelines for a Community Policy on Migration），同時也呈交予部長理事會參考。在此一指導原則中，執委會仍然強調應對所有外籍勞工（包括來自非會員國者）之生活及工作條件，給予平等之待遇。此外，它還在同一文件中強調會員國與執委會應透過合作及諮詢之方式，來處理有關移民之政策（包括第三國在內）。然而，在部長理事會嗣後所做之回應決議中，雖然也採同意之見解，但卻也強調各會員國在有關入境、居留及僱用第三國（非會員國）外籍勞工時，應保有其主權。⁵⁸

在一九八七年，單一歐洲法正式通過後，明定在一九九二年底實現一沒有內部邊界之內部市場理念之目標，根據該法之規定，所謂內部市場是指一沒有邊界之區域，而貨品、人員、服務及資本之自由移動是被保證者。事實上，在採納本法時，曾將兩項宣示（declarations）合併在內，其中之一是讓各會員國得以採取必要措施來控制來自第三國之移民，但同時也授權執委會得以處理有關非會員國國民入境、移動及居留之事宜。由於此二項宣示之語意不清，因此，常會產生不同之法律效果。舉例而言，英國政府即據此認為移動自由僅限於歐體會員國之國民始得享有，但執委會本身則主張

⁵⁷ 關於此一行動方案之具體內容，參見 Commission of the European Communities (1974: 1-4)。

⁵⁸ 關於此點，參見 Council Resolution of 16 July 1985 on Guidelines for Community Policy on Migration, OJ 1985, C186, ART. 3.

在內部市場之人員自由移動，應包括所有人 (all persons) 在內 (Cholewinski, 1997: 238-240)。

至於在一九八九年所通過之勞工基本社會權利憲章，以及執委會在同年所正式採納之社會行動方案 (Action Programs Relating to the Implementation of the Community Charter of Basic Rights for Workers) 中，雖然強調「每位勞工」(every worker) 之工作及生活條件，也就是包括外籍勞工 (不論是會員國或非會員國者) 在內，但由於此一盟約僅具宣示意義，並沒有任何法律拘束力，因此，對外籍勞工之保障並不具太多重要性。⁵⁹

根據相關統計資料顯示，在後述歐盟條約正式生效前，歐體之會員國外籍勞工總數約有二百七十多萬人，而非會員國外籍勞工之總數約有四百六十多萬人，至於會員國外籍移民則約有四百八十萬人，而非會員國外籍移民之總數則高達一千零二萬人之多 (Cholewinski, 1997: 232)。由此一數據可以看出雖然早期曾有會員國間勞務移動會造成所謂「社會傾銷」(social dumping) 負面後果之疑慮，但由歐洲統合之經驗觀之，似乎此一情形並未實際發生。⁶⁰

三、歐洲聯盟正式建構後僱用會員國外籍勞工之情形

在一九九三年歐洲聯盟條約 (Treaty on European Union, 簡稱 TEU)，即馬斯垂克條約第八條第一項中，所謂「歐洲公民身分」(European citizenship) 被明確界定為會員國之公民，因此，非會員

⁵⁹ 關於此一盟約及社會行動方案在建構歐體勞動法制所扮演之角色，參見焦興鎧 (2001: 231-232, 239-245)。至於它們對歐體外籍勞工權益之影響，參見 Cholewinski (1997: 240)。

⁶⁰ 關於此點，Erickson & Sarosh (1994: 45-46) 及 Tsogas (2001: 138-141) 有詳盡之說明。

國外籍勞工即不屬該條約之保障範圍，而僅是透過該條約第六章有關「第三支柱」(Third Pillar)之安排來加以處理 (Cholewinski, 1997: 241-244)，在這種情形下，執委會、歐洲議會及歐洲法院在保障非會員國外籍勞工之基本人權及一般福祉上所能扮演之角色，即屬相當有限，至多僅能就涉及非會員國人民移民或請求庇護之事項加以討論而已。事實上，執委會在一九九四年即曾對部長會議及歐洲議會提出一項有關第三國人民移民及庇護之通訊 (Communication on Immigration and Asylum Policies)，但僅屬一項政策聲明，且也與非會員國外籍勞工保障有關。⁶¹

在此要注意的是，在歐洲聯盟條約簽署時，由於英國政府對社會議題政策之激烈反對，乃不得不在該條約附上社會政策議定書 (Protocol on Social Policy) 及社會政策協定 (Agreement on Social Policy) 兩項文件，而根據此一協定第二條第三項規定，部長理事會在執委會提出一項建議後，得以全體無異議之方式與歐洲議會及歐體經濟暨社會委員會 (Economic and Social Committee, 簡稱 ESC) 諮詢後，對有關合法居住於歐洲共同體領域內第三國家人民工作條件之議題採取相關之行動 (Cholewinski, 1997: 240)。然而，迄至目前為止，執委會並未在這方面有任何之作為。

根據前述之說明，可以得知會員國外籍勞工在歐洲聯盟正式成立後，勢必逐漸成為這類勞工之主流，而其基本人權及一般福祉也將會享有相當程度之保障，但根據該新資料顯示，這類勞工總數約有三百萬人，仍然無法與非會員國外籍勞工之總數相比 (約四百五十萬人)，至於會員國外籍移民則增為五百五十萬人，與非會員國外籍移民之一千兩百五十萬人相較，仍有一段距離。⁶² 至於歐洲聯盟在二〇〇三年擴大會員國為二十五國後，是否有可能會造成外籍

⁶¹ 關於此一通訊之全文，參見 Commission of the European Communities (1994: 1-4)。

⁶² 關於此一數據，參見 Cholewinski (1997: 232) 及 Blanpain (2000: 212)。

勞工及移民之數目激增之後果，尚屬一未定之數。一般而言，由於這些新會員國之勞工要至歐洲聯盟其他十五個舊會員國內就業，受有為期七年暫停輸入禁令之限制，⁶³ 因此，在短期內尚不致會造成衝擊，但長期趨勢仍值得進一步加以觀察。

肆、歐洲聯盟保障外籍勞工人權相關法制及實質內容

本文此一部份首先將簡要說明歐體及歐盟建構保障外籍勞工法制之法源依據，然後再對制定這類規範之主體、程序、形式及效力等事項加以敘述，最後則是探討保障會員國外籍勞工之實質內容。

一、法源依據

事實上，歐洲共同市場六個創始會員國外交部長早在一九五六年發表所謂「斯巴克報告」(Spaak Report) 時，即曾宣示在逐漸凝聚各會員國之社會（包括勞工）政策時，主要是希望能達成下列兩項目的，即：(a) 去除對勞工移動 (migration of labor) 之各項障礙；(b) 去除對競爭之各種扭曲。⁶⁴ 基於此一信念，在次年所簽訂羅馬條約中，除在第四十八條至第五十一條剷除各種對勞工移動自由障礙之條款外，對於其他涉及勞工之相關事項，幾乎都是採所謂「新自由主義」(neo-liberalism) 之放任立場。⁶⁵ 從而，雖然歐體早

⁶³ 此一部份是由歐洲聯盟執委會官員 Dr. Michael Reuss，在民國九十二年十二月二日訪問本所時所告知者，但仍待進一步查證實際官方出處。

⁶⁴ 關於此點之說明，參見焦興鐘 (2001: 227)。

⁶⁵ 所謂「新自由主義」，是指在五十年代末期所發動之政治運動，它希望融合傳統上自由主義對社會正義之關懷，同時又希望能強調經濟之成長，歐洲共同體之誕生，即是源於此一思潮，而在羅馬條約中即有甚多條款與此一主義有相當密切之

在創立初始即已對會員國間人員移動 (personnel mobility) 加以重視，但其主要用意並不具有保護會員國外籍勞工基本人權及一般福祉之實質意義，一直到一九六八年以後才由部長會議及執委會頒布一系列之相關條例及指令來實際加以執行，⁶⁶ 再加上歐洲法院所做成有利之判決，才對會員國外籍勞工之權益開始提供較充分之保障。⁶⁷

嗣後，前述單一歐洲法在一九八七年曾對羅馬條約加以修正，而擴充歐洲機構在制定統一性保障勞工權益規範之權能，也包括保障外籍勞工之事項在內。舉例而言，該法曾在羅馬條約中附加第一一八 a 條，賦予部長理事會以有條件多數 (qualified majority) 之方式，採納各項勞動者 (包括外籍勞工) 安全衛生之措施，藉以督促各會員國改善工作環境 (Goebel, 1993: 11-12)。此外，該法還附加第一一八 a 條，修改羅馬條約第一一八條中所規定部長理事會必須採全體無異議之表決方式 (Goebel, 1993: 12)。最後，該法還特別新設一程序相當複雜之議會合作 (parliamentary cooperation) 程序，藉以讓歐洲議會在制定勞工事項 (包括外籍勞工) 時，能發揮較大之影響力，雖然它所提出之修正意見，並無拘束部長理事會之效力。事實上，歐洲議會自一九九一年以來即一直鼓吹應將保障會員國外籍勞工之具體規定，適用到非會員國外籍勞工，以加速他 (她)

關聯。舉例而言，該條約第一一七條有關改善勞動者工作環境及生活水準之宣示，並未賦予歐體任何立法權來加以實現，而著名之第一一九條規範男女同工同酬之規定，也未提及任何立法權能，關於此點，參見焦興鎰 (2001: 235)。

⁶⁶ 這類條例及指令共分兩類，一是針對一般受雇者，包括前述在一九六八年制定之第一六一二號勞工自由移動條例與第三六二號剷除對會員國勞工及家庭移動及居留限制指令，以及在一九七一年所制定之第一二五一號勞工就業後在會員國領土內居留權利條例。另一則是針對自營事業者，包括在一九七三年制定之第一四八號剷除會員國國民創業及提供服務時對移動及居留限制指令，以及在一九七五年制定之第三十四號自營事業會員國國民在另一會員國領土內居留權利指令等。

⁶⁷ 關於歐洲法院早期此類判決之一般說明，參見 Goebel (1993: 13)。

們得以早日融入單一市場中。⁶⁸

至於一九九三年歐洲聯盟條約(馬斯垂克條約)本身雖然未對羅馬條約之社會(勞工)條款加以實質之修改,但前述該條約所附之社會政策議定書及協定等,都大幅度提昇歐洲機構制定統一性勞動規範之立法權能(焦興鎧,2001:236),雖然目前尚未見有關係保障會員國外籍勞工權益之新立法行動出現,但隨著阿姆斯特丹條約在一九九九年五月生效後,歐洲聯盟建構統一性勞動法制之工作勢必會更加速進行,而如何因應會員國擴充後所引發之另一波會員國外籍勞工問題,即是未來應注意之課題。

二、制定主體、程序、形式及效力

一般而言,在歐洲機構中與保障會員國外籍勞工相關立法之建構有相當關聯者,計有:部長理事會、執委會、歐洲議會、歐洲法庭及經濟與社會委員會,其中以前二者最具影響力,但後三者也開始逐漸發揮一定之作用。⁶⁹

部長理事會所代表者通常是各會員國本身之利益,從而,當某會員國每六個月輪值擔任主席時,往往會設定程序之優先次序,而專注於有利其掌權政府所採行之勞工及勞資關係政策。舉例而言,社會黨執政之國家,通常較注重勞動者(包括外籍勞工)權益之保障,而保守政府則較不同情勞動者,而且不會支持與國家主權有關之議題,諸如最低工資或社會安全制度等(Stewart & Abellard, 1992: 571),因此,對保障外籍勞工權益之議題,也是採異議或保留之立場。至於在投票方面,則是以國力大小比重計算(weighted),而不論是採有條件多數或全體無異議之方式,都有一定之制衡作用

⁶⁸ 關於歐洲議會在此一議題上所扮演之角色,參見 Cholewinski (1997: 237)。

⁶⁹ 關於這些歐洲機構在歐洲聯盟勞動立法過程中所扮演之角色,參見 Blanpain (2000: 42-51)。

(Stewart & Abellard, 1992: 571)。

歐體執委會對涉及外籍勞工權益立法草案之提出，具有唯一之控制權，因此，它對這些立法之形式及提出時機等，都能充分掌握 (Stewart & Abellard, 1992: 572)，至於對社會 (勞工) 立法之態度上，其立場通常界於維護本國利益之部長理事會及立場較前衛之歐洲議會中間。此外，為避免不必要之衝突，它經常以建議書之方式，來取代具有法律拘束力之條例或指令 (Stewart & Abellard, 1992: 573)。

歐洲議會過去雖是歐盟各制定社會立法機構中較弱之一環，但由於前述單一歐洲法曾賦予其某些立法權能，因此，它在制定統一性勞工 (包括外籍勞工) 立法上，已逐漸具有影響力，尤其是它所通過之幾項決議案 (Stewart & Abellard, 1992: 573)。⁷⁰ 此外，它對歐盟在統合過程中忽略對社會層面議題重視之批判，也提供一有效之論壇 (Stewart & Abellard, 1992: 573)。

歐洲法院雖未參與歐盟之立法程序，但根據羅馬條約所賦予之管轄權，卻能發揮一定之影響力，因為根據該條約第一六九條之規定，執委會得以某會員國未能遵守條約義務，而向該院提出控訴。⁷¹ 同時，根據該條約第一七七條之規定，該院對該條約、條例及指令之詮釋，享有初步之管轄權 (Stewart & Abellard, 1992: 573)。透過這些詮釋與判決，歐洲法院對歐盟外勞權益之保障，也確有相當之貢獻 (其詳後述)。⁷²

至於經濟與社會委員會雖屬諮詢機構，但由於它對前述一九八

⁷⁰ 至於歐洲議會對非會員國外籍勞工權益之關注情形及新通過之相關決議案，參見 Cholewinski (1997: 237)。

⁷¹ 關於該法院對外籍人士取得權利保障所做之貢獻，參見 Guiraudon (2000: 1108-1113)。

⁷² 關於該院在早期對保障勞工自由移動權利之貢獻，參見 Goebel (1993: 13)。

九年社會盟約之草擬及正式採納貢獻良多。因此，對其所扮演之角色，仍是不能掉以輕心 (Stewart & Abellard, 1992: 576-577)。

在制定保障會員國外籍勞工相關立法之程序方面，前述羅馬條約中曾設有詳細規定，可說與其他相關立法無異。一般而言，通常由歐體執委會提出草案，而由部長理事會做成終局決定，至於草案之形式，不論是條例或指令，都是非常重要之因素，如果後者認為不妥，則將不會加以採納 (Stewart & Abellard, 1992: 521)。嗣後，單一歐洲法及歐洲聯盟條約都曾對這些立法程序加以修正，除減少部長理事會全體無異議投票之份量外，並增加歐洲議會之權力，同時，還逐漸將部長理事會之立法權能授權給執委會 (Stewart & Abellard, 1992: 529-530)。

最後，根據羅馬條約及其嗣後修正案之規定，歐盟保障外籍勞工立法之形式共有三大類型，而其所產生之效力也各有不同。如前所述，條例是適用在全歐盟之制定法，而對所有會員國立即成為法律，可說具有最直接之法律拘束力。指令則是針各會員國，而明確指出其具有拘束力之目標，然而，各會員國應在一定期間內 (通常是兩年)，個別制定執行之國內立法，藉以達成該指令所揭櫫之長期目的。決定則是針對某一特定會員國、公司或甚至個人，而通常僅對這些特定對象具有拘束力。至於建議書及意見書則不具任何法律拘束力，通常是由歐體執委會用來解決某些政治上較為敏感之課題 (Stewart & Abellard, 1992: 520)。

三、歐洲聯盟保障外籍勞工人權之實質內容

一般而言，根據歐體及歐盟條約，相關之次級立法及歐洲法院之判決，會員國外籍勞工在歐洲聯盟所得享有之基本人權及一般福祉，大約可做以下之三種分類，但彼此間常有重疊之情形。首先，是外籍勞工所應享有之經濟人權 (economic rights)，而事實上，此

類權利又可做以下之再分類：第一是僱用權 (employment rights)，而在此類權利中以平等待遇 (equal treatment，即國民待遇) 及取得工作機會 (access to employment) 兩項最受矚目。根據前述羅馬條約第四十八條第二項之規定，勞工自由移動之原則，只有在剷除任何基於國籍 (nationality) 因素而造成僱用、薪資報酬及其他工作與僱用條件歧視之情形下，始有實現之可能，而前述一九六八年所制定之第一六一二號條例第七條之規定，則是執行該條約此一理念之最重要次級立法 (Cholewinski, 1997: 288-289)。該條直接宣示在任何工作及僱用條件上，尤其是薪資報酬、解僱、復職或再僱用等，外籍勞工及本國籍勞工均應享有同等之待遇。至於歐洲法院在相關之判決中，則是對工作及僱用條件做出擴張之詮釋，⁷³ 因此，所謂國民待遇原則在歐盟堪稱是早已確定者。此外，同條例第七條之第二項及第三項，也分別對社會及稅務便利 (social and tax advantages) 及職業訓練等事項，重申此一原則之適用 (Cholewinski, 1997: 289)。在取得工作機會方面，則是在前述第一六一二號條例第一條至第六條中加以明定。然而，此一原則也非絕對性質，會員國基於公共政策、公共安全、公共衛生及語言能力等理由，通常可加諸某些限制，至於對禁止會員國外籍勞工擔任某些公職方面，則通常也是被允許者 (Cholewinski, 1997: 299-304)。

第二是工會權 (trade union rights)，根據前述第一六一二號條例第八條之規定，會員國外籍勞工應享有與本國籍勞工相同之工會權，包括成為會員及行使相關之權利等，此外，他(她)們還能參與工會組織之投票及擔任行政職務。根據歐洲法院之相關判決，不但工會一詞被做廣義之詮釋，⁷⁴ 而根據羅馬條約第四十八條第三項

⁷³ 關於歐洲法院此類判決，參見 Case 152/73, *Sotgiu v. Bundespost* [1974] ECR 153, 有關對本案判決之一般說明，參見 Koopmans (1989: 3-4)。

⁷⁴ 關於歐洲法院此一判決，參見 Case C-213/90, *Association de Soutien aux Travail-*

之規定，會員國也不得以公共政策為由，而限制此類勞工參與工會活動。⁷⁵

第三則是社會安全權 (social security rights)，根據羅馬條約第五十一條之規定，部長理事會在執委會之提議下，應採納有關社會安全之措施，藉以對勞工提供移動之自由。嗣後，根據在一九七一年所制定第一四八號對共同體內受僱、自行僱用者及其家屬適用社會安全計畫條例之相關規定，會員國外籍勞工在工作所在國家得以享有八項社會安全措施，包括自行負擔及非自行負擔給付在內，而歐洲法院在相關判決中，通常認為當事人僅能申請此八類給付。⁷⁶

第四是健康權 (right to health)，此類權利包括平等獲得健康照料與醫療之權利，以及有關職業衛生與安全之權利在內。一般而言，歐盟對前者較不重視，而執委會在一九七四年曾針對此點在一項涉及外籍勞工及其家庭之行動計畫中提出質疑，但並未採取任何立法行動 (Cholewinski, 1997: 323-324)。至於在後者之情形，根據在一九九八年所制定之有關改進勞工安全與衛生事項之指令中，即將這類事項適用於所有勞工，而不問其國籍為何 (Cholewinski, 1997: 325)。

第五則是住家權 (right to housing)，雖然羅馬條約第二二二條賦予各會員國管制私有財產制度之權利，但如果會員國外籍勞工無法自由取得不動產，則勢必會相當影響移動自由之原則 (Cholewinski, 1997: 332)。至於歐洲法院在這方面也是採取准許這

leurs Immigrés (ASTI) v. Chambre des Employés Privés [1993] 3 CMLR 621, para. 16.

⁷⁵ 參見 Case 36/75, Rutili v. Minister of Interior [1975] ECR 1219, [1976] 1 CMLR 140, para. 31.

⁷⁶ 關於歐洲法院此一判決，參見 Case 249/83, Hoeckx v. Centre Public d'Aide Sociale de Kalmthout [1985] ECR 973.

類外籍勞工在工作地國家取得住家或其他不動產之立場。⁷⁷ 事實上，根據前述在一九六八年所制定第一六一二號條例，工作地國家在這方面所加諸之任何限制，也會影響該條例第九條第一項所保障平等取得住所及擁有房屋之權利 (Cholewinski, 1997: 332)。

第六是家庭重聚權 (right to family reunion)，一般而言，歐洲聯盟對會員國外籍勞工在這方面所享有之人權一向極為重視，⁷⁸ 而相關之條例及歐洲法院判決也是採取相當寬容之立場。舉例而言，在前述一九六八年所制定相關條例第十條第一項中，即曾明確宣示這類勞工享有此一基本人權，同時在第二項還鼓勵工作地國家應提供便利措施，以有助於此類勞工之其他親人得以入境 (Cholewinski, 1997: 348)。至於唯一對此類權利加以限制之條款，則是該條第三項規定此類勞工所提供之住屋，必須是工作所在地本國勞工認為「正常」(normal) 者，至於歐洲法院對此一權利則也是採取同情此類勞工之立場。⁷⁹

第七項人權是受教育權利 (right to education)，此類權利又可細分為兩種情形：此類勞工 (及其子女) 接受職業訓練或再訓練之權利，以及他 (她) 們子女在工作所在地國家接受教育之權利。在前者之情形，根據前述在一九六八年制定之第一六一二號條例第七條第三項之規定，此類外籍勞工與工作所在本國勞工在接受這類訓練之機會是均等的，而他 (她) 們子女依據同條例第十二條之規定，也可擔任學徒及參加職業訓練課程 (Cholewinski, 1997: 355-356)。至於這些課程之項目及參加資格等，歐洲法院在相關判

⁷⁷ 關於此一案例，參見 Case 305/87, Re Ownership of Landed Property: EC Commission v. Greece [1085] ECR 1461, [1991] 1 CMLR 611.

⁷⁸ 關於對此一課題之詳盡討論，參見 Cholewinski (1994: 580-581, 594-597)。

⁷⁹ 關於歐洲法院此一判決，參見 Case 249/86 Re Housing of Migrant Workers: Commission v. Germany [1989] ECR 1263, [1990] 3 CMLR 540.

決中都曾做有利於此類勞工之詮釋。⁸⁰ 在後者之情形，除同條例同條中明確宣示對這類勞工子女提供「一般教育課程」外，還鼓勵工作所在地會員國應採取積極措施而鼓勵這些子女入學及給予最佳之教育條件 (Cholewinski, 1997: 361)，而歐洲法院在這方面也對這類教育之課程、學費、獎助金及其他相關費用等，做出有利於這些子女之判決。⁸¹

其次，是文化人權 (cultural rights)，一般而言，對外籍勞工子女而言，使用母語 (mother tongue) 及文化教學 (cultural instruction) 是認同感極為重要之一環，也被視為是文化權 (及教育權) 所不可或缺者。根據在一九七七年所制定之部長理事會第四八六號指令第三條之規定，各會員國應根據其國家情況及法律制度，與原母國 (state of origin) 合作，對 (會員國外籍勞工) 子女提供母語及文化之教學。至於此一指令之原義，是希望這些子女在未來能再融入其原母國，而根據執委會之觀點，此類課程應在這些子女父母工作所在地國家正常教育體系內從事，而成為完整教學 (integrated teaching) 之一部分，或可採用在正常教學時間前後以「延期教育」(deferred teaching) 方式實施，然而，採用私人教學方式之做法，則不符合此一指令之規定 (Cholewinski, 1997: 368)。

再者，是政治人權 (political rights)，在原則上，會員國外籍勞工及其家屬在歐洲聯盟之工作所在國家僅能享有受限制之政治參與權，而這類權利大體可區分為三個面向來說明。第一，是從事一般性之政治活動之權利，由於歐洲聯盟是以經濟結合為重心，因

⁸⁰ 關於歐洲法院這類判決，參見 Case 39/86, *Lair v. Universität Hannover* [1988] ECR 3161, [1989] CMLR 545, para. 15 及 Case C-357/89, *Raulin v. Minister van Onderwijs en Wetenschappen* [1992] ECR 1027, [1994] 1 CMLR 222, para. 25.

⁸¹ 關於歐洲法院這類判決，參見 Case 9/47, *Casagrade v. Landeshauptstadt Munich* [1974] ECR 77, [1974] 2 CMLR 423 及 Case 68/74, *Alaimo v. Prefect of the Rhône* [1975] ECR 109, [1975] 1 CMLR 262.

此，對此類權利之行使通常並未做任何之明確規範 (Cholewinski, 1997: 376)。第二，是參與選舉程序之權利，雖然執委會及歐洲議會曾努力設法讓這類勞工得以在地方選舉享有此一權利，但均未能得逞 (Cholewinski, 1997: 378)。第三，是從事公職之權利，由於前述羅馬條約第四十八條第四項已有明確規定，因此，會員國外籍勞工通常即不得享有此項權利，而歐洲法院之相關判決也是採相同之立場。⁸²

最後，則是居留權及取得公民身分之權利 (residence rights and the acquisition of citizenship)，一般而言，會員國外籍勞工及其家屬所享有之此類權利範圍，也可區分為三個項目來說明。首先，這類勞工及其家屬基於就業目的之居留權是羅馬條約第四十八條第三項 (c) 款所正式承認者，而其實際執行則是透過前述在一九六八年所制定之第三六號部長理事會指令，根據該指令第三條第一項之規定，這類勞工僅需憑身分證或護照即可入境另一會員國，而同條例第四條第一項規定會員國在這類人員提供相關資料後，即應發給居留證。在早期，此類居留必須與經濟活動有關，但此類限制已因歐洲聯盟條約之簽訂而大幅放寬 (Cholewinski, 1997: 391-392)。其次，則是有關暫時停留、歸化及取得公民身分之權利，雖然歐洲聯盟條約希望創造一「歐洲公民身分」，但由於羅馬條約第四十八條第三項 (d) 款允許會員國外籍勞工在就業後繼續停留在工作所在會員國，而執委會在 一九七〇年所制定之相關條例來加以執行，因此，這類勞工及其家屬通常可獲得一為期五年之居留證，並可自動延期 (Cholewinski, 1997: 396)。至於歸化及取得公民身分之問題，因屬一般國籍法及移民法之範疇，由於篇幅有限，茲不贅述。⁸³ 最後，

⁸² 關於歐洲法院此一判決，參見 Case 149/79, Commission v. Belgium [1980] ECR 3881, [1981] 2 CMLR 413, para. 19.

⁸³ 關於這類問題之探討，參見 Guild (2001: 268-279)。

是有關被驅逐出境之保障，由於羅馬條約第四十八條第三項對移動自由權利之限制設定基於公共政策、公共安全及公共衛生之條件，而歐洲法院相關判決又對這類條件做出限縮之詮釋，⁸⁴ 因此，這類外籍勞工在面臨驅逐出境時，通常都會被賦予相當詳盡之實體及程序保障 (Cholewinski, 1997: 402-404)。

伍、綜合評析

本文此一部份首先將對歐洲聯盟保障外籍勞工人權相關制度，與前述國際勞工組織及聯合國所揭櫫之國際勞動基準做一比較評析，然後再探討歐洲聯盟相關制度對我國在保障外籍勞工基本人權上所可能提供之啟示。

一、歐洲聯盟相關制度與這些國際勞動基準之比較

除前述北美勞動事務合作協定有關保障外籍勞工人權之規定過份簡略，且實際執行之情況亦尚未明朗外，歐洲聯盟保障這類勞工人權之相關規定與聯合國在一九九一年所通過之公約，以及國際勞工組織歷年所通過相關公約及建議書所建構之外籍勞工人權保障制度相較，可以發現它們共同具有下列幾項特色。

首先，是它們對外籍勞工基本人權及一般福祉之保障，都是以國民待遇為原則。以歐洲聯盟前述一九六八年第一六一二號條例第七條為例，即是直接宣示在任何僱用及工作條件上，尤其是薪資報酬、解僱、復職或再僱用等事項，外籍勞工及本國籍勞工均應享有同等（即國民）待遇。而國際勞工組織不但在憲章中早已揭櫫此一重要原則，且在嗣後所通過之各項相關之公約及建議書中，諸如第

⁸⁴ 關於歐洲法院此類判決，參見 Case 67/74, *Bonsignore v. Oberstadtdicktor Cologne* [1975] ECR 297, [1975] 1 CMLR 472.

十九號公約、第九十七號公約、第一一八號公約、第一四三號公約及第一五七號公約等，均採取相同之立場。至於聯合國本身所通過之公約，也在第三（人權）及第四（其他權利）部分明定國民待遇之範圍，且其內容更屬廣泛。⁸⁵

其次，是它們對外籍勞工所提供之具體保障層面，通常是先由勞動條件逐漸延伸到職災補償，然後再進入對勞動三權之保障，進而及於更高層次文化、社會及政治權利之保障。以歐洲聯盟所採取之保障制度為例，已不僅侷限於經濟人權（包括僱用權、工會權、社會安全權、健康權、住家權、家庭重聚權及受教育權）之範圍，而且還擴及至文化、政治及移民之權利。國際勞工組織相關勞動基準機制在這方面則不但以職災補償、勞動三權及社會保險保障為主，而且還對這類勞工予以特別協助，諸如透過外籍勞工輸出國與輸入國之合作，建構有效之替代機制，以降低人民移出就業之傾向，並鼓勵已出國就業者回流母國等（Abreera-Mangahas, 1994: 162-163）。至於在聯合國本身所通過之公約第三及第四部分所列舉之基本人權及其他權利，則是項目更為繁多，幾與其他重要人權公約中所列舉者相當。⁸⁶

最後，是它們不但保障外籍勞工本身之基本人權及一般福祉，而且也對他（她）們之家屬給予相當程度之保障。以歐洲聯盟在歷年所制定之相關條例及指令為例，都明確宣示受僱或自營事業之外籍勞工家屬成員也應享有相關之權利。至於國際勞工組織則是自第一四三號公約通過後，即在嗣後之相關公約及建議書中，一併對這類勞工家屬之成員加以保障（Böhning, 1991: 702-706）。而聯合國本身所通過之公約中，不但在第四條中對「家屬」一詞做相當廣義之界定，並在第二部分至第四部分之相關條款中，特別將外籍勞工及

⁸⁵ 關於該公約之實質保障範圍，參見 Nafziger & Bartel (1991: 790-796)。

⁸⁶ 關於此點，參見 Nafziger & Bartel (1991: 789-799)，有甚詳盡之說明。

其家屬成員視為同一群體加以保護，其保障範圍更屬廣泛（焦興鎧，2001: 213）。

雖然此三套保障外籍勞工基本人權及一般福祉之機制具有以上共同特色，但它們也有下列不同之處。

首先，是它們對外籍勞工之認定相當歧異。歐洲聯盟所採之制度是將這類勞工區分為兩大類別，而給予不同之待遇，其中會員國外籍勞工所能得到之保障顯較優厚，且未觸及有關非法外勞之問題（Betten, 1993: 372）。國際勞工組織則一向反對非法僱用外籍勞工，此由它所通過第一四三號公約第二條至第九條之規定可以看出端倪，而該組織此一立場迄今尚未改變（Böhning, 1991: 703-705）。至於聯合國公約則是採較為寬鬆之立場，不但賦予合法外籍勞工較多之保障，而且還主張非法外籍勞工及其家屬等仍應在基本人權、勞動條件、社會安全、接受教育及就業服務等範疇，享受某些程度之國民待遇，其保障層次顯然要較高些（焦興鎧，2001: 213）。

其次，是它們規範這類勞工之目的並不相同。歐洲聯盟之外籍勞工政策是以歐體或歐盟條約中之人員移動自由原則為主軸，而將這類在歐盟境內從事跨國勞務活動者視為是具有歐洲公民身分者，除在政治權利上設有限制外，原則上是希望將他（她）們與本國勞工之差異降低至最低限度，甚至可能成代替性勞動力，故其設計主要是以融入為基礎。⁸⁷ 至於國際勞工組織及聯合國則是將這類勞工視為是輸入國暫時性之補充性勞動力，並非以永久性移民為目的，故其相關規範之設計是以排除為重點。

最後，歐洲聯盟之外籍勞工人權保障制度在經四十多年之實際

⁸⁷ 在此要注意者是，本論文此處之融入是指會員國外籍勞工而言，並不包括非會員國外籍勞工在內，從而，就歐洲聯盟對其他地區來說，此一外勞政策應屬所謂「區域排除」（regional exclusion）之情形，關於此點，參見 Cholewinski (1997: 419-421)，有甚詳盡之闡述。

運作後，已經成為歐洲勞動法一重要部分，並已發揮一定之功效。而國際勞工組織歷年所通過保障外籍勞工基本人權及一般福祉之公約及建議書等，在實際執行時並不易發生功效。舉例而言，建議書僅具宣示作用，對會員國並無任何拘束力，只能視為是未來努力推動之目標。公約雖對批准認可之會員國有法律拘束力，但其強制力並不強，端視簽署會員國本身之誠意而定，況且正式批准這些相關公約之國家數量不多，而透過該組織提出正式申訴者可說絕無僅有，從而，所能發揮之規範效果不大 (Abrera-Mangahas, 1994: 164-165)。至於聯合國所通過之相關公約，雖屬多邊條約性質，甚至連個人亦可在一定條件下提出申訴，其拘束力亦較為有效。然而，截至目前為止，僅有極少數聯合國會員國批准此項公約，其中多屬輸出此類勞工之開發中國家，整個規範機制仍屬於「紙上作業」階段，並未發揮應有之功效。⁸⁸

二、歐洲聯盟相關制度對我國所能提供之啟示

我國之外籍勞工政策經過近十三年之實施後，已累積出不少之經驗，而對這類勞工基本人權及一般福祉之保障上，不論是在基本權益、工作權益及生活權益方面，都已逐漸能符合國際勞動基準之要求。隨著我國在一九九五年正式加入世界貿易組織 (World Trade Organization, 簡稱 WTO) 後，外籍白領勞動者進入我國從事工作之趨勢不可避免，尤其是從事服務業者，在這種情形下，兩種層級之外籍勞工在我國從事工作之現象將日趨普遍，而隨著海峽兩岸經貿活動益形密切，是否要引進中國大陸外籍勞工之必要，也是必須嚴肅面對者，兼以我國地狹人稠，不太可能允許大量移民性質勞工

⁸⁸ 截至一九九六年十一月止，僅有七個會員國批准認可此一公約，它們分別是：哥倫比亞、埃及、科威特、摩洛哥、菲律賓、塞西里斯、錫蘭及獅子山等，關於此一數字資料，參見 Cholewinski (1997: 203)。

(migrant workers) 居留入籍，從而，如何及早規劃出一套既符合我國經濟發展需求，而又能同時兼顧這類勞工人權之外籍勞工政策，實是值得深思之課題，而歐洲聯盟在過去四十多年來所發展出一套相當進步之做法，可提供我國省思及採納之處頗多。

首先，歐洲聯盟將外籍勞工區分為會員國及非會員國兩大類型而給予不同保障待遇之做法及經驗，固有其歷史背景，但卻可提供我國在處理藍領及白領外籍勞工同時並存問題時參考之用。雖然「勞務非商品」而所有提供勞務者均應無所區分而平等對待，但以我國目前處境而言，雙軌之做法仍有其必要，但受限於無法容納大量移民之現實考量，對這兩類外籍勞工之入籍問題仍均應採取嚴格之限制措施，在這種情形下，歐洲聯盟對藍領及白領外籍勞工在經濟、社會及文化人權上儘量給予平等待遇，但在政治人權上卻採不同標準之做法，頗能適合我國之現況而值得加以借鏡。

其次，在歐洲聯盟會員國間勞務交流互動日趨頻繁之際，所謂勞動派遣 (labor dispatchment) 之情形益形普遍，事實上，這種非典型就業 (atypical employment) 之形態，是經濟體系區域化勞動市場彈性化後所不可避免之趨勢，為因應此一發展，歐洲聯盟曾在一九九六年制定一第七十一號指令以嗣因應，⁸⁹ 藉以對此類在「兩地三方」情況下跨國工作勞動者之基本權益提供保障。我國目前正在積極進行「勞動派遣法草案」之立法工作，其中派遣至第三國提供服務者，應屬廣義之外籍勞工，對歐洲聯盟相關指令中之保障規定，即應就適合我國現況者加以援引。

最後，歐洲聯盟外籍勞工之保障制度雖無法直接針對非法外籍勞工 (及其家屬成員) 加以保障，但執委會卻曾三度提出本身之看

⁸⁹ 此一指令之全稱為 Council Directive 96/71 Concerning the Posting of Workers in the Framework of the Provision of Services, OJ L 18/97, 關於對此一指令之評析，參見楊通軒 (2002: 9-10, 11-18)。

法，建議各會員國採取預防之措施。第一次是它在前述一九七四年之行動方案中強調各會員國應採取共同之嚇阻措施，俾便對這類非法外勞提供最低程度之保障措施。第二次則是在一九八五年之指導原則中，再度強調前述行動方案之立場，並加重現已從事工作這類非法居留勞動者雇主之責任。最近一次則是在歐洲聯盟條約正式生效後，而希望透過前述之「第三支柱」之方式來尋求政府間之合作，根據執委會在一九九四年所提出之移民及庇護政策，它特別要求各會員國正式批准前述聯合國一九九四年通過之相關公約，俾便對這類勞工提供最低之保障基準。⁹⁰ 由於美國政府在過去曾對我國未能善待非法外籍勞工表達關切之意（焦興鎧，2000a: 102），影響我國國際形象甚鉅，因此，對於歐洲聯盟未來所採取之相關對策也應密切加以觀察，以做為將來處理日益增加由中國大陸至我國尋求工作機會之非法勞工問題。

三、我國所應採取之因應措施

要如何保障外籍勞工之基本人權及一般福祉，堪稱千頭萬緒，所幸在過去幾年來，透過歐洲聯盟、聯合國及其他國際組織之努力，至少已尋出若干解決之道，⁹¹ 對我國甚具參考價值，以下針對我國之特殊情況，分別以近程、中程及遠程所應採取之對策，簡要說明如下。

首先，在近程之對策上，應對外籍勞工在入出境時從事有系統之意見調查，以明瞭其對所需保障之標的、勞動條件及其他相關事項之期望及實際結果，俾便取得資訊，以做為將來處理此類事務之依據。此外，還應鼓勵各類非政府組織（Non-Governmental Organizations，簡稱 NGOs）為此類勞工建構支持網絡（Hossain,

⁹⁰ 關於執委會在這方面之努力，參見 Cholewinski (1997: 268-269)。

⁹¹ 關於此點，參見 Hune (1991: 807-812) 及 Weinert (1994: 189-192)。

ganizations, 簡稱 NGOs) 為此類勞工建構支持網絡 (Hossain, 1994: 207-211), 並在重大權益受損之情形, 諸如性騷擾或性侵害、受虐待或與雇主發生法律糾紛時, 提供必要之救援協助, 甚至尋求政府單位之介入救濟。

其次, 在中程之對策方面, 過高之仲介費一直是外籍勞工勞動條件被剝削之最重要原因, 由於國際勞工組織在一九九七年通過「第一八一號私營就業機構公約」〔Private Employment Agencies Convention, 1997 (No. 181)〕時, 仍在第七條強調私營機構不得對勞工透過直接或間接之方式, 全部或部分收取任何費用 (焦興鎰, 2000b: 224), 因此, 如何透過與勞務輸入國合作之方式, 來將跨國勞務移動之仲介及收取費用活動納入正軌, 也是一不容忽視之工作 (行政院勞工委員會, 2001: 12-14)。

最後, 就長程之對策而言, 我國外勞政策過去在執行上搖擺不定, 而新政府已明定逐步減縮之主軸。根據行政院勞工委員會前述資料顯示, 目前我國外籍勞工之僱用趨勢是, 一般監護勞工逐年減少但家事勞工卻並未明顯降低, 政府單位應針對此一現象做長期之調查研究, 並分別探討此類勞工對我國社會所產生之衝擊, 藉以擬定一既能保障這類勞工在國際上所承認之基本權益, 而又能符合我國實際需求之外籍勞工政策 (行政院勞工委員會, 2001: 5)。

陸、結語

在全球化過程日益加速之際, 國際勞務移動已是一必然趨勢, 而對外籍勞工基本人權與一般福祉保障一事, 即成為一重要之社會性議題, 各類之相關公約也就應運而生, 目前雖然還未提昇至所謂「核心國際勞動基準」(core international labor standards) 之地步,⁹²

⁹² 所謂核心國際勞動基準是指：(1) 童工之禁絕；(2) 強迫勞動之剷除；(3) 就業歧

但其重要性仍是不可忽視者。在這些相關國際勞動基準中，聯合國前述在一九九一年所通過之公約雖是保障最為周全者，但卻失之陳義過高，具體實現之可能性甚微。國際勞工組織歷年努力所建構之各項相關基準，雖已較聯合國所倡導者符合實際需求，但卻未能處理棘手之非法外籍勞工問題。至於北美勞動事務合作協定所擬議設置之保障制度，雖極有可能成為規範經濟開發程度不同國家間勞務移動之最佳模式，但卻因未付諸實施而無從評斷其良窳。目前，只有歐洲聯盟之外籍勞工制度過去在幾十年來經過嘗試與錯誤之階段後，已逐漸由會員國各行其事，轉而形成區域整合中一項重大之發展，無論是在經濟、社會、政治及文化各個層面，都有其可觀之處，尤其在對這類勞工基本人權之保障方面，更衍生出一套具有指標性之國際勞動基準來，而成為其他同類整合模式之楷模。

我國目前是重要外籍勞工輸入國之一，在經過十數年之嘗試與錯誤後，已逐漸建構出一套規範這類勞動者之法律體系，而在對他(她)們基本勞動人權之保障上，也大體均能符合各類國際勞動基準之要求，但未來面對全球化及區域整合之雙重壓力，勢必也會同樣面臨歐洲聯盟會員國目前所必須因應之外籍勞工人權保障問題。一般而言，以我國地狹人稠之情形，應無可能允許藍領之勞動者長期居留國內，從而，在住家權、家庭重聚權及政治人權等方面，勢必無法有符合國際勞動基準之作為。然而，對白領之外籍勞工是否有適度放寬之可能性，在我國加入世界貿易組織後即需嚴肅面對，尤其是兩岸經貿關係日益密切，究應如何看待必然隨之而來之雙方勞務移動問題，實是值得及早規劃者。歐洲聯盟在過去四十多年所採對會員國及非會員國兩類外籍勞工給予不同處理之做法，是目前區

視之禁止；及(4)結社權、集體談判權及團結權之保障，均是全球化過程中所有勞動者所應享有之基本勞動人權，關於其具體內容及實施成效，參見焦興鎔(2003a: 26-29; 2003b: 6-8)。

域整合中較為務實者，我國如能擇其較符合國情現狀之措施，針對藍領及白領外籍勞工賦予不同權益作為基調，然後再參酌其他相關國際勞動基準之精神，進一步改善對所有外籍勞工之基本人權及一般福祉，進而爭取其他國家善待我國在國外工作之國民，則不但有利於我國國際形象之提昇，也能符合我國未來在國際勞務分工上所扮演之角色。

參考文獻

- 內政部 (1987a)。《國際勞工公約及建議書 (上) 》。臺北市：行政院內政部。
- 內政部 (1987b)。《國際勞工公約及建議書 (中) 》。臺北市：行政院內政部。
- 內政部 (1987c)。《國際勞工公約及建議書 (下) 》。臺北市：行政院內政部。
- 行政院勞工委員會(2001)。《當前外勞政策報告書》。臺北市：行政院勞工委員會。
- 焦興鎧 (2000a)。國際勞動基準之最新發展趨勢—兼論對我國之影響，*《月旦法學雜誌》*，61: 94-103。
- 焦興鎧 (2000b)。論勞動派遣之國際勞動基準，*《輔仁法學》*，19: 203-252。
- 焦興鎧 (2001)。論歐洲聯盟勞工及勞資關係法制之建構，*《政大法學評論》*，65: 223-274。
- 焦興鎧 (2002a)。國際勞工組織重要公約及核心勞動基準之研究，*《當代公法新論 (下) —翁岳生教授七秩華誕祝壽論文集》*，頁 927-976。臺北市：元照出版公司。
- 焦興鎧 (2002b)。規範外籍勞工國際勞動基準之發展趨勢—兼論對我國之影響，*《月旦法學雜誌》*，90: 205-221。
- 焦興鎧 (2003a)。全球化與核心國際勞動基準之建構 (上)，*《法令月刊》*，54, 9: 15-29。
- 焦興鎧 (2003b)。全球化與核心國際勞動基準之建構 (下)，*《法令月刊》*，54, 10: 4-16。
- 楊通軒 (2002 年 9 月 20 日)。歐洲聯盟派遣法制之研究，「勞動派遣法制化研討會」。臺北市：行政院勞工委員會。
- Abrera-Mangahas, A. (1994). International labour standards for migrant workers. In N. Heyzer (Ed.), *The trade in domestic workers: Causes, mechanisms and consequences of international migration* (pp. 161-167). Atlantic Highlands, NJ: Zed Books.
- Bauer, T., Pereira, P. T., Volger, M., & Zimmermann, K. F. (2002). Portuguese migrants in the German labor market: Selection and performance. *International Migration Review*, 36:

467-491.

- Betten, L. (1993). *International labour law: Selected issues*. Deventer, The Netherlands: Kluwer.
- Blanpain, R. (2000). *European labour law*. The Hague, The Netherlands: Kluwer Law International.
- Böhning, R. (1991). The ILO and the new UN convention on migrant workers: The past and future. *International Migration Review*, 25: 698-709.
- Castles, S. (1986). The guest-worker in western Europe - An obituary. *International Migration Review*, 20: 761-778.
- Cholewinski, R. (1994). The protection of the rights of economic migrants to family reunion in Europe. *International and Comparative Law Quarterly*, 43: 568-598.
- Cholewinski, R. (1997). *Migrant workers in international human rights law: Their protection in countries of employment*. Oxford: Clarendon Press.
- Commission of the European Communities. (1974). *Action programme in favour of migrant workers and their families*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Commission of the European Communities. (1994). *Immigration and asylum policies*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Erickson, C. L., & Kururilla, S. (1994). Labor costs and the social dumping debate in the European Union. *Industrial and Labor Review*, 48: 28-47.
- Goebel, R. J. (1993). Employee rights in the European Community: A panorama from 1974 social action program to the social charter of 1989. *Hastings International and Comparative Law Review*, 17: 1-95.
- Guild, E. (2001). *Immigration law in the European Community*. The Hague, The Netherlands: Kluwer Law International.
- Guiraudon, V. (2000). European courts and foreigners' rights: A comparative study of norm diffusion. *International Migration Review*, 34: 1088-1125.

- Hasenau, M. (1991). ILO standards on migrant workers: The fundamentals of the UN convention and their genesis. *International Migration Review*, 25: 687-697.
- Hossain, H. (1994). Future interventions: The NGO perspective. In N. Heyzer (Ed.), *The trade in domestic workers: Causes, mechanisms and consequences of international migration* (pp. 207-211). Atlantic Highlands, NJ: Zed Books.
- Hune, S. (1991). Migrant women in the context of the international convention on the protection of the rights of all migrant workers and members of their families. *International Migration Review*, 25: 800-817.
- Johnson, E., & O'Keeffe, D. (1994). From discrimination to obstacles to free movement: Recent developments concerning the free movement of workers 1989-1994. *Common Market Law Review*, 31: 1313-1346.
- International Labour Office. (1996a). *International labour conventions and recommendations, 1919-1951*. Geneva: International Labour Office.
- International Labour Office. (1996b). *International labour conventions and recommendations, 1952-1976*. Geneva: International Labour Office.
- International Labour Office. (1996c). *International labour conventions and recommendations, 1977-1995*. Geneva: International Labour Office.
- Koopmans, T. (1989). Equal protection--The social dimension of European Community Law. *Michigan Journal of International Law*, 11: 1-10.
- LaSala, B. (2001). NAFTA and worker rights: An analysis of the labor side accord after five years of operation and suggested improvements. *The Labor Lawyer*, 16: 319-348.
- Lönnroth, J. (1991). The international convention on the rights of all migrant workers and members of their families in the context of international migration policies: An analysis of ten years of negotiation. *International Migration Review*, 25: 710-736.

- Nafziger, J. A. R., & Bartel B. C. (1991). The migrant workers convention: Its place in human rights law. *International Migration Review*, 25: 771-799.
- Nessel, L. A. (2001). Undocumented immigrants in the workplace: The fallacy of labor protection and the need for reform. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, 36: 345-405.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2000). *International trade and core labour standards*. Paris: OECD.
- Penninx, R. (1986). International migration in western Europe since 1973: Developments, mechanisms and controls. *International Migration Review*, 20: 951-972.
- Stewart, T. P., & Abellard D. A. (1992). Labor laws and social policies in the European Community after 1992. *Law and Policy in International Business*, 23: 507-591.
- Tsogas, G. (2001). *Labor regulation in a global economy*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- United Nations. (1990). *International convention on the protection of the rights of all migrant workers and members of their families*. New York: United Nations.
- Weinert, P. (1994). Future interions and actions— An international organization's perspective. In N. Heyzer (Ed.), *The trade in domestic workers: Causes, mechanisms and consequences of international migration* (pp. 189-195). Atlantic Highlands, N.J: Zed Books.

The Protection of Human Rights for Foreign Workers in the European Union from the Perspective of International Labor Standards

Cing-Kae Chiao

Abstract

This paper gives a comprehensive review of the European Union's safeguarding of human rights of foreign workers with respect to other international labor standards. It also examines the actual contents of this protection compared with related standards proposed by other international organizations. Furthermore, it discusses whether these efforts can be applied to Taiwan. In addition to the introductory and concluding remarks, this paper is divided into four sections. Section One provides an overview of worldwide developments of mechanisms in protecting foreign workers such as efforts made by the International Labor Organization, United Nations, and the NAFTA. Section Two describes the political and economic background of the EU's recruitment of foreign workers, as well as past practices and future developments. Section Three assesses the EU's legal framework concerning the protection of fundamental human rights for foreign workers. Section Four compares the EU's practices with related international labor standards and analyzes their merits and shortcomings. Finally, it also discusses whether the EU's regime can be applied to Taiwan in its endeavor to protect the fundamental human rights of its foreign workers.

Key Words: European Union, Foreign Workers, International Labor Standards, Worker Rights, Fundamental Human Rights