

of the People

學術論文集

歐洲聯盟法研究

Essays on the European Union Law



王玉葉 著

元照

歐洲聯盟法研究

Essays on the European Union Law

王玉葉 著

元照出版公司

國家圖書館出版品預行編目資料

歐洲聯盟法研究／王玉葉著．-- 初版．--

臺北市：元照，2015.05

面； 公分

ISBN 978-986-255-569-9（平裝）

1.歐洲聯盟 2.法律

578.1642

103028023

歐洲聯盟法研究

5D341RA

2015 年 5 月 初版第 1 刷

作 者 王玉葉

出 版 者 元照出版有限公司
100 臺北市館前路 18 號 5 樓

網 址 www.angle.com.tw

定 價 新臺幣 400 元

專 線 (02) 2375-6688

傳 真 (02) 2331-8496

郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 978-986-255-569-9

序 文

歐洲國家經過二次世界大戰慘烈戰禍後，亟思團結歐洲，早日復興社會經濟，進一步保障基本人權，追求世界永久和平，紛紛組成各種目標性的國際組織，其中最著者，首推「歐洲理事會」與「歐洲共同體」。其實兩者之間是相關的，後者「小歐洲」是從前者「大歐洲」衍生出來的。一九四九年大歐洲十國英、法、義、荷、比、盧、瑞典、挪威、丹麥、愛爾蘭成立「歐洲理事會」，其中歐陸國家希望建構具有強制力的超國家組織，會員國須讓渡部分主權給上層組織集中行使，但遭英國與北歐國家反對，因此該組織仍維持傳統的政府間合作架構。但「大歐洲」仍樂見部分會員國形成更緊密結合的「小歐洲」，先行發展功能性的超國家組織。一九五一年「小歐洲」德、法、義、荷、比、盧六國建立「歐洲煤鋼共同體」，一九五七年又續建「歐洲經濟共同體」與「歐洲原子能共同體」。三個歐洲共同體，統合程度逐漸加深加廣，最後演進成「歐洲聯盟」，目前已有二十八個會員國，「大歐洲」也擴大成為四十六個會員國，包括所有「小歐洲」成員在內。

本書論述這兩個歐洲國際組織的法制，兩組織均設有獨立而具有強制管轄權的法院，並允許個人接近，為其特色。歐洲理事會致力於人權保障，一九五〇年簽訂「歐洲人權公約」，設立歐洲人權法院，落實聯合國人權宣言的法律效力，為其首要成就。歐洲共同體從煤鋼聯營開始，建立關稅同盟、單一市場、貨幣同盟，在經濟統合上取得莫大的成

就，成為世界區域整合成功的典範，歐洲共同體亦在會員國之上設立獨立的歐洲法院，共同體創始條約猶如一國的憲法，歐洲法院的地位則猶如一國的憲法法院，維護共同體內的法治運作。本書主題包括歐洲聯盟的法律體系、歐洲法院的功能、歐洲法院與人權保護、歐洲聯盟之死刑政策、歐洲聯盟與會員國權力分配原則——輔助原則（the principle of subsidiarity）、歐洲人權法院審理原則研究：國家裁量餘地原則（the national margin of appreciation doctrine）、歐洲聯盟東擴與新會員國之法律整合等主題。

本書係集作者多年來研究歐洲聯盟法與歐洲人權法所撰論文而成，內容大致依著作年代排列。歐洲共同體是在國家之上設立一個超國家組織，是一種創新政體，具實驗性，需不斷地試探與修正，歐洲統合程度又不斷加深加廣，故條約與組織、運作過程更動不已，演變快速，只得用後述論文增補前著論文。例如首篇論文「歐洲法院與歐洲統合」完成於一九九八年，是針對創始期歐洲法院功能的基本論述。其後歐洲法院組織的擴大與管轄權的擴增，經過數次大幅度的更動與改革，其功能又有階段性的變化，此後續的演進過程則收錄在續篇「歐洲法院」中。讀者若將前後兩篇論文合看，即能明白歐洲法院的演進全程。綜觀全書，讀者將對歐洲統合運動的歷史軌跡及歐洲聯盟的演進發展有全面性概念的瞭解。

王玉葉

2015年元月

於台北寓所

目 錄

序 文

第一篇 歐洲法院與歐洲統合

壹、前 言	1
貳、歐洲共同體之特徵	4
參、歐洲共同體之法律體系	6
肆、歐洲共同體之司法制度	12
伍、歐洲法院之功能	19
陸、結 論	37

第二篇 歐洲聯盟之輔助原則

壹、前 言	39
貳、輔助原則之意義	43
參、歐洲聯盟輔助原則之建立	48
肆、輔助原則之適用	53
伍、輔助原則之可裁判性（Justiciability）	59
陸、結 論	63
附件：一九九七年阿姆斯特丹條約附件	65

第三篇 歐洲法院與人權保護

壹、前 言	69
貳、歐洲共同體基本人權保障之發展	75

參、歐洲法院人權保護機制	89
肆、歐洲共同體與歐洲人權公約	93
伍、結 論	98

第四篇 歐洲聯盟之死刑政策 ——一個沒有死刑的世界

壹、前 言	101
貳、歐洲國家廢止死刑之歷史	103
參、國際廢除死刑趨勢	117
肆、歐洲聯盟反對死刑政策	125
伍、歐盟反對死刑之策略與行動	129
陸、結 論	138
附件一 歐洲聯盟會員國批准歐洲人權公約第六議定書與 第十三議定書及聯合國公民與政治權利國際公約 第二任意議定書時間表	140
附件二 歐洲聯盟會員國廢除死刑時間表	142

第五篇 歐洲人權法院審理原則 ——國家裁量餘地原則

壹、前 言	143
貳、國家裁量餘地原則之定義與起源	148
參、國家裁量餘地原則之擴充適用	154
肆、國家裁量餘地原則之審查標準	158
伍、適用國家裁量餘地原則利弊得失	162
陸、結 論	165

第六篇 歐洲法院

壹、前 言	167
貳、歐洲共同體之法律體系	168
參、歐洲法院之特徵	178
肆、歐洲法院之組織	181
伍、歐洲法院之管轄權	185
陸、歐洲法院之功能	190
柒、歐洲法院之改革	208
捌、結 論	215
附件一 FIGURE Dates of acceptance of ECJ doctrines	217
附件二 EC Treaty New Articles on the Court of Justice	218
附件三 New Articles on the Court of Justice in the Treaty Establishing A Constitution for Europe	225

第七篇 歐洲聯盟東擴與東歐新會員國之法律整合

壹、前 言	241
貳、東歐國家之加盟準備	245
參、採納歐盟現行法制——新會員國法律整合的開始	253
肆、候選國制憲或修憲——同意讓渡部分國家主權至歐盟 ...	258
伍、加盟後新會員國法院的角色	263
陸、結 論	271

第一篇

歐洲法院與歐洲統合

壹、前 言

歐洲共同體（European Community，簡稱EC）是一種新型的區域性功能性統合組織。自一九五一年西歐六國建立歐洲煤鋼共同體（European Coal and Steel Community，簡稱ECSC），一九五七年建立歐洲經濟共同體（European Economic Community，簡稱EEC）與歐洲原子能共同體（European Atomic Energy Community，簡稱EAEC或Euratom）開始，三個歐洲共同體經過多年發展，至一九九五年已擴增為十五個會員國，幾乎包括所有西歐主要國家，是一個擁有二百七十萬平方公里面積和三億七千萬以上人口的經濟和政治實體。由於統合的成效實力增強，其國際地位即大大提高，今日已然與美國、日本成為鼎足而立之世界經濟強權。尤其依一九八六年所簽署之「單一歐洲法」（Single European Act，簡稱SEA），已完成歐洲內部單一市場，並依一九九二年在馬斯垂克所簽署之歐洲聯盟條約（The Treaty on European Union，簡稱TEU），歐洲共同體演進為歐洲聯盟階段，計劃於一九九九年前完成全面經濟暨貨幣同盟，設立歐洲統一貨幣，並從經濟統合擴張至政治合作領域。其發展情形，正為全世界所矚目。

歐洲聯盟（European Union，簡稱EU）並非新觀念。早在一

2 歐洲聯盟法研究

九五七年建立歐洲經濟共同體之羅馬條約¹序言中即謂其成立之宗旨在建立歐洲人民間更緊密聯盟之基礎（to lay the foundations of an ever closer union among the peoples of Europe）。²歐洲聯盟正式名詞早就出現在一九八三年之歐洲聯盟前序會議之報告聲明中³及一九八六年之「單一歐洲法」中。⁴一九九二年歐洲聯盟條約即在原有三個歐洲共同體之基礎上加強其統合程度，將原來歐洲經濟共同體易名為歐洲共同體，並拓展至新的政治合作領域：透過歐洲聯盟公民權之提出，加強對會員國公民權益之保障；實施共同外交暨安全政策，包括最終的共同國防政策，甚至共同國防力量；推展司法及內政之密切合作。進入歐洲聯盟階段後，原有三個歐洲共同體仍繼續獨立運作，依然保有其國際法人格。但在新增的外交國防及司法內政二個合作領域，統合程度尚淺，各會員國仍希望保留較多國家主權，所以不採具有超國家特質（supranational feature）之原有共同體運作模式，⁵僅採政府間合作（intergovernmental cooperation）模式，歐洲聯盟成立後專屬機

¹ 有關歐洲共同體條約，評見本文「參」有關介紹及後註10。

² 可比照一九九二年馬斯垂克條約文字：“creating an ever closer union among the peoples of Europe,” Art. A TEU.

³ The Werner Plan, the Tindemans Report, the Solemn Declaration adopted by the Stuttgart European Council in 1983.

⁴ See Wellenstein, *Unity, Community, Union—What's in a Name?*, 29 C. M. L. REV. 205 (1992).

⁵ 歐洲共同體各會員國為達成共同目標，將部分主權交出由歐洲共同體行使。共同體設有自己的三權機關，訂定一套獨立法律體系，超越各會員國，擁有立法與決策之自主權，故稱之為「超國家組織」。「超國家組織」之名詞源自一九四九年之「舒曼計畫」（Schuman Plan）和一九五一年之巴黎條約（Art. 9 ECSC），意指歐洲煤鋼共同體之行政機關高級公署（High Authority）將是一個獨立的超國家組織之首例。See P. HAY, *FEDERALISM AND SUPRANATIONAL ORGANIZATIONS: PATTERNS FOR NEW LEGAL STRUCTURES* (1966). See also J. Weiler, *The Community System: The Duel Character of Supranationalism*, 1. Y. B. EUR. L. 267, 271-273 (1981).

構只有歐盟高峰會議（European Council），並不另設執行機構，其運作主要仍借用原有歐洲共同體之機構，包括理事會（the Council）、執委會（the Commission）與歐洲議會（the European Parliament），但不包括法院，所以歐洲法院對新增的政治合作事務並無管轄權。⁶聯盟並無財政自主權，其執行預算依附在共同體或各會員國上，沒有獨立法律人格。故歐洲聯盟並非取代原有之歐洲共同體，而是象徵歐洲共同體演進至更深層的統合階段。

猶如三國志所言，天下勢合久必分，分久必合。當昔日歐洲大帝國瓦解後，幾世紀來歐洲不斷重築再次統一的美夢，歐洲共同體之成立，正是這個夢想之局部實現。經過六十餘年的演進，現已發展成更緊密結合之歐洲聯盟。研究歐洲聯盟，從歐洲分分合合之歷史與歐洲統合之過程經驗中，也許可以提供我們台灣統獨紛爭問題許多參考，也為中國之統一或分裂課題增多一份省思。

歐洲統合之成功，有很多因素，來自多方面之心血。本文僅擬從歐洲法院（European Court of Justice）之功能切入，探究其運作對歐洲統合之影響。歐洲共同體之創設，史無前例可循，採漸進步驟，經過無數實驗與修正。由於會員國多基於本國利益考慮，協調困難，陷入僵局，許多共同體政策無法如期實施。在初創時期，法院挺身而出，扮演共同體利益之守護神，以保障條約之確實遵行。在條約無明文規定時，則依條約之目的精神，做出有利於歐洲統合之解釋，以促進歐洲統合之速度。在歐洲共同體演進成為歐洲聯盟後，歐洲統合已進入第二階段，歐洲法院是否仍扮演其關鍵性角色，亦是本文探討之重點。

本文先探討歐洲共同體之特徵與其法律體系，再進入本題，

⁶ Art. C TEU: "The Union shall be served by a single institutional framework."

研究歐洲法院之組織職權，並從重要判例中詳細檢驗法院之功能對歐洲統合所發揮之影響。最後再探討歐洲聯盟時期以後法院可能扮演之新角色。

貳、歐洲共同體之特徵

歐洲共同體因國家間簽署條約而創立，但與傳統的以國家為組合單位之國際組織並不相同。它不僅聯合會員國政府，並意味著會員國人民的聯合體（an union among the peoples of Europe）。與其他國際組織相比，歐洲共同體之統合程度較高，效用最大，且發展很快，尤其在經濟領域，已整合成為單一市場，並已逐步取代會員國成為單一個體，開展對外交往與合作。

歐洲共同體之特徵在其所據以成立之創始條約超出了一般國際組織章程的條約性質，實質上是共同體之內部法。其地位有如一國之憲法，等於共同體之基本法與組織法典，同時又兼具行政法之性質，涵蓋歐洲統合之目標範圍及詳細的具體工作計畫和完成時限。依條約規定所設置之機構具有國家體制之特質：執委會為行政機關；理事會代表會員國政府，歐洲議會代表會員國人民，共同行使立法權，有如聯邦制國家的參、眾議院；並設單一法院（Court of Justice）獨立行使司法權，略呈現代國家三權分立相互制衡之型。在這四個主要機構中，唯有理事會的構成，仍遵循國家代表原則，其他三個機關都由獨立於會員國政府的成員組成，其決策與立法的自主性，大大超越過其他國際組織。共同體機構所頒布之法令，又能直接適用於會員國境內，不僅約束會員國政府，更直接對會員國人民賦予權利，課以義務，儼然一個新型的擁有主權之政治實體（body politic）。雖然由於其功能侷限性，不足以稱為完全聯邦，但就其發展現狀，已完成之關稅同盟，單一市場，進行中之貨幣同盟，至少已接近統一之經濟領

域，其中顯然擁有某種程度之聯邦特質，與其稱之為國際組織，莫若稱之為「超國家」組織更為恰當。

從共同體權力運作模式分析，在共同體特定功能範圍內，共同體享有優先排他權力，且為完成目標，會員國有義務遵從共同體機構指示，互相配合協調，此時會員國成為共同體之執行機構。其餘領域仍由會員國保留主權，有如中央與地方政府，分享權力。此種模式與美國聯邦只享有憲法列舉權力，其餘仍保留給各州之分權型態類似。所以不少美國學者喜以歐洲共同體制度拿來與美國聯邦制度做比較，而一廂情願地希望歐洲聯盟最後能以美國聯邦模式完成統合。⁷

從最早的一九五一年之歐洲煤鋼共同體，到後來的經濟共同體（又稱歐洲共同市場）、原子能共同體，三個共同體結合演化至今日的歐洲聯盟，這個組織具有明顯的演進性，目前尚未定型，各種階段之目標正在推展中。早期並籌劃建立國防共同體，政治共同體等組織，由於牽涉會員國主權利益甚鉅，都一一流產，最後終致收錄於歐洲聯盟中政府間合作模式。至於將來它會發展至什麼程度，且讓我們拭目以待。檢視其過去六十多年的發展軌跡，隱然可以發現它正朝著一個統一的歐洲聯邦之目標邁進。從過去歐洲地區在五十年內遭受兩次世界大戰毀滅性之破壞的慘痛教訓中，歐洲人領悟到聯合歐洲永保和平與繁榮，是一種必要而非一種選擇。歐洲共同體成立之近因，在復甦二次世界大戰後之經濟，欲藉集團力量，調整歧異，齊步開發經營，有效快速地重整新的經濟與社會秩序，使歐洲各國消除疆界，團結起來

⁷ See, e.g., K. LENAERTS (ed.), TWO HUNDRED YEARS OF U.S. CONSTITUTION AND THIRTY YEARS OF EEC TREATY (1988); M. CAPPELLETTI, M. SECCOMBE & J. WEILER (eds.), INTEGRATION THROUGH LAW: EUROPE AND THE AMERICAN FEDERAL EXPERIENCE (1988); M. TUSHNET (ed.), COMPARATIVE CONSTITUTIONAL FEDERALISM: EUROPE AND AMERICA (1990).

爭取國際地位。雖然形式上僅具經濟功能，卻明顯含有政治意味。

若從宏觀的角度視之，我們可以將歐洲共同體之成立置於長遠的歐洲統一運動脈絡中。歐洲人民緬懷昔日歐洲大帝國的光榮，各種試圖再度統一歐洲之倡議先後興起，有主張成立United States of Europe或European Union等，已進行了數世紀之久。根據目前之民意調查，大部分的歐洲人都贊成歐洲統一。但要歐洲各獨立國家馬上放棄完全主權並不容易，只能從在歷史上已有聯盟基礎之區域開始做功能性之整合。煤鋼共同體之成立就是這個願望的具體實現。雖然它僅侷限於歐洲六國（德、法、義、荷、比、盧，俗稱小歐洲）煤鋼工業之聯營，但它的成功，⁸鼓舞刺激後續的共同體成立，將其成功的經驗推展至全面經濟整合。歐洲共同體各會員國爲了達成共同利益，在目標範圍內放棄部分主權，移轉給共同體，藉設置共同機構，創設共同市場，統一金融貨幣，逐漸融合各國經濟及協調各國社會政治政策，以追求其終極目標歐洲統一之實現。⁹

參、歐洲共同體之法律體系

歐洲共同體之成立，源於三個創始條約。一九五一年，德、法、義、荷、比、盧六國在巴黎簽訂條約（Treaty Establishing the European Coal and Steel Community，通稱巴黎條約，附五十年期

⁸ 六國中總共有四百餘家鋼鐵工廠與八百多座煤礦參加聯營，最初兩年煤鋼貿易量分別增加了35%及100%，外銷額增加了四倍。煤鋼產量成長率驚人，鋼成長量躍居世界第二位，煤產量亦比英、美各國成長率快很多。見俞寬賜，《歐洲共同市場》，台北：中國學術著作獎助委員會，1968年，頁54。

⁹ 關於歐洲統一運動之歷史，參見俞寬賜，同上註，頁1-75。

限)成立歐洲煤鋼共同體，一九五七年同樣六國在羅馬簽訂二個條約(Treaty Establishing the European Economic Community & Treaty Establishing the European Atomic Energy Community，合稱羅馬條約，無終止期限)，¹⁰同時成立歐洲經濟共同體與歐洲原子能共同體。三個共同體因不同目標而成立，三個條約與三個共同體各自獨立。煤鋼共同體所涉經濟領域較小，故有較精確具體的政策與工作計畫。經濟共同體汲取煤鋼共同體之成功經驗，推展至全面經濟，牽涉很廣，故採較一般化之原則規定，並有較多的決策自由。但由於簽署國相同，三個條約具有很多共同特點，且後面二個條約因同時簽訂，其有關機構及決策立法程序幾乎完全雷同。後兩個共同體成立時，設置自己之理事會與執委會，並與前一共同體協議共同使用歐洲議會與法院。¹¹至一九六五年，為節約資源，乃將三個共同體之理事會與執委會合併為一。¹²從此三個共同體共用相同之機構，完成某種程度之法律連結(legal links)。三個共同體雖分立而自主運作，卻有功能上之聯合(functional unity)。¹³三個條約已經結合成為一個法律體系，除非條約有明文規定，法院通常對三個條約採取同樣原則。法

¹⁰ 所有歐洲共同體條約及法令彙集於B. RUDDEN & D. WYATT (eds.), BASIC COMMUNITY LAWS (1993)。歐洲經濟共同體條約中文節譯本見章鴻康，《歐洲共同體法概論》，台北：遠流，1991年，頁193-221。

¹¹ Convention on Certain Institutions Common to the European Communities, 25 March 1957, TREATIES ESTABLISHING THE EUROPEAN COMMUNITIES (EC Off'l Pub. Office, 1987)。

¹² Treaty Establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities, 8 Apr. 1965。

¹³ See *Campolongo v. High Authority*, Cases 27, 39/59, [1960] ECR 391, at 405, 417-418. See also *Luxembourg v. Parliament*, Case 230/81, [1983] EGR 255, 法院認為如果一個共同體機構根據所有三個創始條約同時作為，法院得根據任何一條約所賦予之管轄權來對此作為作司法審查。

院在解釋一條約時，可從另外二個條約得到證據或啓示。¹⁴自七十年代開始，歐洲人已經習慣將這三個共同體通稱為單數的 the Community。一九七八年歐洲議會通過決議，將三個共同體合稱為歐洲共同體，但在法律上三個共同體仍維持各自獨立的形式。

三個創始條約形式上雖是國際條約，但各會員國在簽署核准之後，即需遵守條約之要求，如果條約要求與各該國之憲法衝突，會員國有義務修改憲法規定以符合條約要求。後來歐洲法院依此精神發展出共同體法律之至高性（supremacy）原則，不僅共同體條約，還有共同體機構所頒布之次級法令（secondary legislation），其效力高於各會員國所有內國法律，包括憲法。因為非如此不能發揮共同體之功能，完成會員國統合之共同利益。所以創始條約可以說是共同體之大憲章或基本法，規定共同體之組織機構、立法程序、共同農業、漁業、外貿、交通等政策及貨物、人員、服務與資本流通四大自由等重大事項。

除了前述巴黎條約與羅馬條約外，此後因為共同體組織結構之變動，或新目標新計畫之擴充，需要修正原條約，譬如前述一九六五年之合併條約，一九七二年之加盟條約，使丹麥、愛爾蘭、英國加入共同體；一九七九及一九八五年兩個加盟條約，分別使希臘、西班牙及葡萄牙成為會員國。又共同體條約經兩次重大修訂補充，即一九八六年之「單一歐洲法」，及一九九二年於馬斯垂克簽訂之「歐洲聯盟條約」。這些條約集合形成歐洲共同體之基礎條約。是共同體的首要法源，位於共同體法律體系之上層結構。

歐洲共同體之法律體系以基礎條約為主幹。根據條約規定設

¹⁴ See, e.g., *Meroni v. High Authority*, Case 9/56, [1957-58] ECR 133, 140-141, and *Geitling v. High Authority*, Case 13/60, [1962] ECR 83, 102.

置必要機關以執行共同體之任務，其中理事會與執委會由條約授權得頒布法令。¹⁵此類法令稱次級法令，亦為共同體重要法源之一。次級法令是否有效，視其是否符合條約所規定的實質與程序條件而定。條約與次級法令之關係，猶如一國憲法與普通法令之關係，如果次級法令經過司法審查，其規定內容與條約牴觸者無效。

次級法令之形式有規則（regulation）、指令（directive）、決定（decision）等三者具有法律拘束力，另有建議（recommendation）與意見（opinion）二者則不具拘束力。¹⁶根據條約之定義，規則係針對未來事務所為之一般抽象規定，能直接普遍適用於會員國，對會員國政府與人民有全面拘束力。指令與規則不同，通常以會員國為發布對象，只作原則性指示，要求會員國達成一定結果，容許會員國自己選擇執行之形式與方法。故指令不能直接適用，但並不等於不具直接的法律效力。指令一般都規定有完成的期限，逾期不達成所要求之結果，須受司法審查之追究。決定是具體實施法規的行政措施，頒發對象可能是會員國或個人（自然人或法人），只具有特定的適用性，但對受文者有全面的法律拘束力。個人原則上不得直接指控規則，但作為決定之受文者，或雖不是受文者，但對該決定有直接切身利害關係者，則有權直接指控該項決定。

以共同體為主體與其他國家或國際組織所締結之條約或協

¹⁵ Art. 14 ECSC, Art. 189 EEC, Art. 161 Euratom.

¹⁶ 經濟共同體與原子能共同體有以上五種法令，見Art. 189 EEC, Art. 161 Euratom，但煤鋼共同體條約第14條規定，只有決定、建議與意見，其中建議等於EEC之指令，具有法律拘束力。而一般決定（general decision）等於EEC之規則，個別決定（individual decision）等於EEC之決定。See T. C. HARTLEY, THE FOUNDATION OF EUROPEAN COMMUNITY LAW, 100 (2nd ed., 1988).