

## 歐盟民主鞏固與人權保障——預防與制裁機制

鍾志明\*

### 摘要

本文之主旨乃在探討冷戰結束後，歐洲聯盟於準備接納中、東歐前共產國家入會之背景下，爲了鞏固其新興之民主體制及保障人權，而逐步在條約中建立起預防與制裁的機制，以便一旦會員國發生民主倒退或是戕害人權之跡象或狀況時，能夠有所因應和處置。爲循序鋪陳分析，本文沿著歐盟發展的進程，先瞭解歐盟建立保障人權與民主機制的緣由，接著探究奧地利事件所帶出制度設計不完善的缺失，以及後來召開政府間會議時所做之調整；繼而針對歐盟條約第七條所列之程序與內容，進行詳細的探討，俾據以評估此預防與制裁機制之可能成效。作者認爲，儘管條約規範仍有若干法律效果上的缺失，然而有了這一整套監督、預防和制裁的程序，不僅有助於鞏固會員國民主和法治之發展，對於歐盟公民的人權與基本自由，也多加了一層保障。

**關鍵字：**歐洲聯盟、會員國、人權、預防與制裁機制

---

\* 南華大學歐洲研究所助理教授

## 前言

應否接納土耳其成爲完全會員，在歐洲聯盟（European Union，簡稱歐盟）內部一直存有爭議，除了文化和宗教等因素外，土國的民主法治與人權狀況也是經常被反對者所批評的焦點。對於有意申請加入歐盟的歐洲國家，必須滿足其律定的標準，具體來說可分爲三類入會條件<sup>1</sup>：第一類是形式或地理條件，亦即歐盟條約第 49 條所規定，申請國必須是個歐洲國家；第二類是實質條件，申請國必須遵守歐盟條約第 6 條第 1 項所列原則——自由、民主、法治、尊重人權與基本自由；第三類是不成文的條件，申請國必須滿足歐盟接納新會員國的「哥本哈根標準」（Copenhagen criteria）<sup>2</sup>——包括政治、經濟之客觀要件，以及接受統合現狀（*acquis communautaire*）之能力。

加入歐洲聯盟成爲正式會員，賦予了冷戰結束後中、東歐國家「重回歐洲」（Back to Europe）<sup>3</sup>的具體政策與行動綱領，一方面它象徵著自劇變後國家自主性的確立，得以重新選擇國家的整體發展方向與認同對象；另一方面，正如希臘、西班牙與葡萄牙於 1980 年代先後「重回歐洲」的經驗，歐盟會籍不僅將帶來國家現代化所需要的人力、技術和資源，並且可提供安全與繁榮的保障，強化其剛萌芽的民主制度<sup>4</sup>。如今，歐洲聯盟已分批接納了波蘭、匈牙利、斯洛伐克、拉脫維亞、愛沙尼亞、立陶宛、捷克、

---

<sup>1</sup> André Hau, *Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte. Rechtsfragen zu Art. 7 EU* (Baden-Baden: Nomos, 2002), pp. 18-19.

<sup>2</sup> 歐洲共同體（European Community）會員國高峰會議（European Council）在 1993 年 6 月提出所謂的「哥本哈根標準」，作爲未來中、東歐國家加入歐盟的附加條件，Ulrich Sedelmeier and Helen Wallace, “Eastern Enlargement. Strategy or Second Thoughts?”, in: Helen Wallace and William Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 4<sup>th</sup> ed., 2000), pp. 440-442.

<sup>3</sup> Michael Dauerstädt, “EU-Osterweiterung: Wirkungen, Erwartungen und Interessen in den Beitrittsländern“, in: *Integration*, Vol. 21, No. 3, 1998, p. 149.

<sup>4</sup> Samuel Huntington, “Democracy’s Third Wave”, in: Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993), p. 5.

斯洛凡尼亞、羅馬尼亞與保加利亞共 10 個中、東歐國家以及位在地中海的塞浦路斯和馬爾它，擴大成為擁有 27 個成員國的泛歐區域組織，這是二次戰後歐洲統合運動中規模最大、也是最為艱難的一次擴大行動，範圍之廣、影響之深，俱屬空前。

在此歐盟東擴之背景下，吾人假設某個東歐國家滿足了當初入會的條件，卻在加入歐洲聯盟成為正式會員國之後，因民主體制尚未鞏固，造成國內政治動盪，致違反了當初入會的條件，特別是在有關民主、法治、人權與基本自由等價值方面，將會造成什麼後果？是遭歐洲聯盟停權處分？還是，有可能將因此而喪失其好不容易爭取來的會籍？國際法與歐洲法對此有無相關規範？在歐洲和國際實踐上之先例為何？現行歐盟條約第七條之預防與制裁機制<sup>5</sup>是如何形成的？其具體規範與程序是否完備？針對上述問題，本文擬從法律面和政治面進行深入之探討和分析。

## 壹、歐盟制裁機制之建立

不論是 1951 年的巴黎條約或是 1957 年所簽訂的羅馬條約，當時 6 個創始會員國<sup>6</sup>皆未在三項成立歐洲共同體（European Communities，簡稱共同體或歐體）的條約中，針對被視為理所當然的自由、民主與法治等基本價值有所規範。對於此項「欠缺」，吾人並不難理解，因為二次戰後西歐國家所推動的統合運動，當時主要目的在於確保歐洲的復興、和平、安全與繁榮。然而就實踐上而言，歐洲經濟共同體（European Economic Community）在

<sup>5</sup> 由於「制裁」之用語帶有公理、懲罰與嚇阻等意涵，故國際條約都避開使用“sanctions”這個字眼，如聯合國憲章第 41 條：「安全理事會得決定所應採武力以外之辦法，以實施其決議，並得促請聯合國會員國執行此項辦法。此項辦法得包括經濟關係、鐵路、海運、航空、郵、電、無線電及其他交通工具之局部或全部停止，以及外交關係之斷絕」，此即一般慣稱之聯合國制裁；又歐洲共同體條約（Treaty establishing the European Community）第 301 條也稱，部長理事會（Council of Ministers）得採「緊急措施」（urgent measures），以限制或斷絕與第三國之經濟關係。本文所稱「制裁與預防機制」亦屬習用之通稱，非條約裡之法律用語。

<sup>6</sup> 法國、西德、義大利、荷蘭、比利時與盧森堡。

1961 年和 1963 年分別與希臘及土耳其簽署雙邊聯繫協定 (Association Agreement)，給予兩國經濟暨技術方面的援助，在與希臘所簽訂的聯繫協定中，甚至包含了將來加入歐體成爲正式會員的條款。後因兩國皆爲軍事獨裁政權所統治，共同體於是在 1967 到 1974 年以及 1980 至 1983 年分別凍結與希、土兩國加盟協定之施行<sup>7</sup>。雖然當時的希臘及土耳其皆非歐洲經濟共同體之正式成員，但共同體及其會員國仍試圖以取消經濟與技術援助的方式對兩國施壓，俾凸顯並捍衛歐洲民主體制與尊重人權的基本價值<sup>8</sup>。希臘於七〇年代中期結束軍事政權，即使在經濟上的整體表現落後共同體甚多，但爲鞏固其重新建立起的民主體制，歐洲共同體仍立即接納成爲第十個會員國，其後的西班牙與葡萄牙也有類似的情形<sup>9</sup>。由此看來，隨著統合不斷推展，歐洲共同體已逐漸跨越經濟的範疇，並向敏感度較高的政治及外交領域邁進；此外，會員國各項政策的緊密合作，使得其相互之間早已超越一般國際法所規範的國與國關係，而形成一套獨特的 (sui generis) 區域性法律體系和政治原則，其運作之基礎在於民主憲政以及自由市場的經濟制度。

直到 1986 年的單一歐洲法 (Single European Act) 以及 1992 年在荷蘭馬斯垂克 (Maastricht) 所簽訂的歐洲聯盟條約 (Treaty on European Union)，當時的 12 個會員國方在兩項條約前言裡分別明白表達或重申，追求民主、社會正義、以及尊重人權與基本自由之決心。尤其是 1993 年 11 月 1 日生效的歐盟條約，將會員國彼此之間的關係大幅提昇，其中的第 F 條便進一步就民主制度、人權與基本自由之保障加以規定：

(1) 聯盟應尊重各會員國之國家認同，其政府體系乃

---

<sup>7</sup> Meinhard Hilf, "Artikel 240", in: Hans von der Groeben, Jochen Thiesing and Claus-Dieter Ehlermann (eds.), *Kommentar zum EWG-Vertrag* (Baden-Baden: Nomos, 4<sup>th</sup> ed., Vol. 4., 1991), pp. 5958-5959.

<sup>8</sup> Hau, *op. cit.*, pp. 19-20.

<sup>9</sup> Udo Diedrichs and Wolfgang Wessels, "From Newcomers to Mainstreamers: Lessons from Spain and Portugal", in: Franco Algeri and Elfriede Regelsberger (eds.), *Synergy at Work. Spain and Portugal in European Foreign Policy* (Bonn: Europa Union Verlag, 1996), pp. 316-318.

建立在民主原則之上；

- (2) 聯盟應尊重 1950 年 11 月 4 日於羅馬簽訂之歐洲保護人權與基本自由公約所保障、暨源自會員國憲政共同傳統之基本權利，並將其作為共同體法之一般原則；
- (3) 聯盟應具備必要之工具，俾實現目標並執行各項政策。

不過，上開條款屬宣示性質居多，對內欠缺明確且必要之懲處手段。此項明顯的缺失，應是當時歐盟各會員國並未設想到如下可能發生之情況所致：亦即未來新興民主國家在加入歐盟之後，倘因國內民主政治無法平順發展，致發生嚴重侵害人權與基本自由的情形時，歐盟有何因應的法律基礎與程序<sup>10</sup>。關於是否應在條約架構下建立一套歐盟對內制裁機制的問題，還是直到中、東歐國家於九〇年代中葉陸續提出加入歐洲聯盟之申請後，會員國方在籌備 1996 年歐盟政府間會議（Intergovernmental Conference）之「議題規劃暨建議小組」（Reflection Group）裏被提出來討論<sup>11</sup>。

該小組於 1995 年 6 月開始運作，9 月 25、26 日在布魯塞爾召開以基本權和歐盟內部安全為討論主題的工作會議上，大部分的與會者皆贊成在條約中增列禁止歧視的條款，並明訂對抗種族主義和反猶主義等排外思想之規範，此外也觸及有關制裁違反基本人權的會員國之可能性<sup>12</sup>。在同年底所提出的總結報告中，「議題

<sup>10</sup> 此與歐洲貨幣聯盟之建立過程頗有相似之處。馬斯垂克條約雖訂有會員國進入貨幣聯盟的五項趨合標準（convergence criteria），然而一旦正式展開運作之後，參與國應遵守哪些財政規範，以維繫共同貨幣之穩定，該約卻未做出具體規定。為彌補這個缺口，歐盟會員國在 1997 年 6 月的阿姆斯特丹高峰會作成「穩定與成長公約」（Stability and Growth Pact）之決議，並明訂懲處機制。

<sup>11</sup> Werner Hoyer, “Perspektiven für die Regierungskonferenz 1996 und die europapolitische Agenda“, in: *Integration*, Vol. 18, No. 4, 1995, pp. 189-196.

<sup>12</sup> Wolfgang Metz, “Kommentierte Chronologie zur Regierungskonferenz 1996/97“, in: Werner Weidenfeld (ed.), *Amsterdam in der Analyse. Strategien für Europa* (Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 1998), p. 228.

規劃暨建議小組」建議在條約裏強調歐盟共同的核心價值，並更加明確落實對人權的保障，歐盟也應在會員國違反民主與人權原則時施以必要之懲處。小組僅列舉了若干可能措施——如停權，但基本上不贊成終止其會籍，也未提出具體制裁程序的建議，此乃因部分會員國拒絕在條約中建立制裁機制，理由是各國政府對於人權已有相當充分的保障<sup>13</sup>。

1996 年底在都柏林所召開的政府間會議上，時任部長理事會（Council of Ministers）輪值主席的愛爾蘭政府提出了修改馬斯垂克條約的架構草案，並主張在歐洲聯盟條約中增訂第 F a 條，以因應會員國發生嚴重且持續違反歐盟基本原則之情形<sup>14</sup>。後來經過各國代表的談判、妥協和修正後，成為在阿姆斯特丹（Amsterdam）所簽署的歐洲聯盟條約第 7 條，就制裁之程序加以明文規範，原來的第 F 條也成為新修訂之第 6 條：

- (1) 聯盟乃建立在自由、民主、尊重人權與基本自由、以及法治等會員國共同的原則之上。
- (2) （原條文第 2 項，略）。
- (3) 聯盟應尊重各會員國之國家認同。
- (4) （原條文第 3 項，略）。

第 7 條條文如下：

- (1) 由會員國三分之一或執委會（Commission）提議，並徵得歐洲議會（European Parliament）之同意，於邀請該造會員國政府提交相關說明後，以政府首長及國家元首所組成的理事會（“The Council, meeting in the composition of the Heads of State or Government”）得以全體一致決議，確認該國存在嚴重且持續違反第 6 條第 1 項所揭示

---

<sup>13</sup> Hau, *op. cit.*, pp. 85-86.

<sup>14</sup> Stein, Torsten (1998). “Die rechtlichen Reaktionsmöglichkeiten der Europäischen Union bei schwerwiegender und anhaltender Verletzung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze in einem Mitgliedstaat”, in: Volkmar Götz, Peter Selmer and Rüdiger Wolfrum (eds.), *Liber amicorum Günther Jaenicke. Zum 85. Geburtstag* (Berlin: Springer, 1998), pp. 871-872.

原則之情形。

- (2) 依前項規定作出確認之決議後，理事會得以條件多數決決定，停止該造會員國行使本條約所賦予之特定權利，包括該國政府代表於理事會之投票權。同時，理事會應顧及此一停權措施對自然人與法人權利與義務之可能影響。<sup>15</sup>  
在任何情況下，本條約賦予該造會員國之義務仍應具約束力。
- (3) 爾後理事會得以條件多數決，變更或撤銷依前項規定所採行之措施，以順應引起該項舉措之情勢的變遷。
- (4) 理事會為本條目的之作為，不應計入該造會員國政府代表之票數。出席成員代表之棄權或委任棄權，不應阻礙依第一項規定所為決議之作成。條件多數應比照歐洲共同體條約第 205 條第 2 項所規定理事會成員加權票數之相同比例。  
本項應同等適用於第 2 項關於剝奪投票權之情形。
- (5) 為本條之目的，歐洲議會之有效決議，應達投票數的三分之二並佔全體議員之多數。

從第 7 條條文所規範之法律效果——停止特定權利（suspend certain of the rights）——來看，明顯是以 1969 年維也納條約法公約的第 60 條為藍本，因此也涵蓋著國際法的性質<sup>16</sup>。條約法公約第 60 條第 2 項明訂了關於違反多邊條約的處置，包括各守約當事國集體行為之權利以及受害當事國個別行為的權利：遇多邊條約

<sup>15</sup> 原文如下：“Where such a determination has been made, the Council, acting by a qualified majority, may decide to suspend certain of the rights deriving from the application of this Treaty to the Member State in question, including the voting rights of the representative of the government of that Member State in the Council. In doing so, the Council shall take into account the possible consequences of such a suspension on the rights and obligations of natural and legal persons.”

<sup>16</sup> Stein, *op. cit.*, pp. 877-883.

當事國之一有重大違約情節時，其他當事國得以一致協議，在各該國與違約國之關係上、或在全體當事國之間，將條約全部或局部停止實施或終止該約（第 1 款）；受害當事國亦得單獨在其本國與違約國之關係上停止實施全部或局部條約（第 2 款）；倘重大違約情節，致每一當事國履行條約義務所處之地位因而根本改變時，則違約國以外之任何當事國，皆得將條約對其本國全部或局部停止施行（第 3 款）。第 60 條第 3 項界定重大違約係指廢棄條約、或違反為達成條約目的或宗旨所必要之規定，第 4 項則是特別法優於普通法原則，即遇違約情事時，應優先適用該約中有關違約處置之規定<sup>17</sup>。

但更值得進行比較的是：無論在結構上或在構成要件方面，歐盟條約第 7 條與歐洲理事會章程（Statute of the Council of Europe）第 8 條條文實存在更多相似之處<sup>18</sup>。後者授權其部長委員會（Committee of Ministers），得將嚴重違反章程第 3 條關於尊重法治、人權與基本自由等原則之會員國處以暫時停權，甚至要求違約國作出正式的退會聲明；倘若該當事國不予理會，則部長委員會得逕自決議終止該國之會籍。惟在法律效果上，兩個區域組織之制裁內容雖都包含停權處分，然而歐洲聯盟並未採納如同歐洲理事會章程中更嚴厲之終止會籍規定。由此立法意旨來看，歐盟條約第 7 條第 3 項有關「變更」制裁措施，其目的在於彈性因應情勢之改善或惡化，故理事會得減輕懲處程度，或是強化制裁之適用範圍，最嚴重可予凍結會籍，但尚不至於終止違約國之會籍<sup>19</sup>。

## 貳、「奧地利事件」之影響

歐洲聯盟各機關和會員國原以為阿姆斯特丹條約規範的制裁程序，已足以因應未來東歐國家入會後發生嚴重違反歐盟基本原則之情形。然而，2000 年擦槍走火的「奧地利事件」，卻充分凸顯

---

<sup>17</sup> 陳治世，《條約法公約析論》（台北：台灣學生書局，1992），頁 226-231。

<sup>18</sup> Hau, *op. cit.*, pp. 91-92.

<sup>19</sup> 相關法律見解及分析，詳見：Hau, *op. cit.*, pp. 30-98.



出歐洲聯盟仍缺乏一套防患於未然的策略——尤其是針對僅涉及**可能**違反歐盟共同價值之情況，此事件也直接促使了後來歐盟機關及會員國在協商修改條約時，決定建立起對內之監督預警機制。按該年 1 月間陸續傳出許多跡象，持民粹右派（right-wing populist）路線的奧地利自由黨（Freiheitliche Partei Österreichs）極有可能進入聯邦政府成為聯合內閣之執政黨，歐洲聯盟會員國領袖紛紛表達對奧國國會選後組閣與民主前景之憂慮。經十四個會員國政府領袖相互磋商後，由當時擔任歐盟理事會輪值主席的葡萄牙總理古德芮（António Guterres）於 1 月 31 日公開對外發表**十四國**共同的外交聲明<sup>20</sup>，表示自由黨一旦入閣，彼等將採取下列三項回應的措施：

- 切斷個別國家與維也納之間涉及政治事務的雙邊官方接觸；
- 不支持奧地利候選人爭取國際組織裏的職位；
- 與奧國派駐在會員國的大使館僅維持技術層面的往來。

儘管奧地利人民黨（Österreichische Volkspartei）與自由黨在 2 月 3 日所發表的執政聲明中，明確表達維護歐洲基本價值之決心，但隔天聯合政府正式就職後，**十四國**的制裁仍付諸實施。

在歐洲聯盟主要機關方面，執委會 2 月 1 日發佈聲明指出，認知**十四國**的共同立場，並對此一決定背後之憂慮持相同看法，

<sup>20</sup> 此項聲明除了採用歐盟輪值主席的官式用簽、並透過外交照會的書面形式送達奧地利總統、總理及葡萄牙外交部長之外，亦於同日公佈在輪值主席的官方網站，參見 Portuguese Presidency of the EU, “Statement From The Portuguese Presidency Of The European Union On Behalf Of XIV Member States”, Lisbon, 2000/1/31 (<http://www.portugal.ue-2000.pt/uk/news/execute/news.asp?id=425>)。但在此必須強調的是，**十四國對奧地利的制裁措施，並非歐盟官方之決議或行動**，奧地利歐洲法學者 Waldemar Hummer 便指出，十四國的聯合聲明，只能定位在葡萄牙總理古德芮代表向外宣佈，其與十三國領袖協商一致同意後對奧地利的警告和制裁，而非歐盟理事會或高峰會議在其外交權限內的共同行為，參見 Waldemar Hummer, “Vom ‘Musterschüler’ zum Buhman. Die EU als ‘self contained regime’”, in: *Europäische Rundschau*, Vol. 28, No. 2, 2000, p. 18.

但「作為條約的守護者，本會仍將克盡義務，以維繫歐洲聯盟條約——尤其是第 6 及第 7 條——之規範與價值」<sup>21</sup>；執委會並強調，目前歐盟機關之日常運作並未受到任何影響，「執委會將與會員國政府保持密切聯繫，對相關情勢之發展持續保持高度關注，與奧地利官方的工作關係亦維持不變」<sup>22</sup>。歐洲議會則於 2 月 3 日以絕對多數通過一項決議<sup>23</sup>，對十四國與執委會之聲明表示歡迎，並要求理事會和執委會針對下述情況預為準備：「當會員國嚴重且持續違反歐洲聯盟條約第 6 條第 1 項所列之原則時，應依據第 7 條之規定採取行動，在經本會同意後，凍結條約所賦予該國之會員國權利」。執委會與歐洲議會之聲明或決議中，皆明白提及了歐盟條約第 6 及第 7 條所規範的共同價值與程序，而十四國的共同聲明對此卻隻字未提。

該年 2、3 月間，十四國在歐盟的各項場合中給予奧地利代表難堪，地方政府及民間的抵制、抗議活動亦在各地（包括維也納）如火如荼地進行，倘稱歐洲進入反海德（Jörg Haider，自由黨主席）、反自由黨入閣、反種族排外主義的「政治正確」（political correctness）<sup>24</sup>似不為過。也許是擔心被貼上認同自由黨路線主張的標籤，諸多相關評論都極力避免直接批評十四國的制裁舉措<sup>25</sup>；各國報章媒體的報導，亦大抵著重在事件的背景、發展及海德過去甚具爭議性的言論<sup>26</sup>。然而，當各國政府與民間陸續出現反應過度的作法之後，媒體上也開始相繼發出反思的聲音，並點名抨擊整個杯葛行動與若干領袖和官員的過當言行<sup>27</sup>。在隨後的幾個月

---

<sup>21</sup> European Commission, Document IP/00/93.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> European Parliament, Document PE 284.656, 2000/2/3, pp. 43-45.

<sup>24</sup> Hermann Kurthen and Kay Marie Losey, "Schlagwort oder Kampfbegriff? Zur 'Political Correctness'-Debatte in den USA", in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B21-22, 1995, pp. 4-5.

<sup>25</sup> Eckart Klein, "Ein Europa, das Angst macht", in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2000/3/14, p. 16.

<sup>26</sup> Heinrich Schneider, "Österreich in Acht und Bann — ein Schritt zur politisch integrierten 'Wertegemeinschaft'?", in: *Integration*, Vol. 23, No. 2, 2000b, pp. 120-121.

<sup>27</sup> Paul Schulmeister, "Berliner Sackgasse. Zwischen Österreich-Sanktionen und EU-Reformen", in: *Europäische Rundschau*, Vol. 28, No. 2, 2000, p. 8.

中，雖未正式宣布收回各國官方立場外，十四國的制裁與杯葛行動卻在無聲無息下逐漸撤銷。

爲了回應歐盟各國新民意普遍對十四國制裁行爲的排斥與負面觀感，並避免已於 2 月 13 日展開的新一回合政府間會議談判受到影響，致波及歐盟機關改革與東擴等重大統合計畫，十四國於 6 月底一致同意，透過歐洲人權法院（**European Court of Human Rights**）院長維爾哈伯（**Luzius Wildhaber**）提名三位公正人士，針對（1）奧地利政府對歐洲共同價值的承諾，特別是在有關少數民族、難民與移民之權利方面，以及（2）奧地利自由黨政治本質之發展提出調查報告。「十四國將以此份報告結論爲基礎，重新檢討其與奧地利政府之雙邊關係」<sup>28</sup>。三人調查委員會於七月底前往維也納進行實地訪察<sup>29</sup>，並在 9 月 8 日結案。委員會在報告裡指出，雖然藉由這次制裁行動增強了各國對歐洲共同價值之意識，然而十四國所採取的措施如果持續執行，勢將造成反效果。三人乃建議在歐盟條約第 7 條建立一套預防及監督程序，以便在未來倘又出現類似的「奧地利事件」之際，得以及早在歐盟架構內以公開、非對峙之對話方式尋求解決<sup>30</sup>。同月 12 日，擔任歐盟輪值主席的法國即正式代爲宣佈，即日起取消十四國對奧地利政府的外交制裁；其聲明中並指出，十四國的措施已經發揮它的作用，但鑑於自由黨的本質及其未來尙無法預見的發展，十四國仍將共同保持對自由黨的密切觀察<sup>31</sup>。

<sup>28</sup> 全文收錄在奧地利政府官方網站 **Bundeskanzleramt Österreich**, “Mandat vom 29.06.2000 an Luzius Wildhaber“, [http://www.austria.gv.at/aktuell/database/topnews/german/20000629\\_1063.html](http://www.austria.gv.at/aktuell/database/topnews/german/20000629_1063.html), 2000/7/4.

<sup>29</sup> 除了奧地利總統、總理、部會首長、國會議長與國會各政黨領袖外，訪談對象還包括法官協會、宗教團體與工會、公會和商會主席、以及奧地利憲法法院院長、檢察官及律師等代表；8 月底復於德國海德堡再度邀請奧地利民權與弱勢團體代表進行訪談，並與自由黨主席、同時爲聯邦副總理的 **Susanne Riess-Passer** 會面。

<sup>30</sup> 報告全文詳見：Office of the French President, “Report by Martti Ahtisaari, Jochen Frowein, Marcelino Oreja”, adopted in Paris on 8 September 2000, Paris, [www.elysee.fr/actus/actu2/Report.pdf](http://www.elysee.fr/actus/actu2/Report.pdf), 2000/9/9.

<sup>31</sup> Austrian Federal Ministry for Foreign Affairs, “Communique of the XIV”, Wien, [www.bmaa.gv.at/presseservice/statisch/2000-09-12-regierung.html](http://www.bmaa.gv.at/presseservice/statisch/2000-09-12-regierung.html), 2000/9/12.

委員會報告中未就十四國發動制裁措施的合法性進行討論，實際上，十四國刻意規避歐洲聯盟條約第 7 條的既定處理程序和機制，正是因為第七條第一項之前提要件——「嚴重且持續」違反共同基本原則之情形——並不存在，於事先防堵的策略下，爰轉而凸顯其作法乃國際法所規範下的主權國家對外關係。此充分顯現出，當某一會員國有違反共同基本價值之「虞」時，歐盟條約實缺少一套可預防於先及因應處理的機制，僅能在「已」嚴重且持續違反民主、法治、人權等基本原則之情形發生後，方能對該當事國進行必要之處分和補救。職是之故，當歐洲聯盟十四國對奧地利的制裁與杯葛措施遭致廣大批評聲浪之際，2000 年 5、6 月間的政府間會議上，比利時、奧地利、葡萄牙、法國以及歐盟執委會，皆相繼針對歐盟條約第 7 條（及第 46 條）提出修正的建議<sup>32</sup>。各國皆期望，當未來再度出現類似警訊時，能有一完善之監督處理辦法，以避免重蹈「奧地利事件」的覆轍，並將風險與傷害降至最低。

### 參、歐盟條約第 7 條之預防與制裁機制

上述「奧地利事件」給原歐盟會員國帶來一個清楚的警訊，亦即約從八〇年代中期開始，以排外及反移民為主要訴求的新右政黨，相繼在西歐民主國家獲得出乎意料的可觀選票<sup>33</sup>，如何防堵民粹右派和極右勢力繼續擴張政治版圖、進而組成聯合政府，實屬各國當務之急<sup>34</sup>。此外，鑑於向東擴大已迫在眉睫，歐洲聯盟接納這批中、東歐國家之後，要在經濟上協助其渡過轉型期的陣痛，

---

<sup>32</sup> Hau, *op. cit.*, pp. 137-143.

<sup>33</sup> Hans-Georg Betz, "Rechtspopulismus: Ein internationaler Trend?," in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B9-10, 1998, pp. 3-5.

<sup>34</sup> 若干評論指出，十四國政府之所以對國民黨與自由黨聯合組閣有如此超乎尋常的強烈反應，乃是為了殺雞儆猴，以壓制本國民粹與激進右派等新右勢力擴張版圖，如：Anton Pelinka, "Österreich und Europa. Zur Isolierung eines Landes", in: *Europäische Rundschau*, Vol. 28, No. 1, 2000, pp. 3-8; Michael Mandelbaum, "Die Zukunft des Nationalismus", in: *Europäische Rundschau*, Vol. 28, No. 1, 2000, pp. 27-39; Robert Misik, "Maßnahmen der EU gegen die FPÖ-ÖVP-Regierung waren sinnvoll", *Tageszeitung*, 2000/6/14, p. 11.

在政治上也需維繫其尚未穩固之民主體制，此皆凸顯了歐盟建立預警機制之重要性。在這方面的制度和作法上，歐盟也參考了歐洲理事會的經驗：1994年11月歐洲理事會的部長委員會即發表聲明，將與新加入的中、東歐國家保持「建設性、不歧視及信任的對話」，而議員大會也成立一個特別監督委員會，定期檢視東歐國情與發展<sup>35</sup>。

### 一、預防機制

在綜合了各方的修正建議，並採納十四國在「奧地利事件」中的若干作法，2000年12月於法國尼斯（Nice）所召開的歐盟高峰會議上，會員國政府領袖對歐盟條約第7條作出了修訂，納入對民主與人權等基本價值的預警機制，亦即在條文中新增第一項規定：<sup>36</sup>

由會員國三分之一、歐洲議會、或執委會基於合理之提議，理事會於徵得歐洲議會同意後，得以成員五分之四之多數決，確認某一會員國明顯存在嚴重違反上開第六條第一項所揭示原則之虞，並向該造會員國提出適當建議。理事會於作出此項確認決議前，應先聽取該造會員國對相關事項之說明，並得依相同程序請求獨立人士，於一合理時間範圍內提交該造會員國相關情事之報告。

理事會應定期檢視作成此項決議之原因是否持續適用。

此項規範首度明訂了歐盟基本原則遭受侵犯之疑慮時處置的權責與程序，唯有部長理事會可作成相關事項之確認及建議的決議，或是邀請獨立公正人士進行調查報告。職是之故，會員國不得再繞過既有的體制架構，而逕自採取對某一會員國的制裁行動。換

<sup>35</sup> Hau, *op. cit.*, p. 100.

<sup>36</sup> 原第7條第1項成為第2項，餘依此類推，並調整條文內相應之項號重編，也就是既有的制裁機制原封未動，因此現行第7條條文共有6個分項。

句話說，類似十四國對奧地利進行外交制裁的情形將不再發生。條約之所以明白賦予歐盟理事會處置之權責，旨在統一的程序下處理可能違反共同價值的情況，以避免個別會員國於歐盟架構之外，採取單獨或集體的懲罰或是不友善之措施。

在預警機制的發動權方面，與原有制裁機制不同的地方在於——除了會員國與執委會之外，歐洲議會亦可監督歐盟基本原則在遭到嚴重違反時，提請理事會進行處理。第 6 條第 1 項所列之基本價值乃會員國所共有，也是歐盟賴以建立的基礎，正好呼應歐盟條約前言所列，會員國「確認其對自由、民主、尊重人權與基本自由、以及法治原則之信仰」，而進一步強調歐洲聯盟乃一「價值共同體」(Wertegemeinschaft)<sup>37</sup>。因此當共同的基本價值遭侵犯之虞時，歐盟與會員國皆得就此提出警訊。在歐盟機關方面，執委會是條約之守護者<sup>38</sup>，理應有責、也有權進行監督；而歐洲議會乃直選的民意機關，向來非常重視民主與人權，如今第 7 條第 1 項將議會納入預警監督體系之中，是朝向降低歐盟「民主赤字」的進步作法。

於接獲三分之一會員國、歐洲議會、或執委會之提案後，理事會處置的流程包括聽證、確認、建議、調查以及檢討等五個程序，明顯係以「奧地利事件」為背景所制訂。首先是進行聽證程序，當事國得就有關遭受質疑違背歐盟基本價值之情節進行陳述；其次是確認程序，提案經送歐洲議會獲投票數的三分之二、且佔全體議員之多數同意後，理事會以其成員五分之四之絕對多數決（不計當事國票數），確認當事國明顯存在嚴重違反第六條第一項所揭示原則之虞；復次，向該造當事國提出適當的改善建議；最後則應定期檢討作成此項決議之事實原因是否消失或惡化。關於何時邀請獨立公正人士進行調查的問題，條約規定並非十分明確。就條文本身來解釋，「理事會於作出此項確認決議前，(...)得依相同程序請求獨立人士(...)提交該造會員國相關情事之報告」，並未排除理事會「得」於確認決議後才委託進行調查，而且這種

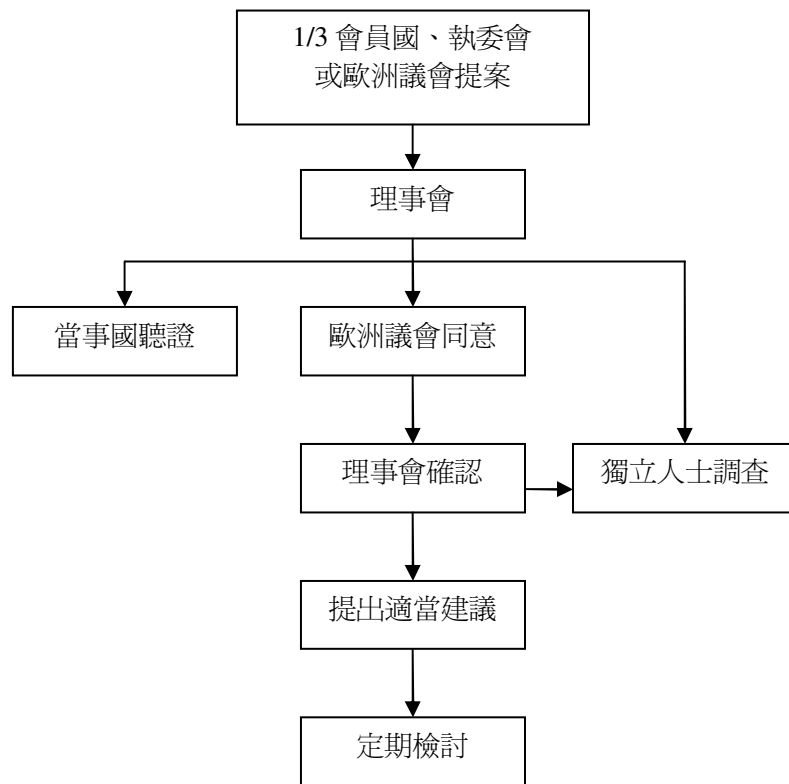
---

<sup>37</sup> Heinrich Schneider, "Die Europäische Union als Wertegemeinschaft auf der Suche nach sich selbst", in: *DIE UNION*, No. 1, 2000a, pp. 11-47.

<sup>38</sup> 請參照歐洲共同體條約第 211 條。

在時間順序上不作硬性規定的作法，可讓預警機制彈性運用，以因應當事國國內情況之發展<sup>39</sup>。歐洲聯盟條約第 7 條第 1 項所規範之預警機制，請參照底下之流程圖。

附圖：歐洲聯盟條約第 7 條第 1 項之預警機制流程圖



說明：作者自行繪製

## 二、制裁機制

<sup>39</sup> Hau, *op. cit.*, p. 150.

歐洲聯盟對內制裁機制上，可劃分為歐盟條約第七條的「聯盟程序」、以及歐洲共同體條約第 309 條的「共同體程序」；前者又再區分為確認與制裁兩個階段<sup>40</sup>，而有關制裁的步驟、內容與適用，歐盟條約與歐體條約之規範——亦即「聯盟程序」與「共同體程序」——在本質上是相同的<sup>41</sup>。歐盟條約第 7 條第 2 項至第 6 項確立了整個制裁實施之機制：在確認階段之權責上，規定的比預防機制更為謹慎，在此階段中唯有會員國與執委會擁有發動權，歐洲議會則僅具對該項提案之同意權；此外，確認之權責也提高到會員國領袖的層級，經當事國聽證後，歐盟高峰會必須以全體一致決議，方能就當事國是否存在嚴重且持續違反第六條第一項所揭原則之情形加以確認。

一旦全體（當事國除外）會員國領袖無異議作出確認決議後，便進入實質制裁的階段。此時部長理事會得以條件多數決方式，凍結當事國行使歐洲聯盟條約所賦予之特定權利，包括該國政府代表於理事會之投票權（第 7 條第 3 項）。此外，歐洲共同體條約第 309 條第 1 項也規定，凡依據歐盟條約第 7 條第 3 項凍結當事國在理事會之投票權，也同時在歐體條約下停止其在理事會內行使投票的權利；惟理事會得在不凍結當事國在歐盟層次之投票權情況下，而僅對該國處以歐體條約適用範圍內之停權處分（歐洲共同體條約第 309 條第 2 項）。關於制裁之內容，條約僅規定「停止該造會員國行使本條約所賦予之**特定權利**，**包括**該國政府代表於理事會之投票權」，就歐體架構而言，其他可能之措施尚可涵蓋取消該會員國擔任輪值主席之權利（歐體條約第 203 條）或是禁止從結構基金獲得財政援助（歐體條約第 203 條）<sup>42</sup>，但於實施執行之際，理事會皆必須考慮到此一停權措施對自然人和法人權利與義務之影響。

上文已經提及，1995 年的「議題規劃暨建議小組」並不贊成驅逐違約會員國之強制處分，阿姆斯特丹條約也未採納如同歐洲理事會章程中更嚴厲之終止會籍規定。以國際立法規範論之，依

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, pp. 28-29.

<sup>41</sup> 故本文不另行對歐洲共同體條約第 309 條加以進一步分析。

<sup>42</sup> *Hau, op. cit.*, p. 30, fn. 78.



照 1969 年維也納條約法公約第 60 條第 2 項第 1 款之規定，遇多邊條約當事國之一有重大違約情節時，其他當事國得以一致協議，在各該國與違約國之關係上，將條約全部或局部停止實施或終止該約。再以國際實踐而言，國際組織對於違約國之處分上包括了開除會籍或處以停權。例如 1979 年萬國郵政聯盟（Universal Postal Union）以及國際電信聯盟（International Telecommunication Union）便驅逐了南非，而捷克也曾經遭到國際貨幣基金會（International Monetary Fund）和世界銀行（World Bank）終止會籍之處分<sup>43</sup>；此外，以色列於 1981 年非法空襲位於伊拉克境內、但在國際原子能總署（International Atomic Energy Agency; IAEA）嚴密監督下的民用核子反應爐，即險遭該組織停止會籍之制裁<sup>44</sup>；而希臘於 1967 年發生軍事政變，兩年後在歐洲理事會即將通過決議驅逐希臘的幾個小時前，該國軍事獨裁政府搶先一步宣布退出歐洲理事會，直到 1974 年重建民主體制之後方重返該組織<sup>45</sup>。晚近之例是大英國協（The Commonwealth）在 2002 年中止辛巴威之會籍，原因是該國政府涉嫌在總統大選中舞弊，翌年底現任的辛巴威總統穆加比（Robert Mugabe）也同樣宣佈退出國協<sup>46</sup>。

再以歐盟的各項條約來看，歐洲聯盟或歐洲共同體皆無驅逐（expulsion）任何一個會員國之法律基礎，同時也未有明文允許會員國自動退出、或如歐洲理事會章程中的「逼退」條款<sup>47</sup>。惟以國際組織法而言，即便一個國際組織之章程未明列會員國是否得以退出之規定，一般而論，此退出權仍是主權國家難以被任意剝

<sup>43</sup> Henry G. Schermers and Niels M. Blokker, *International Institutional Law. Unity within diversity* (The Hague: Martinus Nijhoff Publ., 3<sup>rd</sup> ed., 1995), p. 95.

<sup>44</sup> David Fischer, *History of the International Atomic Energy Agency: The First Forty Years* (Vienna: The IAEA, 1997), pp. 104-108.

<sup>45</sup> Council of Europe Online, “Crises strengthen democracy”, [http://www.coe.int/T/E/Com/About\\_Coe/crises.asp](http://www.coe.int/T/E/Com/About_Coe/crises.asp), 2008/4/30.

<sup>46</sup> “Mugabe erklärt den Austritt Simbabwe aus Commonwealth”, *Die Welt*, 2003/12/9.

<sup>47</sup> Stein, *op. cit.*, pp. 884-885. 有關 1984 年丹麥所屬的格陵蘭島（Greenland）「退出」共同體條約之適用範圍問題，請參閱：Ignaz Seidl-Hohenveldern and Gerhard Loibl, *Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften* (Köln: Carl Heymanns Verlag, 5<sup>th</sup> ed., 1992), p. 62.

奪或抵抗的權利<sup>48</sup>，國際實踐已如上所述<sup>49</sup>。然而，倘按條約法公約第 60 條第 2 項第 4 款——遇違約情節時應優先適用該約中有關違約處置之規定，則在歐盟條約架構下就應優先採用第 7 條之預防及制裁機制。歐盟條約第 7 條第 3 項明白要求被制裁的國家，無論在任何情況下皆須繼續遵守條約之義務，表示歐洲聯盟無意強迫任何一個違約的會員國離開或是予以驅逐，該當事國不應自行宣告退出歐盟。因為在一個超國家的組織中，倘若一個會員國片面宣布退出，勢必影響或傷害到其他會員國個別及該組織整體之利益<sup>50</sup>。歐盟這項守約義務之規定，不僅象徵著歐洲聯盟乃全體會員國整合之價值共同體，同時也藉由預防及制裁機制之警示效果，來強化對歐盟基本原則的認同。

歐洲聯盟條約第 7 條第 4 項進一步規定，理事會應順應當事國情勢之變遷，「變更或撤銷」(vary or revoke)所採行之制裁措施，這自然是為了保持決策彈性有其必要，以避免重蹈「奧地利事件」中歐盟十四個會員國差點找不到下台階的情況；另一方面，此設計也是為了符合比例原則，倘在當事國違反之情況惡化，則可強化制裁的措施，若在定期檢討時發現狀況已有所改善，則可予以鬆綁。因此在「變更」原所採行之制裁措施時，理事會得以條件多數決或是全體一致決，依情節變化之輕重分別往兩個方向去做調整。最後，歐洲聯盟條約第 7 條的第 5 項和第 6 項條文，分別律定了理事會與歐洲議會議決時之有效票數及其計算，所有投票皆採困難度較高的計票標準——如理事會成員五分之四之多數決或全體一致決，或如議員投票數的三分之二、並佔全體議員之多數。此設計乃是為了慎重起見，由於預警和制裁之效果涉及當事國之國家名聲與權益，故希望能盡量取得會員國政府與歐洲議會議員的共識，並且強化其行動之正當性<sup>51</sup>。其中第 5 項規定，理事會——包括第 2 項中「以政府首長及國家元首所組成的理事會」——為第 7 條目的所為之議決，不計入該造會員國政府代表之票數。此項排除當事國投票權之規定，乃一體適用在預防及制

---

<sup>48</sup> Seidl-Hohenveldern and Loibl, *op. cit.*, pp. 68-69.

<sup>49</sup> 另見 Schermers and Blokker, *op. cit.*, pp. 83-95.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 82.

<sup>51</sup> Hau, *op. cit.*, pp. 174-175.

裁機制，亦即不管是在確認、任命獨立人士進行調查、提出改善建議、停權處分、定期檢討、變更或撤銷所採行之制裁措施等程序，也不論表決方式為成員五分之四之多數決、或是依歐體條約第 205 條第 2 項所規定加權票數相同比例之條件多數決、還是全體一致決，理事會（或政府領袖）一律不採計當事國之票數。

## 肆、對預防與制裁機制之評估

自阿姆斯特丹條約生效以來，即已確立歐洲聯盟乃建立在自由、民主、人權與法治等原則之上，故各界習稱歐盟為一「價值共同體」，或是強調會員國在歐盟統合體制內的「同質性」（Homogenität）<sup>52</sup>。一方面，歐洲聯盟各主要機關藉歐盟條約第 49 條之入會條件和程序——尤其是必須遵守歐盟條約第 6 條第一項所列之基本原則，對申請國之人權保障與民主現況加以審查；另一方面，一旦此共同價值或同質性原則在任一會員國出現偏差或危機時，歐洲聯盟條約第 7 條也賦予歐盟機關「撥亂反正」的處理權限和程序。除此之外，理事會也於 1997 年決議，在奧地利首都維也納設立「歐洲種族歧視暨排外主義監視中心」（European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia），以監督各國極右思想與暴力行為蔓延之情形，適時提供歐盟及其會員國充分、客觀的動態資訊和預警訊息。由此看來，正當總部位於法國史特拉斯堡的歐洲理事會，對於其章程明訂之民主、人權與法治等入會前提似乎不再那麼看重，而仍然接納若干未盡合乎條件的國家（如白俄羅斯），或是對於侵犯該基本原則之會員國（如俄羅斯）一直拿不出一套處理辦法來看，更顯現出歐盟各層級機關對於人權與民主等價值進行把關的重要性<sup>53</sup>。

歐盟各會員國雖已從 2000 年的奧地利事件中吸取了諸多教

<sup>52</sup> Frank Schorkopf, *Homogenität in der Europäischen Union – Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV* (Berlin: Springer, 2000).

<sup>53</sup> Manfred Nowak, “Menschenrechte als Grundlage der EU-Wertegemeinschaft. Artikel 6 und 7 in der Fassung von Nizza”, in: *DIE UNION*, No. 1, 2001, pp. 18-19.

訓，並反應在當年的政府間會議談判及後來所簽署的尼斯條約，但是其所增修的預防與制裁機制，依然存在幾項值得進一步討論的問題。首先是在預防機制上，理事會僅能針對某一會員國是否明顯存在嚴重違反歐盟條約第六條第一項所揭原則之「疑慮」加以確認，並——同時或於決議後——向該造會員國提出（不具強制約束力之）建議，而理事會亦須定期檢討作成此項決議之原因是否持續適用。不過，倘若該國不理會部長理事會的建議，則歐盟惟有再經當事國之聽證後，並由其餘會員國政府領袖以全體一致決議，方能就當事國的確存在嚴重且持續違反基本原則之事實加以確認，並採取制裁的措施。以奧地利事件為例，如果在會員國再度發生類似右派民粹政黨入閣的情形，而在啓動歐盟預防機制後，即使被部長理事會界定為對民主之明顯威脅，但因缺乏侵犯人權或違背民主價值之具體事證，則理事會也只能在該國政府任期內持續地觀察和監督（包括請求公正人士進行調查），而無法採行其他必要之相應——如停權——措施。質言之，歐盟條約第 7 條第 1 項的預防機制，是無法阻止諸如奧地利自由黨的右派民粹勢力進入會員國的中央或聯邦政府，只要該國選舉過程被認定是自由且公平（free and fair）。這自然引出右派民粹主義對民主制度是否構成威脅、並嚴重影響到歐洲聯盟維繫共同價值或同質性的問題。對此，學界似乎尚無一致的看法<sup>54</sup>。

其次，與上述相關的問題是，既然歐盟條約第 7 條第 1 項的預防機制，無法阻擋右派民粹政黨經自由公平的選舉方式，進入會員國政府擔任執政黨，然而是否個別會員國仍得對當事國採取雙邊外交關係上的預警作法來加以防堵？本文前已述及，尼斯高峰會之所以增修歐盟條約第 7 條第 1 項，即在於規範如何處理會員國僅危及共同價值之情形。隨著歐盟預防機制之建立，同時也明訂了權限之劃分，今後唯有部長理事會可執行預警措施。因此，會員國不應再迴避條約既有的架構和權責，而逕行對任一會員國採取個別或集體的預警行動——至少不得越俎代庖在條約已明文規定的確認及建議之決議，或是邀請獨立公正人士進行調查報

---

<sup>54</sup> 請參見：Frank Decker, *Der neue Rechtspopulismus* (Opladen: Leske + Budrich, 2<sup>nd</sup> ed., 2004).

告。易言之，會員國在雙邊外交層次上之預警作為，只要不影響到當事國在歐盟的權利與義務，也未觸及第 7 條第 1 項已規範之事項，原則上仍是被允許的，例如發表對當事國政治情勢發展感到憂心之聲明，或是善意提醒該國應遵守歐盟條約第六條所列之共同基本價值<sup>55</sup>。

同樣地，在欠缺侵犯人權或明顯違反民主體制之具體事證情況下，歐洲聯盟無法啟動制裁機制，而對當事國進一步採行必要之強制作為，但是否個別會員國仍得在國際法規範下的雙邊外交關係，而予以該國片面或集體之制裁？以「奧地利事件」為例，十四國外交杯葛之作法與行為，不論直接或間接都已觸及歐洲聯盟的政治與政策領域，難謂未侵害奧地利作為會員國的權益，包括充分參與歐盟決策的權利<sup>56</sup>。綜合言之，由於歐洲統合程度的日益加深，政策範圍益趨擴大，歐盟成員國間純屬國家與國家的往來、而不涉及到歐洲法或歐盟事務的領域，早已限縮到極小的部份，欲硬性嚴格區分國際法性質的對外雙邊接觸與歐洲法所規範之多邊事務性往來，實非易事<sup>57</sup>。職是之故，一般傳統外交關係上的廣泛任意性，是否仍適宜用在歐盟會員國相互之間的互動上，其實是相當令人懷疑的。

最後，尚須加以說明的是，關於歐洲法院對歐盟條約第七條之適用是否具司法管轄的問題，阿姆斯特丹條約並未作出任何規定，尼斯條約則新增歐盟條約第 46 條 e 項，擴大歐洲法院之管轄權及於「第 7 條純屬程序上之規範，法院得依當事國按上開條款之規定，於理事會確認決議後一個月內所提之申請作出判決」。由於制裁程序涉及處分當事國依條約所享有之權利，自應符合程序上之公理正義與規範，並由法院來加以監督或救濟。不過，大體說來，歐盟條約第 7 條本身就是一整套的程序規定，故「純屬程序上之規範」究竟具體所指為何？無庸置疑的是，歐洲法院之司法管轄權乃同時及於預防程序與制裁程序；然而法院僅能針對預

<sup>55</sup> Hau, *op. cit.*, pp. 145-146, 184-185.

<sup>56</sup> 如歐洲聯盟條約第 19 條第 1 項與歐洲共同體條約第 10 條。

<sup>57</sup> Eckart Klein, "Ein Europa, das Angst macht", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2000/3/14, p. 16.

防及制裁機制啓動之後，是否皆按第 7 條之程序規定進行提案、當事國聽證、經理事會及議會之有效同意、定期檢討作成此項決議之原因是否持續適用等，而無法就其實體部分——如理事會之確認與制裁決議、獨立人士之調查報告內容——加以監督<sup>58</sup>。

## 結語

從二次戰後歐洲統合的歷史過程來看，歐洲共同體原屬一個著重在經濟整合的區域國家集團，然而至遲自 1970 年代建立歐洲政治合作（European Political Cooperation）機制起，歐體會員國也開始了在外交政策上的協調，並積極涉入東歐和發展中國家的民主與人權事務。希臘、西班牙與葡萄牙也約莫在此時步上民主化之路，歐洲共同體於八〇年代相繼接納為完整的會員國，除經濟因素外，亦著眼於鞏固南歐三國之民主體制與保障人權，期能建構歐體為一個價值與信念的共同體。既然此三個南歐國家已經正式入會，自必須如其他會員國相同，一體適用歐體的法律規章，凡有違反者，可按條約既有之規定和程序（如歐洲共同體條約第 169 條及以下條文）加以處置。2000 年底在尼斯高峰會通過的歐盟人權憲章聲明，以及後來正式將其內容納入歐洲憲法條約（Treaty Establishing A Constitution For Europe）之中，即為會員國共同表示願意在泛歐層次上，進一步尊重個人基本自由以及保障人權之明證。

歐盟在對外關係上，經常為了民主與人權的原因，而集體對第三國實施外交與經濟制裁，類似的預警和懲罰措施，也明訂在與非洲、加勒比海和太平洋（ACP）國家集團所簽署的洛梅（Lomé）及科多努（Cotonou）協定中<sup>59</sup>。在對內方面，一旦會員國本身違反上述歐盟共同基本價值時，理應也該有對內實施預防、監督和制裁的機制，免得招來待人以嚴、律己以寬之譏<sup>60</sup>。另一方面，東、

---

<sup>58</sup> Nowak, *op. cit.*, pp. 17-18.

<sup>59</sup> Frank Hoffmeister, "Die Menschenrechts- und Demokratieaußenpolitik der EU", in: *DIE UNION*, No. 1, 2001, pp. 87-95.

<sup>60</sup> Nowak, *op. cit.*, pp. 8-9.

西歐同屬歐洲大陸的一部分，冷戰期間卻被劃分兩大敵對陣營，經濟上也鮮少往來。九〇年代起，中、東歐政府和人民期待能夠「回歸歐洲」，不僅在於獲得安全上之屏障，其政治轉型與經濟發展也可望在更為有利的環境下向前推進；而在原有會員國眼中，歐洲整體的穩定、和平與繁榮亦符合其自身利益，並增強歐盟在國際事務上的發言份量。在中、東歐國家遲早將加入歐盟的背景，阿姆斯特丹條約乃增加了制裁機制，以便一旦發生會員國違反民主與人權等基本價值之情形時，歐盟可即時作出反應及處置，並發揮警示之效果。後因 2000 年發生「奧地利事件」，凸顯出預防機制之欠缺，導致歐盟日常運作大受影響，各國於是在尼斯高峰會上作出補救，將預警制度納入條約之中。只是經本文之分析可知，此預警程序因僅能向當事國提出不具拘束力之建議，且是否以及何時任命（和解散）獨立人士進行調查工作之權責在於理事會，其效果自不如一個常設、且真正獨立的歐盟人權觀察機關。

2004 年 10 月 29 日在羅馬簽署的歐洲憲法條約第一部份的第 2 條條文，係來自原歐盟條約第 6 條第 1 項，憲法條約第一部份的第 58 條條文則出自歐盟條約第 7 條，除了文字與內容些微之變動（如取消獨立人士之調查程序）、以及第 59 條允許會員國退出歐洲聯盟外，大體上幾乎整個預警及制裁機制仍維持現行的規定。再證諸 2007 年 12 月 13 日所簽署、現正於各會員國進行批准程序的里斯本條約（Treaty of Lisbon），同樣保留著未能生效的憲法條約相關條文，而未做實質之改變。儘管條約規範仍有若干法律效果上的缺失，然而有了這一整套監督、預防和制裁的程序，不僅有助於鞏固會員國民主和法治之發展，對於歐盟公民的人權與基本自由，也多加了一層保障。

## 參考文獻

- 陳治世 (1992)。《條約法公約析論》。台北：台灣學生書局。
- “Mugabe erklärt den Austritt Simbabwe aus Commonwealth”, *Die Welt*, 2003/12/9.
- Austrian Federal Ministry for Foreign Affairs (2000, Sep. 12). Communiqué of the XIV, Vienna, <http://www.bmaa.gv.at/presseservice/statistisch/2000-09-12-regierung.html>.
- Betz, Hans-Georg (1998). “Rechtspopulismus: Ein internationaler Trend?“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B9-10, pp. 3-12.
- Bundeskanzleramt Österreich (2000, July 4), “Mandat vom 29.06.2000 an Luzius Wildhaber“, [http://www.austria.gv.at/aktuell/database/topnews/german/20000629\\_1063.htm](http://www.austria.gv.at/aktuell/database/topnews/german/20000629_1063.htm).
- Council of Europe Online (2008, April 30). “Crises strengthen democracy”, [http://www.coe.int/T/E/Com/About\\_Coe/crises.asp](http://www.coe.int/T/E/Com/About_Coe/crises.asp).
- Dauerstädt, Michael (1998). “EU-Osterweiterung: Wirkungen, Erwartungen und Interessen in den Beitrittsländern“, in: *Integration*, Vol. 21, No. 3, pp. 149-167.
- Decker, Frank (2004). *Der neue Rechtspopulismus*. Opladen: Leske + Budrich, 2<sup>nd</sup> ed.
- Diedrichs, Udo and Wolfgang Wessels (1996). “From Newcomers to Mainstreamers: Lessons from Spain and Portugal”, in: Franco Algieri and Elfriede Regelsberger (eds.), *Synergy at Work. Spain and Portugal in European Foreign Policy*. Bonn: Europa Union Verlag, pp. 315-330.
- European Commission, Document IP/00/93.
- European Parliament, Document PE 284.656, 2000/2/3, pp. 43-45.
- Fischer, David (1997). *History of the International Atomic Energy Agency: The First Forty Years*. Vienna: The IAEA.
- Hau, André (2002). *Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte. Rechtsfragen zu Art. 7 EU*. Baden-Baden: Nomos.
- Hilf, Meinhard (1991). “Artikel 240”, in: Hans von der Groeben, Jochen Thiesing and Claus-Dieter Ehlermann (eds.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*. Baden-Baden: Nomos, 4<sup>th</sup> ed., Vol. 4., pp. 5949-5960.
- Hoffmeister, Frank (2001). “Die Menschenrechts- und Demokratieaußenpolitik der EU”, in: *DIE UNION*, No. 1, pp. 87-95.
- Hoyer, Werner (1995). “Perspektiven für die Regierungskonferenz 1996 und die europapolitische Agenda“, in: *Integration*, Vol. 18, No. 4, pp. 189-196.
- Hummer, Waldemar (2000). “Vom ‘Musterschüler’ zum Buhman. Die EU als ‘self contained regime’“, in: *Europäische Rundschau*, Vol. 28, No. 2, pp. 13-20.
- Huntington, Samuel P. (1993). “Democracy’s Third Wave”, in: Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 3-25.
- Klein, Eckart (2000, March 14). “Ein Europa, das Angst macht”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, p. 16.
- Kurthen, Hermann and Kay Marie Losey (1995). “Schlagwort oder Kampfbegriff? Zur ‘Political Correctness’-Debatte in den USA”, in: *Aus Politik und*



- Zeitgeschichte*, B21-22, pp. 3-13.
- Mandelbaum, Michael (2000). "Die Zukunft des Nationalismus", in: *Europäische Rundschau*, Vol. 28, No. 1, pp. 27-39.
- Metz, Wolfgang (1998). "Kommentierte Chronologie zur Regierungskonferenz 1996/97", in: Werner Weidenfeld (ed.), *Amsterdam in der Analyse. Strategien für Europa*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, pp. 219-272.
- Misik, Robert (2000, June 14). "Maßnahmen der EU gegen die FPÖ-ÖVP-Regierung waren sinnvoll", *Tageszeitung*, p. 11.
- Nowak, Manfred (2001), "Menschenrechte als Grundlage der EU-Wertegemeinschaft. Artikel 6 und 7 in der Fassung von Nizza", in: *DIE UNION*, No. 1, pp. 7-20.
- Office of the French President (2000, Sep. 9), "Report by Martti Ahtisaari, Jochen Frowein, Marcelino Oreja", adopted in Paris on 8 September 2000, Paris, [www.elysee.fr/actus/actu2/Report.pdf](http://www.elysee.fr/actus/actu2/Report.pdf).
- Pelinka, Anton (2000). "Österreich und Europa. Zur Isolierung eines Landes", in: *Europäische Rundschau*, Vol. 28, No. 1, pp. 3-8.
- Portuguese Presidency of the EU (2000). "Statement From The Portuguese Presidency Of The European Union On Behalf Of XIV Member States", Lisbon, 2000/1/31, <http://www.portugal.ue-2000.pt/uk/news/execute/news.asp?id=425>.
- Schermers, Henry G. and Niels M. Blokker (1995). *International Institutional Law. Unity within diversity*. The Hague: Martinus Nijhoff Publ., 3<sup>rd</sup> ed.
- Schneider, Heinrich (2000a). "Die Europäische Union als Wertegemeinschaft auf der Suche nach sich selbst", in: *DIE UNION*, No. 1, pp. 11-47.
- Schneider, Heinrich (2000b), "Österreich in Acht und Bann – ein Schritt zur politisch integrierten Wertegemeinschaft?", in: *Integration*, Vol. 23, No. 2, pp. 120-148.
- Schorkopf, Frank (2000). *Homogenität in der Europäischen Union – Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV*. Berlin: Springer.
- Schulmeister, Paul (2000). "Berliner Sackgasse. Zwischen Österreich-Sanktionen und EU-Reformen", in: *Europäische Rundschau*, Vol. 28, No. 2, pp. 3-12.
- Sedelmeier, Ulrich and Helen Wallace (2000). "Eastern Enlargement. Strategy or Second Thoughts?", in: Helen Wallace/ William Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 4<sup>th</sup> ed., pp. 427-460.
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz and Gerhard Loibl (1992). *Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften*. Köln: Carl Heymanns Verlag, 5<sup>th</sup> ed.
- Stein, Torsten (1998). "Die rechtlichen Reaktionsmöglichkeiten der Europäischen Union bei schwerwiegender und anhaltender Verletzung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze in einem Mitgliedstaat", in: Volkmar Götz, Peter Selmer and Rüdiger Wolfrum (eds.), *Liber amicorum Günther Jaenicke. Zum 85. Geburtstag*. Berlin: Springer, pp. 871-898.

## Abstract

This essay explores the evolution of preventive and sanctions mechanisms of the European Union against a background of eastern enlargement. The instruments are initially established in case of a serious breach by a Member State of the principles on which the EU is founded. At the outset, the article will briefly review the EU's mechanism and institutional structure which protect, inter alia, democracy, human rights and rule of law. Next it will describe the "Austrian case" happened in 2000 as well as its influences over Treaty modifications and innovations. Finally, the article exams the provisions set out in the Article 7 of the Treaty of the European Union and evaluates the revised version of the preventive and sanctions mechanisms. The author concludes by noting that in spite of some minor deficiencies, the procedures of monitoring, prevention and sanctions do contribute to the democratic consolidation and human rights protection in Member States. It not only helps to protect the civil rights and fundamental freedoms, but also upholds the common values of the EU.

**Keywords:** European Union; Member States; Human Rights; Preventive and Sanctions Mechanisms