

# 欧洲一体化进程中 人权法律地位的演变

朱晓青\*

---

**内容提要:** 欧洲共同体最初将经济一体化作为首要目标,人权不构成其主要活动领域。随着欧洲一体化的进程,人权成为共同体对外关系的基石以及其域内关注的事项。通过修改基础条约和制定有关的人权法律,欧盟在《欧洲联盟条约》框架下确定了人权的法律地位,同时创造了独有的人权类型。

**关键词:** 欧洲一体化 人权 欧洲联盟条约

---

欧洲一体化是由西欧国家组成的三个共同体<sup>①</sup>于建立之初拟定的目标,旨在达成西欧国家间的紧密联合及行动的高度一致。一般来说,欧洲一体化包括经济、政治和军事一体化,并以经济一体化为始。之所以将经济一体化作为欧洲一体化的第一步,与战后的西欧不具备在政治领域合作的条件甚至可能性的背景密切相关,因此,西欧国家在考虑其联合或合作时,选择以经济发展作为达到建立和平的国际关系之目标的切入点,力图通过经济合作与发展,消除国家间的紧张关系,逐渐实现欧洲一体化。正是基于这种出发点,经济一体化成为欧洲一体化的首要目标,人权起初遭到忽视或放弃。但是,随着欧洲一体化的发展进程,尤其是在《欧洲联盟条约》签署后,人权成为具有确定法律地位的重要领域。鉴于人权法律地位变化的特殊性,以及迄今为止少有人对此有所涉及,故本文欲对欧洲一体化进程中人权法律地位的变化、现状及原因作一探析。

## 一、欧洲一体化初始对人权的放弃

欧洲一体化的重要法律文件首先是指欧洲共同体成员国为建立欧洲共同体和欧洲联盟而签订的条约。它们主要包括:《欧洲煤钢共同体条约》(1951年)、《欧洲共同体条约》(1957)、《欧洲原子能共同体条约》(1957)和《欧洲联盟条约》(1992)。这些条约既是欧洲共同体/欧洲联盟的基础条约,也是欧洲一体化的基础条约。但是,在三个共同体条约中未规定人权清单,也未

---

\* 中国社会科学院法学研究所副研究员。

① 即欧洲煤钢共同体、欧洲经济共同体和欧洲原子能共同体。1993年11月1日《欧洲联盟条约》生效后,欧洲经济共同体改称欧洲共同体,原三个共同体为欧洲联盟所取代。本文在论述中将沿历史发展的线索,以《欧洲联盟条约》为界,使用“欧洲共同体”和“欧洲联盟”两个概念。

在共同体事务中明确规定有关保护人权的国家和国际措施条款。为何人权这一被普遍看作是在现代自由、民主政治制度中具有现实性和象征性重要意义的价值观会被遗漏或放弃？如果对三个共同体条约产生的背景及其宗旨进行分析，我们不难发现三个主要的且互相关联的原因：

(一)出于不触及敏感的国家主权的考虑。1952年，煤钢共同体的6个原始成员国签署了《建立欧洲防务共同体条约》，目的是建立一支欧洲军队，以加强欧洲的防务。但是，防务共同体条约因其缺乏共同的欧洲外交政策而遭到了种种质疑。由于防务共同体计划触及了国家主权问题的核心，因而《欧洲防务共同体条约》遭到了捍卫国家主权人士的反，尤其在法国引发了轩然大波。由于法、德间过去存在的敌对关系，法国一直对德国的重新武装保持警惕。因此，围绕防务共同体条约，法国产生了激烈论战。论战的结果是以戴高乐为代表的捍卫国家主权派占了强势，以致《欧洲防务共同体条约》未经法国国民议会审议即被否决。这一结果最终导致了欧洲防务计划的流产。

这一挫折使崇尚联邦思想的共同体倡导者们谨慎起来，并将目标转向对国家主权威胁要少一些的经济领域，以避免遭到防务共同体和政治共同体条约草案的命运。为此，《欧洲经济共同体条约》起草时作出了重要限制。其结果就是，该条约仅限于经济一体化目标，而不包含政治联盟和人权内容。对此，有人评论说：“最初的异常欣快产生了非常理智的功利主义思路，基本人权普遍概念的视域消失了。”<sup>②</sup>因而，《欧洲经济共同体条约》及《欧洲原子能共同体条约》所表述的目标均只限于其适用的相对狭窄的领域。

(二)欧洲共同体条约的基本出发点是经济事务。与前一原因相关，由于最初共同体条约尤其是《欧洲经济共同体条约》以经济目标作为其立足点，因而，条约只可能将重心置于且主要限于经济事务。该条约规定，共同体的目标是建立共同市场，同时规定，协调成员国的经济和货币政策，以便条约目标的实现。因此，不可能立即呈现出拟议中的政策能够“侵占”(encroach)传统上受保护的基本人权。<sup>③</sup>此外，很显然，那些很可能受到经济共同体立法不利影响的人无疑大部分是经济行动者，即通常享有集中权力的商业实体及产业，而不是传统民事自由和权利的主体。<sup>④</sup>

(三)经济联合更符合战后环境。基于三个共同体条约起初的经济本质，共同体要求成员国将经济和社会敏感部门的国家主权转让给一个共同机构。这种进程要求共同体成员国根本改变他们之间在战后环境中的关系。但战后的特殊环境不可能使这种进程扩展到其他更为政治性的领域。这已为欧洲防务共同体和政治共同体方案的失败所证明。因此，在这种情况下，只能是暂时将能够形成事实上联合的部门联结起来。<sup>⑤</sup>

人权就这样从基础条约中被人为地放弃了。不过，在《欧洲共同体条约》中还是有关于人员流动自由的规定(第39—42条，原第48—51条)，禁止基于国籍的歧视的规定(第12条，原第

<sup>②</sup> Paul Craig and Grainne de Burca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, (second edition), Oxford University Press, 1998, p. 297.

<sup>③</sup> [4] 同上。

<sup>⑤</sup> Daniela Napoli, *the European Union's Foreign Policy and Human Rights*, in *the European Union and Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, p. 299.

6条),以及男女同工同酬的规定(第141条,原第119条)。<sup>⑥</sup>但是,并不能因此认为,欧洲共同体条约中基本权利的遗漏得到了填补。因为,它们仅仅是作为一个带有纯经济目标的体制的组成部分被规定于条约中的。在条约起草时,它们并没有被条约的起草者们从人权或人权保护的视角加以理解或看待。其实,它们更多的是被作为实现条约确定的经济目标或经济一体化的一项社会政策或一种手段而被载于条约中的。此外,三个共同体条约也没有提及应遵循的人权保护国际条约或区域性条约,尤其是《欧洲人权公约》,因而,依据欧共体条约建立的监督机制在人权领域并不可行。

## 二、欧洲一体化进程中人权法律地位的显现及变化

在最初的欧共同体条约将人权遗漏或放弃后,欧洲共同体对人权的关注是随着欧洲一体化的进程而逐渐增强的,直至人权最终被纳入《欧洲联盟条约》等一系列条约中,拥有了确定地位。

### (一)欧洲政治一体化目标下人权的显现

可以说,人权既是作为欧洲政治一体化的产物,又是作为欧洲政治一体化的体现和内容而必然被提出的。在经历了对外构成欧洲合作的基石,以及对内构成欧洲经济一体化社会政策的重要组成部分的发展过程之后,人权逐渐拥有了不可忽略的地位。

#### 1. 作为政治一体化目标之一的人权出现

自20世纪60年代起,欧洲政治合作运动即不断展开。其中,1973年的“欧洲政治合作”(European Political Co-operation, EPC)在达成欧洲政治一体化的目标中起着积极作用。其间,在人权领域迈出的重要的第一步,就是1977年4月5日欧洲议会、欧洲部长理事会和欧洲委员会通过的《保护基本自由联合宣言》。该宣言表明了它发布的目的:其一,三个建立欧洲共同体的条约是基于尊重法律的原则制定的;其二,正如欧洲法院所确认的,法律由高于欧共体条约及共同体二级立法规定的规则,以及一般法律原则和基本权利组成,而这些原则和权利是成员国宪法的基础;其三,全体成员国均为《欧洲人权公约》的缔约国。在该宣言中,这三个欧洲共同体的关键机构强调,它们将把保护基本权利放在头等重要的地位,因为这些权利尤其源于成员国宪法及《欧洲人权公约》。<sup>⑦</sup>尽管该宣言的实际影响很小,也不是具有法律拘束力的文件,但是,它在欧洲政治一体化进程中的意义在于,它表明了欧共体政治机构支持欧洲法院从《欧洲人权公约》及成员国宪法中所派生的权利,也表明政治机构愿意在行使其权力时尊重这些权利。

#### 2. 人权成为欧洲对外合作关系的基石

将人权与外交联系起来是欧洲共同体长期以来的作法。伴随着欧洲政治一体化的步伐,欧共体在“欧洲政治合作”的框架下逐渐关注其外交政策中的人权事务。1977年欧共体在《洛美公约》框架下,首次清楚地提出人权问题。问题的起因是在当时欧洲共同体资助的国家,如乌干达、中非共和国、赤道几内亚、利比里亚等发生了公然侵犯人权的状况。对此,共同体理事会发布了关于乌干达状况的宣言,即“乌干达方针”(Uganda Guidelines)。该方针宣布了若干措

<sup>⑥</sup> 本文所引条约条款的序号为《阿姆斯特丹条约》所使用的序号,括号中所注序号为该条约生效前使用的条款序号。

<sup>⑦</sup> Peter R. Baehr: *The Role of Human Rights in Foreign Policy* (second edition), Macmillan Press Ltd., 1996, p. 109; EU Law, p. 305.

施,以确保欧共体在《洛美公约》下对乌干达的援助不受影响。1979年11月,理事会从“乌干达方针”中引出了一般性结论:如果发生一贯侵犯人权的状况,并且,这种状况损害了合作目标,欧共体将考虑采取措施,并将采取适当行动确保继续援助有益于最贫困者。<sup>⑧</sup>

1986年7月,欧共体部长理事会发布了第一份关于对外人权问题的主要官方政策声明。它重申尊重人权是欧洲合作的基石之一,也是欧共体与第三国间关系的重要因素。部长理事会还表明,在与非成员国发展关系及在实施援助时,欧共体及其成员国将继续促进基本权利,以便个人和人民将实际享有充分的经济、社会和文化权利及公民和政治权利。但是,这项声明没有对实践中必须采取的措施予以说明。<sup>⑨</sup>

1989年欧共体与69个ACP国家缔结的《洛美第四公约》在人权方面作了一些改变,第一次在其文本中特别提及人权。公约第5条强调,签署国分担尊重人权的责任,并规定依据在公约之下所采取的促进人权的措施进行部分资金分配。

此后,1991年6月的欧洲理事会人权宣言再次表明,尊重、促进和保护人权是欧洲合作及共同体对外关系的基石之一。1991年11月的“欧洲部长理事会关于人权、民主与发展的决议”进一步规定了上述政策,并指出应坚持代议制民主、法治、社会公正和尊重人权的原则。<sup>⑩</sup>人权至今仍在欧洲联盟外交政策中扮演着重要角色。

### 3. 社会权利作为实现欧洲一体化目标的社会政策的结果被提出

欧洲共同体对其域内人权的关注是从社会权利开始的。之所以如此,根本原因在于欧共体所确定并追求的经济一体化目标。众所周知,经济一体化的核心是市场一体化。1957年《欧洲共同体条约》确定的目标即是建立“共同市场”。这一目标可使成员国增加财富,获得经济实惠。这一结果的取得,客观上,灵活和良好的职业培训,尤其是流动劳动力功不可没,它们成为欧共体共同市场形成必不可少的条件。这些也正是欧共体市场一体化的社会政策方面,并是欧共体及今天的欧洲联盟社会权利发展的渊源。

社会权利是欧共体为达到市场一体化目标所实施的社会政策的结果,是影响欧共体及欧洲联盟运行的决定性因素。反之,市场一体化也促进了欧共体及欧洲联盟社会权利的发展。但是,“市场一体化的规则对于社会权利的功能性使用较之经济自由受到更多限制”。<sup>⑪</sup>此外,尽管20世纪70年代初欧共体《国家或政府首脑(政治)宣言》(the (political) Declaration of the Heads of State or Government 1972)强调“在社会领域的有力行动如同达成经济和货币联盟一样重要”,<sup>⑫</sup>以及1974—1976年《欧洲共同体委员会社会行动纲领》(the EC Commission's Social Action Programme 1974—1976)将分享民主制与社会政策的发展联系起来,但却几乎没有形成实质性法律措施。因而,伴随政治一体化艰难步伐的社会权利的发展必然是缓慢的。

<sup>⑧</sup> Karin Arts, *Implementing the Right to Development? — An Analysis of European Community Development and Human Rights Policies*, in *Human Rights in Developing Countries Yearbook* 1996, Kluwer Law International, 1996, p. 50. 还可见 Memo Kannirga, *Human Rights and the Lome Convention*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights* Volume No. 1, 1989, p. 29—30.

<sup>⑨</sup> Karin Arts, p. 51.

<sup>⑩</sup> Karin Arts, p. 51—52.

<sup>⑪</sup> Miguel Poiares Maduro, *Striking the Elusive Balance Economic Freedom and Social Rights in the EU*, in *the EU and Human Rights* edited by Philip Alston Oxford University Press, 1999, p. 465.

<sup>⑫</sup> 该宣言产生于1972年10月19—20日巴黎欧洲理事会(巴黎峰会)。这次峰会通常被视为欧洲共同体关注社会领域的起点。见 Erika Szyzszak, *Social Rights as General Principles of Community Law*, in *the European Union and Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, p. 209. 还可通过 [europa.eu.int](http://europa.eu.int) 查阅。

如果对社会权利在欧洲共同体中的发展作一探析,可发现它大致经历了五个阶段:

第一阶段,1957年《欧洲共同体条约》中社会权利的零星与分散规定。基于广泛参与劳动市场的考虑,《欧洲共同体条约》第三部分第八编在社会政策项下以第137条(原第118条)规定了男女在劳动市场的平等机会和平等待遇原则,以第141条(原第119条)规定了男女同工同酬原则。它们既成为欧洲共同体社会政策的实质条款或基本原则,也成为社会权利的代表性条款。此外,欧洲共同体条约第12条(原第6条)规定禁止基于国籍的歧视。这一原则迄今已被欧洲法院扩大使用至一成员国应给予在该国的任何成员国国民以保护。除上述条款外,共同体条约中涉及社会权利的条款还有第39—42条(原第48—51条)人员流动自由、第152条(原第129条)公共健康、第153条(原第129a条)消费者保护及第174—176条(原第130r—130t条)环境保护。但如前所述,这些零散的规定起初并不是作为权利来看待的,只是在它们被发展成为欧洲共同体法的一般原则时,它们才真正具有了权利要素。不过,这些条款还是被视为早期欧洲共同体的社会权利条款,它们成为后期欧盟社会权利发展的基础渊源。

第二阶段,作为欧洲共同体法一般原则的社会权利。由于最初的共同体条约原则性和概念化的规定,客观上给予了欧洲法院自由裁量的广阔空间,使欧洲法院在促进社会权利的实质发展,以及在促使这些权利成为欧洲共同体法的一般原则上起了关键作用。在1976年的Defrenne(II)案<sup>⑬</sup>中,欧洲法院指出:共同体条约“第119条追求的是双重目标。首先,根据社会立法在不同成员国发展阶段的差异,第119条的目标,是避免在共同体内部竞争中,建立于实际已实施平等支付原则的成员国的企业与建立于在支付方面尚未消除对女性工人歧视的企业相比较,遭受竞争不利的状况。其次,该条构成共同体社会目标的一部分,共同体不仅仅是一个经济联盟,同时,通过共同行动,它意图确保社会进步,并寻求其人民生活和工作环境的不断改善。”<sup>⑭</sup>这成为将社会权利上升为受欧洲法院保护的欧洲共同体法基本权利的转折点。此后,在1978年的Derfenne(III)案中,欧洲法院表明,尊重基本个人人权是共同体法的一般原则之一,法院有责任确保这一原则的遵行;消除基于性别的歧视也构成基本权利的一部分。<sup>⑮</sup>

第三阶段,1989年12月9日,《共同体工人基本社会权利宪章》(也称“社会宪章”)通过。该宪章被视为包含有“道德义务”的政治文件。它是欧洲共同体成员国在社会领域政治愿望的证明,也是欧洲共同体人权保护发展进程的一个象征性突破。宪章的目标主要是保证某些社会权利在有关国家得到尊重,以有利于提高生活和工作条件,以及欧洲共同体的经济和社会内聚力。为此,宪章宣布了若干应对欧洲共同体工人加以保护的社会权利,如:自由迁徙的权利、禁止强迫劳动、自由选择和从事职业的权利、合理报酬的权利、福利保障权、结社权、男女平等机会、健康和安全的的工作环境权、职业培训、儿童和青少年保护、老年人保护、残疾人保护等。宪章强调,各成员国有责任根据各国实践并通过立法措施或集体协议保证宪章所规定的基本

<sup>⑬</sup> Case 43/75 Defrenne v. Sabena (Defrenne II) [1976] ECR 455. 这是涉及共同体条约第141条(原第119条)关于男女同工同酬原则的案件。见 EU Law, 第172页。

<sup>⑭</sup> EU Law, p. 807. 还可见 Case 80/70, Defrenne v. Belgium (Defrenne I) [1971] ECR 445, in EU Law, p. 823.

<sup>⑮</sup> Case 149/77, Defrenne v. Sabena [1978] ECR 1365. 见 Enka Szyszczak, *Social Rights as General Principles of Community Law*, in *The European Union and Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, p. 211. 还可参见 EU law, p. 307, 803 and 841.

社会权利。<sup>⑩</sup>宪章要求欧洲委员会就将宪章的内容转化为立法提出动议。

《共同体工人基本社会权利宪章》是欧洲共同体第一部有关人权的专门文件。它对于强化人权在欧洲一体化中的地位有积极意义。然而,由宪章的宗旨及性质决定,它不可避免地存在局限性,主要即:(1)《社会宪章》实质内容的局限。从根本上分析,《社会宪章》是市场一体化的产物,是为欧洲共同体实现经济一体化的核心宗旨服务的。因而宪章涉及的领域是单一的,甚至是狭窄的。一方面,它主要关注的是与雇用有关的权利,而不是那些与社会凝聚力(social cohesion)密切相关的权利,如:健康权、社会保障权、社会和医疗援助权、从社会福利机构获益的权利、家庭及其成员的权利、移民工人及其家庭的权利等,故宪章对这类权利没有或很少直接提及;另一方面,它没有规定保护工人基本社会权利的措施。(2)《社会宪章》地位的脆弱。宪章是一个不包含法律义务的政治宣言,它不是欧洲共同体法/欧洲联盟法的组成部分,甚至不是成员国认可的政府间协定。宪章的实施依赖于欧洲共同体/欧洲联盟基础条约中涉及社会政策的条款,以及欧洲共同体的指令。从这一意义上看,宪章只是一部“软法”。但尽管如此,作为政治宣言的《社会宪章》在欧洲一体化目标下的人权发展过程中仍然占有承上启下的地位。

第四阶段,《欧洲联盟条约》及《阿姆斯特丹条约》中社会权利规定的变化。这种变化主要见于《欧洲联盟条约》第136条(原第117条)及《阿姆斯特丹条约》条约第13条(原第6a条)。前者表明,欧洲联盟已意识到1961年《欧洲社会宪章》和1989年《共同体工人基本社会权利宪章》所载的基本社会权利。后者规定:“反对基于性别、种族或民族血统、宗教或信仰、残疾、年龄或性取向的歧视。”非歧视原则的内涵因此扩展,并成为欧洲联盟社会权利保护发展的推动力。

第五阶段,社会权利上升为基本权利。这种变化一方面是通过欧洲法院判例法实现的,另一方面则是通过2000年《欧洲联盟基本权利宪章》实现的。该宪章将欧洲共同体/欧洲联盟基础条约及《共同体工人基本社会权利宪章》中规定的社会权利纳入其中。一旦该宪章成为具有法律拘束力的文件,社会权利在欧洲联盟的保护将具有更为有力的法律依据。

社会权利在欧洲共同体法中的发展历程也正是人权在欧洲一体化进程中发展和演变过程的一个缩影和一个方面。

## (二)欧洲一体化进程中人权法律地位的确定

伴随着欧洲一体化的进程,欧共体着手改变人权在欧共体法律制度中的地位。这种改变大致通过两种方式进行:一方面是修改基础条约,弥补条约中的人权遗漏;另一方面是制定一些有关人权的文件,对某些特定人权予以规定,如前述《欧共体工人基本社会权利宪章》就是其中之一例,其他还有关于人权的决议。自20世纪90年代初期以来,欧洲共同体通过的关于人权的决议涉及死刑、儿童权利、因良心拒服兵役、同性恋平等权利、消除种族歧视、改善监狱不良状况、保护未成年人、反对针对妇女的暴力、尊重人权等方面。<sup>⑪</sup>经过一个相对漫长的发展过程,人权从早期欧洲共同体基础条约中的似有似无逐渐演变为在欧洲联盟法律体制中占有确定地位。这种演变过程如下:

### 1. 最初的欧洲共同体条约中人权目标的端倪

<sup>⑩</sup> *European Social Charter: Short Guide*, Council of Europe Publishing 2000, p. 20. 还可参见张千帆:《西方宪政体系》(下册,欧洲宪法),中国政法大学出版社2001年版,第679页以下。

<sup>⑪</sup> 资料来源于 Europa. eu. int.

虽然,在最初的三个欧共同体条约中没有包含人权清单,但是,在它们的宏伟目标中也隐含着经济目标之外的政治目标。例如,《欧洲煤钢共同体条约》序言指出:“考虑到只有通过创造性的努力,战胜威胁和平之危险,才能维护世界和平……”;“决心以成员国根本利益的融合代替长久的敌对;以及凭借建立经济共同体,为在曾因流血冲突而导致长期分裂的民族中间创设广泛和牢固的共同体奠定基础。”《欧洲经济共同体条约》序言也有类似的表述,即:“决心通过共同行动,消除分裂欧洲的障碍,确保成员国的经济和社会进步……”;从而“决心通过共享资源,维护和加强和平与自由,并号召具有共同理想的欧洲其他民族一起努力”。在这里,明确表明欧洲共同体的目标除保证经济发展外,还有促进社会进步。该表示成为其后欧洲法院裁决有关个人权利案件的基本依据。此外,《欧洲原子能共同体》序言表明:“渴望创造必要的安全条件,消除对人民生命和健康的危害。”这些表述意味着三个欧共同体条约是将经济一体化作为达到较好目标而不是唯一目标的一种手段。

《欧洲经济共同体条约》中还规定有关于人员流动自由及禁止基于国籍的歧视,以及男女同工同酬原则等条款。如前所述,这些条款的目的是为了促进人员的自由流动,因为只有当欧共同体任一成员国的国民享有与所在国国民相同的、不受任何歧视的权利,自由流动才能实现,最终才能达成以市场一体化为核心的经济一体化目标。但是,最初的三个共同体条约还是显现出了欧洲共同体人权目标和人权保护的端倪。

## 2.《单一欧洲法令》明确提及人权

1957年的两个共同体条约之后,欧洲共同体掀起了几次关于制度改革的浪潮,其基本目的就是要加强政治合作,以便在政治一体化上取得进展。1986年2月,由欧共同体12国代表签署的《单一欧洲法令》就是这种改革浪潮的产物。该法令于1987年1月生效。《单一欧洲法令》第一次对三个欧共同体条约进行了重大修改和补充。

该法令确立了欧洲共同体政治合作的基本原则。法令序言表明,为了更有效地保护共同体的共同利益和独立,尤其是为了体现民主原则和尊重各国所依赖的法律和人权,以便各国在《联合国宪章》的框架内,遵循它们的承诺,共同为维护国际和平和安全作出它们自己的贡献,欧洲担负着不断增强以一个声音说话,以及采取一致和团结行动的义不容辞的责任。

该法令的另一项重要改变与其确定的共同体新目标,以及政治和司法制度改革相适应,即明确提及作为政治合作及政治一体化体现或内容之一的人权。该法令在其序言部分指出:“决心以成员国宪法和法律、《欧洲保护人权和基本自由公约》(即《欧洲人权公约》)及《欧洲社会宪章》承认的基本权利,尤其是自由、平等和社会公正为基础,共同促进民主;确信欧洲思想、在经济一体化和政治合作领域取得的成果,以及新发展的需要符合欧洲人民的民主愿望。”该法令决意通过扩展共同政策和寻求新的目标,改善经济和社会状况。显然,《单一欧洲法令》与欧共同体条约签署的动机和目标不同。后者是以经济为手段,达到避免战争和民族融合的目标,最终实现欧洲的统一。《单一欧洲法令》的深远意义在于,它不仅对欧洲共同体的制度和经济一体化的目标进行了实质性改革,而且正式启动了欧洲共同体的政治合作进程,设想建立欧洲联盟,并将促进民主和人权列入其目标之内。这为欧洲政治合作提供了正式的法律依据。

## 3.《欧洲联盟条约》框架下人权法律地位的变化及现状

### (1)《欧洲联盟条约》确定尊重人权为欧盟建立所遵循的原则

《欧洲联盟条约》是继《单一欧洲法令》之后对欧洲共同体条约的又一次具有历史转折性意义的修改。由于欧洲联盟条约的起草者们“很好地理解了人权在作为民主保障及公权力限制

方面,以及按照法治原则思考权力的合法性方面,是一个关键概念”,<sup>⑥</sup>因此,相对而言,人权条款被较多地引入了《欧洲联盟条约》中,使人权在欧洲联盟法中的位置发生了明显变化。虽然,《欧洲联盟条约》仍没有包含具体的人权清单,但与《单一欧洲法令》相比,它显现出欧洲一体化发展至又一个高度时其目标的扩展与变化。

第一,《欧洲联盟条约》肯定保护人权是其目标,并在条约文本的不同部分清楚地提及民主、尊重人权、基本自由和法治是欧洲联盟的原则及其建诸于其上的基础。条约序言首先确认:各成员国坚持自由、民主原则,尊重人权和基本自由及法治。条约第6条第1、2款(原第F(1)、F(2)条)规定:“联盟应尊重各成员国的国家特性,成员国的政体应建立在民主原则之上;联盟应尊重基本权利,这些权利受1950年11月4日在罗马签署的《欧洲保护人权与基本自由公约》的保护,并因其源自成员国共同的宪法传统,而成为共同体法的一般原则。”随后条约在“共同外交与安全政策”部分第11条(原第J.1条)确定,欧洲联盟共同外交与安全政策的目标之一,是发展和巩固民主与法治,以及尊重人权与基本自由。在“司法与内务合作”部分,条约第30条(原第K.2条)规定,对第29条(原第K.1条)提及的避难、移民等事务的处理,应遵循1950年11月4日的《欧洲人权公约》及1951年7月28日的《关于难民地位的公约》,并注意成员国对受政治迫害的人给予的保护。

第二,《欧洲联盟条约》引入了“联盟公民资格”这一新概念。欧盟条约第2条(原第B条)指出,欧盟的目标之一是“经由引入联盟公民资格,加强对成员国国民权利和利益的保护”。这显示了欧洲联盟在人权领域的创造。

第三,《欧洲联盟条约》明确提及社会权利的保护。共同体条约第136条(原第117条)规定,意识到1961年《欧洲社会宪章》和1989年《共同体工人基本社会权利宪章》所载的基本社会权利,共同体及成员国应将促进就业、改善生活和工作条件,以及社会保障作为其目标。

第四,《欧洲联盟条约》除增加了涉及人权和基本自由的条款外,还修改了建立欧共体条约中的一个条款,即“发展合作”项下的第177条(原第130u条)。修改后的条款表明:共同体在发展合作领域的政策应助成发展和巩固民主、法治,以及尊重人权和基本自由的总目标。

## (2)《阿姆斯特丹条约》对人权原则及权利内容的扩展

《阿姆斯特丹条约》确定的欧洲联盟的四个主要目标之一,就是将就业及公民权利置于联盟的中心。因此,人权地位的变化在《阿姆斯特丹条约》中表现得更为明朗。

首先,条约进一步声明基本人权和自由是欧洲联盟建立的基础。《阿姆斯特丹条约》欧盟条约部分第6条第1款(原第F(1)条)重申,欧洲联盟“基于自由、民主、尊重人权和基本自由及法治的原则建立,这些原则是成员国的共同原则”。该条第2款(原第F(2)条)强调,联盟应尊重受《欧洲人权公约》所保护的,源于成员国共同的宪法传统的,作为共同体法一般原则的基本权利。

其次,扩展了某些原则。突出地表现在非歧视原则方面,《阿姆斯特丹条约》引入了新的人权条款,即《欧洲共同体条约》第13条(原第6a条)。该条明确规定“反对基于性别、种族或民族血统、宗教或信仰、残疾、年龄或性取向的歧视。”该条不仅是对第12条关于禁止基于国籍的歧视的补充,而且强化了欧洲联盟反对条约所列的各种形式歧视的权力,使欧盟不仅能够反对基于国籍的歧视,而且还能够采取适当措施反对第13条所列的基于性别等的歧视。

<sup>⑥</sup> Nanette A. Neuwahl, *The Treaty on European Union: A Step Forward in the Protection of Human Rights?* In *The European Union and Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, p. 1.



第三,增加了新的条款内容。《阿姆斯特丹条约》之前的《欧洲共同体条约》第2条所规定的共同体任务不包含促进男女平等。经《阿姆斯特丹条约》修改后的第2条明确规定,共同体的任务应包括促进男女平等。修改后的第3条在列举为执行第2条规定的共同体任务应采取的措施时,强调“在涉及本条的一切其他活动中,共同体的目的在于消除男女间的不平等,并促进男女平等”。显然,相对于原条约第137和141条表示的男女平等待遇,修改后的条款规定的男女平等不论其内涵还是外延均较之原规定宽泛和深刻得多。

第四,扩展了欧洲联盟公民资格的内容,并赋予联盟公民更多的权利。

第五,规定对成员国违反欧洲联盟建立原则的行为给予惩罚。《阿姆斯特丹条约》在宣布欧洲联盟建立于自由、民主、尊重人权和基本自由等成员国共同的原则之上的同时,也意识到存在着成员国违反这些原则的可能性。为此,《阿姆斯特丹条约》制定了对违反上述原则的成员国予以惩罚的程序。欧盟条约部分新增加的第7条(原第F.1条)规定,按照欧洲委员会和三分之一成员国的建议,并在获得欧洲议会半数以上成员及三分之二多数票的同意后,由国家或政府首脑组成的理事会可确定成员国严重及持续违反第6条第1款(原第F(1)条)所载原则的状况之存在。

由此可见,《阿姆斯特丹条约》不仅进一步明确和扩展了欧洲联盟法的人权原则,增加了有关人权的条款,而且,开始关注人权的保护程序或保护措施,从而强化了欧洲联盟人权保护的责任。但《阿姆斯特丹条约》依然存在一个不可回避的问题,这就是,人权在很大程度上只是作为一项条约原则而存在,仍未被具体化。

### (三)独创人权模式:欧洲联盟公民资格及公民权利的创立

#### 1. 创立联盟公民资格的目的及联盟公民资格的特点

联盟公民资格是一种新的公民资格类型,它是欧洲联盟在人权领域的一项独特创造。联盟公民资格通过《欧洲联盟条约》被引入了欧洲联盟。其目的在于:

其一,在欧洲联盟与成员国公民之间创设紧密联系。在《欧洲联盟条约》之前,因经济目标的优先性,决定了欧共体内关系的单一性,即只存在欧共体与成员国之间的紧密联系,欧共体与其成员国公民个人间几乎没有直接关系,尤其没有政治联系。创设欧洲联盟公民资格的主要目的是使联盟与成员国公民的联系更为紧密。因此,联盟公民资格具有深刻的宪法意义,这就是,它在成员国公民与欧洲联盟之间创设了直接政治联系,以此促进成员国公民与联盟的一致性认识。从这个意义上也可以说,联盟公民资格的创设是欧洲一体化尤其是政治一体化发展的必然结果。

其二,为欧洲联盟内公民权利的享有提供法律依据。《欧洲联盟条约》正式将联盟公民资格写入作为欧盟基础性条约,或说宪法性宪章的条约中,其目的就是要通过联盟公民资格的创立,给予个人更多的法律保护,以强化个人在欧洲联盟及各成员国的权利。这在前述《欧洲联盟条约》第2条(原第B条)中已阐明。

其三,旨在给予欧洲联盟更为“国家样”的外观。<sup>①</sup>联盟公民资格的创立,在创建欧洲人民间比以往任何时候都更加紧密的联盟的进程中迈出了重要一步。联盟公民资格构成欧洲联盟

<sup>①</sup> Ulf Bernitz & Hedvig Lokrantz Bernitz, *Human Rights and European Identity: The Debate about European Citizenship*. In *the EU and Human Rights*, edited by Philip Alston etc. Oxford University Press, 1999, p.512

创立“人民欧洲”的努力的一部分。<sup>①</sup>

众所周知,公民资格通常与具有地缘政治学特征的单一民族国家相关涉。虽然欧洲联盟不具有单一民族国家的全部特性,但它无疑是一个地缘政治学区域。因此,欧洲联盟创立的联盟公民资格与一般意义上的公民资格有相通之处,事实上,欧洲联盟公民资格也被给予了单一民族国家公民资格的一些特征。

欧洲联盟公民资格的特点,在于它取决于某一成员国国籍,换句话说,联盟公民资格的前提条件是取得某一成员国国籍。根据《欧洲共同体条约》第17条(原第8条)的规定,每一个拥有一成员国国籍的人均应是欧洲联盟公民。这也表明,欧洲联盟公民资格具有单一民族国家公民资格的特征。而从国际法角度来看,国籍是一个人属于某一国家的国民或公民的法律资格;国籍的取得、丧失和恢复等,通常由各国国内法予以规定。由此可以说,联盟公民资格的产生是欧洲联盟成员国国家主权让渡的结果。

## 2. 联盟公民权利的内容

依据1957年《欧洲共同体条约》所给予的共同体内人员流动自由,可以说是早期的欧洲联盟公民权利。1985年的《申根协定》及1990年的《申根公约》则意图消除缔约国间的共同边界控制,并给予属于签字国国民、其他成员国国民或第三国国民的所有个人以迁徙自由。

1992年的《欧洲联盟条约》引入联盟公民资格这一概念后,欧盟公民权利规定于该条约《建立欧洲共同体条约》部分第18—21条(原第8a—8d条)。据此,欧盟公民享有四项特殊权利,即:(1)在成员国领土内自由迁徙和居住的权利;(2)市政选举和欧洲议会选举中的选举权和被选举权;(3)在非欧共体国家的领土上享有同任何一个成员国国民同等条件下的该任何成员国所提供的外交和领事保护的权力,而不论其国籍国是否在该非欧共体国家设有代表机构;(4)向欧洲议会请愿的权利及向欧盟督察专员(Ombudsman)提出申诉的权利。虽然,这些权利的行使取决于欧洲联盟公民资格,同时也受到条约和二级立法规定的某些限制,但需指出的是,请愿权和申诉权也被授予了所有居住在欧洲联盟任一成员国内的自然人和法人。这就使得居住在欧洲联盟成员国内但来自第三国的国民的某些基本权利能够得到保障。

为了保障欧洲联盟公民权利的实施,1997年的《阿姆斯特丹条约》为联盟公民设置了新的权利。条约规定,联盟的每一个公民得以条约的12种语言中的一种向欧洲议会、理事会、委员会、欧洲法院、审计法院、经济和社会委员会、地区委员会及督察专员写信,这些机构应以同种语言作出回答。这也就表明,欧洲联盟公民请愿权和申诉权扩及上述机构。此外,为了协调成员国国家主权与欧洲联盟一致性之间的关系,也为了阐明国家公民资格与欧洲联盟公民资格之间的关系,《阿姆斯特丹条约》强调,欧盟公民资格将补充而不是取代国家公民资格。但是,因国家主权的考虑,欧洲联盟公民权利的范围是狭窄的和有限的。也有人认为,欧洲联盟公民资格缺乏人权要素。<sup>②</sup>

事实上,从欧盟公民权利的内容分析,它们构成了人权的一部分。如果从欧盟公民资格产

<sup>①</sup> Ulf Bernitz & Hedvig Lokrantz Bernitz, *Human Rights and European Identity: The Debate about European Citizenship*. In *the EU and Human Rights*, edited by Philip Alston etc. Oxford University Press, 1999, p. 505.

<sup>②</sup> Erika Szyszczak, *Social Rights as General Principles of Community Law*, in *The European Union and Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, p. 215.

生的原因来看, 欧盟公民权利可说是新的人权类型, 并被打上了欧洲一体化的深刻烙印。

### 3. 欧洲联盟公民资格概念的弱点

联盟公民资格的创立, 引入了一系列公民和政治权利, 但联盟公民资格概念本身不可避免地存在弱点。

(1) 联盟公民资格的依赖性。根据《欧洲联盟条约》的规定, 首先要获得一成员国国籍, 具有该国公民资格, 才可能成为欧洲联盟公民, 并享有联盟公民应享有的权利。正是因欧洲联盟公民资格建立在国籍这种国家概念上, 使它多了依赖性而缺乏独立性。就国籍的取得而言, 什么人能够取得一成员国国籍, 属于国家权力范围内的事情, 完全由各该国根据其国家利益通过国内法予以规定。由于各成员国关于国籍的取得所遵循的原则不同, 或为血统主义, 或为出生地主义与血统主义兼而有之, 因而导致了成员国关于公民资格法律间存在相当大的差异。联盟公民资格在很大程度上关乎国家主权问题, 欧洲联盟实际并不具有决定谁是联盟公民的权能。

(2) 与非歧视原则的距离。联盟公民资格的成员国国籍要求, 使得居住在欧盟一成员国内的来自第三国的国民不能获得欧洲联盟公民资格, 当然不能享有欧洲联盟公民权利。由此引起了较多的, 尤其是围绕非歧视原则的人权关注。联盟公民资格国籍要求的客观性和公平性受到质疑。有人提出, 如果将国籍要求改变为居住(abode)要求, 也就是说, 如果在联盟任一成员国居住超过一定期限, 即可被授予联盟公民资格, 并享有由此产生的联盟公民权利。这样, 不仅与欧洲联盟历来强调的非歧视原则相吻合, 而且强化了欧洲联盟内来自第三国的国民的权利, 也不影响国家关于公民资格立法的立场。<sup>②</sup> 尽管第三国国民同样享有请愿权和申诉权, 但这与非歧视这一欧洲联盟法的基本原则仍有相当距离。

联盟公民资格概念的弱点, 使联盟公民权利的享有受到了限制。然而不管怎么说, 这种资格的创立, 使欧盟公民的某些权利得到了来自国家和联盟的双重保护, 并对欧洲一体化进程中人权法律地位的变化起到了积极的推进作用。

#### (四)《欧洲联盟基本权利宪章》的产生

##### 1. 宪章的背景

几十年来, 欧洲共同体/欧洲联盟一直力图改变其所有条约中均未包含人权清单的状况。另外, 欧洲法院已从司法上发展了一系列人权, 且其效力相当于“不成文的权利宪章”。<sup>③</sup> 人权也在许多不同的条约和其他法律文件中得到表示, 尊重基本权利和自由已被确认为欧洲联盟建立的一项基本原则。但是, 没有一部专门的、具有法律约束力的人权法, 仅仅靠欧洲法院的个案积累来确定应受保护的广泛的人权, 这是不够的, 也是十分缓慢的。

为改变这种状况, 1999年6月3—4日在德国科隆举行的欧洲理事会上, 欧盟成员国国家或政府的首脑们达成了一项“关于起草欧洲联盟基本权利宪章的欧洲理事会决定”。这项决定强调, 保护基本权利是联盟的基本原则及其合法性必不可少的前提条件。联盟尊重基本权利的义务已为欧洲法院的判决所确认和表明。它指出, 在欧盟发展的现阶段, 有必要制定一部基

<sup>②</sup> Ulf Bernitz & Hedvig Lokrantz Bernitz, *Human Rights and European Identity: The Debate about European Citizenship*. In *the EU and Human Rights*, edited by Philip Alston etc. Oxford University Press, 1999, p. 508 and p. 515.

<sup>③</sup> *EU Law*, p. 296.

本权利宪章,以使它们具有压倒一切的重要性,并与联盟公民有更加显而易见的联系。这项决定还表明,未来的基本权利宪章应包含《欧洲人权公约》所保护的,并源于成员国共同的宪法传统的,作为共同体一般法律原则的基本权利和自由,以及程序性权利;还应包含仅属于联盟公民的基本权利。<sup>24</sup> 据此,欧洲理事会决定成立由各机构代表组成的特设机构,起草基本权利宪章。2000年9月宪章草案完成。同年10月13—14日欧洲理事会非正式会议在法国比亚里茨(Biarritz)举行。欧盟国家和政府首脑们对制宪会议提交的宪章草案达成一致同意。宪章草案如期提交2000年12月7—9日在法国尼斯召开的欧洲理事会。由于在尼斯会议之前宪章草案已经过多次讨论,达成共识,因而在尼斯会议上宪章草案未引起太大争议,欧洲联盟理事会、欧洲议会和委员会共同宣布了《欧洲联盟基本权利宪章》。<sup>25</sup>

## 2. 宪章的宗旨、原则及所保护的权利

该宪章由序言及7章54条构成。宪章序言开篇就阐明了其目的和宗旨,即:“正在为创设一个更加紧密的联盟的欧洲人民,决心在共同价值的基础上分享和平的未来;”及“意识到其精神和道德传统,联盟依据不可分割的和普遍的人的尊严、自由、平等和团结的价值而建立;并以民主和法治原则为基础。它通过建立联盟公民资格和创设自由、安全和公正的区域,将个人置于其活动的中心。”“联盟致力于维护和发展这些共同价值,同时尊重欧洲人民文化和传统的多样性,以及在国家、区域和地方层面,尊重成员国的国家特性及其公共权力组织;并力图促进平衡和可持续发展,确保人员、货物、服务和资本的自由流动及开业自由。”

宪章在尊严、自由、平等、团结、公民权利和司法审判的章名下规定了各项公民和政治权利及经济社会和文化权利。宪章专设了儿童权利、老年人权利和残疾人权利条款。

## 3. 宪章的特点

综观宪章的规定,其所载权利受到《世界人权宣言》、国际人权公约、《欧洲人权公约》、《欧洲社会宪章》及共同体社会宪章、欧洲法院和欧洲人权法院判例法,以及成员国宪法和成员国共同的宪法传统等的启发或影响,但也有其自己的特性。

(1)宪章采用了一种不同于其他人权文件的新的体例。它将公民、政治权利及经济、社会和文化权利同时规定于一个单一的文件中,体现了人权的相互依存性和不可分割性。这与1993年世界人权大会通过的《维也纳宣言和行动纲领》的原则相吻合。该宣言首次在一份世界性的人权文件中宣布:所有人权都是普遍、不可分割、相互依存和相互联系的。<sup>26</sup>

(2)宪章反映了现代科学技术的发展。宪章序言明确表示了其在基本权利保护方面的基本指导思想,或所采取的方式,即:“有必要根据社会的变迁、社会进步和科学、技术的发展,通过宪章的更加明确的规定,加强对基本权利的保护。”因此,宪章所保护的权利与联合国和欧洲有关人权公约、文件规定的权利有所不同,它反映了科技时代的特征。突出的是,宪章规定了生物伦理标准。依据宪章第3条关于“人的完整权”的规定,“人人享有尊重其身体和精神的完整的权利;”“在医学和生物学领域,尤其应尊重下列权利:根据法定程序,有关人的自由和知情

<sup>24</sup> 资料来源于: <http://db.consilium.eu.int>。

<sup>25</sup> 参见 European Commission, *General Report on the Activities of the European Union 2000*, Official Publications of the European Communities, 2001。还可查阅: <http://europa.eu.int>。以下有关宪章的规定也来源于此。

<sup>26</sup> 董云虎、刘武萍编:《世界人权公约法总揽》(续编),四川人民出版社1993年版,第992页。

同意权；禁止优生手段，尤其是那些旨在人的选择的优生手段；禁止将人体及其部位作为财政收入来源；禁止人类的生殖克隆。”宪章第8条规定，人人享有保护有关他或她的个人数据的权利；人人有权获得已被收集的他或她的数据的权利及更正权。

(3)宪章规定了与欧洲联盟公民资格相对应的欧盟公民权利。第39—46条规定的欧盟公民权利即：欧洲议会选举权和作为候选人参加竞选的权利；地方选举权和作为候选人参加竞选的权利；良好管理权；获得欧洲议会、欧洲理事会和欧洲委员会文件的权利；向联盟督察专员提交共同体机构管理不善的控告的权利；请求权；迁徙和居住自由；外交和领事保护。这些权利较之欧洲联盟条约的规定更为丰富。

但是，宪章尚不具备法律效力。根据欧洲委员会2000年10月11日布鲁塞尔会议《关于欧洲联盟基本权利宪章的法律性质的通报》，<sup>②</sup>宪章法律效力的实现分两个步骤：第一步即是宣布宪章；第二步即是考虑是否和怎样将宪章纳入《欧洲联盟条约》之中。将宪章纳入欧盟条约的可能的方式有两种，其一即将宪章条款以“基本权利”为题直接纳入《欧洲联盟条约》；其二即将宪章作为欧盟条约的附加议定书。此外，通报还提及，欧洲法院同样能够通过将宪章解释为共同体法的一般原则而使其具有强制性。由于宪章法律效力问题的敏感性，故该宪章迄今仍处于讨论之中。

### 三、欧洲一体化进程中人权法律地位演变的原因分析

纵观欧洲联盟在其欧洲一体化进程中人权法律地位的演变，可以发现，这种演变并不是偶然的，有必然的主客观原因。

#### (一)人权法律地位演变的主观原因：对人权的理解及自主要求

从主观上讲，随着欧洲一体化，尤其是欧洲政治一体化的步伐，欧洲联盟的倡导者们逐渐很好地理解了人权对于民主制度的重要性。其实，自二战结束至今，人权在欧洲始终是作为衡量一国是否民主国家的标准。这可从将批准《欧洲人权公约》与否作为判定一国是否民主国家的标准中略见一斑。而且，是否批准《欧洲人权公约》而成为民主国家也是加入欧洲联盟的必备条件。此外，伴随着一体化进程，欧盟也强烈地意识到它在人权保护方面的责任，因此，欧盟积极地改变它作为“纯粹的”经济联盟的形象。它一方面将“欧洲经济共同体条约”的名称改为“欧洲共同体条约”；另一方面，通过修改最初的欧共体条约，改变三个欧共体条约中的人权遗漏状况，使人权原则在《欧洲联盟条约》和《阿姆斯特丹条约》中得以确立，人权条款得以扩展。

#### (二)人权法律地位演变的客观原因：人权保护实践的要求

人权法律地位的演变在很大程度上是客观使然。这些客观原因主要有：

##### 1. 来自成员国的压力

欧洲联盟成员国都是《欧洲人权公约》及其他一些国际人权公约的缔约国，它们均将保护人权作为其基本任务。成员国法院即将基本人权视为不可剥夺的权利，并可能以欧盟法律与此类原则不一致为由而拒绝适用欧盟法律。如果欧洲联盟不能积极保护人权，这就意味着，欧洲联盟法律秩序可能处于来自成员国国家法院的压力之下。如在 *Internationale Handelsge-*

<sup>②</sup> Communication From The Commission on The Legal Nature of The Charter of Fundamental Rights of The European Union.

sellschaft 案<sup>②</sup>中,这种压力就明显存在。在该案中,一家德国进出口公司就保证金被罚没向德国行政法院(Verwaltungsgericht)提起诉讼,对理事会关于建立谷类市场共同组织体制的第120/67号条例规定的保证金制度的合法性提出质疑。行政法院认为,保证金制度与国家宪法原则相悖,并将保证金制度的合法性问题提交欧洲法院进行预先裁决。

欧洲法院没有支持国家法院对共同体法律的质疑。欧洲法院在其裁决中指出:“求助于国家法的法律规则或概念,以判断经由共同体机构通过的措施的合法性,将会对共同体法的一致性和功效产生不利影响。这类措施的有效性仅能依据共同体法作出判断。”法院强调,“源自条约的法律,其本身是独立的法律渊源,正是因其性质,它高于国家法律规则;无论国家法律如何建构,作为共同体法的特征不能被剥夺,共同体本身的法律依据不能被质疑,因此,共同体措施的合法性及其在一成员国的效力不能受它与该国宪法规定的基本权利,或一国宪法结构的原则相对立的辩解之影响。”但法院认为,“应对共同体法律中是否无视任何类似的保护进行审视。事实上,尊重基本权利构成受法院保护的共同体法律一般原则的组成部分。这类权利受到成员国共同的宪法传统的启发,应在共同体结构框架及目标内确保这类权利。”<sup>③</sup>

## 2. 欧洲法院的推动

由于欧洲共同体/欧洲联盟基础条约中人权规定的阙如,人权保护几乎成为欧共体/欧洲联盟法的一个空白,填补这一空白重任只能交由欧洲法院承担。欧洲法院也一直企图通过承认人权保护是它有责任提出的领域,来纠正欧洲共同体/欧洲联盟宪法性宪章中缺乏基本人权法典的状况。自1969年Stauder诉Ulm案开始,欧洲法院通过其对共同体条约的解释,在许多关涉人权的案件中指出,基本人权是蕴含于共同体法中的一般原则。

欧洲法院在其裁决中还以成员国共同的宪法传统,以及成员国作为缔约国的国际人权条约,特别是《欧洲人权公约》为依据,强调由它们所保护的基本人权是共同体法的一般原则,法院有责任确保这一原则的遵行。对1974年至1997年期间欧洲法院的相关人权判例的分析表明,《欧洲人权公约》得到参照或援引的案件总共有85件,参照或援引《欧洲人权公约》第1和第4议定书处理的案件有6件。<sup>④</sup>欧洲法院判例法所确认的人权原则在《欧洲联盟条约》及《阿姆斯特丹条约》中均得到了反映。两条约肯定欧盟应尊重受《欧洲人权公约》所保护的,源于成员国共同的宪法传统的,作为共同体法一般原则的基本权利。

## 3. 专门人权法律的欠缺对人权保护的减损

纵观上述作为欧洲联盟基础条约或法律依据的《欧洲联盟条约》与《阿姆斯特丹条约》,我们不难发现两个问题:(1)条约仅规定了人权原则,但缺乏详细的人权清单。显然,一体化的提倡者们低估了列举的人权在国家或跨国层面上构成法律秩序的宪法基石的事实。(2)人权条款被“嫁接”在一套几乎完全集中于经济目标的条约之中。<sup>⑤</sup>尽管随着欧洲一体化的发展,欧洲

<sup>②</sup> Case 11/70 Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel [1970] ECR 1125. 即“国际商业公司诉谷物和婴儿食品经营管理委员会”案。EU Law, p. 302.

<sup>③</sup> 前引[28]。

<sup>④</sup> Elspeth Guild & Guillaume Lesieur, *The European Court of Justice on the European Convention on Human Rights*, Kluwer Law International, 1998.

<sup>⑤</sup> Paul Craig and Grainne de Burca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, (second edition), Oxford University Press, 1998, p. 296.

联盟对条约进行了修改,力求改变欧盟的纯经济共同体的形象,但是从欧盟一系列条约确定的目标及人权条款在其中所占的份量来分析,依然是早期的、与经济一体化息息相关的基本原则处于重要地位,人权只是实现欧洲联盟经济目标的手段。另一方面,尽管条约中的法律用语和条款发生了变化,但欧洲联盟的首要关注点仍然是经济目标。欧洲联盟成为由没有人权基础的三根支柱支撑的联盟。因此,欧洲联盟一系列条约中关于人权的規定尚不足以表明在欧盟已形成了人权法律保护体系。欧洲联盟的人权责任成为其发展中的现实问题。

#### 4. 欧洲联盟作为整体加入《欧洲人权公约》的设想不可能实现而弱化了人权保护的法律依据

为了加强欧洲联盟对人权的保护,并同时弥补欧洲联盟缺乏人权法律的不足,以欧洲联盟作为一个整体加入《欧洲人权公约》的对策被提了出来。1979年初,欧洲委员会就曾提出欧共体的加入建议,同时请求部长理事会在1990年发布一项正式命令,以便欧洲共同体各机构的行为将受《欧洲人权公约》监督机构的控制。这项建议得到欧洲议会的支持。<sup>③</sup>自然,这不失为弥补人权法律阙如的一条捷径,或说一种很好的方式。但是,这条道路障碍重重。除了因英国等为数很少的成员国提出异议外,根本原因在于缺乏欧洲联盟加入《欧洲人权公约》的法律依据。欧洲联盟不同于欧洲共同体。根据欧共同体条约第281条(原第210条)的规定,欧洲共同体具有法律人格。据此,欧共同体在国际上享有对外缔结条约的权力。依据最初的欧共同体条约,共同体在两个领域拥有对外缔结国际协定的权力。第133条(原第113条)规定,欧共同体在共同商业政策领域具有缔结国际协定的权力。第310条(原第238条)规定,共同体有权缔结“联系协定”。通过著名的ERTA案,<sup>④</sup>欧共同体拥有了在共同商业政策之外的领域缔结国际协定的权力。但是,共同体的权力仍是受条约限制的。

1996年4月,欧洲法院在关于共同体加入《欧洲人权公约》的意见<sup>⑤</sup>中强调,依据《欧共同体条约》第5条(原第3b条),共同体应在条约赋予它的权力与指定予它的目标限度内行事,共同体仅具有条约所授予的权力。法院认为,条约条款没有授予共同体各机构任何制定人权规则或在人权领域缔结国际公约的普遍权力。法院指出,基本权利构成法院应确保遵行的一般法律原则的组成部分。这已经确定。为此,法院应从成员国共同的宪法传统,以及成员国合作签署或为缔约国的人权保护条约所提供的准则中汲取启发。在这一点上,《欧洲人权公约》有着特殊的意义。因而尊重人权是共同体法令合法的条件。但是,加入《欧洲人权公约》将使共同体进入一个性质截然不同的制度体系中,该公约的全部条款也将并入共同体法律制度中,因此,将导致现存共同体人权保护体制的实质改变。而共同体人权保护体制的这种变化只能通过《共同体条约》的修改才能达到。由于共同体法律现依然继续有效,因此共同体没有加入《欧洲人权公约》的权能。<sup>⑥</sup>据此,具有法律人格的欧共同体,并无作为一个整体对外缔结国际人权条约的权力。与欧共同体不同,欧洲联盟甚至不具有法律人格,它无权对外缔结国际条约,

<sup>③</sup> Peter R. Baehr, *The Role of Human Rights in Foreign Policy*, Macmillan Press Ltd. 1996, p. 110.

<sup>④</sup> Case 22/70 Commission v. Council (1971) ECR 263. *EU Law*, p. 454.

<sup>⑤</sup> Opinion 2/94, Accession by the Community to the European Convention on Human Rights. [1996] ECR I-1795.

<sup>⑥</sup> Elspeth Guild & Guillaume Lesieur, *The European Court of Justice on the European Convention on Human Rights*, Kluwer Law International, 1998, pp. 88-90. 还可参见 John Tillotson, *European Community Law: Text, Cases & Materials* (2<sup>nd</sup> Edition), Cavendish Publishing Limited 1996 p. 210.

包括人权条约。如果要改变这种状况,必须修改《欧洲联盟条约》,以给予欧洲联盟法律人格,否则,欧盟加入《欧洲人权公约》将是对欧盟基础条约的违反。

在既不能加入公约,自己本身又缺乏具有法律约束力的人权文件的状况下,制定欧洲联盟自己的人权法律,成为欧盟必须面对和解决的问题。《欧洲联盟基本权利宪章》即是上述原因的结果。它使得欧盟公民在欧洲层面已享有的基本权利变得更为清晰和明确。

尽管以何种方式使宪章成为具有法律性质和法律效力的文件,目前尚无定论,也存在诸多争议,但这并不意味着宪章是一页废纸。宪章的宣布表明,欧盟各机构“承担着在一切活动中及在联盟政策中尊重宪章的义务”。<sup>③</sup>它将成为欧盟各机构和各成员国在人权领域活动的参照准则。宪章的宣布标志着欧洲联盟在完善欧盟人权法律,以及在建立欧盟人权法律保护机制上迈出了积极和重要的一步。

综上所述,欧洲联盟人权法律地位的变化是欧洲一体化的必然结果。在经历了欧洲一体化早期人权不受重视的阶段后,随着欧洲一体化的前进步伐,人权法律地位逐渐得到了确立,直至拟作为欧洲联盟专门人权法律的《欧洲联盟基本权利宪章》产生。欧洲联盟也制造了自己独特的人权类型。但是,这并不意味着欧洲联盟已建立起了独立的和完善的人权法律保护体系,这一体系的形成依然有赖于欧洲一体化的进一步发展。

---

---

**Abstract:** At the very beginning of integration of Europe, the EC defined economic integration as its primary objective and human rights did not fall into its main activities. However, with the progress of European integration, human rights become a cornerstone in the external relations of the EC as well as a matter of concern within its territory. Through amendment of its basic treaties and adoption of relevant human rights laws, the EU has established the legal status of human rights within the framework of the Treaty of European Union. At the same time, it has also created its own distinctive forms of human rights.

---

---

<sup>③</sup> 可查阅 <http://europa.eu.int>.