

# 從『歐盟憲法』至『里斯本條約』 的歐盟人權保障初探—— 以『歐盟基本權利憲章』為重點

陳顯武

臺灣大學國家發展研究所教授

連雋偉

臺灣大學國家發展研究所博士候選人

## 摘 要

2007年12月，歐盟非正式高峰會在葡萄牙首都里斯本簽署了歐盟新條約『里斯本條約』，從而結束了歐盟長達6年的制憲進程與爭論，『里斯本條約』作為『歐盟憲法』草案的精簡版，刻意弱化其作為歐盟憲法根本大法之地位，但仍將『歐盟基本權利憲章』寫入條約中，賦予其規範成員國的法律效力。本文欲從德國法學家阿雷西的「權利基本地位理論」，來分析該權利憲章，並試圖比較歐洲共同體法院與歐洲人權法院日後的合作與競合。

關鍵字：里斯本條約、歐盟權利憲章、基本人權、歐盟、歐洲共同體法院

## 壹、命運多舛的『歐盟基本權利憲章』

西歐乃近代人權思想之發源地，也是立憲主義思想之根源。早期歐盟成員雖透過及其聯合國會員身分，簽署包括 1945 年『聯合國憲章』、1948 年『世界人權宣言』、1950 年『歐洲人權公約』，並由歐洲法院(European Court of Justice)以司法積極主義(judicial activism)(Weiler, 1986)，以判例來實踐人權保障外，歐盟一直缺乏直接的人權法。直到 2000 年歐盟尼斯峰會(Nice European Council)公佈的『歐盟基本權利憲章』(*Charter of Fundamental Rights of the European Union*)<sup>1</sup>，歐盟堪稱有了第一部基本人權法典。歐盟基本權利憲章並成為 2004 年 10 月 29 日由當時歐盟 25 個會員國與 3 個申請國簽署的『歐洲憲法條約』(*The Treaty Establishing a Constitution for Europe*，下稱歐盟憲法)第二編人權清單的藍本<sup>2</sup>。

「歐盟權利憲章」的制定，讓歐盟從此擁有獨立而全面的人權宣言，同時是歐盟由經濟一體化的國際組織邁向價值共同體的重要步驟(Tettinger, 2003: 174)<sup>3</sup>，並足以體現公民權利與政治和經濟、社會與文化權利的不可分性，一度讓歐盟是否應加入『歐洲人權公約』的長久爭辯宣告結束(European Union, 2004)。『里斯本條約』也同樣在第 6 章中，強調歐盟應加入『歐洲人權公約』，但強調此一加入不得影響條約中所規範的歐盟但書(Council of the European Union, 2007: Article 6)，不若『歐盟憲法』草案般全盤任可<sup>4</sup>。

<sup>1</sup> European Council, "Presidency Conclusions-Nice," 400/1/00 (7, 8, 9 December 2000)。

<sup>2</sup> 只對『歐盟權利憲章』的前言進行修改，納入本憲章應充分考慮起草本憲章的公約執行機構(指制憲會議主席團所發布，並由制憲大會所修訂的解釋意見)，及歐盟和成員國法院對憲章的解釋意見。

<sup>3</sup> 人權保障不再只是歐洲法院的判決或是歐洲人權憲章的實踐，而是歐洲憲法所揭櫫，可以凝聚歐洲主體意識與認同，體現共同體追求的核心價值時，其代表的法治國意涵與實行的效力顯然大得多。

<sup>4</sup> 『歐盟憲法』第二編第1-9 條之二明文表示，歐盟應當加入歐洲人權公約，並強調由公

『歐盟憲法』原定在各成員國以全民公決或議會投票方式批准後，於 2006 年 11 月 1 日正式生效。但法國和荷蘭在 2005 年的公民投票中否決該條約，迫使歐盟延長批約期限，『歐盟憲法』就此擱淺。直到 2007 年 6 月 23 日，歐盟 27 國領導人在比利時布魯塞爾的高峰會上，終於就一部原有『歐盟憲法』簡化版條達成共識一致，並取代原有『歐盟憲法』條約，即所謂『改革條約』( *Reform Treaty* )，同樣賦予『歐盟權利憲章』拘束會員國的法律效力。

2007 年 10 月 19 日凌晨，歐盟非正式高峰會首腦會議在葡萄牙首都里斯本通過了歐盟新條約『改革條約』，自此通稱『里斯本條約』( *Treaty of Lisbon* )<sup>5</sup>，從而結束了歐盟長達 6 年的制憲進程與爭論。新條約於同年 12 月 13 日由歐盟各國領導人在里斯本簽署。在歐盟各成員國批准後，條約將於 2009 年 1 月生效<sup>6</sup>。

本文問題意識在於如何從憲法基本人權理論為『里斯本條約』人權條款進行定位？「歐憲權利憲章」遇到的阻力為何？『里斯本條約』生效後，如何與歐洲既有人權保護機制，如『歐洲人權公約』( *European Convention on*

---

約所確保的基本權，應構想歐盟法律的普遍原則，比起『里斯本條約』第 6 章的論述分式，給予其全面性的地位。歐洲法院曾於 1996 年 3 月 28 日就受理歐盟部長理事會提出歐共體加入歐洲人權公約是否與歐洲共同體條約的諮詢中回覆，將歐共體加入歐洲人權公約將把共同體引入一個不同的國際機構體系中，歐共體並未被授與在人權領域制定規則或在此領域締結國際條約的任何權力，加上許多歐共體成員國擔心，如加入公約，可能會由歐洲理事會中非歐盟成員國的法官監督歐盟及其國內事務，故持反對意見。直到 2001 年歐盟各國廣泛展開歐盟未來前途的討論後，尤其是當年 12 月來肯歐盟峰會通過『萊肯宣言』設立的歐盟未來大會，在歐盟中認為應加入公約的意見始佔上風，也讓長久爭議結束。

<sup>5</sup> 又稱『改革條約』( *Reform Treaty* )，草案名稱是『對「歐洲聯盟條約」和「歐洲共同體成立條約」的修正草案』( *Draft Treaty amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community* )。

<sup>6</sup> 為避免重踏『歐盟憲法條約』以公民投票同意方式遭到否決，『里斯本條約』讓歐盟各成員國有更大彈性來決定如何批准新約，大幅降低新約遭公民投票封殺的風險。目前歐盟 27 個成員國中，只有愛爾蘭幾已確定會在今年夏天針對新約付諸通投，其他成員國除荷蘭與丹麥變數較大之外，絕大部份都將透過國會表決來批准新約，預料將可順利實施。

*Human Rights*）進行互動？

本文將先爬梳出歐盟對基本權利保護之沿革，再以德國法學大家 Alexy 的「權利基本地位理論」（*Theorie der rechtlichen Grundposition*）、規則與原則之區分乃至基本權利具有主觀權利與客觀法的雙重性質，來分析歐盟憲法中的人權條款。最後則以歐洲法院及依據『歐洲人權公約』成立的歐洲人權法院（*European Court of Human Rights*）之有關判例，來探討未來兩個歐洲法院（*two European Courts*）的可能互動關係。

## 貳、相關概念釐清

本文有關歐洲組織皆譯自英文或德文，基於歐洲的組織與機構經常使用相似的名稱，易造成概念上的混淆。在歐洲一體化的進程中，一些新組織有不斷出現，為便於本文書寫之統一性及學術嚴謹態度，有必要先就歐洲有關組織譯名加以界定<sup>7</sup>。

歐洲聯盟（EU）與歐洲共同體（EG，下稱歐共體）：EU 是 *Europäische Union* 的縮寫，官方的中文譯名是歐洲聯盟，簡稱歐盟。EG 則是 *Europäische Gemeinschaft* 的縮寫，準確的譯名應該是歐洲共同體，有時簡稱為歐共體。

歐洲共同體與歐洲各大共同體：*Europäische Gemeinschaft* 的前身是 *Europäische Wirtschaftsgemeinschaft*（歐洲經濟共同體），它與歐洲煤鋼共同體（*Europäische Gemeinschaft fuer Kohle und Stahl*）及歐洲原子能共同體（*Europäische Atomgemeinschaft*）共同組織歐洲三大共同體。所以，歐洲三大／各大共同體的英文是 *European Communities*，歐洲共同體的德文是 *Europäische Gemeinschaft*，英文是 *European Community*。

2002 年後，由於煤鋼共同體條約期限屆滿，只剩兩大共同體。歐洲各大共同體與共同的外交與防衛政策合作領域，及刑事案件的員警事務與司

---

<sup>7</sup> 本部分主要參考 Herdegen（2002: 1-13）。

法合作領域等兩大支柱共同支撐起歐盟這座大廈的穹頂。但在『歐盟憲法』制定後，不再沿襲『馬斯垂克條約』（*Treaty of Maastricht*）<sup>8</sup>、『阿姆斯特丹條約』（*Treaty of Amsterdam*）和『尼斯條約』（*Treaty of Nice*）<sup>9</sup>，將支柱變為部分，即取消歐盟的三個支柱的畫分，將歐盟所有的政策領域和職能範圍置於一個統一的宗旨、價值、機制與運作中<sup>10</sup>。在歐盟憲法架構下，由於歐盟憲政主體包括歐洲聯盟、成員國及歐盟公民，這三大主體取代歐盟條約所建構出的三大支柱，成為所謂新三大支柱，並與基本權利入憲成為歐盟憲政之基礎（洪德欽，2007：291）。『里斯本條約』則不若『歐盟憲法』，將『歐盟權利憲章』、『歐盟條約』及有關『歐共體的條約』整合成一體架構，而是僅強調歐盟肯認『歐盟權利憲章』的法律地位，並修改後兩個條約。但『里斯本條約』生效之後，歐盟將具有單一的法律人格，「共同體」將由「聯盟」取代，聯盟將取代並繼承共同體，為考量到英國與其他國家在某些領域，抵制司法警察合作領域，故『里斯本條約』將歐盟要求會員國實施的決策領域，分為三大部分，以此取代舊三大支柱。其一為歐盟有關規範具有強烈排他性的權限，須一體適用的領域，如貨幣政策及商業政策，另一為歐盟與成員國共享的權限，如國內市場、運輸、社會、安全及自由等，此部分決策與實施由歐盟法與國內法共享，第三領域則由歐盟提供成員國支持及協助的權限，如旅遊、文化等。

至於 1949 年 5 月 5 日創立的歐洲理事會（Council of Europe）不是歐盟框架下的機構，其屬於一個區域性政府間的國際組織，其宗旨為是保護

<sup>8</sup> 1993 年 11 月 1 日起生效，為歐盟建立的依據。

<sup>9</sup> 這兩項條約是歐盟建立後兩項最重要的修訂條約。

<sup>10</sup> 依據『歐盟憲法』第 IV-437 條規定，『歐盟憲法』將合併取代歐盟自 1950 年以來相關條約，及超過 50 項的議定書與附件。主要包括 1950 年『歐洲煤鋼共同體條約』、1957 年『歐洲經濟共同體條約與歐洲原子能共同體條約』、1965 年『合併條約』、1986 年『單一歐洲法』、1992 年『歐洲聯盟條約』、1997 年『阿姆斯特丹條約』，及 2001 年『尼斯條約』等，共涵蓋歐盟機構權力行使、立法程序、及司法裁決之主要依據。反觀『里斯本條約』則推翻上述規定，在第一章與第二章中，維持歐盟有關條約及歐共體有關條約的各自平行地位，只對其進行修改。

人權和民主多元化，培養和弘揚歐洲文化特徵，新近更有許多非歐洲國家申請加入<sup>11</sup>。

## 參、歐盟基本權利憲章之沿革

### 一、多層次的歐洲人權保障

在歐洲，對於人權保護是多層次的，有國際層次、區域層次和國內層次三方面進行並互有關連，良性互動。從縱向的角度看，國際層次，尤其是以『世界人權宣言』和『聯合國人權兩公約』（『經濟、社會及文化權利國際公約』和『公民權利和政治權利國際公約』）為基石的國際標準，既是歐洲人權保護指導思想，也是有法律約束力的檔。歐洲區域性的法律文書，如歐洲理事會的『歐洲人權公約』，即歐洲各國為了集體保障『世界人權宣言』的部分權利而制定的人權保護標準和機制；同時，『聯合國人權兩公約』的內容和監督機制對於歐洲簽署國也具有法律效力。與此同時，歐洲尤其是德國、法國，皆具有長期的人權保護傳統。

歐洲目前存在著兩個主要法律體系：一個是由 27 個成員國組成的一體化、具有超國家性質的歐洲各大共同體和歐盟法律體系。這一法律體系由主要以各種條約為主幹的基礎法和由歐盟機制制定的派生法及歐洲法院的判例等所組成；二是由 47 個成員國組成的作為政府間組織的歐洲理事會的法律體系。在人權保護上，多年以來，主要是歐洲理事會的法律體系，尤其是以『歐洲人權公約』（簡稱公約）所創立的歐洲人權法院和歐洲人權委員會發揮主要作用。由 1950 年通過並於 1953 年生效的『公約』所建立的人權保護制度，是目前國際性和區域性人權保護制度中最為直接最有效的。

---

<sup>11</sup> 目前美國與日本皆為歐洲理事會的觀察員。

## 二、從經濟共同體到價值共同體

在 1993 年生效的『歐洲聯盟條約』確立歐盟公民權 (citizenship of Union) (Case 26/62, [1963] ECR 1)<sup>12</sup> 將增強保護各成員國國民權利和利益作為聯盟宗旨之一之前，歐盟長久以來沒有具有系統性的法律約束力之人權保護規則。究其原因，乃在於歐洲三大共同體的締造者認為，歐洲法是旨在建立與促進共同市場的法律 (Streit & Mussler, 1985: 5-30)<sup>13</sup>，人權應由各成員國的憲法和其他部門法予以保護，是故建立歐共體的基礎條約幾乎沒有關於基本權利的規定 (Rasmussen, 1986: 390-93)<sup>14</sup>。若干可勉強稱為基本權的，主要是建立歐洲經濟共同體有關的經濟權利。如『羅馬條約』 (Treaty of Rome)<sup>15</sup> 只是在以下方面規定有關權利與自由：禁止因國籍差異的歧視原則，人員流動自由，以及不同性別應同工同酬，歐洲法院在早期皆以歐共體條約無人權保護為由，駁回或拒絕成員國公民對歐共體機構侵犯人權的申訴。

但這種態度在 1969 年 *Stauder Case* 一案中發生改變 (Case 29/69, [1969] ECR 419)，歐洲法院在該判決中首次提到基本權利。判決確認，基本權利是由歐洲法院所保護的歐共體法一般法律原則的組成部分。歐洲法院法官更在 1970 年 12 月 17 日 *Internationale Handelsgesellschaft* (Case 11/70, [1970] ECR 1125) 一案的重要判決中指出，基本權利為本法院保障遵守的共同體法一般法律原則之不可分割一部分；在成員國共同憲法傳統啟發下的權利保護，應當在共同體的結構和目標下予以保障確認，並抽象出有關人權的共同體超級法制，以及在各國憲法的共同傳統和有關人權的

<sup>12</sup> 歐洲法院於 1962 年 *Van Gend en Loos* 一案中，走出與傳統國際法規範主體國家及國際組織不同的道路，確立個人得依據歐盟有關法規，在其本國法院就保障歐盟法所規定的權利，提起訴訟，甚至還能向歐洲法院直接提起訴訟，可視為歐盟公民權的濫觴。

<sup>13</sup> 不少學者認為歐盟的發展奠基於功能性整合，有關條約應視為只是「經濟憲法」。

<sup>14</sup> 究其原因，不外乎歐洲共同體條約的起草人認為經濟共同體不太可能會有嚴重違反人權的行為，或認為由各成員國既有的憲政保護機制已足夠。

<sup>15</sup> 建立歐洲經濟共同體的條約，1958 年元旦起生效。

國際法律文書和地區文書中尋找基本權利之內容的必要性。歐洲法院並在9個歐共體成員國均批准『歐洲人權公約』後，在1975年10月28日*Rutil*一案的判決中初次直接引用『歐洲人權公約』（Case 36/75, [1975] ECR 1219）<sup>16</sup>。1979年*Hauer*案（Case 44/79, [1979] ECR 3727），歐洲法院判決時承認共同體的法源，接受公約及各成員國憲法對人權之保障。

### 三、『里斯本條約』人權保障的濫觴與修改

在歐洲法院跨出司法造法保障人權的關鍵步驟後，歐盟主要機構自1970年代後期開始採用宣言的形式確認基本人權是必須遵守的法律，如1977年的『聯合宣言』，1989年12月歐盟成員國（英國除外）通過『歐洲共同體工人基本社會權利憲章』（*Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers*）<sup>17</sup>，繼之『阿姆斯特丹條約』和『尼斯條約』皆進一步肯認與延伸『歐洲聯盟條約』基本人權保障的目標。

1999年6月在德國科隆召開的歐盟理事會，為強調歐盟範圍內基本權利之重要，並使歐盟公民對其所享有的基本權利有充分瞭解，作成應制定『歐盟基本權利憲章』的決議，隨之在2000年法國尼斯峰會上正式宣佈該憲章，最後在前言的小幅度修改下，成為『歐洲憲法條約』第二部分，即歐憲人權清單的範本。

『歐盟憲法』在2005年遭到法國與荷蘭公投否決後，德國雖力求挽救擱淺『歐盟憲法』，但法國於2007年5月16日新上任總統薩柯齊（Nicolas Sarkozy）上任後強調法國不可能就原有『歐盟憲法』再進行一次公民投票，並力推『歐盟憲法』精簡版，歐盟各國雖於2007年6月的布魯塞爾高峰會通過『歐盟憲法』修正案<sup>18</sup>，並準備於10月19日在里斯本高峰會進行表決，

<sup>16</sup> 引用了Arts. 8-11 ECHR and Art. 2 of Protocol No.4 作為指導方針，來解釋歐洲經濟共同體行為的效力。

<sup>17</sup> 此文件雖採用憲章之名，並無法律拘束力，只是歐洲共同體會員國政府領袖的政治宣言，是一種軟性法律（soft law）。

<sup>18</sup> 修正案比原條約少200多頁，但其實質內容變化不大，只是不再沿用『歐盟憲法條約』



『歐盟憲法』修正案，即『里斯本條約』只強調承認歐盟權利憲章之效力，不將其各條款寫入條約文本中，以此方式來賦予其正式法律效力。

與『歐盟憲法』最大不同，在於『里斯本條約』僅對現行歐共體的條約部分條款進行修訂，並非完全取代現行條約；而且，『里斯本條約』不使用「憲法」一詞，『歐盟憲法』草案中具有憲法意義的規定或措詞均被刪除或修訂。為弱化『歐盟基本權利憲章』具備憲法上人權清單的普全性，『里斯本條約』選擇不將整個『歐盟基本權利憲章』寫入，成為條約的一部分，而是只在第 6 章規定：「歐盟肯認『歐盟基本權利憲章』所設立的權利、自由及原則，其在適用時擁有與歐盟有關條約同等的法律效力」。但同時給予效力適度限縮，強調：「憲章中的規定，不得以任何方式擴充歐盟有關條款所定義的權限」。雖然其憲法的人權清單性質有所限縮，但作為規範歐盟、成員國乃至歐盟公民，仍有其一體適用的拘束力與普遍性。

## 肆、『里斯本條約』中保障人權規定之法理分析

### 一、『歐盟基本權利憲章』之定位

欲分析『歐盟憲法』人權憲章之定位，就必須先著手處理『里斯本條約』之定位問題。德國前外長費雪（Joschka Fisher）於 2000 年 5 月 12 日於柏林洪堡大學發表題為「從邦聯到聯邦—歐洲整合目標之思考」著名演說（Hacke, 2002: 8），擘畫了歐洲整合終極目標是基於聯邦主義建立一個歐洲聯邦（Europäische Föderation），故成員國必須擁有一部歐洲憲法，有歐洲政府、選出的總統；而歐洲議會應該具備完整的國會功能，兩院制的國

---

的名稱，並刪除了「憲法」字眼（如原條約的第 I-1 條、I-6）以及其他一些具有明顯「超國家」意味的條款（如第 I-8 條有關歐盟旗、盟歌等規定）。修正案規定歐洲理事會將設常任主席，歐盟將實行「雙重多數投票制」，歐盟通過任何決議都必須有 55% 的歐盟國家並代表歐盟總人口 65% 以上的成員國投票支持。

會型態也應該建立，構成相當具體的歐盟政治制度藍圖，獲得外界不少迴響與重視（Joerges & Weiler, 2000）。

『里斯本條約』規定：「歐盟具有法律人格」，使歐盟成為法律上享有權利與義務，並具備法律能力，及具備歐洲政府<sup>19</sup>、歐洲議會及歐洲共同體法院三權分立之雛形，並擁有成員國移轉之部分主權，強化歐盟存在的合法性與政治性<sup>20</sup>。雖然『里斯本條約』仍然以條約形式，而非正式以『歐盟憲法』名稱出現，主要考量到歐盟東擴後，不同成員國的政經情況，及向歐洲聯邦統合的階段性目標（Forsyth, 1981）。但『里斯本條約』具備如同國家憲法的準憲法性質與地位殆無疑義。

在『里斯本條約』架構下，其人權憲章擁有與國家憲法對於行政、立法及司法有直接拘束力因此得到確認，尤其是規定歐盟奠基於尊重人權、自由、民主、平等、法治與尊重少數民眾權利之人權等理念。這些理念乃共同並普及於具有多元主義、無歧視、寬容、正義、團結與性別平等之成員國社會。此外，當歐盟法規與成員國法規相競合時，歐盟法規具「優先適用原則」，確立其在法位階理論作為歐盟最高根本大法之地位<sup>21</sup>；各成員國公民因成員國侵犯其歐盟所保障的人權，能尋求救濟的「直接適用原則」，兩原則共同揭櫫歐憲人權憲章的國家憲法中人權清單的屬性。

<sup>19</sup> 在此主要指由任期兩年半的歐盟高高峰會主席、歐盟外長、歐盟理事會與執委會所組成的歐盟行政機構。

<sup>20</sup> 德國歐盟研究學者Werner Weidenfeld就認為，歐洲憲法對於歐洲整合的結構性缺陷，可以提供相當適切的解決答案：一是降低基本規範性發展方向的複雜度，以呈現根本的共識。二是開啓並建立民主程序的機會，來形成歐洲政策制定的直接合法性基礎。三是改革歐盟的決策過程，維繫決策過程的效率與透明度。最後是促進歐洲主體性的形成，並在過程中反應歐洲公民的意見，使之參與及標明歐盟的發展方向。參見Weidenfeld(1991: 83)。

<sup>21</sup> 這也是透過歐洲共同體法院判例創設出的原則。最早於1964年*Costa v. ENEL*一案，歐共體法院就裁決，成員國基於『羅馬條約』規定，歐洲共同體法律體系構成對會員國主權之永久限制，各成員國單邊行為或法規與共同體法規相抵觸者，不得適用。參見(Case 6/64, *Flaminio Costa* [1964] ECR 585, pp. 592-94)。

## 二、Alexy 的基本權利體系

Alexy 的權利基本地位理論 (Alexy, 1994: 246) 主要是用以補充耶林律克 (G. Jellinek) 的身分理論 (Statustheorie)，氏將權利皆以對客體權利 (Recht auf etwas) 稱之，並再分為兩大類：一是對消極行為的權利，包括：對不干預其行為的權利、對不損及本質與處境的權利，及對不排除法律上地位的權利。二是對積極行為的權利，包括：對作成積極的事實行為的權利，及對作成積極的規範性行為的權利。

在當代德國『基本法』的理論與實踐中，基本權利被認為具有「主觀權利」和「客觀規範」的雙重性質。在「個人能向國家主張」的意義上，基本權利是一種「主觀權利」。同時，基本權利又被認為是德國『基本法』所確立的「客觀價值秩序」(Winkler, 1969: 47)，公權力必須遵守這一價值秩序，盡一切可能去創造和維持有利於基本權利實現的條件，在這種意義上，基本權利又是直接約束公權力的「客觀規範」。在基本權利的雙重性質理論之下，德國的憲法理論與實踐構築了一個精緻嚴密而井然有序的基本權利保障體系，使得國家權力乃至整個社會生活都在以人格尊嚴為核心的基本權利基礎上得以整合。雙重性質理論構成了德國對基本權利的憲法解釋的基本框架。

## 三、『歐盟基本權利憲章』基本權利之分類

『歐盟基本權利憲章』之分類：平等權，主要見於第三章。作為一個在多元中聯合的歐洲，其多族群、多元文化性使其特別強化平等權，在基本權利憲章中闢立專篇保障，包括第 20 條法律前平等、21 條無歧視原則、及 22 條尊重文化多元性原則、23 至 24 條的性別平等、兒童與老年人權利及殘障人士的平等待遇。

自由權：即 Alexy 對消極行為的權利，主要見於人權部分第二章，指國家不得干預基本主體的自由，包括第 6 條的人身自由、第 8 條個人資訊

保護及隱私權、第 10 條思想、良知和宗教自由、11 條表現自由、12 條集會與結社自由、13 條藝術與科學自由、15 條選擇職業的自由與參加工作的權利。

政治參與權：見於權利憲章中的第五章公民權利，包括第 33 條歐盟成員國公民在歐洲議會選舉中的選舉權及被選舉權、40 條國內選舉權及被選舉權，41 條獲得良好行政治理的權利、44 條的請願權等。

社會權：規範於第四章的團結互助，自 27 到 37 條，包括勞動者在企業中的知情權與被徵詢權，談判與集團行動權、利用就業安置服務權、不正當解雇時的保護、適當且公平的勞動條件、禁止童工與保護未成年工人、社會保障與社會救濟、健康保護、消費者權益保護等。

程序基本權：主要指第六章司法。從第 47 到 50 條，包括司法救濟權與訴訟權、無罪推定原則、罪刑法定主義與刑罰比例原則、一罪不兩罰等。

#### 四、注重現實性的人權清單

縱觀『歐盟權利憲章』，完整具備在 Alexy 對消極行為的權利及對積極行為的權利兩，尤其是第四編的團結互助，規範歐盟與各成員國在保障勞工上，課以積極作為之義務；在結婚權與組建家庭權及藝術與科學自由等也確立憲章的制度性保障功能。以 Alexy 對規則與原則之區分言之，歐憲權利憲章主要立基於強調事實上的可能性，而非如『中華民國憲法』第 13 章及憲法增修條文第 10 條基本國策的宣示性意涵。原則作為最佳化命令（Prinzipien sind also Optimierungsgebote），乃命令某事在相對於法律上與事實上的可能範圍內盡最大可能的被實現（陳顯武，2005：14），從歐憲權利憲章觀之，第一編尊嚴就有禁止買賣器官及複製人的禁止命令，第三編的平等則屬於盡力實現的命令，皆可在不同程度上被落實的基本人權，超越抽象的意識型態與哲學觀念，而是規範的現實性與可行性，是歐憲權利憲章一大特色。

## 五、以自然法為主要思考

『歐盟權利憲章』在前言部分，就可窺出深受自然法思想的端倪，擺脫傳統立法絕對主義和法律實證主義的束縛，強調「從發展出人類不可侵犯、不可剝奪的權利、自由、民主及平等和法治等普遍價值的歐洲文化、宗教和人文主義傳統 獲取激勵」，在歐盟基本權利憲章的序言，也指出「歐盟建立在人類的尊嚴、自由、平等和團結的不可分割的、普遍的價值基礎上」。

『歐盟權利憲章』多次揭示其建立在人的尊嚴、自由等價值的基礎上，與歐洲在二戰期間，基於對納粹統治的深刻反思有關，尤其是戰後德國法哲學從自然法的理念中尋求憲政改革之路，並經歷了一場自然法的復興。歐盟制憲籌委會於 2002 年 2 月 28 日開始運作時，就普遍接受權利是一種普世的、更高的客觀準則的觀念。因此，權利憲章的第一章就是尊嚴，第 1 條開宗明義指出人的尊嚴不可侵犯性、第 2 條的生命權明確揭示廢除死刑、第 3 及第 4 條的維持人體完整、禁止優生學、酷刑及非人道待遇。

## 六、成員國差異造成社會權敏感性

保障經濟和社會權利顯示歐盟肯認公民和政治權利，與經濟和社會權利之間存在相互依賴性。但是，但此種受益權性質的社會權，與傳統自由權相比充滿不確定性。該類權利大部分來源於『歐洲社會憲章』與『歐洲共同體勞動者基本社會權利憲章』。這兩個憲章的法律效力非常有限，無法與公約及歐共體條約相比擬。此外，當科隆歐盟理事會會議在作出憲章起草的授權委託時，只要求對社會權利加以考慮即可，況且這些權利也尚未得到所有歐盟成員國的贊成。歐盟成員國間因經濟差異，也是讓社會保障權利格外敏感的主因之一。

## 七、國際條約對人權憲章之影響

明確規範醫療與生物上應遵守的準則，諸如禁止有關優生學的實踐、禁止買賣器官及複製人。這主要參照『人權和生物醫學公約』的原則，但由於大多數歐盟成員國尚未批准該條約，日後將引起法律適用上的困難。

## 八、民主正當性的質疑

從『歐盟憲法』乃至『里斯本條約』，皆是歐洲菁英協商之產物，制憲代表非由歐盟公民直選產生。雖然在草案制定過程中，歐盟公民得以透過網路表達看法(Dehousse, 1997: 246-47)，但是否最終有效整合至草案內，或對『歐盟憲法』及『里斯本條約』產生重大影響，甚至是否屬於公共理性思辯達成審議式過程，都讓人質疑(江明修, 1994: 366-67)。此外，歐盟憲法的生效雖需成員國的國會或公民投票完成批准程式，但即便是採公投，只能單純作出贊成或反對的決議，無法進行充分、有意義的公共論述，此事後民主參與模式，也讓歐洲憲法是否具有民定憲法性質，及有關其正當性辯論(Kurpas & Incert, 2005: 4; Weiler, 1999: 277)，將持續下去。『里斯本條約』條約即使通過實施後，也難逃該質疑聲浪。

## 九、排除條款的缺憾

『歐盟憲法』草案原本規定，歐盟在刑法方面可以採用多數決方式制訂某些政策，來打擊國際性的貪汙、販毒等嚴重罪行。有鑑於英國以其普通法法系的不成文法律體系，與歐陸國家的大陸法系成文法典化不同，在司法程序上，歐盟也將制訂一些基礎的規章制度。英國對此非常擔心，該國不希望看到一個歐盟統一的刑法系統。因為其採用以個案正義為主的普通法體系。此外，歐憲權利憲章中的社會權部分，英國擔心一旦照章通過，歐洲法院將擁有社會與勞工權等方面的審查權與裁量權，英國既有勞工法將遭受巨大威脅。英國首相布朗在『里斯本條約』表決前就強調，如果上

述的紅線（red lines）被突破將毫不猶豫否決該條約（《新華社》，2007）。

所以『里斯本條約』特別在所附議定書中，規定英國與波蘭兩國的排除條款，其規定當上述兩國的法庭或法官，發現該國的法律或有關規章，與『歐盟人權憲章』產生競合時，歐洲共同體法院不得擴充其權限，宣布兩國法律應修正，並規定除非兩國已有同等人權保障，否則歐共體法院不得引用『歐盟人權憲章』為其創設人權。

## 伍、權利憲章與『歐洲人權公約』之未來互動

### 一、權利憲章移植『公約』

『歐盟人權憲章』的來源相當多元化，主要有國際條約、歐洲法院的判例及歐洲人權公約，如應當尊重與保護人的尊嚴是對『世界人權宣言』的重申，歐洲法院於1984年 *Racke* 案中，確立法律之前人人平等為人權保障之一般原則，憲章特別於第三編予以專章強化。但都比不上公約對基本權利憲章的影響，幾乎原封不動移植公約大量條文，如生命權、自由權、禁止酷刑與人道待遇，但為求憲章達成通俗易懂的制定目的，對於公約中語詞定義和對權利之限制刻意忽略。

1992年的『馬斯垂克條約』雖肯認本文之前所提歐洲法院的判例，在F條第2款中明確規定，歐盟建立在自由、民主、尊重人權和基本自由以及法治等成員國的憲法原則上，歐盟尊重公約所規定的基本權利這就賦予歐洲法院解釋公約的權力。

### 二、兩院衝突歷史

在『歐盟人權憲章』於2000年公佈前，由於歐盟尚未加入公約，動輒產生歐洲人權法院與歐洲法院的判例競合的現象，如歐洲法院在 *Hoechst*

一案<sup>22</sup>的判決中，拒絕將公約第8條關於私生活和家庭受尊重的解釋，將保障私人住宅不可侵犯的範圍擴張到職業場所，與歐洲人權法院的立場相左（Douglas-Scott, 2002: 476）；另一個衝突例子是歐洲人權法院曾在許多案件中，判決有關國家由於其國內法院未給予當事人對檢察官的結論進行辯論的權利，違反公約規定的公正訴訟原則，如人權法院於1996年Vermeulen判決等（Case 4687 Hoechest [1989] ECR 2859），但歐洲法院在2000年25月Emesa Sugar一案<sup>23</sup>中的看法與人權法院相左。

### 三、兩院未來的可能互動分析

歐盟加入『公約』的實現仍然雖有待於『里斯本條約』的生效。但已經能使歐洲人權法院與歐洲法院的判決出現分歧的面得以避免。歐盟加入『公約』與歐盟人權憲章，是兩個互為補充的行為。因為『公約』是歐洲人權保護的最低標準，而歐盟人權憲章則規定了更廣泛的權利。但放眼未來仍留下不少疑問待解。

首先，歐盟加入『公約』後，歐共體和歐盟機構所有決定、法律和行為都可能受到歐洲人權法院的審查，日後在兩院的關係上，由於『公約』高度強調輔助性原則，即任何申訴提交歐洲人權法院之前，應當窮盡所有國內救濟途徑，在加入『公約』後，此一救濟途徑應包括歐盟體系下的歐共體法院的救濟途徑，歐共體法院必須遵守歐洲人權法院有關人權保護的裁決。

其次，在加入『公約』後，歐洲法院仍然是涉及歐盟法問題以及歐盟法律行為的有效性問題的最高裁判者；歐洲人權法院在任何情況下都不是最高法院，而更多地是對歐盟遵守來自其加入『公約』的國際法義務進行外部監督的專門法院。在有關歐洲人權方面，歐洲人權法院應當作為最後的手段，但這種最後手段應當是輔助性的。所以歐洲人權法院對於歐洲法

<sup>22</sup> Case 4687 Hoechest [1989] ECR 2859。

<sup>23</sup> 歐洲共同體法院，2000年2月4日裁定（aff.C-17/98, Rec., p.I-665）。



院判決的有關『公約』個案的監督，應監督這種保護是否達到『公約』要求的最低限度。

## 陸、結語

哈伯瑪斯（J. Habermas）曾言，人權保障之建構與實踐，相當程度反映了歐洲自文藝復興以來，西方傳統之深具批判性的人本精神與理性主義，這正是目前歐盟得以不斷深度化與廣度化之動力與源頭（Habermas, 2001: 113-18）。本文完成之際，正值歐盟 27 國在葡萄牙里斯本通過『里斯本條約』的關鍵歷史時刻，不少觀察家一直將『歐盟憲法』於 2005 年遭法荷兩國否決，至『里斯本條約』通過視為歐盟整合一大挫敗。本文認為，這毋寧是一種以退為進的策略，更顯示歐盟在東擴後，先擴大再深化成為歐盟整合的現階段首要目標，而非急於以硬性條款要求成員國一體適用。

『里斯本條約』雖然有助於為適應歐盟擴大的需要及加強歐盟國際地位而進行的改革得以繼續，但是其替代憲法條約的事實本身也反映了歐洲一體化進程中存在的一些深層次矛盾，如歐盟發展中的政府間主義與超國家主義、經濟一體化與政治一體化、社會模式的選擇等。這些根本性分歧對未來歐洲一體化的影響，將會比『里斯本條約』批准危機、成員國各自的政治與經濟形勢等更深刻、更長遠，甚至會影響歐盟作為整體的凝聚力<sup>24</sup>，影響歐盟的發展方向。分析目前的情況，可以看到的一個可能的選擇是歐洲一體化向彈性一體化方向發展。在歐盟大框架下，彈性一體化是能夠容納共性與差異性的一種一體化模式。當然，在彈性一體化模式下，歐盟作為一個整體的力量將會受到削弱，但在歐盟空間與政策領域不斷擴大的情況下，這種選擇比較現實。早於歐洲共同體成立以來，就有所謂現實主義與理想主義兩股勢力拉扯（Devuyst, 2005），希冀歐盟有識之士能力保歐

---

<sup>24</sup> 有關於歐洲是否應一體化，擁有共同外交政策，及歐洲公民時代是否來臨，可參見有關歐盟整合議題的辯論合輯（Levy, *et al.*, 2005）。

憲權利憲章在修正案中附件的完整存在，成爲未來形塑出歐盟朝尊重人權普世價值的價值與命運共同體前進的一股巨大推力，促進歐盟人權理念之延伸普及化與歐洲化（Grimm, 2005: 193-208）。

## 參考書目

- 江明修。1994。《第三部門經營策略與社會參與》，台北：智勝。
- 洪德欽。2007。〈歐盟憲法之法理分析〉《歐美研究》37卷2期，頁255-321。
- 陳顯武。2005。〈論法學上規則與原則之區分〉《台大法學論叢》34卷1期，頁1-45。
- 新華社。2007。〈歐盟峰會為歐憲「瘦身」不輕鬆〉。10月18日 ([http://big5.china.com.cn/international/txt/2007-10/18/content\\_9081091.htm](http://big5.china.com.cn/international/txt/2007-10/18/content_9081091.htm)) (2008/3/7)。
- Alexy, Robert. 1994. *Theorie der Grundrechte*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Council of the European Union. 2007. “Draft Reform Treaty: Projet de Traité Modificatif.” (<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.en07.pdf>) (2007/7/24)
- Dehousse, R. 1997. “Regulation by Networks: The Role of European Agencies.” *European Journal Public Policy*, Vol. 4, No. 2, pp. 246-61.
- Devuyt, Yuri. 2005. *The European Union Transformed: Community Method and Institutional Evolution from the Schuman Plan to the Constitution for Europe*. Bruxelles, New York: P.I.E.-Peter Lang.
- Douglas-Scott, S. 2002. *Constitutional Law of the European Union*. Harlow: Longman.
- European Union. 2004. *A Constitution for Europe*. Rome, Italy: European Union.
- Forsyth, M. 1981. *Union of States: The Theory and Practice of Confederation*. New York: Leicester University Press.
- Grimm, D. 2005. “Integration by Constitution.” *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 3, Nos. 2-3, pp. 193-208.
- Habermas, J. 2001. *The Postnational Constellation: Political Essays*. Cambridge: Polity.
- Hacke, Christian. 2002. “Die Aussenpolitik der Regierung Schroeder/ Fischer: Zwischenbilanz und Perspektiven.” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No. 48, pp. 1-36.
- Herdegen, Matthias. 2002. *Europarecht*. München: Verlag C.H. Beck OHG.
- Joerges, C., and J. H. H. Weiler, eds. 2000. *What Kind of Constitution for What Kind of Polity?-Response to Joschka Fischer*. (<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/symp.html>) (2008/3/7)

- Kurpas, S., and M. Incert. 2005. "What Prospects for the European Constitutional Treaty?" EPIN Working Papers, No. 12, pp. 10-18.
- Levy, Daniel, M. Pensky, and J. Torpey. 2005. *Old Europe, New Europe, Core Europe*. London and New York: Verso.
- Rasmussen, Hjalte. 1986. *On Law and Policy in the European Court of Justice: A Comparative Study in Judicial Policymaking*. Lancaster: Martinus Nijhoff Publishers.
- Streit, M. E., and W. Mussler. 1985. "The Economic Constitution of the European Community from 'Rome' to 'Maastrich'." *European Law Journal*, Vol. 1, No. 1, pp. 5-30.
- Tettinger, Peter J. 2003. "Die Europaeische Union auf dem Weg zum verfassten Staatenverbund: Perspektiven der europaeischen Verfassung." *Integration*, No. 2, pp.168- 80.
- Weiler, J. H. H. 1986. "Eurocracy and Distrust: Some Question Concerning the Role of the European Court of Justice in the Protection of Fundamental Rights within the Legal Order of the European Communities." *Washington Law Review*, Vol. 61, No. 3, pp. 1103-44.
- Weiler, J. H. H. 1999. *The Constitution of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weidenfeld, Werner. 1991. *Die Doppelte Integration: Europa und das Grössere*. Deutschland Gütersloh: Verl. Bertelsmann-Stiftung.
- Winkler, G. 1969. *Wertbetrachtung im Recht und ihre Grenzen*. Wien: Springer.

# Human Right Protection in the Treaty of Lisbon

Sian-Wu Chen

*Professor, Graduate Institute of National Development*

*National Taiwan University, Taipei, Taiwan*

Jun-Wei Lian

*Ph.D. Candidate, Graduate Institute of National Development*

*National Taiwan University, Taipei, Taiwan*

## Abstract

*The Lisbon Treaty* was signed in the Portuguese capital by leaders of the EU's 27 member states in December 2007, and brought to an end to a six-year long European leaders' dispute with EU constitution. *The Lisbon Treaty* replaces *The Treaty Establishing a Constitution for Europe* (TCE), preserves the main substance of the constitution, and recognizes Charter of Fundamental Rights of the European Union of the same legal value as the Treaties. This essay attempts to analysis human rights protection in *The Treaty of Lisbon* based on Robert Alexy's theory in *A Theory of Constitutional Rights*.

**Keywords:** The Treaty of Lisbon, Charter of Fundamental Rights of the European Union, Alexy, Treaties of the European Union