

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 馬斯垂克條約基本原則之研究

doi:10.30390/ISC.199508_34(8).0006

問題與研究, 34(8), 1995

Wenti Yu Yanjiu, 34(8), 1995

作者/Author：周德旺

頁數/Page：57-70

出版日期/Publication Date：1995/08

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199508_34\(8\).0006](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199508_34(8).0006)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



馬斯垂克條約基本原則之研究

周 德 旺

(中原大學財經法律系兼任講師，
中華民國證券暨期貨市場發展基金會副研究員)

壹、馬斯垂克條約之基本介紹

一、馬斯垂克條約簽署之目的及其重要內容

馬斯垂克條約 (The Maastricht Treaty) 的正式稱呼為歐洲聯盟條約 (Treaty on European Union)，由於在荷蘭的歷史名城馬斯垂克所簽署，因此多以馬斯垂克條約稱之。馬斯垂克條約的目的，是希望在歐洲經濟共同體的基礎上，建立起「歐洲聯盟」(European Union)，馬斯垂克條約簽署的主要目的內容係為了建立全面的經濟暨貨幣聯盟 (The Economic and Monetary Union, EMU)，以及經由推展會員國間之司法及內政之密切合作，以及透過對於歐洲共同體組織的改革，並實施共同外交與安全政策，以發展政治聯盟。^①為了達到前述的目的，馬斯垂克條約除了首先闡明建立歐洲聯盟所應為的相關變革，以及其所欲達成的目標外，也針對建構歐洲共同體的三大共同體條約 (Treaties establishing the European Community) 為增修，這三大共同體為「歐洲煤鋼共同體」(European Coal and Steel Community)，「歐洲原子能共同體」(the European Atomic Energy Community)，以及「歐洲經濟共同體」(the European Economic Community)。

在對前述建立歐洲共同體之條約的修正中，最重要的是就建立歐洲經濟共同體的羅馬條約 (The Treaty of Rome)^②所為的增修。其中包含聯盟公民權、經濟暨貨幣聯盟、對外關係、以及歐體機構間權力之重分配等等。由於歐洲經濟共同體條約，係建立起歐洲經濟共同體之三大條約中，最主要的支柱。歐體各機構以及各會員國皆受其拘束，而就增修的部分也一併適用。

為了使讀者明瞭馬斯垂克條約的架構，以下先將其內容大綱加以介紹。馬斯垂克條約共計七篇，分別是：第一篇，總則；第二篇，建立歐洲共同體之歐洲經濟共同體條約增修條款；第三篇，煤鋼共同體條約之修訂條款；第四篇，原子能共同體條約之修訂條款；第五篇，共同外交及安全政策之條款；第六篇，司法與內政之合作條

註① Art. A-F of the Treaty on European Union.

註② 羅馬條約簽署於一九五七年，由於本條約的生效，歐洲經濟共同體得以建立，一般西文書籍慣以歐洲經濟共同體條約稱之 (the EEC Treaty)，在馬斯垂克條約生效後，由於歐洲經濟共同體易名為歐洲共同體，因此也有書籍改以歐洲共同體條約 (The EC Treaty) 稱之，本文亦從後者，並簡稱爲「歐體條約」。

款；第七篇，最終條款。^③

事實上，對於歐洲經濟共同體條約的重大修正，並非始於馬斯垂克條約，而是肇始於一九八六年由歐體十二個會員國所簽署完成的「單一歐洲法」(Single European Act 1986)。^④單一歐洲法的簽署目的，也是希望透過歐洲政治合作(European Political Co-operation)來完成建立歐洲聯盟的目標，因此關於前述之馬斯垂克條約的主要內容，即建立「共同體經濟暨貨幣聯盟」也是由「單一歐洲法」所提出。不過由於單一歐洲法所產生的成效有限，也因此激起歐體為早日完成歐洲聯盟之建立，而更進一步簽署馬斯垂克條約。馬斯垂克條約除了繼續單一歐洲法所未完成的目標外，也更增加了許多能夠促進歐洲聯盟早日建立的規定，馬斯垂克條約，可謂是歐體轉變成歐洲合眾國的最主要的工具。其將在歐體發展的歷史中，占有不可磨滅的地位。

二、馬斯垂克條約基本原則之介紹

由於馬斯垂克條約生效，使得歐洲共同體的整合，又向前邁了一大步。歐洲合眾國的夢想，也似乎更有實現的可能。馬斯垂克條約除了重新分配歐體機構的權限，且成立新的機構外，也確立某些新原則並釐清現存原則，影響層面十分廣泛。歐體在馬斯垂克條約生效前，已確立了許多重要的原理原則。例如歐體條約至高性原則(principle of supremacy of the EC Treaty)、^⑤直接效力原則^⑥(principle of direct effects)以及比例原則(proportionality)^⑦等等。這些原則對於歐體的整合有重大的貢獻。馬斯垂克條約除了繼續遵行這些原則外，也釐清並確立三項重要原則，分別是：(一)輔助性原則(subsidiarity)，(二)基本人權的保障(fundamental human rights)，與(三)歐洲聯盟公民權(European Union citizenship)。由於輔助性原則涉及歐體與會員國權力之重分配；基本人權的保障則有意解決歐體在人權保障方面，因為無明文之規定所長期存在的紛爭，並完全確立歐體條約與其發展而生的一般性原則的至高性；而歐洲聯盟公民權的賦予，更明確地表示出各會員國成立歐洲合眾國的決心；因此這三項原則對於歐體日後的發展，將有深遠的影響。

註③ 鄒忠科、王泰銓，「從馬斯垂克條約探討歐洲統合對世局之影響」，外交部委託淡江大學歐洲研究所之研究計畫，八十二年六月三十日，頁四～五。

註④ A. G. Toth, *The Oxford Encyclopedia of European Community Law*, (Oxford: Clarendon Press, 1990), pp. 480~483.

註⑤ 所謂至高性原則，簡而言之，係指歐體條約的效力，優於會員國的法律。請一併參閱：26/62 Van Gend en Loos [1963] *European Court Report* 1 (hereinafter abbreviated as *E.C.R.*); *Common Market Law Report* 105 (hereinafter abbreviated as *C.M.L.R.*).

註⑥ 直接效力原則的確立，使得會員國的人民可以引用歐體條約，以及相關的衍生立法(Secondary legislation)，作為請求權的基礎。請一併參閱拙著，「歐體共同體法直接效力研究」，*美歐月刊*(台北)，第九卷第十期(民國八十三年十月)，頁九二～一〇二。

註⑦ 關於比例原則，簡而言之，係指歐體在採取任何措施時，必須與其所欲達到的目的相當。這表示行政機關在為達成某項目的所採取的措施，必須是為達成目的所不可或缺，而且必須選擇對人民損害最少者。請一併參閱：11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH* [1970] *E.C.R.* 1152.

在本文下述的討論中將對於前述三大原則為個別之探討，在本文的最後則就此三大原則對於歐洲共同體之政治、經濟與社會統合所可能產生的影響為整體性的分析。針對這三項重要原則為分析，由討論過程中，亦可對於馬斯垂克條約就歐體整合所產生的衝擊，有較明確的認識。不過由於本文將討論的三大原則，除了基本人權的保障屬於馬斯垂克條約第一篇原則的部分外，關於輔助性原則，已成為歐體條約的第三b條，至於聯盟公民權，則增列在歐體條約的第八條。為了避免在稱呼上發生混淆，因此參考西文歐體法令彙編之作法，^⑧就非屬於增修歐體條約部份，仍以馬斯垂克條約稱之，但若已屬歐體條約增修條款，則以歐體條約稱之以作為區別。

貳、輔助性原則 (subsidiarity)

一、輔助性原則概述

由馬斯垂克條約所增列的歐體條約第三b條規定：「共同體應在本條約所賦予之權限及指定目標之範圍內，執行其職務。於非其專屬之管轄範圍內，共同體應本於輔助之原則採取行動，除非，亦僅於會員國未能有效地達成所規畫之行動目標，或由於所規畫行動之規模與有效性之故，才得由共同體接手實施。共同體所採取之任何行動，不得逾越為達成本條約所述目的之必要範圍。」

由本條的文義中可看出，所謂的輔助性原則，係指歐體機構特別是歐體執委會 (The European Commission 以下簡稱「執委會」)，就非屬於其專屬管轄權之事務，應交由各會員國自行處理。只有在會員國無法有效達成目標時，歐體機構才可介入。會員國對於本條的規定，皆認為係對於歐體機構之權限為限制。相反地，執委會則以為，輔助性原則早已存在，第三b條僅是將其明確化，故而，就會員國與歐體機構間的權限劃分，並無實質的影響。然而，到底何者的看法才是正確，以及輔助性原則存在的時機。皆有加以釐清的必要。

二、輔助性原則之緣起

輔助性原則最早是由羅馬天主教教規所提出，其所闡述的內容是指，在規範社會秩序方面，若可由個人或小團體完成，則應委由其施行之。大團體應站在協助的立場，而非與其競爭。在此所強調的是，大團體如教會等，應尊重個人與其他相關小型團體的能力，並賦予某些權限與義務，以建立分工的制度，如此將更有利於社會的發展。^⑨其後，輔助性原則就成為聯邦理論 (federalism) 中的一項重點。聯邦理論的主要架構係注重分權，將攸關聯邦整體發展的相關權限，交由中央政府，但是仍賦予地方政府相當之自主權，並尊重其獨立性。在某些事物的處理上，甚至限制中央政府的

註^⑧ Nigel G. Foster, *Blackstone's EC Legislation*, (London: Blackstone Press Limited, 1993, 4th edition), pp. 1~138。

註^⑨ Pope Pius, *Quadragesimo anno* (London: Catholic Truth Society, 1936), p. 31, para. 79.

干預權限。至於對於中央政府與地方政府皆可完成的事物，應由誰主導之。此時，輔助性原則即成爲決定是否應由中央或地方獲取這些權限的主要考量。^⑩輔助性原則並不單單提供聯邦體制中，不同層級的政治實體分配權力的依據。^⑪另一方面，也保障個人自由不受公權力機關之侵害。由於國家乃是由人民所組成。國家的權力係由人民所賦予。故而，在衡平國家利益與人民自由權力時，就應依據輔助性原則。國家僅能在有絕對必要性與正當性時，才得限制人民的自由。此一論點在十九世紀的美國就已受到肯定。^⑫

三、輔助性原則在歐體之發展

輔助性原則一詞，雖然首次由歐體條約第三b條加以具體化。然而，在歐體的發展中，已有確立輔助性原則的機會，並且此一原則也已逐漸獲得重視。事實上，歐體的發展史，乃是權限的爭奪史。歐體爲了確立其位階高於會員國，並且極力想取得與歐體整體目標與共同利益有關之事務的主控權。故而，有關歐體與會員國間的權限爭議不斷。例如在歐體與各會員國爭取對外關係主導權，特別是對外締約權的過程，就是權限爭奪戰最佳的範例。^⑬涉及權力爭奪的第一個著名案例，即爲「歐洲道路運輸協議」案（European Road Transport Agreement 以下簡稱ERTA）。^⑭在本案中歐洲法院明白主張：「共同體的締約權除了來自羅馬條約的明示規定外，如第一一三與第二三八條，也來自羅馬條約的其他規定和共同立法機關依這些規定而制訂的法規。當共同體爲履行羅馬條約而制訂共同法律時，會員國就不再有權利個別地或集體地去承諾那些會影響共同體法規的國際義務。也就是說，共同體內部的法律制度不能與共同體外部的法律關係分離。」^⑮在本文中，歐洲法院建立了「平行理論」，即歐體在內部關係上享有何種立法權，則在外部關係上，就相同的範圍，也應平行取得外部締約權。不過值得注意的是，歐體取得外部締約權的前提，仍是必須就相關之事項先有立法權。歐洲法院在後來的「內水船舶」案（Inland Water Vessels）^⑯中，進一步確立只要歐體對於某些事物在歐體內部^⑰有立法權，則就此事物的對外締約權就由歐體所獨攬，並不以歐體已行使其在歐體內的立法權爲必要。經由前述的判決，歐體終於在對外締約權方面，獲得最後的勝利。

註⑩ Nicholas Emiliou, "Subsidiarity: An Effective Barrier Against the Enterprises of Ambition?" *European Law Review*, Vol. 17 (Oct. 1992), pp. 383~407.

註⑪ *Ibid.*, p.386.

註⑫ Desmond Dinan, *Ever Closer Union*, (U.S.: Lynne Rienner Publishers, 1994), pp. 187~190.

註⑬ 關於歐體締約權的發展，請參閱胡介舟，「歐洲經濟共同體締約權之研究」，淡江歐研所碩士論文，民國七十八年六月。

註⑭ 22 / 70 Commission of the EC v. Council of the EC [1971] *E.C.R.* 263.

註⑮ 關於ERTA案的中文介紹，請參閱邱昂泉、張炳煌，*歐洲共同體解讀*，（台北：月旦出版公司，民國八十二年十月），頁四〇~五〇。

註⑯ Opinion 1 / 76, [1977] *E.C.R.* p.741.

註⑰ 所謂歐體內部，係指在歐體與各會員國間而言。

不過，在不斷地擴充權限的同時，歐體應該適當地自我約制的聲音，也不斷地產生。事實上，歐體在取得締約主導權後，也並非全然排除會員國的締約權利，以及與歐體共同參與國際組織的機會。歐體在此所為的妥協，除了現實的考量；例如，歐體無法獨自負擔參與國際組織所需的經費等等因素，¹⁸適當地將權限與會員國共享，應是考慮的主因。但是如何能有效且公平地分配雙方的權限，實有賴透過輔助性原則的具體化，以便建立歐體與會員國間權力劃分的客觀標準。

雖然在歐體爭取對外締約權的過程中，並未將輔助性原則很清楚地確立，但是已奠定了將此一原則明確化的基礎。到了制訂單一歐洲法時，已有類似歐體條約第三b條的具體規定。單一歐洲法係歐體就早日達成歐洲聯盟的成立，所制訂的法案。在本法案中，相當程度地擴大了歐體的立法權，使得會員國相關權限又進一步受到限制。但是在立法時也已考慮到衡平的問題，例如在由單一歐洲法所增補的歐體條約第一三〇r(4)條，就已提及在關於環保方面，若執委會要採取任何行動，必須確信該行動由其為之，較由會員國為之，更易於達成歐體的目標。¹⁹本條款雖是針對環保議題，但在用語上已與第三b條近似，其內涵也就是輔助性原則。雖然在單一歐洲法中，輔助性原則並非普遍適用，但是，輔助性原則在本法中的地位則無庸置疑。而且也加速此一原則成為歐體條約的機會。最後，輔助性原則終於明訂於歐體條約之中。

四、歐體條約第三b條之影響

由本文開端所介紹之歐體條約第三b條的用語中可看出，其所設定的分配權限標準，並非很明確。因此，歐體與會員國對此皆有不同的解釋，學者間也對其所能產生的功能，有不同的看法。例如倫敦政經學院(The London School of Economics and Political Science)的歐體法權威教授T. C. Hartley就認為由於第三b條的用語含混不清，因此在界定何種事物為歐體之專屬管轄權(the exclusive jurisdiction of the Community)時，將有重大爭議，就此也將使得第三b條所能發揮的功能受到限制。²⁰但是牛津大學教授Bernard Rudden則主張，第三b條將使會員國在許多事物方面取得主導權，其功能值得肯定。²¹不過可確定的是本條也已成爲歐體與會員國間，權限爭執的最新依據。特別是對於會員國而言，可預見將充分利用本條對抗歐體所通過的相關法令與其所採取的行動。就歐體機構而論，日後無論是在制訂法令，或是爲任何作爲時，也都必須對第三b條所確定的輔助性原則，作深入的評估，以免案件在歐體法院審判時，遭到敗訴的命運。最後，有關於第三b條的確實內涵與適用範圍，仍有待歐體法院釐清。²²

註¹⁸ Opinion 1/78 of 4 Otc. 1979 (International Agreement on Natural Rubber); [1979] E.C.R. 2871.

註¹⁹ 本條在馬斯垂克條約生效後，已被廢棄。

註²⁰ Trevor C. Hartley, "Constitutional and Institutional Aspects of the Masstricht Agreement," *International and Comparative Law Quarterly* (London), Vol. 42, (April 1993), pp. 214~218.

註²¹ Bernard Rudden, "The Law from Maasstricht," *Parliamentary Brief* (London), June 1992, p.12.

註²² George A. Bermann "Subsidiarity and the European Community," *Hastings International and Comparative Law Review*, Vol. 17, No. 1 (Fall 1993), pp. 108~112.

叁、基本人權的保障 (The protection of human rights)

一、歐體基本人權保障概述

世界各國多將人民的基本權利之保障，明訂於一國的最高法源即憲法之中。歐體十五個會員國，無論其有成文憲法或無成文憲法，都視基本人權的保障為憲法的主要範疇。^③然而，歐體是否有憲法，向來頗受爭議。或有意見以為歐體條約即為歐體的憲法。^④但會員國仍以為其本國的憲法，在位階上應優於歐體條約。特別是在歐體條約中，並無規範基本人權的明文，所以即使承認歐體條約的至高性，也應限於條約已明訂的內容為限，因此就各會員國憲法所保障之基本人權，歐體條約應尊重其優先性。但是，歐體仍堅持其為聯邦制度中之中央政府的一貫政策，故與各會員國在基本人權方面多所衝突。

歐體為了解決此一重大爭議，除了透過歐洲法院的相關案例解釋，以確定相關原則外，也希望藉由歐洲人權及基本自由保障公約 (The European Convention for the Protection of Human Rights 以下簡稱「歐洲人權公約」)，將所列舉的相關基本人權，視為歐體所保障之人權範圍。再者，歐體更進一步在馬斯垂克條約中，首次提及歐體對基本人權保障態度。馬斯垂克條約第F條第二項明訂：「歐洲聯盟應尊重各項基本人權為歐體法律的一般原則。這些基本權利包含，由一九五〇年十一月四日於羅馬所簽署的歐洲人權及基本自由保護公約所保障的內容，以及根源於各會員國之共同憲法傳統的基本人權。」

為了對歐體基本人權之相關議題能有充分的認識，實應探究爭議的緣起及後續的發展。唯有如此，才能客觀評價馬斯垂克條約第F條的效果，並歸納出歐體之基本人權保障的未來。以下就針對相關的問題提出說明。

二、歐體所保障之基本人權

由於一九五七年所簽署的羅馬條約，並無關於歐體保障基本人權的明文規定，故而，會員國普遍認為，所謂歐體條約的至高性，在基本人權議題上並無適用餘地。各會員國規範基本人權的憲法，其位階應高於歐體條約。^⑤為解決此一爭議，歐洲法院

註③ 例如，英國就無成文憲法。

註④ 歐體係由歐體條約所建立，與一般國家的成立方式並不相同。是否能將建立歐體的條約，視為歐體的憲法，則不無商榷的餘地。因此就有學者主張應另行制訂歐體的憲法。請一併參閱：Fedrico Mancini, "The Making of a Constitution for Europe," *Common Market Law Review*, No. 26 (1989), pp. 595~614.

註⑤ 關於歐體條約與會員國憲法位階的爭議，以德國反對的最為激烈。故而，第一個涉及此爭議的案件，係由德國所提出，而後的相關案件也多是德國憲法法院提請歐洲法院為裁決。

則採取非常緩和的方法，以尊重各會員國憲法為前提，確立了歐體基本人權保障的基礎。首先，歐洲法院在一九六九年的Stauder案中，²⁶確立了保護人權係歐體法的一般性原則（the general principle of the Community Law）。本案的原告為德國於二次世界大戰的受難者。根據德國社會福利法之規定，原告有權獲得較低廉的奶油。但是原告必須在購買奶油時，提示列有其姓名與地址的補給證（coupon）。原告主張此種要求對其造成羞辱，並且認為該規定已侵犯他在歐體法保障下的基本人權，故要求歐體法院判決前述的規定無效。雖然如前所述，歐體條約並無有關基本人權保障的規定。但是歐洲法院仍認為，保障基本人權乃屬於歐體法的一般性原則，並不因條約無明文規定而有差別。這也是歐洲法院首次將基本人權的保障，視為歐體法的一般性原則。

接著，歐洲法院又在「國際商會」（Internationale Handelsgesellschaft）一案²⁷中明白表示，只要是各會員國憲法傳統所保障的基本人權，都是歐體法所應保護的內涵。如此一來就舒緩各會員國對歐體並無明訂的基本人權種類的批評，而且也在某種程度上解決了歐體條約中因沒有明訂基本人權內容，所引發的爭議。但歐洲法院仍未很明確的指出，歐體條約與其一般原則的效力，優於各會員國的憲法。不過，歐洲法院終於在Nold案中，²⁸解決了此一懸而未決的問題。本案的原告Nold為從事煤炭與建築材料的大盤交易業者，由於執委會決定任何煤炭大盤商，在購買德國Ruhr所生產的煤炭時，除非購買一定數額以上，否則不得向Ruhr的代理商直接購買。Nold所能購買的數量，並不及最低標準，因此只好透過仲介者取得Ruhr所販賣的煤炭，進貨成本因而增加。Nold向歐洲法院控訴執委會的決定侵犯了他的基本人權，因為他自由參與經濟活動的權力受到了限制，並且其自由取得財產的權利也受到剝奪。

歐洲法院在本案中所採的立論非常高明，歐洲法院先強調尊重各會員國的憲法傳統，並明白指出任何歐體所為的措施，若不見容於會員國的憲法傳統，歐洲法院皆不會支持。但是如何判斷歐體機構之相關措施，是否違反各會員國的憲法傳統，歐洲法院主張必須引用歐體法與其一般原則加以判斷，各會員國的法令與原則皆無適用的餘地。當然，會員國的憲法亦包含在內。如此一來，歐體關於基本人權保障的原則，在效力上也就優於會員國的憲法，歐體法的至高性又再一次獲得肯定。歐洲法院除了確立了歐體法優於各會員國之憲法外，更進一步在本案中，擴大了基本人權的範圍。歐體法院更進一步認為，由會員國所參與之相關國際人權保護條約，皆可作為歐體法應保障之基本人權內容。因此，雖然歐體條約中並無保障人權之明文，然而，卻提供最廣的人權保障範圍。各會員國也不便再批評歐體之人權保障不夠周延。

藉由歐體法院的高度智慧，使得基本人權的爭議暫時獲得解決。然而，歐體沒有

註²⁶ 26 / 69 Stauder v. City of Ulm [1969] E.C.R. 419.

註²⁷ 11 / 70 Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr und Vorratstelle Getreide [1970] E.C.R. 1125.

註²⁸ 4 / 73 Nold v. Commission [1974] E.C.R. 491.

具體且例示的基本人權內容，仍是不爭的事實。因此如何使得歐體能夠有明確的基本人權保障規定，就又引發相當多的討論。其中又以歐洲人權公約所受的關注最多。接著就針對此公約在明確歐體人權保障過程中所扮演的角色加以探討。

三、歐洲人權及基本自由保護公約

歐洲人權公約簽署於一九五〇年。目前歐體十五個會員國皆為歐洲人權公約的簽署國，但是歐體並未包含在內。歐洲人權公約中，詳細規定其所保障的人權內容，並設有人權法院（the Court of Human Rights）專門處理違反歐洲人權公約的案件。由於其所涵蓋的範圍十分廣泛，甚至遠遠超過某些會員國憲法所保障的範疇，故而能夠提供歐體會員國國民更完善的保障。關於歐體機構對於本公約的看法，則有所不同。例如，執委會就十分肯定公約的價值。^⑨有鑑於歐洲人權公約，並非歐體條約的一部分，而且公約所保障的人權內容，也尚未經由歐體法院判斷視為歐體法之一般性原則，因此歐體各會員國的國民，並無法在歐洲法院中，主張其受歐洲人權公約保障的權利受到會員國或是歐體機構的侵害。因此執委會就曾在一九七九年明白表示，歐體應將歐洲人權公約所保障的內容，視為歐體人權保障的範疇，如此除了可以使歐體有明訂的人權保障內容之外，同時也能使歐洲人權公約成為歐體法的範疇，如此各會員國的國民將可以本公約作為請求權的基礎，向歐洲法院提起訴訟。

相反地，歐洲議會（The European Parliament）則認為，應重新擬定一基本人權憲章，在內容方面，除將歐洲人權公約的相關規定納入外，並應包含歐體所關注的經濟及社會基本人權。^⑩至於最具影響力的歐洲法院，對於歐洲人權公約則採取十分保守的態度。如前所述，人權公約並非歐體法的一部分，因此歐洲法院無須受其拘束。歐洲法院在Rutili案中就明白指出，歐洲人權公約僅具參考價值。^⑪另外，人權法院的判決，也無拘束歐洲法院的效力。^⑫

然而，歐洲初審法院法官Koen Lenaerts（Judge of the European Court of First Instance）^⑬則強烈建議，應將歐洲人權公約納入歐體法的範疇之內，建立所謂歐洲模式（European Model）的人權保障。^⑭所謂的歐洲模式的人權保障，係指將

註⑨ T. C. Hartley, *The Foundations of European Community Law* (London: Clarendon Press, 1990, 2nd edition) p.138.

註⑩ P. J. G. Kapteyn, & P. Verloren Van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities*, (London: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1989), p. 168.

註⑪ 36 / 75 Rutili v. Ministre de l' Interieur [1975] E.C.R. 1219.

註⑫ Koen Lenaerts, "Fundamental Rights to be Included in a Community Catalogue", *European Law Review* (London), Cct. 1991, pp. 377~380.

註⑬ 有鑑於歐洲法院的案件與日俱增，使得法官不堪負荷。在一九八六年所通過的單一歐洲法中，增列了歐體條約第一六八a條。本條明訂在歐洲法院之下應設置初審法院，以審理由自然人或法人所提之訴訟。但是由會員國或歐體機構所提之訴訟，以及根據歐體條約第一七七條，提請歐體法院為先行裁決權（Preliminary ruling）的案件，則仍由歐洲法院單獨管轄。初審法院自一九八九年十一月一日開始運作，由會員國所指派的十二位法官執掌審判之職。

註⑭ Koen Lenaerts, *op. cit.*, pp. 367~390。

由歐體條約與其一般性原則所建立之人權保障範圍，再加上歐洲人權公約的明示人權保障內容，作為歐體人權保障的範鑒。此種看法係受到美國對於基本人權保障之發展的影響。美國憲法在立法之初，有鑑於若將其所欲保障的基本人權之內容具體化，可能使得保障的範圍受到文字的限制，而缺乏彈性。因此在美國憲法制訂之初，並無明白規定保障基本人權之權利法案（Bill of Rights）。但是在後來的發展過程中，立法者也相繼發現，由於缺乏明示的人權保障項目，使得法院在審理上，常因為要認定系爭之權利是否屬於憲法所保障的基本權利，而引發爭議，涉案者也常會指控法院對於其在憲法下所享有之權利，未盡保護之責。因此立法者採取制定憲法修正案（amendments）的方式，在修正案中將基本人權保障的內容具體化。時至今日，美國憲法修正案在對於基本人權所提供之保障上，已發揮其不可磨滅的功能。但是這些修正案的制訂，並不排除經由憲法之解釋所提供之其他基本人權之保障，有學者將其稱為美國模式（American Model）的基本人權保障。⁹⁵這也與某些歐體學者所主張的看法一致，即歐洲人權公約的明示規定並不會排除歐體條約與其一般性原則所保障的基本人權。⁹⁶這種看法亦與執委會的見解一致，並且在馬斯垂克條約中獲得支持。但是關於歐體人權保障的爭議，是否就此解決，則仍有進一步釐清的必要。

四、歐體人權保障之最新狀況

從前述馬斯垂克條約第F條的條文內容可知，歐洲人權公約已成為歐洲聯盟的一般原則，理論上可以做為會員國國民的請求權基礎，而且歐洲法院也應受其拘束。

但事實上卻正好相反，由於馬斯垂克條約內容分為兩大部分：第一部分係專門針對建立歐洲聯盟的基本原則，也是馬斯垂克條約的主體；第二部分則是就現存的歐體條約為增修。由於前述的第F條，係屬於第一部分，並非增列於歐體條約之中，因此歐洲法院並無受其拘束的義務。由此可知，馬斯垂克條約第F條的宣示意義遠大於實質意義，而歐體基本人權保障的爭議，也沒有因此而解決，第F條所代表的含意為：各會員國已有將歐洲人權公約作為歐體法之基本原則的共識，但仍有待落實於歐體條約之中，或經由歐洲法院解釋成為歐體法之基本原則，才能夠順利化解此一存在已久的難題。

肆、歐洲聯盟公民權（European Union citizenship）

註⁹⁵ Keen Lenaerts, *op. cit.*, pp. 368~371.

註⁹⁶ G. Federico Mancini, "The Making of a Constitution for European," *Common Market Law Review*, Vol. 26, (1989), pp. 595~603; Lenaerts, *op. cit.*, p. 367.

一、歐洲聯盟公民權概述

歐洲聯盟公民權的確立，為馬斯垂克條約的重要貢獻。透過馬斯垂克條約的增訂，終於在歐體條約第八條明白指出：「歐洲聯盟之公民權自此確立。任何持有會員國國籍者，皆屬本聯盟的公民。本聯盟之公民得享有本條約所賦予之權利並負擔其所加諸之義務。」^②事實上，雖然歐體條約第八條宣稱歐洲聯盟之公民權自此確立。但是現行歐體條約以及其相關之規定，已賦與歐體公民相當廣泛的權利。其中包含關於工作者（workers）、自僱者（self-employed persons）以及勞務提供者（providers of services）的自由遷徙權、工作權、創業權以及社會福利等等。而且，這三類人士的配偶、直系血親尊親屬、未成年子女以及雖成年但無自立能力之子女，也都享有類似的權利。^③

然而，歐體公民權與歐洲聯盟公民權最主要的差異在於，前者之公民權的公民限於從事經濟活動者，後者則無此限制，只要擁有會員國的國籍即可。^④至於關於會員國國籍的認定，則由會員國依其國內之相關法規為斷，歐體並不介入。^⑤不過為了避免各會員國因不明瞭相互間關於國籍取得及喪失的有關規定，因此在馬斯垂克條約也有一附加宣言（declaration annexed to the Maastricht Treaty）。在此宣言中除了強調會員國國籍的取得由各會員國之法律單獨認定外，也指出會員國得基於歐體法目的之考量，宣布取得該國籍的標準，以及對特定人士是否被考慮取得該會員國國籍，以利其他會員國為國籍之判定。^⑥

歐洲聯盟公民權的規定，除了前面所提之歐體條約第八條的宣示性規定外，尚有第八a～八d四款針對個別不同權利的規定。另外第八e條則為規範相關的程序。以下將就歐洲聯盟公民權的內容詳為介紹。

二、歐洲聯盟公民權之內容

（一）自由遷徙與居住權

歐洲聯盟公民最主要的權利，首推自由遷徙與居住權。歐體條約第八a(1)條規

註② Art. 8 of the EC Treaty.

註③ 關於歐體勞工權的整體性介紹，請參閱：N. Green, T. C. Hartley and J. A. Usher, *The Legal Foundations of the Single European Market* (London: Oxford University Press, 1992), pp. 91~196.

註④ 歐體對於勞工的基本定義，必須以從事經濟活動為限。例如歐洲法院就針對工作者定義為：「所謂工作者必須在一定時間內，以取得報酬為目的並在他人指揮下，為勞務提供之人。」66/85, Lawrie-Blum [1986] E.C.R. 2121.

註⑤ C-369/90, M. V. Micheletti and others v. Delegacion del Gobierno en Cantabria (not reported yet).

註⑥ Renaud Dehousse (ed.), *Europe After Maastricht. An Ever Closer Union?*, Published by Law Books in Europe, 1994, p.129.

定：「歐洲聯盟的公民得依照本條約所規定之限制與條件，透過使其生效之相關措施，享有於各會員國境內自由遷徙與居住的權利。」在馬斯垂克條約生效前，只有從事經濟活動者以及其相關之親屬得享有上述權利。不過為了擴大適用對象，歐洲法院則採取從寬解釋從事經濟活動者的範圍。歐洲法院除了將從事半職工（part time workers），認定是應受歐體條約保障之工作者外，^④甚至更進一步主張，前往他會員國找尋工作機會之會員國公民，也得擁有遷徙及居住之權利。^⑤不過，雖然工作者的親屬，也可以享有自由遷徙與居住，甚至工作及受職業訓練及教育的權利，但親屬的範圍僅限於工作者之配偶、^⑥未成年子女、年滿廿一歲但無自立能力之子女，以及工作者與其配偶之無自立能力之尊親屬。另外，若工作者喪失了工作者的身分，前述親屬的權利也將一併喪失。因為相關親屬之權利，係屬於從權利。

然而，新增之第八a(1)條，則將得享有遷徙與居住權者，擴及到只要擁有會員國之國籍即可。由於前述對於工作者權利之規定仍繼續有效，如此在兩者的配合下，較能全面性的提供歐洲聯盟公民及其親屬關於自由遷徙與居住的保障。不過在歐體條約中限制自由遷徙與居住之規定，在此也一併適用。目前歐體條約中所存在對於遷徙及居住自由權的限制原因，主要有三項，即(一)公共政策（public policy）(二)公共安全（public securities）以及(三)公共健康（public health）。^⑦各會員國基於這些因素的考慮，合法地限制其他會員國公民的遷徙與居住自由。

不過為了防止各會員國以此做為歧視他會員國公民的手段，歐洲法院在認定原本範圍就十分模糊的公共政策與公共安全時，則採取十分嚴格的態度。歐洲法院以為，所謂違反公序良俗的行為，必須是對社會基本利益造成明確且充分之嚴重威脅的行為（a genuine and sufficiently serious threat），而且也僅能就現行的違法行為做考量，以往的犯罪記錄並不得作為遞解出境的理由。^⑧例如在Santillo案中，Santillo先生為義大利人，在英國因涉及偷竊強暴與猥褻等罪，被判刑八年並發監執行。英國內政部在其服刑滿五年後，基於公共安全的理由，下令將Santillo遞解出境。然而，歐洲法院則認為，英國內政部在Santillo入獄五年後始為遞解出境的命令，並不合法。因為內政部並無法證明，此時的Santillo仍對於英國社會的基本利益，造成明顯與嚴重的威脅。^⑨

註④ 歐洲法院以為，只要半職工所從事者為真實之工作，就應受歐體條約第四八條的保障，至於半職工的所得是否能支付其生活之所需，則在所不論。139 / 85 Kempf v. Secretary of State for Justice Case, [1986] E.C.R. 1741.

註⑤ 關於得尋找工作之時間限制，在歐體條約與相關規則中並無明確的規定。然而，由於依據第1048 / 71號規則第六九款的規定，一會員國對於在其境內遭受失業的他會員國國籍之工作者，有提供三個月救濟金的義務。故有學者以為，前述的時間，亦應以三個月為限。

註⑥ 與工作者無合法婚姻關係之同居人，站在歐體法立場，雖不得享有與配偶相同之權利。但是若會員國准許其公民之同居人享有如配偶的權利時。基於歐體條約第六條所訂之國籍歧視禁止原則，在其境內之他會員國國籍工作者之同居人，亦得享有之。

註⑦ See Art. 48(3), Art. 56(1) and Art. 66 of the EC Treaty.

註⑧ 30 / 77 R v. Bouchereau [1977] E.C.R. 1999.

註⑨ 67 / 74 Bonsignore v. Oberstadtdirektor of the City of Cologne [1975] E.C.R. 297.

另外關於公共健康之限制，主要是為了避免傳染病之散布。由於在第六四/二二一號子令的附則中已有明確的規定，^④因此在判斷上比起前述二者爭議較少。不過就愛滋病患者的遷徙與居住權，是否得依有害公共健康，而加以限制。在前述的附則中，明白指出，各會員國所自行認定的法定傳染病，也屬於得限制的範圍。因此若有會員國將愛滋病列為法定傳染病時，則歐洲法院對於會員國阻止愛滋病患者入境或居住的決定，將難以為違法之認定。^⑤

(二)選舉權與被選舉權

歐洲聯盟公民所擁有的選舉與被選舉權，乃是歐體整合的重要步驟。歐體條約第八b(1)條規定：「聯盟之公民，凡居住於非其國籍國之會員國內，得在其所居住之會員國內享有與該國國民相同的投票權，並有權成為地方選舉的候選人。」另外為確保會員國為有效之配合，同條並規定：「該權利得由理事會就執委會之提案，經諮詢歐洲議會後，以一致決的方式於一九九四年十二月卅一日前制訂詳細之協定實現之。若會員國有特殊困難時，得正當地部分適用該協定。」^⑥

有鑒於世界各國慣例，選舉權與被選舉權應由擁有該國國籍之人取得，而且在行使上也都附帶著某些限制，例如必須在選舉地居住超過一定時間等等。然而，馬斯垂克條約係以建立歐洲聯邦為目標，因此透過選舉與被選舉權的賦予，加速實現歐體合眾國的夢想。如歐洲議會選舉權與被選舉權；關於歐洲議會議員的直接選舉，已在會員國間舉行過四次。由於馬斯垂克條約明顯地提昇了歐洲議會的權限，^⑦故而，歐洲議會議員的選舉，也將越來越受重視。事實上，在馬斯垂克條約生效前，上述所討論的權利，在歐體條約中早已經有相關的規定。如此也可以明瞭，促成歐體一國的目標是一直在進行中。

(三)域外平等權

歐洲聯盟公民除了在歐洲聯盟境內享有平等的權利外，在境外的其他國家也享有相同的權限。歐體條約第八c條規定：「任何於第三國領域內之本聯盟公民，凡其國籍國未於該第三國設置代表處者，皆得享有在該國設有代表處所之其他會員國之國民於此國境內之外交或領事保護。會員國得於一九九三年十二月卅一日以前，完成所需之內部相關立法，並展開確保此項保護所需之國際諮商。」

由本條的內容不難看出，歐盟已用心地提供其所有公民完善且平等的保障。其所為者，已如聯邦國家中之中央政府，將各地方政府之人民一視同仁，而且即使在歐體

註④ See the annex of Directive 64 / 211.

註⑤ J Pais Macedo, Van Overbaeck, "AIDS / HIV Infection and the Free Movement of Persons within the EEC," *Common Market Law Review*, Vol. 27 (1990), pp. 791~842.

註⑥ See Art. 8a(1) of the EC Treaty.

註⑦ 在馬斯垂克條約生效後，歐體機構間產生了權力的重分配。其中獲益最大的乃是歐洲議會，除了原本所擁有的預算審核權外，更進一步取得對於相關立法的諮商權。例如執委會在向歐洲理事會提出法案時，也必須徵詢歐洲議會的意見。執委會得根據歐洲議會的意見，修正其所提之法案，但並不必完全遵守歐洲議會的意見。但有鑑於機構間的和諧，執委會對於歐洲議會所提的意見，多會表示尊重。See Art. 149 of the EC Treaty.

境外，也應獲得相同的保障。

(四) 請願權 (petition)

爲了使歐洲聯盟的公民能有向其所選出之歐洲議會的議員，表達意見的機會。歐體條約第八d條與第一三八dt條配合，使得歐洲聯盟公民，以及任何居住於一會員國內或已於一會員國內有登記之營業所之自然人或法人，於發生於歐體之活動範圍內對於其造成直接影響之相關事項上，有權以個人的名義或聯合其他居民或個人，向歐洲議會提出請願。由於一般人若要直接向歐洲法院提起訴訟，將會面對相關的限制，而且歐洲法院的審案速度又十分緩慢，因此請願權的賦予，也可提供所有公民另一種保障本身權益的機會。不過歐洲議會原本就有關於人民請願的內規，因此第八d條所爲的規定，僅是將其更具體化。

(五) 申請成爲調查官 (Ombudsman) 之權限

歐體條約第一三八e條，新增設了調查官一職。^②在此同時，歐體條約第八dt條則賦與歐洲聯盟公民，得申請成爲調查官的權利。調查官係由歐洲議會指派，並授權其接受來自聯盟的公民或於一會員國內居住，且已取得登記之營業所之自然人或法人，對於歐體之機構團體執行職務時，所爲之不當行爲之申訴，唯其不得影響歐洲法院與初審法院之司法管轄權。調查官應完全獨立行使其職權，於執行職務時，不得尋求或接受來自任何團體的指示。調查官於任期內，不得擔任其他有給或無給之職務。

當調查官發現，確有失職之處，應將該事項通知相關機構，而該機構應於三個月內向調查官提出意見。調查官則須向歐洲議會及該相關機關提交報告，並應將調查結果通知該案之申訴人。另外，調查官也須就其調查結果向歐洲議會提交年度報告。調查官應於每一次歐洲議會選舉後指派之，其任期與歐洲議會相同，調查官連選得連任。

三、小 結

以上乃是針對歐洲聯盟公民權所作介紹。在此應特別注意的是，由於前述所涉及的條約係由馬斯垂克條約所增訂，因此原先歐體條約所賦予相關人士的權利，在未受修正的情形下仍然有效。這些權利亦有學者以歐體公民權稱之。但若仔細加以區分，則歐洲聯盟公民權與歐體公民權仍有差異存在。另外，爲了明瞭並促進各會員國間落實歐洲聯盟公民權的進展，歐體條約第八e條也規定，執委會應於一九九三年十二月卅一日前，向歐洲議會理事會，及經濟暨社會委員會 (the Economic and Social Committee) 提出報告，並就本部分條款之適用，每三年報告一次。根據上述基礎，並於不違反本條約其他條款之前提下，理事會就執委會的提案經諮詢歐洲議會後，得以一致決之方式，制訂相關條款，以加強或增加本部分所述之各項權利，該條款並應建議各會員國依其憲法之規定制定之。

前述所論及之歐盟公民權，事實上在原先的歐體條約中，多已有類似的規定。而

註^② See Art. 138e of the EC Treaty.

馬斯垂克條約更將其明確化，特別是在新增的第8(1)條，明白指出歐盟公民權從此確立，更凸顯了公民權受重視的程度。因此，馬斯垂克條約的生效，對於歐洲聯盟公民權的發展，有其正面且實質的意義。

伍、三大原則對歐體整合的影響

在討論完馬斯垂克條約的三大原則後，應再就這些原則對歐體的影響為全面的分析。首先就輔助性原則而言，其將使得歐體會員國間的政治生態發生改變，事實上若為了達到建立歐洲合眾國的最終目的，歐體應該妥善使用輔助性原則之規定，以落實中央政府與地方政府的權限分配，在可能的範圍內，使會員國在本國事物方面取得最大的決定權，透過分工與合作，為歐體及會員國爭取最大的利益。至於如何妥善運用輔助性原則，實有賴於歐體之主其事者的高度智慧，另外歐洲法院日後對於輔助性原則的態度，也將對此一原則的適用，有決定性的影響。

另外就基本人權的保障，也涉及到歐體與會員國間的權力之爭，以目前歐體仍將歐洲人權公約的保障內容，排除於歐體法的保障範圍之外的作法，也是一種尊重會員國自主權的表示，在其內涵上也具有輔助性原則，即就非涉及歐體所保障的基本人權範圍內，歐體對於會員國憲法所保障之基本人權，仍須給於絕對的尊重。不過有鑒於各方對於基本人權明文化的要求，或可預見在下次對歐體條約再為重大修正時，關於基本人權保障的議題，將會獲得更實際的解決。最後關於歐盟公民權的確立，也可明白看出歐體對於建立歐洲合眾國的決心，當然，經由此一權利的賦予，歐盟的國民將獲得更完善之立足點的平等，如此也應該對於消除不同會員國之國民就成立歐洲合眾國所存在的不安與猜忌有所幫助。

前述三大原則的確立，對於歐體之整合所具有的正面意義，絕對值得肯定。然而如何能夠早日完成整合的過程，則仍有賴歐體與會員國的持續努力。^⑤

陸、結 論

從確立輔助性原則、提昇人權保障，並建立歐洲聯盟公民權，皆可看出馬斯垂克條約對於歐體的整合所做的努力。而且前述三項原則也將對歐體的整合有正面且實質的助益。雖然這些原則仍有未盡妥適之處。但都無減於其對日後歐體之發展，所可能發生的影響。

*

*

*

註⑤ 雖然馬斯垂克條約已生效，但是歐體就單一貨幣的問題，仍無法取得共識。以目前的發展觀之，單一貨幣的實施，可能無法在本世紀完成。單一貨幣制度的無法落實，也會影響到歐體之金融整合。但是如何化解各會員國間對於其貨幣之強弱，與匯兌比例，以及會員國之經濟發展等方面之差異，似乎都非歐體單方所能解決。