

人權宣言？人權法典？ ——「歐洲聯盟基本權利憲章」之分析*

廖福特

中央研究院歐美研究所

摘要

本文分析「歐洲聯盟基本權利憲章」之相關議題。首先，本文對歐洲聯盟與人權保障作歷史縱軸之回顧。其次，本文探討「歐洲聯盟基本權利憲章」的制定原因、方式及其內容等。再者，本文分析「歐洲聯盟基本權利憲章」之未來發展可能性及衝擊。第四，本文探究人權議題在歐洲區域橫軸之互動，即歐洲聯盟與歐洲理事會兩者間可能之協調及解決方案。

本文認為「歐洲聯盟基本權利憲章」之制定有其歷史意義，但是以一部人權文件而言，最重要的是提升人權的實質保障，因而最根本的問題是未來「歐洲聯盟基本權利憲章」是否會有條約之地位，如果此方面沒有突破，那麼「歐洲聯

* 本文初稿曾於中央研究院歐美研究所於二〇〇一年十一月十七日所舉辦之〈歐洲聯盟重要法政議題〉研討會發表，作者感謝評論人李孟玟教授提供許多寶貴意見。同時作者亦感謝三位匿名審查人之批評及指正，使本文得以改善，當然文中任何可能之錯誤及疏失應由作者自負。

投稿日期：民國八十九年十二月二十八日；接受刊登日期：民國九十年十月十五日。

責任校對：林碧美、楊筱萍

盟基本權利憲章」可能只是另一個美麗的宣言，這些議題是未來歐盟高峰會議應審慎考量的。

關鍵詞：基本權利憲章、歐洲聯盟、歐洲共同體、歐洲理事會、歐洲人權公約

壹、前言

國內對歐洲共同體(European Community)或是歐洲聯盟(European Union)法律之研究已慢慢有所成就，無論是總論¹或是專論²等均是，然而以法律觀點分析歐洲聯盟人權議題之著作³相對地少了許多，因此本文希望經由對「歐洲聯盟基本權利憲章」(Charter of Fundamental Rights of the European Union)相關議題之法律分析，探討歐洲聯盟之人權議題，盼望本文能對國內歐洲聯盟及人權議題之學術研究有微薄之貢獻。

一九九九年六月歐盟高峰會議(European Council of the European Union)於科隆(Cologne)集會，決定訂定一「歐洲聯盟基本權利憲章」，而「歐洲聯盟基本權利憲章」應如何制定？應具備哪些內容？其地位為何？如何執行？及其所帶來之衝擊等議題，均值得深入探討。本文乃以「歐洲聯盟基本權利憲章」為探討核心，分析其相關議題。首先，本文對歐洲聯盟與人權保障作歷史縱軸之回顧，因為要理解為何歐洲聯盟需要制定「歐洲聯盟基本權利憲章」，必須理解幾十年來歐洲共同體及歐洲聯盟保障人權

¹ 例如王泰銓，《歐洲共同體法總論》，台北：三民書局，民國86年5月。陳麗娟，《歐洲共同體法導論》，五南出版社，民國87年10月。王泰銓，〈歐洲共同體法之性質〉，《臺灣大學法學論叢》，第5卷第3期(民國85年4月)，頁173-201。

² 例如何之邁，《歐洲共同體競爭法論》，自刊，民國88年5月。王泰銓，《歐洲事業法(二)歐洲競爭規範》，台北：五南出版社，民國89年7月。陳麗娟，《歐洲共同體經濟法》，台北：五南出版社，民國87年10月。沈玄池及洪德欽主編，《歐洲聯盟：理論與政策》，台北：中央研究院歐美研究所，民國87年1月。周德旺，〈歐洲共同體法直接效力研究〉，《美歐月刊》，第9卷第10期(民國83年10月)，頁92-102。黃立，〈歐洲共同體法上之企業結合管制〉，《政大法學評論》，第44期(民國80年12月)，頁67-118。

³ 李孟玟，〈論歐洲共同體條約之男女同工同酬原則〉，收錄於沈玄池及洪德欽主編，《歐洲聯盟：理論與政策》，台北：中央研究院歐美研究所，民國87年1月，頁301-334。

人權之進展情況。其次，本文探討「歐洲聯盟基本權利憲章」的幾個重要議題，諸如其制定之原因、方式及其內容等。再者，本文著重於分析「歐洲聯盟基本權利憲章」之未來發展可能性及衝擊。第四，本文探究人權議題在歐洲區域橫軸之互動，即「歐洲聯盟基本權利憲章」之制定對未來歐洲人權保護系統之相關影響，特別是與歐洲理事會(Council of Europe)此一著重於人權保障之歐洲區域國際組織有什麼衝突之處，及其可能之協調及解決方案。

貳、歐洲共同體/歐洲聯盟與人權保障

首先探討歐洲共同體與歐洲聯盟對人權保護之演進情形，此部分之論述分別由歐洲聯盟法律之演進及歐洲法院(European Court of Justice of the European Communities)之判決兩方面分析之。

一、法律之演進

一九五一年四月，法國、德國、義大利、荷蘭、比利時與盧森堡等六國在巴黎簽訂了「歐洲煤鋼共同體條約」(Treaty Establishing the European Coal and Steel Community)，要求各會員國必須將煤鋼等重工業獨立劃分出來，完全交由共同體機關統籌生產事宜。

一九五二年，西歐六國曾簽訂條約設立一「歐洲防禦共同體」(European Defense Community)，並認為歐洲統合有相當希望。因而在一九五三年提議建立一「歐洲政治共同體」(European Political Community)，並草擬一「歐洲共同體規章條約」(Draft Treaty Embodying the Statute of the European Community)，此條約認為

保護人權及基本自由乃是「歐洲政治共同體」的主要目的之一，並建議將「歐洲保護人權及基本自由公約」(European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)⁴中有關保護人權及基本自由之條款併入其條約中。但是一九五四年法國之國民大會(National Assembly)並未批准上述建立「歐洲防禦共同體」之「歐洲防禦條約」(European Defence Treaty)。此情況亦影響「歐洲共同體規章草擬條約」之簽訂，因而設立一將「歐洲人權公約」人權條款併入之共同體的願望乃無疾而終。

一九五七年三月，西歐六國在羅馬簽署了「歐洲經濟共同體條約」(Treaty Establishing the European Economic Community)及「歐洲原子能共同體條約」(Treaty Establishing the European Energy Community)，此二共同體條約僅提及有關經濟整合之問題，但並未明確將人權保護議題納入其前言或條文中。

為何此二共同體條約未將人權保護條款併入其中，可能有不同的詮釋觀點。第一種觀點認為，從上述「歐洲防禦共同體」及「歐洲共同體規章草擬條約」的歷史發展中可知，如欲將人權保護條款納入，可能遭受同樣的困難及命運。⁵另一種可能之解釋為，「歐洲人權公約」所保障的是有關傳統或古典的公民及政治權利，這些權利基本上與經濟整合無關，而且人權保護之問題可由歐洲理事會負責，無需一經濟共同體操心。⁶

在一九七七年，歐體理事會(Council of Ministers)、歐洲議會

4 E.T.S. No. 005, 4 November 1950, 以下簡稱「歐洲人權公約」。「歐洲人權公約」另外有十一個議定書之簽定，而第十二議定書已於二〇〇〇年十一月四日開放給歐洲理事會之會員國簽字。

5 Paul Craig and Grainne de Burca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 1998), pp. 296-297.

6 Lammy Betten and Nicholas Grief, *EU Law and Human Rights* (London: Longman, 1998), p. 53.

(European Parliament) 及執委會 (European Commission) 三者發表有關基本人權共同宣言，於其宣言中人權保護議題再次受到重視。此三機關與各會員國於一九八六年再次發表共同人權宣言，宣示「人權保障是全世界及個別國家具備正當性及持續之義務。表達對違反人權之關心不能被認為是干涉一國之內政。」⁷ 在一九七七年的宣言中，特別強調由「歐洲人權公約」所發展出來的人權保護原則。然而此二宣言僅有政治宣示之意義，卻無法律上之拘束力。

直到一九八七年七月生效之「單一歐洲法」(Single European Act)，方將人權保護原則明文化，「單一歐洲法」之前言提及：

茲致力於共同推動為會員國憲法及法律，歐洲人權公約及歐洲社會憲章所承認之基本人權，特別是自由、平等及社會正義，以提昇民主政治。

而在一九八九年則有「歐洲共同體勞動者基本社會權憲章」(Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers)⁸ 之制定，雖然此文件採用「憲章」之名稱，卻只是一政治宣言，「其非歐洲聯盟具有法律拘束力之文件，亦非各會員國間具有國際法效力之文件，此憲章只是歐洲聯盟各會員國政府領袖之鄭重宣言。」⁹

一九九三年十一月生效的「歐洲聯盟條約」(Treaty on European Union)，更加增訂「歐洲共同體條約」第一七七條，此條文要求歐洲共同體發展合作 (development co-operation) 之政策，應

7 See Willem J. M. van Genugten (ed.), *Human Rights Reference Handbook* (Netherlands Ministry of Foreign Affairs, 1999), pp. 157-158.

8 European Council, Strasbourg, 10 December 1989.

9 Working paper of European Parliament, *Fundamental Social Rights in Europe*, November 1999, p. 13.

策，應「重視民主發展及實踐和法治之一般目的，及尊重人權及基本自由。」另一方面，「歐洲聯盟條約」第六條第二項，亦作如下規定：

本聯盟應尊重一九五〇年十一月四日在羅馬簽訂之歐洲保護人權及基本自由公約所保障，及會員國共同憲政傳統所導引出來之基本權利，並將其作為共同體之一般法律原則。

同時，「歐洲聯盟條約」第十一條亦要求「尊重及保護人權及基本自由」作為共同外交及安全政策的目的之一。再者，「歐洲聯盟條約」第三十條亦要求，有關司法及內政事項之合作，「應依符合歐洲保護人權及基本自由公約、國際難民公約及各國對政治犯之保障等規範進行之。」¹⁰

「阿姆斯特丹條約」(the Amsterdam Treaty)於一九九七年十月簽訂，一九九九年五月一日生效，其有幾個重點。首先，其前言再次確認尊重人權及基本自由之原則，同時尊重歐洲理事會之「歐洲社會憲章」(European Social Charter)¹¹及上述「歐洲共同體勞動者基本社會權憲章」所定義之基本社會權，意即其以將上述兩個保障社會權之文件納入「歐洲聯盟條約」前言之方式，使歐洲聯盟系統保障基本社會權。第二，「阿姆斯特丹條約」修改「歐洲聯盟條約」第六條第一項，將歐洲聯盟「應尊重」人權及自由原則，修改為歐洲聯盟乃「奠基於」(founded on)人權保護原

¹⁰ Willem J. M. van Genugten (ed.), *op. cit.*, No. 7, p. 159.

¹¹ E.T.S. No. 035, 18 October 1961。「歐洲社會憲章」另外簽訂了三個議定書，即 Additional Protocol to the Charter (E.T.S. No. 128, 5 May 1988), Protocol of Amendment to the Charter (E.T.S. No. 142, 21 October 1991) 與 Second Additional Protocol to the Charter (E.T.S. No. 158, 9 November 1995)。其次，則有一份重定版「歐洲社會憲章」(European Social Charter (Revised)) (E.T.S. No. 163, 3 May 1996)。

則，但是維持上述第六條有關「歐洲人權公約」及各會員國共同憲政傳統之文字，而「阿姆斯特丹條約」也增訂「歐洲聯盟條約」第七條，其中規定會員國應遵守第六條第一項之保護人權及基本自由原則，如確認會員國違反此原則，可中止其權利。另外依據第四十九條之規定，欲加入歐洲聯盟之國家，必須遵守第六條第一項之原則，此為加入歐洲聯盟之前提要件。第三，「阿姆斯特丹條約」亦著重於平等權之保障，因此在「歐洲共同體條約」第十三條賦予理事會採取適當措施消除因性別、種族、宗教等原因之歧視，另一方面，在第三條第二項及第一四一條第四項亦有有關男女平等之規定。第四，「歐洲共同體條約」之第二部分規範了所謂「歐洲聯盟公民」(European Citizen)之理念，歐洲聯盟公民之權利包括自由居住、在會員國內選舉及被選舉權、向歐洲議會請願及向歐洲監察使 (European Ombudsman) 請求調查等權利，第三十三條則為有關勞動者之遷徙自由，第一三六條要求歐洲共同體及各會員國應尊重歐洲理事會所訂定之「歐洲社會憲章」及歐洲共同體之「歐洲共同體勞動者基本社會權憲章」，而第一七七條則要求共同體發展合作之政策，應尊重人權及基本自由。第五，「歐洲共同體條約」第九十五條及第二八六條則著重於個人資料之保護。

將近五十年前歐洲共同體希望以將「歐洲人權公約」之人權條款併入之方式建立人權法典，但是並未成功。剛開始之各共同體條約並未著重人權保障之議題，其後則陸續引進歐洲理事會之「歐洲人權公約」及「歐洲社會憲章」，另一方面則有歐洲共同體自己制訂之「歐洲共同體勞動者基本社會權憲章」及分佈於「歐洲聯盟條約」與「歐洲共同體條約」之各項人權保障條款。從歷史進展而言，歐洲聯盟及歐洲共同體對人權保護之概念其實是由無到有之演進，「阿姆斯特丹條約」可說使歐洲聯盟及歐洲共同

體之人權保護增進許多，但是有關規定至今仍然分散各處，歐洲聯盟尚無類似「人權法典」之文件。

二、歐洲法院之判決

「歐洲共同體條約」第二二 條規定（阿姆斯特丹條約生效前為第一六四條），歐洲法院應確保各機關解釋及適用條約時是遵守「法律」（the law）¹² 的。而此處所稱之「法律」包含一般法律原則，即條約之解釋及適用必須符合一般法律原則之規範。¹³

早期歐洲法院並不承認可以因為人權保護原則而認定歐洲共同體法律無效，例如在 *Stork*¹⁴，*Sgarlata*¹⁵，*Geitling*¹⁶ 等案件中，歐洲法院認為歐洲共同體之條約不應被其他原則超越，即使這些基本原則乃是各會員國法律系統所共通的。

一九六九年在 *Stauder v. City of Ulm*¹⁷ 一案中，歐洲法院開始承認人權保護原則為歐洲共同體之一般法律原則，而認其為「歐洲共同體條約」第一六四條（現為第二二 條）所稱「法律」之一部分，因而於解釋及適用條約時應遵守此原則，即第一六四條所稱之「法律」包括一般法律原則，如果「歐洲共同體條約」之解釋及適用有違反人權保護原則所建立之一般法律原則時，應被認為無效。而在一九七四年判決的 *Nold*¹⁸ 一案中，歐洲法院認為各

¹² Article 220: The Court of Justice shall ensure that in the interpretation and application of this Treaty the law is observed.

¹³ 有關歐洲法院之組織及職權，請參閱王玉葉，〈歐洲法院與歐洲整合〉，收錄於沈玄池及洪德欽主編，《歐洲聯盟：理論與政策》，台北：中央研究院歐美研究所（民國 87 年 1 月），頁 98-104。

¹⁴ Case 1/58, *Stork v. High Authority* [1959] ECR 17.

¹⁵ Case 40/64, *Sgarlata and others v. Commission* [1965] ECR 215.

¹⁶ Joined Cases 36-38 and 40/59, *Geitling v. High Authority* [1960] ECR 423.

¹⁷ Case 29/69, *Stauder v. City of Ulm* [1969] ECR 419.

¹⁸ Case 4/73, *Nold v. Commission* [1974] ECR 491.

會員國所簽署之國際人權條約，亦可作為人權保障原則之泉源，成為一般法律原則之一部分。

其次，在 *Rutili*¹⁹ 一案中，歐洲法院明確指出「歐洲人權公約」之特定條款，作為解釋「歐洲共同體條約」之方針，此案中歐洲法院引用「歐洲人權公約」第八至十一條及第四議定書第二條中所規定的限制各權利之原則，以詮釋歐洲共同體中對遷徙自由限制之政策是否妥當。此後歐洲法院即多次在其判決中引用「歐洲人權公約」各條款，例如在 *Pecastaing*²⁰，*SCK and FNK*²¹，*Friedrich Kremzow*²² 及 *Gerard*²³ 等案件中是有關第六條之公平審判權；在 *Kirk*²⁴ 一案論及第七條有關刑罰不溯及既往原則；在 *National Panasonic*²⁵ 及 *Dow Chemical Iberica*²⁶ 等案件論及歐洲公約第八條之隱私權；在 *Prais*²⁷ 提及「歐洲人權公約」第九條之宗教自由；於 *ERT*²⁸，*SPUC*²⁹ 及 *TV10 SA*³⁰，則為有關「歐洲人權公約」第十條之表意自由權；另外在 *Valsabbia*³¹ 則是提及「歐洲人權公約」第一議定書有關財產權之保護。可見歐洲法院已引用「歐洲人權

¹⁹ Case 36/75, *Rutili v. Minister for the Interior* [1975] ECR 1219.

²⁰ Case 98/79, *Pecastaing v. Belgium* [1980] ECR 691.

²¹ Joined Cases T-213/95 and T-18/96, *Stichting Certificate Kraanverhuur-bedrijf (SCK) and Federatie van Nederlandse Kraanverhuurbedrijven (FNK) v. Commission* [1997] ECR II-1739.

²² Case C-299/95, *Friedrich Kremzow v. Austrian State* [1997] ECR I-2629.

²³ Case T-83/96, *Gerard van der Wal v. Commission* [1998] ECR II-545.

²⁴ Case 63/83, *R. v. Kirk* [1984] ECR 2689.

²⁵ Case 1364/79, *National Panasonic v. Commission* [1980] ECR 2033.

²⁶ Case 97-9/87, *Dow Chemical Iberica v. Commission* [1989] ECR 3165.

²⁷ Case 130/75, *Prais v. Council of the European Communities* [1976] ECR 1589.

²⁸ Case C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tileorassi AE v. Dimotiki Etairia Pliroforisis and Sotirios Kouvelas* [1991] ECR I-2925.

²⁹ Case C-159/90, *SPUC v. Grogan* [1991] ECR I-4685.

³⁰ Case C-23/93, *TV10 SA v. Commissariaat voor de Media* [1994] ECR I-4795.

³¹ Case 154/78, *Valsabbia v. Commission* [1980] ECR 907.

公約」及其議定書中許多條文，作為歐洲共同體之一般法律原則。

歐洲法院有關「歐洲人權公約」之判決，亦可從不同角度論述之。首先，從時間點而言，歐洲法院在單一歐洲法於一九八七年將「歐洲人權公約」明定於前言中之前，已經開始將「歐洲人權公約」作為歐洲共同體之一般法律原則適用之，因而「單一歐洲法」、「歐洲聯盟條約」及「阿姆斯特丹條約」等條約之訂定，只是將歐洲法院之判決明文化。歐洲法院在一九七五年即將「歐洲人權公約」認定為歐洲共同體之一般法律原則的最主要原因，可能是當時歐洲共同體九個會員國均是「歐洲人權公約」之會員國。³²

就訴訟主體而言，歐洲法院之有關「歐洲人權公約」之判決涉及非常廣泛之層面。例如在一九八九年判決的 *Hoechst AG v. Commission*³³ 案件中，歐洲法院即處理一國內公司與歐體執委會之爭訟，而在 *Portuguese Republic v. Council of the European Union*³⁴ 一案中，兩造為會員國及部長理事會，*Friedrich Kremzow v. Austria* 一案則是個人對國家訴訟，而 *TV10 SA* 一案中則是會員國國內公司與國內管理媒體之委員會之爭執。³⁵ 另外個人亦可對歐體執委會訴訟，例如上述之 *Gerard* 一案及 *A. v. Commission*³⁶

³² 歐洲聯盟各國批准「歐洲人權公約」之時間分別為：奧地利：03/09/58(日/月/年)，比利時：14/06/55，丹麥：13/04/53，芬蘭：10/05/90，法國：03/05/74，德國：05/12/52，希臘：28/11/74，愛爾蘭：25/02/53，義大利：26/10/55，盧森堡：03/09/53，荷蘭：31/08/54，葡萄牙：09/11/78，西班牙：04/10/79，瑞典：04/02/52，英國：08/03/51。

³³ *Joined Cases 46/87 and 227/88, Hoechst AG v. Commission* [1989] ECR 2859.

³⁴ *Case C-268/94, Portuguese Republic v. Council of the European Union* [1996] ECR I-6177.

³⁵ *Case C-23/93, TV10 SA v. Commissariaat voor de Media, op. cit. no. 30.*

³⁶ *Case T-10/93, A. v. Commission* [1994] ECR II-179.

及 *X. v. Commission*³⁷ 即是。其類型可說是涵蓋各個層面，就「歐洲人權公約」作為歐洲聯盟之一般法律原則此議題而言，歐洲法院的判決具有相當大之引導作用，而歐洲聯盟各條約所扮演之角色則是將判決之意見成文化而已。

就人權保護原則如何成為歐洲共同體之一般法律原則而言，歐洲法院在 *ERT* 判決中有較完整之陳述，此判決論述：

本法院堅定認為基本人權構成一般法律原則之重要部分，應確保其實行。就確保基本人權之目的而言，本法院從 ... 會員國均已簽訂之國際人權條約中的指導原則得到啟發，在此方面歐洲人權公約有特別重大之意義，因而本法院認為歐洲共同體無法接受與其所認定及保障的人權相違背之行為。³⁸

而在 *Gerard van der Wal* 判決中，歐洲共同體第一審法院 (Court of First Instance of the European Communities) 亦闡明：

基本人權為構成一般法律原則之重要部分，乃是歐洲共同體司法機關之確定案例法 (settled case-law)，其實行應由歐洲共同體司法機關確保之。為此目的，歐洲法院及歐洲共同體第一審法院從各會員國均已同意或加入之有關人權保護之國際人權條約的指導原則得到啟發，在此方面歐洲人權公約是特別重要的。³⁹

由以上論述之歐洲法院判決可得知，如果爭訟之事項不在歐洲共同體法律範圍內，則歐洲法院無法引用人權保護原則作為一般法律原則，使其成為適用法律之準繩。但如果爭訟事項是在歐洲共

³⁷ Joined Cases T-121/89 and T-13/90, *X. v. Commission* [1992] ECR II-2195.

³⁸ Case C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tileorassi AE v. Dimotiki Etairia Pliroforisis and Sotirios Kouvelas*, *op. cit.*, No. 28, paragraph 41.

³⁹ Case T-83/96, *Gerard van der Wal v. Commission*, *op. cit.*, No. 23, paragraph 46.

同體法律範圍內，無論其為各國之作為或歐洲共同體之作為，歐洲法院均可引用各種人權規範作為一般法律原則，且所爭訟之作為應符合此尊重人權之原則。

綜合歐洲聯盟各法律文件之發展歷史與歐洲法院判決⁴⁰情形可知，歐洲聯盟之人權保障規範最主要是引用歐洲理事會之個人人權條約，其他相關人權保障條文則分散於歐洲共同體條約及歐洲聯盟條約各條文中，而負責監督之歐洲法院則是在審查各國實踐有關歐洲共同體之作為或歐洲共同體各機構之作為時，監督是否符合條約中各相關人權條款之規定及人權保護原則作為一般法律原則之規範，以實踐人權保障。歐洲聯盟並無自己的獨立的人權法典，或許這就是「歐洲聯盟基本權利憲章」訂定之歷史背景。

參、「歐洲聯盟基本權利憲章」之內涵

訂定「歐洲聯盟基本權利憲章」之概念乃是由德國在一九九九年上半年輪值為歐盟高峰會議主席時所提出，但是此理念之形成來自於執委會「基本權利專家團體」(Expert Group on Fun-

⁴⁰ 有關歐洲法院與人權保障之進一步論述，請參閱 David O'Keefe, "Judicial Protection of the Individual by the European Court of Justice," *Fordham International Law Journal*, Vol. 19, 1996, pp. 901-914. Constantinos N. Kakouris, "The Judicial Protection of Individual Rights in the European Communities," *Hastings International and Comparative Law Review*, Vol. 16, 1993, pp. 539-955. Paolo Mengozzi, "The Protection of Individual Rights and the Court of First Instance of the European Communities," *Fordham International Law Journal*, Vol. 23, 2000, pp. 707-735. Bruno de Witte, "The Past and Future Role of the European Court of Justice in the Protection of Human Rights," in Philip Alston (ed.), *The EU and Human Rights* (Oxford University Press, 1999), pp. 859-898. J. H. H. Weiler, *The Jurisprudence of Human Rights in the European Union: Integration and Disintegration, Values and Processes*, Harvard Jean Monnet Working Paper, No. 2/96, Harvard Law School, 1996.

damental Rights) 的一份報告⁴¹，德國對此報告所提之其他議題並無太大興趣，但是對報告中之「歐洲聯盟權利典章」(European Union Bill of Rights) 特別著重，而德國在一場於一九九九年四月時舉行⁴²，由德國外交部及執委會共同主辦名為「走向一新的基本權利憲章？」(Towards a New Charter of Fundamental Rights?) 的研討會中，正式提出倡議「歐洲聯盟基本權利憲章」。

爾後歐盟高峰會議於一九九九年六月於科隆集會，此次歐盟高峰會議之輪值主席為德國，就「歐洲聯盟基本權利憲章」而言，此次歐盟高峰會議之決議有三項重點，首先就必要性而言，科隆歐盟高峰會議認為「保護基本權利乃是歐洲聯盟成立之原則，且是歐洲聯盟正當性之必要前提。」⁴³「就歐洲聯盟現階段之發展而言，有必要訂定一基本權利憲章，以提高歐洲聯盟公民對這些權利之重要性及相關性之能見度。」⁴⁴ 其次就權利內容而言，科隆歐盟高峰會議認為「歐洲聯盟基本權利憲章」應同時包含實質及程序權利，亦應包括經濟及社會權。再者，就參與制定者而言，應有多方參與，包括各國政府、執委會主席、歐洲議會、各國國會等代表。

以下即分析「歐洲聯盟基本權利憲章」之制定機構、制定方法及其內容。

⁴¹ "Affirming Fundamental Rights in the European Union: Time to Act", Report of the Expert Group on Fundamental Rights, February 1999.

⁴² Gráinne de Búrca, "The Drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights," *European Law Review*, Vol. 26, No. 4, April 2001, p. 129.

⁴³ European Council Decision on the Drawing up a Charter of Fundamental Rights of the European Union, Cologne European Council, 4 June 1999.

⁴⁴ *Ibid.*

一、制定機構

歐盟高峰會議於一九九九年十月於 Tampere 集會達成共識，決定「歐洲聯盟基本權利憲章」之起草小組應包括下列成員，(1) 15 位歐洲聯盟會員國之政府首長，(2) 歐盟執委會之主席，(3) 歐洲議會所選出之十六名代表，(4) 各會員國國會所選出之三十位代表。另外，歐洲法院及歐洲理事會各有二名代表作為觀察員，而歐洲理事會之代表有一位來自於歐洲人權法院。歐盟高峰會議亦決議認為可邀請經濟及社會委員會 (Economic and Social Committee) 區域委員會 (Committee of the Regions) 及歐洲監察使及正在申請歐洲聯盟會籍之各國發表意見。⁴⁵ 歐盟高峰會議希望此工作小組⁴⁶ 在二〇〇〇年十二月高峰會於 Nice 集會之前，提出「歐洲聯盟基本權利憲章」之草案，以供歐盟高峰會議之討論。

草擬「歐洲聯盟基本權利憲章」之工作小組於一九九九年十二月開始工作，並以歐洲議會之一九八九年「基本權利及自由宣言」作為討論之基礎，其後考量各方超過二百件以上之建議與評議後，工作小組於二〇〇〇年七月底達成初步共識，並完成第一次初稿，供各方提供評論及建議。值得重視的是，整個起草過程中各方提供之意見及工作小組之決定均公開，使大眾均可得知其內容，充分展現其決策透明化之特質。爾後工作小組進一步潤飾文字及修改內容，並於二〇〇〇年十月提出第二次初稿，此份文件後來成為「歐洲聯盟基本權利憲章」之定稿⁴⁷，因此本文乃以此文件為主，論述所保障之權利。

⁴⁵ Conclusions of the European Council in Tampere, 16 October 1999.

⁴⁶ 此工作小組本來之名稱為 “the Body”，後來之確定名稱為 “the Convention”。

⁴⁷ The Convention, Convent 50, Charter 4487/1/00 Rev. 1, Brussels, 10 October 2000.

二、保障之權利

「歐洲聯盟基本權利憲章」分為前言及七個章節，共五十四個條文。這七個章節分別是第一章尊嚴 (Dignity)，第二章自由 (Freedoms)，第三章平等 (Equality)，第四章和諧 (Solidarity)，第五章公民權利 (Citizen's Rights)，第六章司法 (Justice)，第七章一般條款 (General Provisions)。

「歐洲聯盟基本權利憲章」之前言明白宣示，歐洲聯盟乃是奠基於不可分性及普世的人性尊嚴、自由、平等及團結等原則，同時歐洲聯盟乃是以民主及法治原則為基礎。而訂定「歐洲聯盟基本權利憲章」乃是為了依據社會變遷、社會進展及科技進步，使這些權利之能見度提高，以達到提升人權保護之目的。前言中亦說明「歐洲聯盟基本權利憲章」中各項權利之享有，必須負擔對其他個人、族群及後代之責任。前言中亦表明此「歐洲聯盟基本權利憲章」乃是「再確認」(reaffirm)各項權利，而這些權利範疇主要來自於幾個部分：各會員國之共同憲法傳統；「歐洲聯盟條約」、「歐洲共同體條約」及「歐洲共同體勞工基本社會權憲章」；歐洲理事會之「歐洲人權公約」及「歐洲社會憲章」；歐洲法院及歐洲人權法院之判決。

各章之內容大致如下，第一章尊嚴部分，保障了人性尊嚴、生命權、人格完整、禁止酷刑及禁止奴隸與強迫勞動等權利。第二章自由部分，保障人身自由與安全、個人隱私及家庭生活、個人資訊、結婚及組織家庭之自由、思想良心及宗教自由、表達及資訊自由、集會及結社自由、藝術及科學自由、教育權、選擇職業自由、經營商業自由、財產權、庇護權、驅逐出境及引渡之保護。而第三章平等部分，則包含法律之平等、禁止歧視、文化宗教語言之多元性、男女平等、兒童福利、殘障者之人格完整。第四章和諧部分，主要是有關勞工之權利，其中包括得到企業之資

訊及諮商權、集會協商權、不公平解職之保護、公平及公正之工作環境、禁止童工及保障青年勞工、家庭及專業生活、社會安全及社會協助、健康照顧、一般經濟利益服務、環境保護、消費者保護。第五章公民權利乃是有關歐洲聯盟公民權之保障，其中包含歐洲議會之選舉及被選舉權、國內之選舉及被選舉權、要求良好行政之權利、取得資訊權、向歐洲監察使申訴之權利、向歐洲議會請願之權利、遷徙及居住自由、外交及領事保護。另外第六章司法部分，包含了有效救濟及公平審判權、無罪推定及正當防衛權、刑罰之合法性及正當性、一事不二罰等權利。

第七章一般條款則是有關權利之範圍。第五十一條明定「歐洲聯盟基本權利憲章」之各條款只依據「輔助原則」(principle of subsidiarity)⁴⁸ 適用於歐洲聯盟各機構及各會員國適用歐洲聯盟法律時，即「歐洲聯盟基本權利憲章」並沒有改變歐洲聯盟與其會員國之權利架構。因此於上述情況時，各會員國及歐洲聯盟各機構應尊重各項權利、遵守各項原則及促進其實踐。其次，第五十一條亦明文規定「歐洲聯盟基本權利憲章」並未賦予歐洲聯盟及歐洲共同體新權力，亦未修改歐洲聯盟及歐洲共同體之權力及責任。

就權利範圍而言，第五十二條第二項特別明定，「歐洲聯盟基本權利憲章」所認可之權利，如是基於「歐洲聯盟條約」或「歐洲共同體條約」，應於這些條約所設定之條件及限制之下實行之。其次，第五十二條第三項亦規定，「歐洲聯盟條約」所包含之權利如與「歐洲人權公約」相同時，那麼這些權利的意義及範圍應與「歐洲人權公約」相同，除非「歐洲聯盟基本權利憲章」給予

⁴⁸ 有關輔助原則之論述，請參閱王玉葉，〈歐洲聯盟之輔助原則〉，《歐美研究》，第30卷第2期（民國89年6月），頁1-30。王泰銓及潘建彰，〈論歐洲共同體條約之補充原則〉，《萬國法律》，第93期（民國86年6月），頁38-64。

更佳的保障。再者，第五十三條規定「歐洲聯盟基本權利憲章」之內容不影響或限制歐洲聯盟、歐洲共同體及所有會員國所加入之國際條約及各會員國憲法所保障之權利，也就是不影響既有之國際及國內人權規範。⁴⁹ 第四，「歐洲聯盟基本權利憲章」亦有禁止濫用權利之規定，第五十四條即明言，憲章各條款不得被解釋為賦予參與或從事以損害各項本憲章所認可之權利或自由的活動之權利。

「歐洲聯盟基本權利憲章」亦規定限制各項權利之方法，第五十二條第一項規定，任何對本憲章所認可之權利或自由為限制必須符合法律規定，並且尊重這些權利及自由之本質。任何限制必須符合比例原則，且只有在必要時，確實符合歐洲聯盟所追尋之一般利益的目的、其他民主社會的正當利益或為了保護他人之權利或利益時才可限制之。其次，第五十四條亦規定，對各種權利或自由之限制，不得超越本憲章所賦予之範圍，亦即對權利及自由之限制不能超出第五十二條第一項之規定。

三、小結

從上述討論可知，就人權之範疇而言，「歐洲聯盟基本權利憲章」乃是一個非常完備之人權文件，其一方面整合「歐洲聯盟條約」、「歐洲共同體條約」及「歐洲共同體勞工基本社會權憲章」中有關人權保護之內涵，這部分乃是因為歐洲聯盟及歐洲共同體發展之需要。另一方面「歐洲聯盟基本權利憲章」亦整理了歐洲理事會所訂立之一些人權條約，其範圍不只包括「歐洲聯盟

⁴⁹ 有關「歐洲聯盟基本權利憲章」第五十三條之論述，請參閱 Jonas Bering Liisberg, *Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law? Article 53 of the Charter: A Fountain of Law or just an Inkblot?*, Harvard Jean Monnet Working Paper, No. 04/01, 2001.

基本權利憲章」所指之「歐洲人權公約」及「歐洲社會憲章」，甚至更包括「歐洲人權與生醫公約」(Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with Regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine)⁵⁰ 及「保護個人有關自動處理私人資料公約」(Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data)⁵¹。再者，「歐洲聯盟基本權利憲章」亦將「世界人權宣言」(Universal Declaration of Human Rights)的某些精神納入，甚至將聯合國「兒童權利公約」(Convention on the Rights of the Child)及「公民及政治權利國際公約」(International Covenant on Civil and Political Rights)的一些條款納入，而納入這些精神及條款的原因應該是歐洲聯盟十五國均是這些公約之會員。由此亦可得知在權利範圍之選擇上，「歐洲聯盟基本權利憲章」所採用之方法是以過去歐洲共同體及歐洲聯盟為基礎，另外加入歐洲理事會及聯合國各條約中歐洲聯盟各會員國已有共識之條約。而從保障之權利範圍之廣度而言，「歐洲聯盟基本權利憲章」可說是相當完備的，且是綜合了五十年來歐洲人權發展之成果。

就適用範圍而言，「歐洲聯盟基本權利憲章」只適用於歐洲聯盟各機構及各會員國實踐歐洲聯盟法律時之行為，此部分與現行制度一樣，因此「歐洲聯盟基本權利憲章」並未直接要求各會員國於其國內全面實踐此「歐洲聯盟基本權利憲章」，而只要求歐洲聯盟各機構及各會員國在施行權力時，應「尊重」「歐洲聯盟基本權利憲章」所保障之權利，「遵守」其所揭示之原則，並「促進」其適用。另外「歐洲聯盟基本權利憲章」亦未明確表示

⁵⁰ E.T.S. No. 164, 4 April 1997.

⁵¹ E.T.S. No. 108, 28 January 1981.

究竟應由那個機關或用何種方式實踐此憲章。

「歐洲聯盟基本權利憲章」的貢獻主要在兩個層面，一者是将過去幾十年來歐洲法院之判決成文化，以明確規範權利範疇，而不完全由司法機關以司法造法之方式認定權利之範圍。「歐洲聯盟基本權利憲章」之另一貢獻是擴大權利範圍，「歐洲聯盟基本權利憲章」整合五十年來之歐洲人權發展，並將各類型人權集合於單一文件中，其完備性可說是國際上少見的。然而於此應提及「歐洲聯盟基本權利憲章」的兩個相關議題，首先，「歐洲聯盟基本權利憲章」並沒有擴大適用範圍，其依然只適用於歐洲聯盟各機構及各會員國實踐歐洲聯盟法律時之行為。其次，「歐洲聯盟基本權利憲章」第五十一條亦明文規定，「歐洲聯盟基本權力憲章」並未賦予歐洲聯盟及歐洲共同體新權力，亦未修改歐洲聯盟及歐洲共同體之權力及責任，但是「歐洲聯盟基本權利憲章」並未觸及監督機制之問題，未來歐洲法院或歐盟監察使是否有權利作司法審查及行政監察尚不明確。

肆、「歐洲聯盟基本權利憲章」之未來發展

「歐洲聯盟基本權利憲章」未來會如何發展，與歐洲聯盟各機關及各會員國之態度有相當關連，因而此部分之分析首先著重於歐洲聯盟各機關及各會員國對「歐洲聯盟基本權利憲章」之態度，其次則探討「歐洲聯盟基本權利憲章」未來地位之幾種可能性，最後則研究是否因為「歐洲聯盟基本權利憲章」之地位不同，而對歐洲聯盟有不同衝擊。

一、歐洲共同體/歐洲聯盟主要機關及會員國之態度

歐洲共同體各機構對制訂「歐洲聯盟基本權利憲章」之態度

其實有些許不同。歐盟高峰會議一九九九年六月在科隆集會，其中做成決定要訂定一「歐洲聯盟基本權利憲章」，此決定認為「保障基本權利是歐洲聯盟設立之基本原則，且是其正當性之必要前提。」⁵² 同時此決定認為訂定一「歐洲聯盟基本權利憲章」乃是因為歐洲聯盟現今發展之需要，同時使這些權利有至高之重要性，並在歐洲聯盟公民中提高這些權利之能見度。⁵³ 而未來所要採用之進程為，部長理事會將與歐洲議會及執委會共同鄭重地宣示此「歐洲聯盟基本權利憲章」，並於以後考量是否及如何將「歐洲聯盟基本權利憲章」併入「歐洲聯盟條約」及「歐洲共同體條約」。⁵⁴ 由此可知，歐盟高峰會議決定訂定「歐洲聯盟基本權利憲章」之目的乃是提升基本權利之地位及能見度，而其所欲採用之方法乃是以政治宣言之方式宣告「歐洲聯盟基本權利憲章」，爾後再考量將其併入「歐洲聯盟條約」及「歐洲共同體條約」之中。

在歐洲議會方面，歐盟高峰會議決定訂定「歐洲聯盟基本權利憲章」之後，歐洲議會即於一九九九年九月決議認同「歐洲聯盟基本權利憲章」之制定，但是認為應注重「歐洲聯盟基本權利憲章」之地位及其對歐洲聯盟憲政發展之影響。⁵⁵ 其次，歐洲議會在二〇〇〇年又作成一個決議，認為歐洲聯盟需要「歐洲聯盟基本權利憲章」之主要理由為：(1) 歐洲聯盟法律優位性及各機關之強大權力已影響個人；(2) 歐洲聯盟及歐洲共同體各機關之權力

⁵² See Annex IV to the Presidency Conclusions, Cologne European Council, European Council Decision on the Drawing up of a Charter of Fundamental Rights of the European Union.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ European Parliament, *Resolution on the establishment of the Charter of Fundamental Rights*, 16 September 1999, B5-0110/1999.

增加，特別是有關內部安全部分，但是卻缺乏議會或司法監督。⁵⁶而就「歐洲聯盟基本權利憲章」之地位而言，歐洲議會認為如果此「歐洲聯盟基本權利憲章」只是一份沒有拘束力之宣言，或是只是列出各種既有之權利，將會使歐洲聯盟公民感到失望，而建立一具有拘束力之「歐洲聯盟基本權利憲章」才能使歐洲統合之過程更具備法律及道德基礎，同時歐洲議會也認為制定此「歐洲聯盟基本權利憲章」乃是建立「歐洲聯盟憲法」過程中必要之一部分。⁵⁷

執委會之態度則是認同歐盟高峰會議所闡述之訂定「歐洲聯盟基本權利憲章」之目的。另外，執委會認為訂定「歐洲聯盟基本權利憲章」有兩個優點，第一是使權利保障得到「法律確定性」，而不只是大部分由歐洲法院決定之；第二，既然歐洲聯盟發展共同外交及安全政策，那麼「歐洲聯盟基本權利憲章」便可避免他人指控歐洲聯盟對外適用一套人權標準，但對內卻適用另一套準則。⁵⁸其次，就內容而言，執委會認為「歐洲聯盟基本權利憲章」乃是「有企圖心之創見」(ambitious innovations)，因為其有下列特色：(1) 包含所有個人權利，無論是政治、公民、社會權或歐洲聯盟公民權；(2) 其符合普遍性原則，即不分國籍或居住地均受保障；(3) 包含最新之權利，例如個人資料保障及生物科技議題；(4) 使歐洲共同體各機關之行政透明化；(5) 文件使用性別中立語句；(6) 用語簡潔易懂。⁵⁹再者，就「歐洲聯盟基本權利憲章」之地位

⁵⁶ European Parliament Resolution on the Drafting of a European Union Charter of Fundamental Rights (A5-0064/2000).

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Commission Communication on the Charter of Fundamental Rights of the European Union, 13 September 2000, COM (2000) 559 final.

⁵⁹ Communication from the Commission on the Legal Nature of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, 11 October 2000, COM (2000)

而言，歐盟執委會認為基於法律之確定性及能見度，應該訂定「歐洲聯盟基本權利憲章」確定權利範疇，而非只是由歐洲法院解釋之，因此歐盟執委會認為問題核心不是要不要把「歐洲聯盟基本權利憲章」併入「歐洲聯盟條約」或「歐洲共同體條約」，而是何時及如何將其併入。歐盟執委會更具體建議兩種併入之方式，第一，在「歐洲聯盟條約」增設「基本權利」一章，並將「歐洲聯盟基本權利憲章」所有條文直接加入。第二，在「歐洲聯盟條約」及「歐洲共同體條約」增訂一附加議定書，將「歐洲聯盟基本權利憲章」併入。⁶⁰

由此可知歐洲共同體主要機關對「歐洲聯盟基本權利憲章」之內容感到滿意，認為其內涵具備完整性，但是從上述「歐洲聯盟條約」及「歐洲共同體條約」之發展情形及歐洲法院之判決可得知，這些權利內涵其實大部分已納入「歐洲聯盟條約」及「歐洲共同體條約」中，同時歐洲法院已認定人權保護原則為歐洲共同體及歐洲聯盟之一般法律原則，且其適用範圍及於歐洲共同體各機關與各會員國實踐各條約及法律時，因此「歐洲聯盟基本權利憲章」實質上並未大幅擴大權利保障範圍，而只是更加清楚地將各權利內容明文化及條文化。

其次，就訂定「歐洲聯盟基本權利憲章」之目的而言，可能有四個方向，第一，提高各項權利內涵之能見度；第二，避免外界對歐洲聯盟要求他人尊重人權，而自己卻無人權法典之批判；第三，歐洲共同體各機關亦著重於機關彼此間之制衡；第四，希望對人權保障作實質上之提升。由此可知其實「歐洲聯盟基本權利憲章」之制定目的是綜合了政治、外交及人權之各種因素，然而如果只是單純地著重於能見度之提升或政治及外交之目的是容

644 final.

⁶⁰ *Ibid.*

易達成的，因為「歐洲聯盟基本權利憲章」確實能提高權利之能見度，避免外界對歐洲聯盟之攻擊，也可在某種程度上達到歐洲共同體各機關之制衡，但是在實質上「歐洲聯盟基本權利憲章」恐怕沒有太大提升權利保障之功能，這也是歐洲聯盟是否需要「歐洲聯盟基本權利憲章」之辯論。

一般而言，贊同制定「歐洲聯盟基本權利憲章」之理由為，第一，歐洲聯盟之模式已改變，既然歐洲聯盟公民之概念已加入，當然需要一份歐洲聯盟人權法典。第二，歐洲聯盟各機關及歐洲共同體之權力已擴張，應有所制衡之機制。⁶¹ 第三，此「歐洲聯盟基本權利憲章」可提供完整之人權保障內容。另一方面反對制定「歐洲聯盟基本權利憲章」之理由有，第一，歐洲人權保護工作已有歐洲理事會之許多人權條約及歐洲法院之許多判決架構而成，「歐洲聯盟基本權利憲章」將傷害既有之體系。第二，「歐洲聯盟基本權利憲章」使歐洲人權保障分隔為歐洲聯盟會員國及非歐洲聯盟會員國兩個部分。第三，「歐洲聯盟基本權利憲章」將擴大歐洲共同體及歐洲聯盟之權力，使「歐洲聯盟憲法」更加跨進一步。第四，有學者認為，歐洲聯盟真正需要的不是一份人權法典，而是人權政策之建立及落實。⁶²

而在各會員國對「歐洲聯盟基本權利憲章」之態度方面，或許可藉由討論幾個代表性國家之意見，瞭解各會員國意見之歧異。首先探討德國之意見，如上所述德國乃是「歐洲聯盟基本權利憲章」之原始倡議國家，因而德國可說是一個相當支持此憲章之國家，其認為「德國所首先提倡之歐洲聯盟基本權利憲章，乃

⁶¹ Sandra Fredman, Christopher McCrudden and Mark Freedland, "An E.U. Charter of Fundamental Rights," *Public Law*, Summer, 2000, pp. 181-182.

⁶² J. H. H. Weiler, "Editorial: Does the European Union Truly Need a Charter of Rights?" *European Law Journal*, Vol. 6, No. 2, June 2000, pp. 95-97.

是歐洲聯盟設立一新的且是全面整合計畫，即發展歐洲共同法律空間的重要前提」⁶³，德國認為「歐洲司法領域必須要有一份歐洲基本權利憲章，既有之權利應該更透明化、更有能見度，因此歐洲基本權利憲章不僅能提昇人權，更能提高歐洲聯盟之地位及正當性」⁶⁴，所以德國認為剛開始「歐洲聯盟基本權利憲章」應由歐洲聯盟各機關宣示之，以後則將「歐洲聯盟基本權利憲章」併入既有之「歐洲共同體條約」及「歐洲聯盟條約」。但是德國也承認是否將「歐洲聯盟基本權利憲章」併入既有之歐洲共同體條約及「歐洲聯盟條約」，到目前為止歐洲聯盟各會員國尚未有共識。⁶⁵

法國之立場則與德國接近，法國認為「歐洲聯盟基本權利憲章」乃是一重要之政治進展，且是歐洲人之共同價值，表明共同生活之重要礎石⁶⁶。或許將歐洲聯盟基本權利憲章作為歐洲憲法之一部份，可以成為追尋歐洲未來之開端⁶⁷。「歐洲憲法之目的乃是為了釐清歐洲系統中歐洲聯盟及各會員國不同層級誰應該做什麼，歐洲憲法亦有宣示如同歐洲聯盟基本權利憲章內容一樣之共同價值。歐洲憲法將在某一層面上幫助歐洲朝向進一步整合形成

⁶³ Ministry of Foreign Affairs, *Fifth Report by the Government of the Federal Republic of Germany on Human Rights Policy in its Foreign Relations* (Ministry of Foreign Affairs, 2000), p. 75.

⁶⁴ See the statement by the German government on the results of the special session of the European Council in Tampere on 15/16 October 1999.

⁶⁵ Ministry of Foreign Affairs, *Fifth Report by the Government of the Federal Republic of Germany on Human Rights Policy in its Foreign Relations*, *op. cit.*, No. 63, p. 75.

⁶⁶ Speech by M. Pierre Moscovici, Minister for European Affairs, Ludwigsburg, 1 February 2001.

⁶⁷ *Ibid.*

聯邦國家時之願景⁶⁸。」很顯然地法國不僅支持「歐洲聯盟基本權利憲章」，更認為應該訂定一歐洲憲法。

同樣地義大利對「歐洲聯盟基本權利憲章」亦持肯定之態度，義大利認為「歐洲聯盟基本權利憲章」「除了政治價值之外，亦可成為『憲法化』過程之重要基礎，使歐洲聯盟與人民更加接近，使歐洲公民具備穩固及強制之性質」⁶⁹。同時義大利認為「歐洲聯盟基本權利憲章」初步可以附加議定書之方式併入「歐洲聯盟條約」及「歐洲共同體條約」，以後再成為歐洲聯盟憲法之一部分⁷⁰。

英國之態度便與德國及法國有所不同，英國認為一份適當之憲章文件可以強化整個歐洲聯盟之人權文化及責任⁷¹，因此英國認為「歐洲聯盟基本權利憲章」乃是「歐洲公民所享有之政治及公民權利之重要聲明⁷²」，但是英國認為「歐洲聯盟基本權利憲章」應只是政治宣言而非法律文件，應是對既有權利之再確認而非創新，亦不應增加會員國之義務⁷³。

而芬蘭政府則是認為，「強化歐洲公民之基本權利乃是重要步驟，因此一般而言對歐洲聯盟基本權利憲章之內容感到滿意，除了某些條文，特別是對少數民族及環境權之保障⁷⁴」。

⁶⁸ Interview given by M. Jacques Chirac, president of the Republic, to the "Les Dernieres Nouvelles D'alsace," Paris, 5 February 2001.

⁶⁹ See Ministry of Foreign Affairs, *The Intergovernmental Conference to Amend the Treaties: Italy's position* (Ministry of Foreign Affairs, 2001), p. 3.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 4.

⁷¹ Foreign & Commonwealth Office, *Human Rights Foreign & Commonwealth Office Annual Report 2000* (Foreign & Commonwealth Office, 2001), p. 49.

⁷² *The Times*, 3 October 2000.

⁷³ Foreign & Commonwealth Office, *Human Rights Foreign & Commonwealth Office Annual Report 2000*, *op. cit.*, No. 71, P. 50.

⁷⁴ Ministry of Foreign Affairs, *Human Rights and Finland's Foreign Policy* (Ministry of Foreign Affairs, 2000), p. 29.

由以上討論可知，無論是歐洲共同體/歐洲聯盟各主要機關或各主要會員國共通可接受的是將「歐洲聯盟基本權利憲章」作為一政治宣言宣示之，但是否將其納入條約中使其成為法律文件則有不同意見，以下即探討「歐洲聯盟基本權利憲章」未來可能之地位。

二、未來地位及衝擊

二 年十二月七日在 Nice 歐盟高峰會議中，部長理事會、執委會及歐洲議會之主席共同簽署並公布「歐洲聯盟基本權利憲章」。Nice 歐盟高峰會議之結論亦對「歐洲聯盟基本權利憲章」表達意見，就文件內容而言，他們認為「歐洲聯盟基本權利憲章」以國際、歐洲及各國法律為法源，將公民、政治、經濟、社會及文化權利集合於單一文件中。就未來發展而言，他們希望「歐洲聯盟基本權利憲章」能在歐洲聯盟公民中達到最廣泛之傳播。但是就「歐洲聯盟基本權利憲章」之地位而言，則是未來才會考慮之事項。⁷⁵ 因此在 Nice 歐盟高峰會議中，各國達到初步之共識，即認同「歐洲聯盟基本權利憲章」之內容，同時暫時將「歐洲聯盟基本權利憲章」作為一政治宣言宣示之，至於其地位則留待以後再決定之。

如上所述，其實「歐洲聯盟基本權利憲章」之地位可能有三種層次。第一，只是一份政治宣言。第二，在「歐洲聯盟條約」及「歐洲共同體條約」之前言或某一條文提及，以作為一般法律原則。第三，直接併入「歐洲聯盟條約」及「歐洲共同體條約」，或是以附加議定書之方式併入，甚至成為「歐洲憲法」之一部分。而不同層次之地位，也代表著對歐盟不同程度之衝擊。

⁷⁵ Conclusions of the Presidency, European Council – Nice, 7-10 December 2000.

如果「歐洲聯盟基本權利憲章」只是一份政治宣言，那麼很顯然地「歐洲聯盟基本權利憲章」不會有太大之衝擊，因為一政治宣言只有美麗的語句，卻無實質之拘束力。其實過去歐盟已有前例，例如早在一九八九年歐洲議會便決議作成一「基本權利及自由宣言」⁷⁶，另外在一九九七年時部長理事會、歐洲議會及執委會三者亦曾發表有關「基本人權共同宣言」，幾年後再發表一份宣言或許可以更詳盡，但是卻無太大實質之幫助。如果「歐洲聯盟基本權利憲章」只是一份政治宣言，其與一九八九年「基本權利及自由宣言」及一九九七年「基本人權共同宣言」之最大不同，應該是「歐洲聯盟基本權利憲章」的權利內容更加完備，但是三個宣言在歐盟架構下之地位則是相同的，當然歐盟可以藉由一份新的人權宣言達到對內及對外再次確認及宣示其對人權保障之重視及使命，但是一份人權宣言並無直接之法律效力，無法作為請求權之基礎，而歐洲法院可否將此人權宣言認定為歐洲聯盟之「一般法律原則」而適用之，亦是有相當大之疑問，如果歐洲聯盟要的只是一份人權宣言，其實只要增修過去發表過的兩個宣言便可以了，似乎無需大費周章另設機制尋求共識才完成一份新的人權宣言。

「歐洲聯盟基本權利憲章」的第二個可能性是未來在「歐洲聯盟條約」及「歐洲共同體條約」之前言或某一條文提及，以作為歐盟之一般法律原則適用之。其實這種方法在歐洲聯盟亦有前例，例如過去歐洲共同體曾發表「歐洲共同體勞動者基本社會權憲章」，其後更將「歐洲共同體勞動者基本權利憲章」導入「歐洲聯盟條約」之前言及「歐洲共同體條約」第一三六條。而從法律地位而言，「歐洲共同體勞動者基本社會權憲章」剛發表時只

⁷⁶ European Parliament, Resolution, adopting the Declaration of Fundamental rights and freedoms, Doc. A2-3/89, 12 April 1989.

是一份政治宣言，待其納入「歐洲共同體條約」及「歐洲聯盟條約」時，「歐洲共同體勞動者基本社會權憲章」成為歐洲聯盟之一般法律原則及歐洲共同體可直接適用之條文。因此如果要將「歐洲聯盟基本權利憲章」納入條約中，應是同時包括「歐洲共同體條約」及「歐洲聯盟條約」兩者，如此才能在歐洲聯盟的「三個支柱」(three pillars)均適用「歐洲聯盟基本權利憲章」，而「歐洲聯盟基本權利憲章」也才能在某個層面上成為歐洲聯盟之「人權法典」，果真如此則「歐洲聯盟基本權利憲章」將會對歐洲聯盟有相當衝擊，歐洲聯盟對內及對外實行職權及各會員國實踐歐洲聯盟之措施時均應符合「歐洲聯盟基本權利憲章」之規範，對歐洲聯盟而言可能會是人權之新紀元。但是此時「歐洲聯盟基本權利憲章」依然沒有在各會員國直接適用之效力。

「歐洲聯盟基本權利憲章」之第三種地位可能性是，將來直接將其所有條文併入「歐洲聯盟條約」及「歐洲共同體條約」中，或是以附加議定書之方式併入之，甚至成為「歐洲聯盟憲法」之一部分。而此種方法則是歐洲聯盟在人權議題上未曾做過的，制定「歐洲聯盟基本權利憲章」之最終目的應是將其納入「歐洲聯盟條約」及「歐洲共同體條約」中，使其具有實質效力，而此方法或許是「歐洲聯盟基本權利憲章」所欲達到之目的，否則只是重複過去之經驗，恐怕沒有太大助益。然而從實質上之影響力觀之，將「歐洲聯盟基本權利憲章」併入為「歐洲聯盟條約」及「歐洲共同體條約」之一部分，其實與第二種方法並沒有太大區別，因為「歐洲聯盟基本權利憲章」之適用範圍，依然是歐洲聯盟對內及對外實行職權及各會員國實踐歐洲聯盟之措施時均應符合「歐洲聯盟基本權利憲章」之規範，但是此方法更具備明確性。在第二種及第三種方法之下，「歐洲聯盟基本權利憲章」均可作為權利救濟之請求權基礎，只是在第二種方法之下不容易看到「歐

洲聯盟基本權利憲章」之內容，而採用將「歐洲聯盟基本權利憲章」所有條文併入「歐洲聯盟條約」及「歐洲共同體條約」中，或是以附加議定書之方式併入「歐洲聯盟基本權利憲章」之方法，可以使所有「歐洲聯盟基本權利憲章」之條文成為「歐洲聯盟條約」及「歐洲共同體條約」之一部份，更容易得知其內涵為何，因此第三種方法應是歐洲聯盟之最佳選擇。

其實「歐洲聯盟基本權利憲章」亦可能是建立「歐洲聯盟憲法」之一部分，歐洲議會乃是「歐洲聯盟憲法」之積極倡議者，其分別於一九九一年及一九九四年決議倡導歐洲聯盟應建立一部「憲法」⁷⁷，同時歐洲議會亦於一九九九年出版一份報告論述「歐洲聯盟憲法」之形式及策略選擇，其中將建立一份人權法典列為設立「歐洲聯盟憲法」之選項之一⁷⁸，其模式類似美國聯邦憲法一樣，即先有各機構及其他實質議題之規範，爾後才以憲法增修條款之方式加入人權法典，因為歐洲法院已將歐洲共同體諸條約認定為「憲法憲章」(Constitutional Charter)⁷⁹，而邁向「歐洲聯盟憲法」⁸⁰之路則需要一份人權法典。因而「歐洲聯盟基本權利憲章」對歐洲聯盟未來之發展有相當意義，對歐洲聯盟而言其可以

⁷⁷ European Parliament, *Resolution on the Constitution of the European Union*, A3-0064/94, 10 February 1994.

⁷⁸ European Parliament, *What Form of Constitution for the European Union?* Working paper, December 1999.

⁷⁹ See for example case 249/3, *Les Verts*, [1986] ECR 4.

⁸⁰ 有關「歐洲聯盟憲法」之討論，請參閱 Beate Kohler-Koch, "A Constitution for Europe?" *Arbeitspapiere- Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung*, Nr. 8, 1999; Jean-Claude Piris, *Does the European Union Have a Constitution? Does It Need One?* Harvard Jean Monnet Working Paper, No. 5/00, 2000; Koeä Lenaerts, "Fundamental Rights to be Included in a Community Catalogue," *European Law Review*, Vol. 16, No. 5, October 1991, pp. 367-390; J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

建立一「歐洲聯盟憲法」，因為「歐洲聯盟基本權利憲章」之併入，使得「歐洲聯盟條約」及「歐洲共同體條約」可包括各機制、職權及人權法典，使歐洲整合更加邁進一步，例如歐洲聯盟最近在討論是否將歐洲聯盟及歐洲共同體等條約整合簡化為一「歐洲聯盟基本條約」(A Basic Treaty for the European Union)，歐洲大學(European University Institute)之報告即表示，「如果歐洲聯盟基本權利憲章能併入歐洲聯盟基本條約，將會有象徵意義及創造認同之價值，使歐洲整合程序更加接近市民社會。」⁸¹ 其次，三個在德國及法國的智庫發表「米蘭歐洲憲法宣言」(Milan Declaration on a European Constitution)，認為「歐洲聯盟基本權利憲章」是未來歐洲聯盟憲法之初步且重要之因素⁸²。

德國及法國等歐陸國家之構思是要在未來建立一歐洲聯邦國家，因而需要一部「歐洲憲法」，但是目前為止所討論的只是「歐洲聯盟憲法」，因為「歐洲聯盟基本權利憲章」第五十一條明定，「歐洲聯盟基本權利憲章」之各條款只依據「輔助原則」適用於歐洲聯盟各機構及各會員國適用歐洲聯盟法律時，其未對各會員國有直接效力，因此或許對贊成歐洲整合是要成立一歐洲聯邦國家者而言，「歐洲聯盟基本權利憲章」之制訂是要邁向「歐洲聯盟憲法」之路，最後再由「歐洲聯盟憲法」進展為「歐洲聯邦憲法」，但是歐洲整合一直面對著政府間合作及超國家組織兩項意見之對峙⁸³，如上所述英國明顯反對將「歐洲聯盟基本權利憲章」

⁸¹ European University Institute, *A Basic Treaty for the European Union. A study of the Reorganisation of the Treaties*, Report submitted on 15 May 2000 to Mr. Romano Prodi, President of the European Commission, p. 11.

⁸² "Milan Declaration on a European Constitution" by three Think Tanks, 28 November 2000, at *Internationale Politik*, Vol. 2, spring issue, January 2001, pp. 120-121.

⁸³ 參閱張亞中，《歐洲統合：政府間主義與超國家主義的互動》(台北：揚智出版

併入「歐洲聯盟條約」及「歐洲共同體條約」中，無疑地英國是反對「歐洲聯盟憲法」此概念，因此無論是將「歐洲聯盟基本權利憲章」併入「歐洲聯盟條約」及「歐洲共同體條約」中，或是建立「歐洲聯盟憲法」，恐怕需要一段時間尋求共識，不確定的是需要多久，或是永遠無法實踐，而當然「歐洲聯邦憲法」之路應是更漫長或是根本不會實踐。

總而論之，無論從提高人權的能見度、各機關的制衡、避免外界之批評、實質提昇人權保障之境界，或是邁向「歐洲聯盟憲法」之路各層面而言，「歐洲聯盟基本權利憲章」之制定應是有幫助的。但是以一部人權文件而言，最重要的是提升人權的實質保障，「歐洲聯盟基本權利憲章」所保障權利之範圍確實相當完備，應可受到認同，但是從另一角度而言，「歐洲聯盟基本權利憲章」最主要乃是將過去「歐洲共同體條約」及「歐洲聯盟條約」只提及各人權條約名稱之方式，改變為詳細明列每一個權利及自由之內涵，因此並不是對人權保障之革命性作法，因而最根本的問題是未來「歐洲聯盟基本權利憲章」是否會有條約之地位，以及歐洲法院是否因此而有較大的審查權，如果這兩方面沒有突破，那麼「歐洲聯盟基本權利憲章」可能只是另一個美麗的宣言，其制定並沒有太多實質上之幫助，這些議題是未來歐盟高峰會議應審慎考量的。

伍、與歐洲理事會之衝突與協調

歐洲共同體本來並未包含人權保護之概念，爾後才分別引進歐洲理事會之「歐洲人權公約」及「歐洲社會憲章」，而「歐洲

社，民國 87 年)。黃偉峰，〈歐洲整合模式與兩岸主權爭議之解析〉，《歐美研究》，第 31 卷第 1 期（民國 90 年 3 月），頁 138-152。

聯盟基本權利憲章」則更加引進「歐洲人權與生醫公約」及「保護個人有關自動處理私人資料公約」，甚至聯合國之某些公約內涵。就歐洲人權系統而言，歐洲理事會是最早訂定人權公約的，而且已逐漸地建立了完整的人權保障系統，因而「歐洲聯盟基本權利憲章」之制定，可能更加形成兩個平行的歐洲人權系統，兩者或許會有些許互補及矛盾之處，如有衝突亦需有妥善之解決方法，因此以下就三個層面分析之，第一，歐洲理事會各機構對「歐洲聯盟基本權利憲章」之態度；第二，歐洲理事會與歐洲聯盟對人權保護之衝突；第三，衝突的可行解決方案。

一、歐洲理事會之態度

在分析歐洲理事會對「歐洲聯盟基本權利憲章」的態度之前，應先瞭解歐洲理事會之歷史發展及其對人權保障之情況。

二次大戰後，歐洲整合之過程中有兩種不同意見。第一種是來自於歐洲大陸的聯邦主義運動者，其思想可源自十七世紀，而在經過了一九三〇年代的黑暗時期及二次大戰後，他們認為他們的時代已來臨，因而自一九四四至一九四六年舉辦了許多會議促使「歐洲聯邦」(Federation of Europe)之設立。⁸⁴ 這些團體包括法國歐洲統合聯盟、歐洲聯邦主義者聯盟及歐洲合眾國社會主義者運動等。⁸⁵ 他們希望設立一歐洲民主聯邦國家。另一種不同意見則是來自於英國的邱吉爾(Winston Churchill)，於一九三二年二月十五日在《週末郵報》(*the Saturday Evening Post*)他便發表意見認應創立一「歐洲合眾國」(the United States of Europe)，其後

⁸⁴ Clive Archer, *Organizing Europe: The Institution of Integration* (London: Edward Arnold, 1994), p. 58.

⁸⁵ Ralph Beddard, *Human Rights and Europe* (London: Sweet & Maxwell, 1980), p. 17.

更於一九四三年三月二十二日表明應於戰後設立一歐洲議會以促進歐洲合作，並認此議會應有司法及經濟權力，甚至共通武力。而於一九四六年九月十九日在蘇黎市演講時更聲稱他建議應先設立一歐洲議會以建立「某一種歐洲合眾國」。⁸⁶ 但是邱吉爾與其他歐陸聯邦主義者不同處為他並無建立歐洲統合之憲法概念。他認為歐洲議會首先應是一習慣組織，然後朝向某些共同防禦及共同貨幣，但所有事項均應一步一步而為。⁸⁷

相對於歐洲共同體及歐洲聯盟之成立，另一方面值得注意的是歐洲理事會設立之構想。一九四八年三月十七日英國、法國、荷蘭、比利時及盧森堡五國政府簽訂「布魯塞爾條約」，以設立機構確保五國經濟、社會及文化之合作與共同防禦。後因前述同年五月歐洲聯合運動之原因，法國及比利時政府便在「布魯塞爾條約」的諮詢理事會中提議設立一歐洲國會大會 (European Parliamentary Assembly)，但相反地英國工黨政府卻希望設立一歐洲部長理事會 (European Council of Ministers) 以處理除了防禦及經濟以外之共通問題。⁸⁸ 一九四九年一月五國外交部長達成妥協，認為擬設之歐洲理事會應設立一部長理事會及一諮詢大會。其後並邀請挪威、丹麥、愛爾蘭、義大利及瑞典加入協商，後來十國政府於一九四九年五月五日倫敦西敏寺的詹敏士宮簽訂「歐洲理事會規約」(The Statute of the Council of Europe)，此規約並於一九四九年八月三日生效。至二〇一一年四月為止，歐洲理事會已有四十三個會員國，其數目及範圍遠超過歐洲聯盟。而歐洲理事會與歐洲共同體及歐洲聯盟之最大不同是，所謂之歐洲聯盟其實包括歐洲共同體此超國家組織及歐洲聯盟之政府間合作模式，

⁸⁶ Clive Archer, *op. cit.*, No. 84, pp. 57-58.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 58.

⁸⁸ *Ibid.*, pp. 58-59.

而歐洲理事會則是完全著重於政府間合作之歐洲區域國際組織。

歐洲理事會對人權之重視可從「歐洲理事會規約」之規範得知。「歐洲理事會規約」於前言中明確指出，「各國政府確信必須以正義與國際合作之原則，繼續尋求和平，如此方能維護人類社會及文化之永存；重申他們對精神與道德價值之貢獻，此等價值乃是人民之共同傳統及個人自由、政治自由與法治的真正來源，而這些原則乃是所有真正民主政體之礎石。」規約第一條亦表明，「歐洲理事會之目的為達成會員國間更密切之團結，以便保護並實行各國共同繼承之理想與原則，以及促進其經濟與社會之進步。前項目的之獲致應由本議會各機構以如下之方式行之：對於其間有關問題之討論；在經濟、社會、文化、科學、法律及行政等事務方面締結協定並採取共同行動；人權與基本自由之維護及更進一步實踐。」規約第三條明言，「歐洲理事會各會員國必須受法治原則及在其管轄權內之所有人民均得享有人權及基本自由，並真誠地及有效地合作以實行第一章所闡明之本理事會目的。」⁸⁹而規約第四條更表明，「凡會員國嚴重違反第三條之規定者，可被中止代表權，由部長委員會根據第七條之規定要求其退出。若該會員國對此要求置之不理時，部長委員會可宣布開除其會籍，並規定開除生效之日期。」由上述條文可看出歐洲理事會各國確保人權之心願，要求各國於其國內保障人權，同時有以開除會籍為方法之懲罰制度，以維持人權之保護。

至二〇〇一年九月為止，在歐洲理事會組織之下共簽訂一百八十個以上之條約，其中有關人權保護之條約主要有「歐洲人權公約」、「歐洲禁止酷刑及不人道或汙辱之待遇或處罰公約」(European Convention for the Prevention of Torture and Inhu-

⁸⁹ *Ibid.*

man or Degrading Treatment or Punishment)⁹⁰、「歐洲社會憲章」⁹¹、「歐洲地區及少數語言憲章」(European Charter for Regional or Minority Languages)⁹²、「歐洲保護國內少數民族架構公約」(Framework Convention for the Protection of National Minorities)⁹³。

而在難民之保護則有「歐洲廢除難民護照協議」(European Agreement on the Abolition of Visas for Refugees)⁹⁴、「歐洲領事功能公約有關難民保護議定書」(Protocol to the European Convention on Consular Functions Concerning the Protection of Refugees)⁹⁵及「歐洲轉移難民責任協議」(European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees)⁹⁶。有關兒童權利則為「歐洲實踐兒童權利公約」(European Convention on the Exercise of Children's Rights)⁹⁷。其次，有關生醫科技發展與人性尊嚴之保

⁹⁰ E.T.S. No. 148, Strasbourg, 5.XI.1992. 其後又有兩個議定書之簽訂,即 Protocol No. 1 to the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (E.T.S. No. 151, Strasbourg, 4.XI.1993) 及 Protocol No. 2 to the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (E.T.S. No. 152, Strasbourg, 4.XI.1993)。

⁹¹ E.T.S. No. 035, Turin, 18.X.1961。歐洲社會憲章另外簽訂了三個議定書,即 Additional Protocol to the Charter (E.T.S. No. 128, Strasbourg, 5.V.1988), Protocol of amendment to the Charter (E.T.S. 142, Turin, 21.X.1991), 與 Second Additional Protocol to the Charter (E.T.S. No. 158, Strasbourg, 9.XI.1995)。其次,則有一份重定版歐洲社會憲章(European Social Charter (Revised)) (E.T.S. No. 163, Strasbourg, 3.V.1996)。

⁹² E.T.S. No. 148, Strasbourg, 5.XI.1992.

⁹³ E.T.S. No. 157, Strasbourg, 1.II.1995.

⁹⁴ E.T.S. No. 031, Strasbourg, 20.IV.1959.

⁹⁵ E.T.S. No. 061a, Paris, 11.XII.1967.

⁹⁶ E.T.S. No. 107, Strasbourg, 16.X.1980.

⁹⁷ E.T.S. No. 160, Strasbourg, 25.I.1996.

障，主要為「歐洲人權與生醫公約」⁹⁸，而此公約之附加議定書 (Additional Protocol To the Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with Regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine, On the Prohibition of Cloning Human Beings)⁹⁹ 則明文禁止複製人。再者有關個人資料保護，有「保護個人有關自動處理私人資料公約」¹⁰⁰。由此可知歐洲理事會對人權保障之廣泛與完整，相對於歐洲聯盟而言，歐洲理事會已有比較完整之人權條約系統。

歐洲理事會之主要機構為部長委員會 (Committee of Ministers)、國會大會 (Parliamentary Assembly)¹⁰¹ 及歐洲地方及區域國會 (Congress of Local and Regional Authorities of Europe)。其中部長委員會由各會員國之外交部長組成，為歐洲理事會之決策機關。國會大會與地方及區域國會則由各國之國會及地方議會選派代表組成之，為歐洲理事會之諮詢機關。一般而言各種意見之表達大都由國會大會提出建議，由部長委員會再作成決議，而國會大會提出建議之前，會要求其底下之相關委員會提出報告。就「歐洲聯盟基本權利憲章」而言，歐洲理事會各機構分別於二年一月及九月作了二次回應，而其回應方式則是由國會大會之政治事務委員會 (Political Affairs Committee) 及法律事務與人權委員會 (Committee on Legal Affairs and Human Rights) 等委員會提出報告，而由國會大會作成決議案及建議案，再送交部長委員

⁹⁸ E.T.S. No. 164, Oviedo, 4.IV.1997.

⁹⁹ E.T.S. No. 168, Paris, 12.I.1998.

¹⁰⁰ E.T.S. No. 108, Strasbourg, 28.I.1981.

¹⁰¹ Article 10 of the Statute of the Council of Europe: The organs of the Council of Europe are: (i) the Committee of Ministers; (ii) the Consultative Assembly. Consultative Assembly 後來更改名稱為 Parliamentary Assembly.

會，由部長委員會作成決議案。

國會大會政治事務委員會之報告認為，歐洲聯盟應加入「歐洲人權公約」，此為未來歐洲政治整合之必要。另外歐洲聯盟亦應加入歐洲理事會之諸多人權條約，例如「歐洲社會憲章」、「歐洲保護國內少數民族架構公約」、「歐洲人權與生醫公約」及「歐洲有關自動處理資料時保護私人公約」。¹⁰² 而法律事務及人權委員會則認為，如果歐洲有兩套人權保障系統將會削弱歐洲人權法院之職權，因為歐洲已有四十一個國家是「歐洲人權公約」之會員國。¹⁰³ 再者，社會、健康及家庭事務委員會 (Social, Health and Family Affairs Committee) 則著重於社會權之保障，因此其強調歐洲聯盟應加入「歐洲社會憲章」，並且將歐洲社會憲章之內容納入「歐洲聯盟基本權利憲章」。¹⁰⁴

基於以上各委員會之建議及意見，國會大會乃作成決議案，此決議案認為在訂定「歐洲聯盟基本權利憲章」之過程中，「歐洲人權公約」及其判決不應受到忽視，而同時具備兩套人權法典將削弱歐洲人權法院之權能，因此「歐洲聯盟基本權利憲章」應將「歐洲人權公約」之內涵納入，以避免造成歐洲有兩套人權法典，並使不同地域之歐洲人享有不同之權利。其次，此決議案亦強調歐洲議會及歐盟執委會過去已多次贊同歐洲共同體加入「歐洲人權公約」。¹⁰⁵ 因此國會大會希望歐洲聯盟能做到：(1) 將「歐洲人權公約」之各項權利納入「歐洲聯盟基本權利憲章」，並盡

¹⁰² Political Affairs Committee, *Opinion*, 11 January 2000, Doc. 8615.

¹⁰³ Committee on Legal Affairs and Human Rights, Report, 14 January 2000, Doc. 8611.

¹⁰⁴ Social, Health and Family Affairs Committee, *Opinion*, 10 January 2000, Doc. 8627.

¹⁰⁵ Parliamentary Assembly, Resolution 1210 (2000), 25 January 2000; Resolution 1228 (2000) 29 September 2000.

最大力量維持歐洲人權保障之諧和，避免對權利內涵之不同解釋；(2)宣示其贊同加入「歐洲人權公約」，並修改相關之「歐洲共同體條約」；(3)應考慮將修訂版「歐洲社會憲章」加入「歐洲聯盟基本權利憲章」之內容。¹⁰⁶

歐洲理事會之部長委員會則決議認為，「歐洲聯盟基本權利憲章」之制定不應導致歐洲的新分裂，此「歐洲聯盟基本權利憲章」應與「歐洲人權公約」之系統一致，因為歐洲聯盟各國均是「歐洲人權公約」之會員國。¹⁰⁷其次，部長委員會之各代表認為，確認歐洲聯盟得以從歐洲理事會各人權保障範圍得到幫助乃是非常重要的，因此「歐洲聯盟基本權利憲章」之制定是一改善人權保障之機會，亦是再次討論歐洲聯盟是否加入「歐洲人權公約」之機會。¹⁰⁸

歐洲人權法院同樣認為，歐洲不應有另一競爭或衝突之人權保障系統存在於歐洲聯盟或其他歐洲機構中。其次，在歐洲聯盟與非歐洲聯盟國家中作區別，將使中歐及東歐國家之民主及法治整合受影響，使歐洲人權保障成為二個進展模式。再者，「歐洲聯盟基本權利憲章」應是歐洲聯盟國家對人權之內部約制(internal control)，因此不影響其受外部約制(external control)，所以歐洲聯盟應加入「歐洲人權公約」。¹⁰⁹

在歐洲理事會具有諮詢地位之國際非政府組織成立了一個非

¹⁰⁶Parliamentary Assembly, Recommendation 1439 (2000), 25 January 2000, Recommendation 1479 (2000), 29 September 2000.

¹⁰⁷Committee of Ministers, Press communiqué of the 106th Session, 10-11 May 2000.

¹⁰⁸Deputies of Committee of Ministers, 711 meeting, 31 May 2000.

¹⁰⁹Wildhaber, President of the European Court of Human Rights, Intervention made before the Ministers' Deputies' Rapporteur Group on the relations between the Council of European the European Union, 7 March 2000.

政府組織合作委員會 (Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations), 其一致決定認為制定「歐洲聯盟基本權利憲章」應確保：(1) 人權之不可分性及經濟、社會、文化及政治權等之普世性；(2) 歐洲聯盟應加入「歐洲人權公約」及「歐洲社會憲章」；(3) 「歐洲聯盟基本權利憲章」應併入歐洲聯盟條約中，取得拘束力；(4) 民主參與應加強，使公民社會得以參與；(5) 新的生物醫藥、環境及資訊技術對人權之影響應著重。¹¹⁰ 其次，「國際法學者委員會」(International Commission of Jurists) 亦認為，「歐洲聯盟基本權利憲章」應包含經濟、社會及文化權，「歐洲聯盟基本權利憲章」應併入「歐洲聯盟條約」中，歐洲聯盟應加入「歐洲人權公約」及「歐洲社會憲章」。¹¹¹

從以上論述可知，歐洲理事會各機構及非政府組織著重於不應該因為「歐洲聯盟基本權利憲章」之制定，而使歐洲人權保障分裂成二個系統，因此歐洲理事會希望歐洲聯盟加入歐洲理事會各人權條約，即歐洲理事會各機構一方面認為「歐洲聯盟基本權利憲章」應該包含歐洲理事會各人權條約之內涵，如此才是完善的，但是另一方面，為了避免雙方之衝突，歐洲聯盟應加入歐洲理事會各人權條約。歐洲理事會作這樣的訴求乃是因為歐洲理事會已簽訂諸多人權條約，在人權保障有相當歷史，另一個原因是歐洲理事會有四十三個會員國，其數目遠超過歐洲聯盟之會員國，而且歐洲聯盟之十五個會員國均是歐洲理事會之會員國，如果歐洲聯盟有另一套人權保障系統，或許將使歐洲人權保障系統變成歐洲聯盟國家及非歐洲聯盟國家兩個區域。

¹¹⁰ Liaison Committee of the Non-Governmental Organizations, Motion of INGOs having consultative status with the Council of Europe, 27 June 2000.

¹¹¹ See ICJ/CIJL, *Quarterly Digest*, Number 5-6 (July 2000), p. 3.

二、衝突的發生

歐洲理事會與歐洲聯盟兩者間的衝突可分為兩個面向，第一、兩個歐洲法院適用同一人權公約規範，但是可能有不同的詮釋結果；第二、歐洲理事會與歐洲聯盟位階之爭議。

(一) 意見之衝突

就第一個層面而言，首先論述「歐洲人權公約」，「歐洲人權公約」之監督機制為歐洲人權法院，而歐洲法院認為人權保護原則為一般法律原則必須遵守，因此歐洲法院也適用「歐洲人權公約」。

歐洲法院認為，在尊重人權基本原則方面，其由「歐洲人權公約的指導原則得到啟發」(draw inspiration from the guidelines supplied by the European Convention on Human Rights)。而其意涵所指為何，頗值得探究。首先，既然「歐洲人權公約」僅是作為一般法律原則，歐洲共同體司法機關並不直接受「歐洲人權公約」之拘束，亦無引用「歐洲人權公約」監督機構之判決或決定之義務。

其次，因而在上述 *ERT* 一案中，歐洲法院明言國內法律規則應符合「歐洲人權公約」第十條之規定，但卻未明確指出該條文之內容，亦未論及「歐洲人權公約」監督機構之判決及決定¹¹²，而在 *TV10* 一案中亦相同。在 *Gerard van der Wal* 一案中，歐洲共同體第一審法院僅提及「歐洲人權公約」第六條之條文，但亦未論及任何相關之判決或決定¹¹³，而在 *Orkem*¹¹⁴ 一案中，歐洲法

¹¹² Case C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tileorassi AE v. Dimotiki Etairia Pliroforisis and Sotirios Kouvelas*, *op. cit.*, No. 28, paragraph 44.

¹¹³ Case T-83/96, *Gerard van der Wal v. Commission*, *op. cit.*, No. 23, paragraph 45.

院則論及「無論是第六條條文或歐洲人權法院判決，均未顯示其承認不自我認罪之權利 (the right not to give evidence against oneself)¹¹⁵，但是在 *SCK and FNK* 一案中，歐洲法院認為，歐洲共同體一般法律原則已要求執委會必須於合理時間內就競爭政策為決定，因而其無需決定「歐洲人權公約」第六條第一項是否適用於行政程序¹¹⁶。

在有關「歐洲人權公約」第八條之案件中，歐洲共同體第一審法院在 *X. v. Commission* 一案僅言及本案無違反第八條之情形，但未論述第八條條文內容及其案例。但在 *Hoechst* 一案中，歐洲法院則完整地呈現第八條第一項之條文內容，並認為歐洲人權法院並無與其需要審理之爭點的相關判決¹¹⁷。值得一提的是，在 *P. v. S. and Cornwall County Council*¹¹⁸ 一案，歐洲法院則明確引述歐洲人權法院之特定判決作為其依據。

由上述判決可見，歐洲共同體司法機關審理有關「歐洲人權公約」議題時，有可能僅提及「歐洲人權公約」之條文編號，亦可能只論及條文內容，也可能談及歐洲人權法院之判決內涵。因而所謂「歐洲人權公約」作為歐洲聯盟之一般法律原則，而歐洲共同體司法機關從此公約得到啟發，只是歐洲共同體司法機關認定某爭點是在歐洲聯盟法律之內，而且有關尊重人權原則，因此歐洲共同體司法機關應適用人權保護一般法律原則而引用「歐洲人權公約」，但「歐洲人權公約」各條文之內涵則是由歐洲共同體司法機關自行詮釋，並不必然受歐洲人權監督機關意見或判決

¹¹⁴ Case 374/87, *Orkem v. Commission* [1989] ECR II-3283.

¹¹⁵ *Ibid.*, paragraph 30.

¹¹⁶ *SCK and FNK*, *op. cit.*, No. 21, paragraph 56.

¹¹⁷ *Hoechst*, *op. cit.*, No. 33, paragraph 18.

¹¹⁸ Case C-13/94, *P. v. S. and Cornwall County Council* [1996] ECR I-2143.

之拘束。

兩組不同司法機構分別適用「歐洲人權公約」，並不必然導致判決衝突之結果，例如在 *TV10* 一案中，一家實際上由荷蘭人控制之廣播公司，雖然其在盧森堡依盧森堡法律設立，荷蘭並不將其認定為國外公司，因而限制其對荷蘭廣播，歐洲法院認為此限制並未有違反「歐洲人權公約」第十條之情況。同樣地，歐洲人權委員會 (European Commission on Human Rights) 在 *X. SA v. the Netherlands*¹¹⁹ 一案中，對相同情況亦認定未違反「歐洲人權公約」第十條規定，乃為不受理之決定。

但是兩組司法機關亦會有不同意見之情況，例如在 *Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd. v. Stephen Grogan and Others*¹²⁰ 一案中，歐洲法院認為本案中之有關墮胎機構訊息乃是由學生團體而非專業醫療機構所提供，因此並不是所謂的提供服務，故不在歐洲共同體所保障之範圍內，亦不適用尊重人權之一般法律原則。然而在 *Open Door Counselling and Dublin Well Women v. Ireland*¹²¹ 一案中，歐洲人權法院認為禁止提供至愛爾蘭以外地區為墮胎之訊息，乃是違反「歐洲人權公約」第十條之規定。其次，在 *Orkem* 一案中，歐洲法院認為，歐洲人權法院並無判決認定「歐洲人權公約」第六條保障不自我認罪之權利。但是歐洲人權法院則於 *Funke v. France*¹²² 一案中，明確承認刑事被告有權保持沈默及不自我認罪之權利。再者，有關上述廣播傳遞

¹¹⁹ *Eur. Commission HR, Application no. 2172/93 decision of 11 January 1996, 76 D & R 129.*

¹²⁰ *Case C-159/90, Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd. v. Stephen Grogan and Others [1991] ECR I-4685.*

¹²¹ *Eur. Court HR, Open Door Counselling and Dublin Well Women v. Ireland Judgment of 29 October 1992, Series A no. 246.*

¹²² *Eur. Court HR, Funke v. France Judgment of 25 May 1993, Series A no. 256-A.*

問題，其主要關鍵乃是國內頻道為少數機關壟斷，在此方面歐洲人權法院在其後來之 *Lentia*¹²³ 及 *Radio ABC*¹²⁴ 幾個案件中，已認定壟斷政策乃是違反「歐洲人權公約」第十條之規定。¹²⁵

「歐洲聯盟基本權利憲章」第五十二條第三項規定，「歐洲聯盟基本權利憲章」所保障之權利如與「歐洲人權公約」所保障者相同，其意義與範圍應與「歐洲人權公約」相同，但是不應妨礙歐洲聯盟法律給予更完善之保護。而在「歐洲聯盟基本權利憲章」之說明¹²⁶ 則認為，所稱之意義與範圍應與「歐洲人權公約」相同，不僅是包含公約文字所呈現之意涵，更涵蓋歐洲人權法院及歐洲法院之判決¹²⁷。這樣的努力是希望兩個歐洲法院能對「歐洲人權公約」所保障之權利有相同之內容及詮釋，但是「歐洲聯盟基本權利憲章」之說明同時強調歐洲人權法院及歐洲法院之判決，如上所述歐洲人權法院及歐洲法院兩者對「歐洲人權公約」的同一條文可能有不同之詮釋，「歐洲聯盟基本權利憲章」第五十二條第三項規定之結果是與既有之體系相同，並無法達到對「歐洲人權公約」內容有相同詮釋之效果。另一方面「歐洲聯盟基本權利憲章」第五十二條第三項亦認為歐洲聯盟法律可以給予人權更完善之保護，因此當歐洲法院認為其判決比歐洲人權法院更能保障人權時，歐洲法院便會為與歐洲人權法院不同之判決內涵，這樣的結果對人權保障而言並非不好，但是可預期的是兩個法院

¹²³ *Eur. Court HR, Informationsverein Lentia v. Austria Judgment of 24 November 1993, Series A no. 276.*

¹²⁴ *Eur. Court HR, Radio ABC v. Austria Judgment of 20 October 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-VI.*

¹²⁵ 有關歐洲法院與歐洲人權法院意見衝突之進一步論述，請參閱廖福特，〈歐盟與歐洲人權公約〉，《月旦法學》，第 62 期（民國 89 年 7 月），頁 90-94。

¹²⁶ The Convention, Convent 49, Charte 4473/00, Brussels, 11 October 2000.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 48.

的判決衝突並不會因為「歐洲聯盟基本權利憲章」之訂定而消失。兩個歐洲法院均適用「歐洲人權公約」，且雙方未嘗試彼此瞭解及協調，使相同事項可能有不同之判決結果，其影響則為西歐十五國人民就保護人權之爭議，必須擇一或分別適用兩套司法系統，並在其中選擇何者對其有利，如果兩套司法系統在人權保護方面有所協調，應是對人權保護有較大之助益。

其次，有關社會權之保障亦值得注意，「歐洲聯盟條約」及「歐洲共同體條約」之前言及某些條文，亦提及歐洲理事會之「歐洲社會憲章」及歐洲共同體之「歐洲共同體勞動者基本社會權憲章」，因此社會權之保障，一方面在歐洲理事會之架構下由「歐洲社會憲章」所設立之「獨立專家委員會」(Committee of Independent Experts) 審核之，另一方面則由歐洲法院，就各會員國及各歐洲共同體機關實踐「歐洲共同體條約」之情形，適用「歐洲社會憲章」及「歐洲共同體勞動者基本社會權憲章」，兩機關恐怕會產生不同之意見。現在「歐洲聯盟基本權利憲章」又要全面性地將「歐洲社會憲章」之內涵納入之，以後恐怕會加深衝突性。

值得注意的是，歐洲理事會之部長委員會於一九九八年十二月十四日發表宣言指出，歐洲理事會各國再次確認應加強社會及經濟權之保護¹²⁸。而歐洲理事會之國會大會亦於一九九九年六月二十三日發表一建議案，認為因為經濟及商業和金融之全球化，及社會上經濟及競爭壓力之增加，因此更有必要保護經濟及社會權，故建議由歐洲人權法院審理有關歐洲社會憲章所保障之經濟

¹²⁸ Committee of Ministers, Declaration on 10 December 1998: “the governments of member states of the Council of Europe reaffirm the need to reinforce the protection of fundamental social and economic rights which form an integral part of human rights protection.”

及社會權¹²⁹。如果此方案獲得實踐，則歐洲人權法院與歐洲法院審查有關人權保障案件之衝突可能性將更增加，因而此二司法機構更有必要協調，以避免判決之衝突。

(二) 位階之爭議

就第二個面向而言，有一個歐洲人權法院的判決值得論述。在 *Matthews v. the United Kingdom*¹³⁰ 一案中，申請人在一九九四年向直布羅陀選舉登記辦公室申請登記為歐洲議會選舉之選舉人，但此辦公室回覆認為，一九七六年之「歐洲共同體直接選舉法」限制某些英國之領地參與歐洲議會選舉，而且此法案為歐洲共同體會員國所同意，且具有條約地位，因此直布羅陀居民無選舉歐洲議會議員之選舉權，當事人之申請乃被拒絕。

「歐洲人權公約」第一議定書第三條¹³¹ 保障自由選舉之權利，因此本案之核心為歐洲議會議員之選舉是否為所稱之選舉權範圍內。歐洲人權法院認為，「歐洲人權公約」第一條並未區別措施及領域之不同，因此「歐洲人權公約」並不排除各會員國將權能讓渡予國際組織，但是即使在讓渡權能之後，各「歐洲人權公約」之會員國仍應確實保障「歐洲人權公約」所述之權利。所以不只是英國，甚至所有「馬斯垂克條約」之會員國，均應承擔歐洲共同體條約之結果，並且同時符合「歐洲人權公約」之責任，

¹²⁹Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 1415 (1999).

¹³⁰*European Court HR, Matthews v. the United Kingdom*, Application no. 24833/94, Judgment of 18 February 1999.

¹³¹The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature.

因為歐洲共同體之立法影響力是與國內立法相當的。¹³²

歐洲人權法院認為，歐洲議會代表歐洲共同體系統之民主原則，相當程度地參與歐洲共同體之立法程序。而在本案中，歐洲共同體之立法是直布羅陀法律之一部分，申請人為一位直布羅陀居民，卻完全無法表達選擇歐洲議會議員之聲音，同時申請人直接受影響無法參與投票，因此申請人成為選舉人之投票權之核心已被拒絕，於是歐洲人權法院認為此案違反「歐洲人權公約」第一議定書第三條之規定。¹³³

此判決表面上為有關選舉權之保障，而實質上亦牽涉歐洲理事會及歐洲共同體之位階問題。過去歐洲人權委員會就有關各國實踐歐洲共同體之行為，均是以程序上不受理駁回之，而現在歐洲人權法院則不僅認為其可審查各國實踐歐洲共同體條約之情形，甚至認定一個為歐洲共同體所認同之法律是違反「歐洲人權公約」的，此判決似乎意謂著歐洲人權法院才是最終決定者，歐洲共同體之行為亦受其審查。¹³⁴

由上述可知，即使是有關人權保護之面向，歐洲理事會與歐洲聯盟所面臨的是兩者可能表達不同的意見，而在此情況下雙方可能要爭取的是誰是最後的決定者，雙方的協調與合作相對的更顯得有相當重要性，以下即論述可能之合作與協調方法。

三、合作與協調

歐洲理事會與歐洲聯盟及歐洲共同體之間，其實是衝突、合

¹³² *Matthews v. the United Kingdom, op. cit.* No. 130, paragraphs 29, 32, 33 and 34.

¹³³ *Ibid.*, paragraph 65.

¹³⁴ 有關 *Matthews v. United Kingdom* 之進一步討論，請參閱 Iris Canor, "Primus inter pares. Who Is the Ultimate Guardian of Fundamental Rights in Europe?", *European Law Review*, Vol. 25, No. 1, February 2000, pp. 3-21.

作及協調三者並存，而可能之衝突已如上所述。在合作方面可分為兩部分論述之，就一般合作而言，歐洲共同體與歐洲理事會於一九八七年以換文 (exchange of letters)¹³⁵ 之方式促成雙方之合作，「雙方決定促進兩個機構之密切合作，以達成最大架構歐洲之合作及進步之目的，同時充分尊重彼此間本質及程序之不同。」¹³⁶ 其次，部長理事會與執委會在一九九六年共同做成結論¹³⁷，認為歐洲聯盟將在所有領域與歐洲理事會全面合作，包括外交及安全政策與刑事議題之警察及司法合作。而在歐洲共同體方面，「歐洲共同體條約」第三三條規定歐洲共同體應建立所有與歐洲理事會合作之適當方式，而在第一四九條及第一五一條亦分別規定在教育及文化層面與歐洲理事會合作，因此歐洲共同體更加著重於此二方面之合作。另外，歐洲共同體與歐洲理事會雙方亦同意彼此可派代表參與對方機關之程序¹³⁸，而每半年則有一次所謂之「四方會談」(Quadripartite Meeting)舉行，參與者在歐洲共同體方面為部長理事會與執委會之代表，在歐洲理事會方面為歐洲理事會之秘書長及部長委員會之代表。

就人權保障之合作而言，典型的例子是雙方對反種族主義之努力，歐洲共同體設立一「歐洲監督種族主義中心」(European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia)¹³⁹，而其與歐洲理

¹³⁵ Exchange of Letters between the Council of Europe and the European Community concerning the Consolidation and Intensification of Cooperation, 87/476/EEC, Strasbourg, 16 June 1987.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ Joint Council and Commission conclusions on arrangements for cooperation between the European Union and the Council of Europe, Bulletin EU 9-1996.

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ Council Regulation (EC) No. 1035/97 of 2 June 1997 establishing a European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.

事會簽訂一協議¹⁴⁰，使「歐洲監督種族主義中心」與歐洲理事會之「歐洲反種族主義委員會」(European Commission against Racism and Intolerance, ECRI)合作，其方式則為資訊之交換及彼此諮商，並使「歐洲反種族主義委員會」有一成員可以成為「歐洲監督種族主義中心」管理部門(Management Board)之代表。但是可惜的是，歐洲理事會及歐洲聯盟雙方並未就其他相關人權保障事項有比較具體之協議。

在位階協調方面，從歐洲理事會的角度而言，其希望歐洲共同體及歐洲聯盟加入「歐洲理事會規約」¹⁴¹及諸多人權條約，例如國會大會在一九九八年即作成一建議案，建議歐洲共同體加入歐洲理事會，因為歐洲共同體已加入某些國際組織，例如食物及農業組織(the Food and Agriculture Organisation)¹⁴²，而歐洲聯盟則待其取得國際法人格後，再加入歐洲理事會。其次，國會大會亦建議歐洲共同體加入「歐洲人權公約」、「歐洲社會憲章」及「歐洲文化公約」(European Cultural Convention)。再者，雙方

¹⁴⁰ Agreement between the European Community and the Council of Europe for the purpose of establishing, in accordance with Article 7(3) of Council Regulation (EC) No 1035/97 of 2 June 1997 establishing a European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, close cooperation between the Centre and the Council of Europe.

¹⁴¹ E.T.S. No. 001, 5 May 1949.

¹⁴² 事實上歐洲共同體至少已加入了以下聯合國專門組織：International Labor Organization (ILO), Food and Agriculture Organization (FAO), UN Educational Scientific and Culture Organization, (UNESCO), World Health Organization (WHO), International Civil Aviation Organization (ICAO), Universal Postal Union (UPU), International Telecommunications Union (ITU), World Meteorological Organization (WMO), International Maritime Organization (IMO), World Intellectual Property Organization (WIPO), International Fund for Agricultural Development (IFAD), International Atomic Energy Agency (IAEA), UN Industrial Development Organization (UNIDO), International Monetary Fund (IMF), and World Tourism Organization (WTO).

應就共同外交及安全政策合作。¹⁴³ 國會大會亦認為歐洲理事會之規模一定大於歐洲聯盟。¹⁴⁴

其實國會大會之建議便是與上述兩大衝突點密切相關，歐洲理事會希望歐洲共同體及歐洲聯盟加入「歐洲理事會規約」，其意即是將歐洲聯盟及歐洲共同體納為歐洲理事會之次組織，這部分茲事體大，且歐洲聯盟正努力擴大其會員國數目，因此雙方就此部分的討論不多，短期內恐怕也不是雙方的最主要目標。但是如上所述，歐洲共同體已是許多聯合國專門組織之會員，因此歐洲共同體要加入歐洲理事會並無法律上之障礙，而是意願之問題。如果歐洲共同體加入歐洲理事會之後，歐洲共同體是「歐洲理事會規約」之會員，當然可以加入歐洲理事會所簽訂之所有人權條約，這確實是一根本解決之方法。然而歐洲共同體是否加入歐洲理事會的法律障礙不是來自於歐洲共同體，問題反而在於歐洲理事會本身，因為歐洲理事會各機關一方面不斷呼籲歐洲共同體加入歐洲理事會，但是「歐洲理事會規約」中並無明文規定歐洲共同體可以成為「歐洲理事會規約」之會員¹⁴⁵，而有明文規定¹⁴⁶的只有歐洲理事會之部長委員會得邀請歐洲共同體參與歐洲理事會之部分協議 (Partial Agreement)、擴大部分協議 (Enlarged Partial Agreement) 及擴大協議 (Enlarged Agreement)¹⁴⁷，因而歐洲理事會

¹⁴³ Parliamentary Assembly, Recommendation 1365 (1998), 21 April 1998.

¹⁴⁴ Press Release, Council of Europe, 29 September 2000.

¹⁴⁵ 「歐洲理事會規約」第 2 條只規定，本規約之當事國為歐洲理事會之會員國。

¹⁴⁶ Statutory Resolution (93) 28 on partial and enlarged agreements, adopted by the Committee of Ministers on 14 May 1993 at its 92nd Session, Article VI European Community: The European Community may be invited by the Committee of Ministers to participate in a Partial, Enlarged Partial or Enlarged Agreement. The modalities of its participation shall be determined in the decision inviting it to participate.

¹⁴⁷ Statutory Resolution (93) 28 on partial and enlarged agreements, adopted by the

如果希望歐洲共同體成為其會員，應該在「歐洲理事會規約」中增加明確之法律規定。

就加入歐洲理事會之個別條約而言，值得一提的是歐洲共同體已加入歐洲理事會的八個條約，這八個條約分別是：「歐洲互換醫療物質協議」(European Agreement on the Exchange of Therapeutic Substances of Human Origin)、 「短期進口醫療器材設備免除關稅協議」(Agreement on the Temporary Importation, Free of Duty, of Medical, Surgical and Laboratory Equipment for Use on Free Loan in Hospitals and other Medical Institutions for Purposes of Diagnosis or Treatment)、 「歐洲互換血型模組協議」(European Agreement on the Exchanges of Blood-Grouping Reagents)、 「設立歐洲藥典公約」(Convention on the Elaboration of a European Pharmacopoeia)、 「歐洲互換組織模式協議」(European Agreement on the Exchange of Tissue-Typing Reagents)、 「歐洲保護家禽公約」(European Convention for the Protection of Animals Kept for Farming Purposes)、 「歐洲保育野生動物公約」(Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats) 及 「歐洲保護實驗及科技用途之動物公約」(European Convention for the Protection of Vertebrate Animals Used for Experimental and other Scientific Purposes)，而歐洲共同

Committee of Ministers on 14 May 1993 at its 92nd Session, Article I Participation in activities: Activities or a series of activities which are not pursued as a joint effort by all member States of the Council of Europe or to which one wishes to associate non-member States of the Council of Europe may be carried out: –by some member States of the Council of Europe as a Partial Agreement; – by some member States of the Council of Europe together with one or more non-member States as an Enlarged Partial Agreement; – by all member States of the Council of Europe together with one or more non-member States as an Enlarged Agreement.

體可以加入這些條約之原因，乃是因為後來歐洲理事會所簽訂之條約中，有許多是規定可以將條約開放給歐洲共同體加入¹⁴⁸，因此歐洲共同體已加入某些條約，但歐洲共同體似乎比較著重於醫療合作及動物保護方面。

就加入歐洲理事會之人權公約而言，討論最多的為加入「歐洲人權公約」。歐洲理事會各機關分別於一九八一、一九八五、一九九五、一九九八及二〇〇〇年，建議歐洲共同體加入「歐洲人權公約」¹⁴⁹。另一方面其實歐洲共同體各機關亦贊同此理念，歐體執委會早於一九七九年即建議歐洲共同體加入「歐洲人權公約」¹⁵⁰，其後執委會分別於一九九〇年及一九九三年再次表達同樣意見¹⁵¹，而歐洲議會亦多次表達相同看法。¹⁵²

但是多年來歐洲共同體並未加入「歐洲人權公約」，主要因為歐洲法院在一九九六年作成一諮詢意見，此諮詢意見表達兩項見解。第一，當時的「歐洲共同體條約」並未賦予歐洲共同體各機關制定人權規則或加入國際人權公約之一般權利。其次，歐

¹⁴⁸ See, for example, Article 31 of European Convention for the Protection of Vertebrate Animals Used for Experimental and other Scientific Purposes: This Convention shall be open for signature by the member States of the Council of Europe and by the European Communities. It is subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

¹⁴⁹ See Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 745 (1981), Recommendation 1017 (1985) and Resolution 1068 (1995).

¹⁵⁰ See Bulletin of the European Communities, Supplement 2/79.

¹⁵¹ European Commission, Communication on Community accession to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 19 November 1990. European Commission, Working Document, Accession of the Community to the European Convention on Human Rights and the Community Legal Order, 26 October 1993.

¹⁵² See, for example, European Parliament, Resolution on Community accession to European Convention on Human Rights, 18 January 1994.

洲法院認為，尊重人權乃是歐洲共同體法律之合法要件，但是加入歐洲人權公約將對既有之歐洲共同體保障人權系統作實質改變，即其將使歐洲共同體加入一不同之國際系統，並將所有歐洲人權公約條款導入歐洲共同體法律系統，如此修改歐洲共同體保障人權系統，及相對地對歐洲共同體機制及各會員國的衝擊，是有憲政上之重要性，其已超過當時歐洲共同體條約第二三五條之規定，所以在無明確或隱含之授權情況下，除非修改條約，歐洲共同體不能加入「歐洲人權公約」。¹⁵³

但是歐洲法院在一九九六年作成之諮詢意見，恐怕必須隨著時間及條約之演變而有所修正，因為「阿姆斯特丹條約」生效後，人權保障已是歐洲聯盟及歐洲共同體之重要法律原則之一，並且將其明文列入「歐洲聯盟條約」及「歐洲共同體條約」中，因此應強調的是「歐洲聯盟條約」及「歐洲共同體條約」已修改，與歐洲法院在一九九六年作成諮詢意見之情形已不同。況且現今歐洲聯盟又嘗試制定「歐洲聯盟基本權利憲章」，因此歐洲法院過去所注重之情況似乎已不存在，如果歐洲聯盟一方面標榜其重視人權保護原則，並以此作為其共同外交及安全政策的目標之一，另一方面卻不能制定人權法典或加入國際人權條約，恐怕是有理論及法律上之矛盾。

就實質意涵而言，歐洲法院認為歐洲共同體不能加入「歐洲人權公約」的主要原因之一可能是歐洲法院擔心其成為一歐洲的次級法院，因為歐洲共同體加入「歐洲人權公約」之後，歐洲法院之判決在有關「歐洲人權公約」所保障之權利範疇內，必須再次接受歐洲人權法院之審理，歐洲人權法院成為歐洲有關政治及

¹⁵³ European Court of Justice, Opinion 2/94, Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 28 March 1996, [1996] ECR I-1759, paragraphs 34-35.

公民權保障之最終決定者。由解決判決衝突之角度觀之，歐洲共同體加入「歐洲人權公約」確實有其必要性，但是歐洲法院恐怕必須面對嚴重的心情調整。其次，雖然歐洲聯盟強調制定「歐洲聯盟基本權利憲章」並不影響歐洲共同體加入「歐洲人權公約」，但是歐洲聯盟一方面要經由制定「歐洲聯盟基本權利憲章」建立自己的人權體系，另一方面又認為歐洲共同體可以加入另一人權體系，恐怕有不一致之處。¹⁵⁴再者，歐洲共同體加入「歐洲人權公約」之後，歐洲人權訴訟恐怕會變成冗長且繁瑣，因為其程序可能經歷國內法院三審及憲法法院訴訟，歐洲法院二審¹⁵⁵及歐洲人權法院二審¹⁵⁶，如此冗長之程序是否符合國際人權標準，亦應深思。

歐洲共同體並未加入「歐洲人權公約」，其實歐洲共同體與歐洲理事會均應負責任，就歐洲共同體方面而言，如上所述雖然歐洲共同體各機關多次表達加入「歐洲人權公約」之意願，那麼即使當時歐洲法院認為歐洲共同體不能加入「歐洲人權公約」，如果歐洲共同體真的有的話，其可修改條約使歐洲共同體有權加入「歐洲人權公約」，但是歐洲共同體並未如此做。而歐洲共同體不能加入「歐洲人權公約」的另一個主要原因是，「歐洲人權公約」只開放給歐洲理事會之會員國加入¹⁵⁷，同時歐洲理事會

¹⁵⁴ 參見 Koen Lenaerts and Eddy de Smijter, "A "Bill of Rights" for the European Union," *Common Market Law Review*, vol. 38, pp. 273-300, at p. 292.

¹⁵⁵ 第一審法院及歐洲法院。

¹⁵⁶ 歐洲人權公約第 11 議定書生效後，如果某一已由分庭(Chamber)判決之案件會嚴重影響歐洲人權公約之解釋或適用，或具備一般重要性，當事人得於三個月內為上訴，並由大法庭(Grand Chamber)中五位法官組成小組，決定是否將此案件送交大法庭再為審判，大法庭之判決為最終判決。參閱廖福特，〈歐洲人權公約〉，《新世紀智庫論壇》，第 8 期，民國 88 年 12 月，頁 62-63。

¹⁵⁷ Article 59 Paragraph 1 of the European Convention on Human Rights : This Convention shall be open to the signature of the members of the Council of

規約不像其他較新之歐洲理事會條約已明文規定歐洲共同體可以成為會員，因此反而是歐洲理事會本身應該創造一個可使歐洲共同體加入之環境。如此現象或許是呈現出其實歐洲共同體與歐洲理事會雙方都只是作口頭宣示，但是卻沒有實質行動，這或許也顯現出兩個主要歐洲整合機制彼此間之歧見，代表著政府間合作的歐洲理事會與代表著超國家組織之歐洲共同體兩者是各有堅持的。

就歐洲共同體加入「歐洲社會憲章」、「歐洲文化公約」、「歐洲人權及生醫公約」與「保護個人有關自動處理私人資料公約」而言，除了「歐洲人權及生醫公約」有開放給歐洲共同體加入之外¹⁵⁸，其他各條約亦未作配合修正。其次，有關這些權利之保障，如果未來「歐洲聯盟基本權利憲章」納入條約中，歐洲法院可能審理社會權及個人資料保護方面，但是相對地歐洲理事會諸條約並無司法機關之設立，一件已由司法機關審理之案件，再交由非司法機關處理是否妥適，恐有相當疑問，這或許就是歐洲理事會各機關研議由歐洲人權法院作為「歐洲社會憲章」之監督機構之原因，但是如上所述，如果此方案成為事實，可能使歐洲兩個法院更具衝突性。

衝突可能發生，合作持續擴大，但是彼此位階之協調則尚待努力，或許這就是目前歐洲共同體及歐洲聯盟與歐洲理事會雙方關係之寫照，而要歐洲共同體及歐洲聯盟加入「歐洲理事會規

Europe.

¹⁵⁸ Article 33 Paragraph 1 of the Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine: This Convention shall be open for signature by the member States of the Council of Europe, the non-member States which have participated in its elaboration and by the European Community.

約」，恐怕還需要相當時間才能達成，短期內雙方最需要的是相關機關加強彼此之合作，並等待爾後之加入。

陸、結語

歐洲人權保障系統主要是由歐洲理事會建立，歐洲共同體本來並未著重於人權保障，經由歐洲法院之努力，人權保障逐漸成為歐洲共同體之法律原則，並將其納入「歐洲共同體條約」及「歐洲聯盟條約」之中，而除了歐洲聯盟公民及歐洲共同體諸人權條款之外，「歐洲共同體條約」及「歐洲聯盟條約」亦將歐洲理事會之「歐洲人權公約」及「歐洲社會憲章」納入，「歐洲聯盟基本權利憲章」更是完整地將上述各人權條約明文條列之，並擴及其他有關人權保障之條約內涵，目前尚無法確知「歐洲聯盟基本權利憲章」將來只是一份人權宣言，或是成為一部人權法典，或是甚至成為「歐洲聯盟憲法」之一部分。但是無論其地位如何，歐洲人權保障體系已形成歐洲聯盟及歐洲理事會兩個系統，「歐洲聯盟基本權利憲章」形式上一定對歐洲聯盟有所助益，但實質上不必然有非常大的保障人權助益，如果「歐洲聯盟基本權利憲章」成為一部人權法典，那麼就人權事項而言，歐洲理事會與歐洲聯盟之衝突可能加大，而解決此爭議之方案，從過去以來一直著重於使歐洲共同體及歐洲聯盟加入歐洲理事會及其各人權條約，此方案不失為將歐洲人權保障調整為一致之方案，但是相對地仍有許多問題尚待解決，因此如何確保一個一致的歐洲人權保障系統，卻又能維持司法審查及程序精簡，恐怕是未來歐洲人權系統建構之一大難題，此部分有賴歐洲理事會及歐洲聯盟雙方之智慧。

廖福特先生現為中央研究院歐美研究所助研究員，牛津大學法學博士。研究領域為歐洲區域法律、人權法、國際法及憲法。主要著作有“The Right to Freedom of Expression and the Protection of Health and Morals - The Jurisprudence of the European Convention on Human Rights”、“Public Service, Free Expression and the European Convention on Human Rights”、〈廢除死刑 — 進行中之國際共識〉、〈歐洲人權法院—歷史、組織、職權及程序〉等，於《歐美研究》、《東海大學法學論叢》、《台北大學法學評論》、《律師雜誌》及《思與言》等期刊發表。

參考文獻

- 王玉葉，民國 87 年，〈歐洲法院與歐洲整合〉，沈玄池、洪德欽主編，《歐洲聯盟：理論與政策》。台北市：中央研究院歐美研究所，頁 98-104。
- _____，民國 89 年，〈歐洲聯盟之輔助原則〉，《歐美研究》，第 30 卷第 2 期，頁 1-30。
- 王泰銓，民國 85 年，〈歐洲共同體法之性質〉，《臺灣大學法學論叢》，第 25 卷第 3 期，頁 173-201。
- _____，民國 86 年，《歐洲共同體法總論》。台北市：三民書局。
- _____，民國 89 年，《歐洲事業法(二)歐洲競爭規範》。台北市：五南出版社。
- 王泰銓、潘建彰，民國 86 年，〈論歐洲共同體條約之補充原則〉，《萬國法律》，第 93 期，頁 38-64。
- 何之邁，民國 88 年，《歐洲共同體競爭法論》。台北市：自刊。
- 李孟玠，民國 87 年，〈論歐洲共同體條約之男女同工同酬原則〉，沈玄池、洪德欽主編，《歐洲聯盟：理論與政策》。台北市：中央研究院歐美研究所，頁 301-334。
- 沈玄池、洪德欽主編，民國 87 年，《歐洲聯盟：理論與政策》。台北市：中央研究院歐美研究所。
- 周德旺，民國 83 年，〈歐洲共同體法直接效力研究〉，《美歐月刊》，第 9 卷第 10 期，頁 92-102。
- 張亞中，民國 87 年，《歐洲統合：政府間主義與超國家主義的互動》。台北市：揚智出版。
- 陳麗娟，民國 87 年，《歐洲共同體法導論》。台北市：五南出版社。
- _____，民國 87 年，《歐洲共同體經濟法》。台北市：五南出版社。
- 黃立，民國 80 年，〈歐洲共同體法上之企業結合管制〉，《政大法學評論》，第 44 期，頁 67-118。
- 黃偉峰，民國 90 年，〈歐洲整合模式與兩岸主權爭議之解析〉，

- 《歐美研究》，第 31 卷第 1 期，頁 138-152。
- 廖福特，民國 88 年，〈歐洲人權公約〉，《新世紀智庫論壇》，第 8 期，頁 58-64。
- _____，民國 89 年，〈歐盟與歐洲人權公約〉，《月旦法學》，第 62 期，頁 87-98。
- Bruno de Witte. 1999. "The Past and Future Role of the European Court of Justice in the Protection of Human Rights." pp. 859-98 in *The EU and Human Rights*, edited by Philip Alston. Oxford: Oxford University.
- Clive Archer. 1994. *Organizing Europe: The Institution of Integration*. London: Edward Arnold.
- Commission on the Legal Nature of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. 2000. *Communication from the Commission on the Legal Nature of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, COM (11 October 2000) 644 final. Brussels: European Commission.
- Constantinos N. Kakouris. 1993. "The Judicial Protection of Individual Rights in the European Communities." *Hastings International and Comparative Law Review*, Vol. 16, pp. 539-55.
- David O'Keefe. 1996. "Judicial Protection of the Individual by the European Court of Justice." *Fordham International Law Journal*, Vol. 19, pp. 901-14.
- European Commission. 1990. *Communication on Community accession to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, No. 19. Brussels: European Commission.
- European Commission. 1993. *Working Document, Accession of the Community to the European Convention on Human Rights and the Community Legal Order*. Brussels: European Commission.
- European Commission. 2000. *Communication on the Charter of*

- Fundamental Rights of the European Union*, COM (13 September 2000) 559 final. Brussels: European Commission.
- European Court of Justice. 1996. *Opinion 2/94, Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, ECR I-1759 (28 March 1996).
- European Parliament. 1994. *Resolution on Community's Accession to European Convention on Human Rights*, 18 January 1994.
- European Parliament. 1994. *Resolution on the Constitution of the European Union*, A3-0064/94 (10 February 1994).
- European Parliament. 2000. *Resolution on the Drafting of a European Union Charter of Fundamental Rights*, A5-0064/2000.
- European Parliament. 1999. *Resolution on the Establishment of the Charter of Fundamental Rights*, B5-0110/1999 (16 September 1999).
- European Parliament. 1989. *Resolution Adopting the Declaration of Fundamental Rights and Freedoms*, Doc. A2-3/89 (12 April 1989).
- European Parliament. 1999. *What Form of Constitution for the European Union?* Working paper (December 1999). Brussels: European Parliament.
- European University Institute. 2000. *A Basic Treaty for the European Union: A study of the Reorganisation of the Treaties*, Report submitted on 15 May 2000 to Mr. Romano Prodi, President of the European Commission.
- Expert Group on Fundamental Rights. 1999. *Affirming Fundamental Rights in the European Union: Time to Act*. Brussels: Expert Group on Fundamental Rights.
- Foreign & Commonwealth Office. 2001. *Human Rights Foreign & Commonwealth Office Annual Report 2000*. London: Foreign

- & Commonwealth Office.
- Gráinne de Búrca. 2001. "The Drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights." *European Law Review*, Vol. 26, No. 4, pp. 125-35.
- Iris Canor. 2000. "Primus Inter Pares. Who Is the Ultimate Guardian of Fundamental Rights in Europe?" *European Law Review*, Vol. 25, No. 1 (February), pp. 3-21.
- Lammy Betten and Nicholas Grief. 1998. *EU Law and Human Rights*. London: Longman.
- Lenaerts, Koeä. 1991. "Fundamental Rights to be Included in a Community Catalogue." *European Law Review*, Vol. 16, No. 5 (October), pp. 367-90.
- Lenaerts, Koen and Eddy de Smijter. "A 'Bill of Rights' for the European Union." *Common Market Law Review*, Vol. 38, pp. 273-300.
- Liisberg, Jonas Bering. 2001. "Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law? Article 53 of the Charter: A Fountain of Law or Just an Inkblot?" *Harvard Jean Monnet Working Paper No. 04/01*. Cambridge, MA: Harvard Law School.
- Ministry of Foreign Affairs. 2000. *Fifth Report by the Government of the Federal Republic of Germany on Human Rights Policy in Its Foreign Relations*. Berlin: Ministry of Foreign Affairs.
- Ministry of Foreign Affairs. 2000. *Human Rights and Finland's Foreign Policy*. Helsinki: Ministry of Foreign Affairs.
- Ministry of Foreign Affairs. 2001. *The Intergovernmental Conference to Amend the Treaties: Italy's Position*. Rome: Ministry of Foreign Affairs.
- Paolo Mengozzi. 2000. "The Protection of Individual Rights and the Court of First Instance of the European Communities." *Ford-*

- ham International Law Journal*, Vol. 23, pp. 707-35.
- Paul Craig and Grainne de Burca. 1998. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. 2nd ed. Oxford: Oxford University.
- Piris, Jean-Claude. 2000. "Does the European Union Have a Constitution? Does It Need One?" *Harvard Jean Monnet Working Paper No. 5/00*. Cambridge, MA: Harvard Law School.
- Ralph Beddard. 1980. *Human Rights and Europe*. London: Sweet & Maxwell.
- Sandra Fredman, Christopher McCrudden and Mark Freedland. 2000. "An E.U. Charter of Fundamental Rights." *Public Law*, Summer 2000, pp. 178-84.
- Weiler, J. H. H.. 1996. "The Jurisprudence of Human Rights in the European Union: Integration and Disintegration, Values and Processes." *Harvard Jean Monnet Working Paper No. 2/96*. Cambridge, MA: Harvard Law School.
- _____. 1999. *The Constitution of Europe*. Cambridge: Cambridge University.
- _____. 2000. "Editorial: Does the European Union Truly Need a Charter of Rights?" *European Law Journal*, Vol. 6, No. 2 (June), pp. 95-98.
- Willem J. M. van Genugten, ed. 1999. *Human Rights Reference Handbook*. Amsterdam: Netherlands Ministry of Foreign Affairs.

Declaration of Rights? Bill of Rights? Analysis of the “Charter of Fundamental Rights of the European Union”

Fort Fu-Te Liao

Abstract

This essay's analysis focuses on relevant issues of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. First, it reviews the EU and human rights protection from historical and legal perspectives. Second, this essay examines the background and text of the Charter. Third, it anticipates the future development and impact of the Charter. Finally, this essay considers conflict and co-ordination between the Council of Europe and the European Union in the field of human rights protection.

This essay argues that the Charter has its own historical significance. It also emphasizes the idea that the utmost concern of a human rights document is whether it truly offers protection. If it is merely a human rights declaration, the Charter will not be very meaningful. Therefore, the most significant issue is the future status of the Charter, which will be determined by the European Council.

Key Words: Charter of Fundamental Rights, European Union, European Community, Council of Europe, European Social Charter, European Convention on Human Rights