

歐盟的少數族群權利保障*

施正鋒

東華大學民族事務暨發展學系教授

摘要

在這裡，我們將歐盟保護少數族群權利的機制歸納為條約保障、議會宣示、外交手段、及行政支援。由於條約是法定權限的依據，我們會討論一些實踐上所面對的課題。另外，除了歐盟，歐洲保障人權的國際組織還包含歐洲理事會、及歐洲安全暨合作會議／歐洲安全暨合作組織，因此，我們也會探討歐盟與這兩個組織在少數族群權利保護的連結。

關鍵詞： 少數族群權利、歐盟、歐洲理事會、歐洲安全暨合作會議、歐洲安全暨合作組織

*發表於台灣歐盟研究協會主辦「張維邦教授八十歲冥誕紀念學術研討會」，台北：台灣師範大學，2017/10/14。

壹、前言

根據 2007 年的資料，歐盟 (European Union, EU) 人口將近 5 億，其中有 4,200 萬人屬於少數族群¹ (ethnic minority)，佔了 8.8%；其中除了盧森堡及馬爾他，每個國家內部或多或少都有，最多的是羅馬尼亞，有高達 19 個，其次波蘭 14、匈牙利 13；如果就人口百分比來看，超過 20% 的有拉脫維亞 (40.8%)、愛沙尼亞 (34.2%)、西班牙 (21.9%)、保加利亞 (20.4%)；就歐盟成員擴充的階段來看，少數族群人口百分比由最早 15 國的 6.1% (2003)、25 國的 8.5% (2004)、到 27 國的 8.8% (2007)，將近一成 (表 1)。然而，由於受限於會員國歷年來所同意的建制條約，歐盟對於少數族群的權利保障還有相當「盡心盡力」(in all sorts of way) 的空間 (Barten, 2016: 105)。

在冷戰時期的歐洲，由於東西陣營因為意識形態對峙，族群之間的齟齬暫時受到抑止，等到冷戰結束，原有的歷史記憶逐漸浮現，難免與現有的政治權力、及經濟利益的競爭重疊，再加上社會地位及文化認同的相互強化，對於現有的國家構成相當程度的內部分歧。事實上，不管是蘇聯、南斯拉夫、還是捷克斯洛伐克的解體，本質上都是因為族群糾結無法化解，終究只好割席而去，差別在於分手的方式平和還是暴力。歐盟內部原來就有族群齟齬、或對於移民的歧視，隨著歐盟往中、東歐擴充²，勢必評估新成員內部的多元族群可能帶來的影響。

歐盟成立的國際關係理論在於功能主義 (functionalism)，相信透過低度政治事務的交流及整合，可以達到降低國與國之間的敵意、消弭戰爭。然而，由於現有的國界是經過千百年征戰的結果，在民族自決權無法充分實踐的情況下，國家的藩籬往往不能與民族分布的界線吻合，以致於每個國家多多少少都有少數族群、或少數民族的存在。即使是單純的境內多元族群現象，不管偏見、排斥、歧視、或壓迫，都是違反民主政治基本的平等原則；要是少數族群是跨越國界的，也就是境外有自己的族人所組成的

¹ 或是少數民族 (national minority)，我們稍後會說明其差別。

² 目前只有俄羅斯、及白俄羅斯沒有加入歐盟的意願。

國家，國內糾紛有可能演為國際衝突。

表 1：歐盟各國少數族群人口

國名	人口	多數族群人口 (%)	少數族群數目	少數族群人口	少數族群人口 (%)
奧地利	8,033,000	89.0	6	172,000	2.1
比利時	10,310,000	91.3	1	22,000	0.2
丹麥	5,330,000	95.1	4	123,000	2.3
德國	82,260,000	91.0	4	172,000	0.2
芬蘭	5,181,000	92.1	6	332,000	6.5
法國	58,519,000	86.1	7	8,133,000	13.9
希臘	10,260,000	97.4	7	229,000	2.1
愛爾蘭	3,917,000	99.4	1	24,000	0.6
義大利	56,306,000	93.3	12	2,794,000	4.0
盧森堡	440,000	100.0	0	0	0.0
荷蘭	15,987,000	92.6	3	520,000	3.2
葡萄牙	10,356,000	97.5	3	147,000	1.4
瑞典	8,883,000	86.5	4	606,000	6.8
西班牙	40,847,000	75.9	6	8,936,000	21.9
英國	58,789,000	98.6	6	837,000	1.4
EU-15 (2003)	375,418,000	93.9	70	23,047,000	6.1
愛沙尼亞	1,454,000	65.1	12	497,000	34.2
拉脫維亞	2,340,000	58.3	11	955,000	40.8
立陶宛	3,653,000	82.1	10	653,000	17.9
馬爾他	377,000	100.0	0	0	0.0
波蘭	38,644,000	96.7	14	1,657,000	4.3
斯洛伐克	5,380,000	85.8	10	703,000	13.1
斯洛維尼亞	1,948,000	88.7	4	15,000	0.7
捷克	10,293,000	93.8	8	323,000	3.1
匈牙利	10,162,000	89.2	13	1,096,000	10.8
賽浦路斯	890,000	65.9	1	137,000	15.4
增加人口	75,141,000	92.0	83	6,036,000	8.0
EU-25 (2004)	450,559,000	91.5	156	38,174,000	8.5
保加利亞	7,933,000	78.8	12	1,620,000	20.4
羅馬尼亞	21,698,000	88.3	19	2,512,000	11.6
增加	29,631,000	87.1	31	4,132,000	13.9
EU-27 (2007)	480,190,000	91.2	187	42,306,000	8.8

來源：Benedikter (2006: 6-7)。

說明：歐盟目前成員有 28 國，本表資料不包含 2013 年加入的克羅埃西亞。

有關於歐盟少數族群政策的發展，Toggenburg (2008) 大致分為 1980 年代的理想主義、1990 年代的東擴、國際化、以及少數族群保護等四個階段。他早先 (2000) 將歐盟的少數族群保護作為大略歸納為規範性的歐洲議會宣言、技術性的研究及補助、權宜性的外交層面要求、及心不甘情不願的 (*nolens volens*) 內部法治化³。比較特別的是 Froats (1996)，他嘗試運用國際關係的三大理論來理解歐盟在 1990 年代的少數族群政策。

在這裡，我們將歐盟保護少數族群權利的機制 (*mechanism, regime*) 歸納為條約保障、議會宣示、外交手段、及行政支援。由於條約是法定權限 (*competence*) 的依據，我們會討論一些實踐上所面對的課題。另外，除了歐盟，歐洲保障人權的國際組織還包含歐洲理事會 (*Council of Europe, CoE*)、及歐洲安全暨合作會議 (*Conference on Security and Co-operation in Europe, CSCE*) / 歐洲安全暨合作組織 (*Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE*)，因此，我們也會探討歐盟與這兩個組織在少數族群權利保護的連結。

還沒有進入正式討論之前，我們先簡單說明歐盟的權力結構。首先是歐盟高峰會 (*European Council*)，這是由成員國家元首、或行政首長組成的最高決策機構。歐盟理事會⁴ (*Council of the European Union*) 各國部長所組成、代表各國利益，是立法機構的上議院；歐洲議會⁵ (*European Parliament, EP*) 是立法機關的下議院，由各國選民直選議原產生，與前者共享立法、及預算權；歐盟執行委員會 (*European Commission, EC*) 是歐盟最高行政機構、不受各國節制，成員稱為執行委員 (*commissioner*)；而歐盟法院⁶ (*Court of Justice of the European Union, CJEU*) 則是歐盟的最高司法機構。

³ 其實，後兩個階段就是國際化、以及內在化的差別，前者是指對於申請加入國的要求，後者則是對於會員國的約束。

⁴ 俗稱歐盟部長理事會 (*Council of Ministers*)，簡稱 *Council*。

⁵ 歐洲議會從 1979 年開始直選，迄今有八屆：1979-84、1984-89、1989-94、1994-99、1999-2004、2004-2009、2009-14、2014-。

⁶ 簡稱歐洲法院 (*European Court of Justice, ECJ*)。歐盟法院小心翼翼，不太可能去挑戰會員國的族群歧視作為，包括法律、或是政策，Kochenov 與 Agarín (2017: 20-21) 甚至於高分貝指控歐盟法院根本就是幫兇。

壹、歐盟的條約保障

由歐盟的前身歐洲經濟共同體⁷ (European Economic Community, EEC)、到歐洲共同體 (European Communities, EC)，因為成立的初衷在於經濟整合，人權課題並未被重視，且戰且走、見機行事、見招拆招 (de la Rochere, 2010: 1777-78；Douglas-Scott, 2011: 649；Johnson, 2006: 28)。根據 Douglas-Scott (2011: 648)，當時大家認為既然有『歐洲保障人權暨基本自由公約⁸』 (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 1950)，實際上是夠了⁹。一直要轉化為歐盟以後，1993 年『歐洲聯盟條約¹⁰』 (Treaty on European Union, TEU) 才有提到文化及語言的多元性、及國家及區域的多元性，不過，隻字未提對於少數族群的尊重或保護。隨後增修的『阿姆斯特丹條約』 (Treaty of Amsterdam, 1997) 雖然宣示自由、民主、尊重人權與基本自由、及法治是歐盟的奠基原則¹¹，同樣地也是不提少數族群。

儘管在 2000 年姍姍來遲的『歐洲聯盟基本權利憲章』 (Charter of Fundamental Rights of the European Union, CFR) 明文禁止基於種族、膚色、族群、語言、宗教、民族、或出生地等等的歧視 (第 21 條)¹²，並誓言尊

⁷ 簡稱為共同市場 (Common Market)。

⁸ 簡稱『歐洲人權條約』 (European Convention on Human Rights, ECHR)，負責審理的是位於法國斯特拉斯堡的歐洲人權法院 (European Court of Human Rights, ECtHR)。一般而言，有關人權侵犯的第一步是訴諸各國法院，窮盡國內途徑才可以走歐洲人權法院，要是歐盟法律適用，也可以告到歐盟法院 (Douglas-Scott, 2011: 647)。

⁹ 另一個可能的理由是基本權利的精神源自德國基本法，不符歐盟的肇基理念 (Douglas-Scott, 2011: 79)。

¹⁰ 又稱為『馬斯垂克條約』 (Maastricht Treaty)。

¹¹ Article 6.1:

The Union is founded on the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law, principles which are common to the Member States.

¹² Article 21.1:

Non-discrimination Any discrimination based on any ground such as sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic features, language, religion or belief, political or any other

重文化、宗教、及語言的多樣性 (第 22 條)¹³，總算將人權正式帶進歐盟，依然沒有直接面對少數族群權利保障的課題。經過將近十年，該憲章才被『里斯本條約』(*Treaty of Lisbon, 2009*) 確認、等同於條約而具有主要法源 (primary law) 效力 (de la Rochere, 2010: 1781-82; Douglas-Scott, 2011: 645-47)¹⁴，歐盟才首度在條約提到「 minorities 」的字眼，並且明確宣示「對於少數族群權利的尊重是歐盟的價值」¹⁵。

原本一歐盟會員國同意通過『歐盟憲法』(*European Constitution*)，並且在最後一刻加入少數族群條款，並經過所有國家的代表在 2004 年簽署，最後卻因為法國、及荷蘭的公投失敗而胎死腹中，『里斯本條約』只是補救之道 (Drzewicki, 2008: 138)。總之，歐盟對於少數族群權利保障沒有立法的權限，空嘴哺舌，頂多宣示反歧視的原則，相當空洞。由於表面上宣稱尊重少數族群的權利，卻沒有實際立法推動的依據，難怪被 Barten (2016: 107)

opinion, membership of a national minority, property, birth, disability, age or sexual orientation shall be prohibited.

¹³ Article 22:

Cultural, religious and linguistic diversity The Union shall respect cultural, religious and linguistic diversity.

¹⁴ 換句話說，會員國在做相關的立法，必須符合『歐洲聯盟基本權利憲章』的標準，進而擴張歐洲法院的管轄權。

Article 6.1:

The Union recognises the rights, freedoms and principles set out in the Charter of Fundamental Rights of the European Union of 7 December 2000, as adapted at Strasbourg, on 12 December 2007, which shall have the same legal value as the Treaties.

The provisions of the Charter shall not extend in any way the competences of the Union as defined in the Treaties.

The rights, freedoms and principles in the Charter shall be interpreted in accordance with the general provisions in Title VII of the Charter governing its interpretation and application and with due regard to the explanations referred to in the Charter, that set out the sources of those provisions.

¹⁵ Article 2:

The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail.

譏為患了精神分裂症。也因此，少數族群目前只能訴諸人權的衍生法源¹⁶（secondary law）（Barten, 2011: 3）。

貳、歐洲議會的決議

其實，歐洲議會的法務委員會自始就嘗試草擬『少數族群權利憲章』（*Charter of Minority Rights*）、及『集體權憲章』（*Charter of Group Rights*），卻始終未能如願（Barten, 2011: 3）。大體而言，少數族群關心的是起碼的文化、語言、以及教育權，然而，歐洲議會並沒有被賦予這些領域的立法權，因此，各國政府可以全權處理¹⁷。儘管歐洲議會從 2004 年起成立了一個傳統少數族群、民族、及語言小組（Intergroup for Traditional Minorities, National Communities and Languages），這是跨黨派的論壇，推動對於少數族群的瞭解。

作為歐盟的良心，歐洲議會相對上是比較積極推動少數族群語言權利的保障（Nas, 1998: 9），歷年一再通過決議對會員國曉以大義（1981、1983、1987、1994、2001、以及 2003）¹⁸。1981 年的 *Arfé Resolution*¹⁹ 主要是針對區域性語言在教育、媒體、及公共暨社會生活的使用，譬如要求由托兒所到大學的教材包含區域性語言及文化，允許各級學校使用母語教學，特別是托兒所。1983 年的 *Arfé Resolution No.2*²⁰ 要求歐盟執委會進行相關研究，並且檢視會員國的法規是否歧視少數族群語言。1987 年的 *Kuijpers*

¹⁶ 包括規章（regulation）、指令（directive）、決定（decisions）、建議（recommendations）、以及意見（opinions）。譬如歐盟理事會在 2000 年針對公平對待種族及族群所發佈的『反種族指令』（*Race Directive*）。

¹⁷ 特例是諮詢機構歐洲區域委員會（European Committee of the Regions, CoR），歐盟針對地方特定事務立法之際必須加以徵詢，包括教育事項，因此，如果將少數族群的教育權放在地方教育裡頭，或可有間接的切入點（Barten, 2016: 109）。

¹⁸ 主要是由文化委員會（Committee on Culture）所推動。

¹⁹ *Resolution on A Community Charter of Regional Languages and Cultures and on a Charter of Rights of Ethnic Minorities.*

²⁰ *Resolution on Measures in Favour of Minority Languages and Cultures.*

*Resolution*²¹ 要求會員國必須立法承認少數族群，以便維護並發展區域性極少數族群的文化及語言，又要求會員國在教育、行政暨司法、媒體、文化、及社會暨經濟層面，積極採取配套的措施。1994 年的 *Killelea Resolution*²² 則可以看出『馬斯垂克條約』的影響，注意到少數族群的語言文化是歐盟的文化資產、強調應該提供法律保護及財源、要求會員國立法鼓勵這些語言在公共領域的使用。2003 年的 *Ebner Resolution*²³，呼籲執委會提供明確的少數族群定義及指標，並建議設置「多元語言及語言學習局」(Agency for Linguistic Diversity and Language Learning)。2006 年的 *Moraes Resolution*²⁴ 檢討各種歧視，並且做了立法的建議。整體而言，Toggenburg (2008: 4-5) 認為，實質上最有成效的是 *Kuijpers Resolution*，特別是編列預算鼓勵少數族群語言。

參、外交手段

儘管歐盟本身並沒有正式的少數族群政策，倒是在展開東擴的階段，體制外的機制「歐洲政治合作」(European Political Cooperation, EPC²⁵) 在 1991 年公佈了『承認東歐及蘇聯新國家方針的宣言』(*Declaration on the Guidelines on the Recognition of New States in East Europe and the Soviet Union*)、以及『南斯拉夫宣言』(*Declaration on Yugoslavia and the Guidelines on the Recognition of New States*)，要求申請加入歐盟的國家必須按照 CSCE 規定的架構來保障少數族群權利。接著在 1993 年，歐盟高峰會進一步決議

²¹ *Resolution on the Languages and Cultures of Regional and Ethnic Minorities.*

²² *Resolution on Linguistic Minorities in the European Community.*

²³ *Resolution with Recommendations to the Commission on European Regional and Lesser-used Languages — the Languages of Minorities in the EU — in the Context of Enlargement and Cultural Diversity.*

²⁴ *Resolution on the Protection of Minorities and Anti-discrimination Policies in an Enlarged Europe.*

²⁵ 在 1993 年為「共同外交及安全政策」(Common Foreign and Security Policy, CSP) 機制取代。

『哥本哈根條款²⁶』，要求想要加入歐盟的國家必須尊重及保護國內的少數族群，而且執行委員會必須每年向理事會、以及議會提出各國的進展報告（*progressive report, regular report*）²⁷。

不管是威脅還是利誘，這是一種建立在社會學習理論的條件式（*conditionality*）入盟途徑，由理事會決定入盟的條件、執委會監督申請國的進展，而少數族群權利保障則是基本條件²⁸（Johnson, 2006: 36；Schwellnus, & Schimmelfennig, 2008: 1）。除了人道的關懷，歐盟國家也有相當程度的現實考量，擔心在東歐民主化、蘇聯及南斯拉夫解體之後，要是新成員要是沒有妥善處理內部的族群關係，一方面新移民可能會波及自己內部的社會安定，另一方面也會造成區域不穩（Johnson, 2006: 44-48；Sasse, 2005: 2）。只不過，由於採取雙軌政策，也就是對內要求成員國只要消極反歧視就好、對外則要求申請國必須積極提供權利保障，最大的詬病是嚴以待人、寬以律己，也就是內外有別，新成員難免有自己被當作二等會員的感覺²⁹（Williams, 2004；Pospíšil, 2006: 4-5；Hillion, 2003: 717）。

肆、技術性的行政支援

由於歐盟缺乏憲章層次的規範，歐洲議會又不能有約束性的相關立法，只好透過行政部門提供技術性的支援，也就是主流化的作為，多少有

²⁶ 稱為『哥本哈根條款』，是因為這些條件是根據 CSCE 的『哥本哈根宣言』（1990）而來。

²⁷ 原文是：

Membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities, the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union. Membership presupposes the candidate's ability to take on the obligations of membership including adherence to the aims of political, economic and monetary union.

²⁸ 有關於實際上的運作，見 Toggenburg（2004; 2008: 6-8）、Hillion（2013: 2-7）、Johnson（2006: 36-44）。

²⁹ 譬如斯洛伐克的教育政策近似於愛爾蘭跟西班牙，卻引來大家的撻伐；又如愛沙尼亞認為自己的國籍法以德國還進步，不理解為何會受到抨擊（Johnson, 2006: 27）。事實上，當年西班牙、葡萄牙、或是希臘入盟之際，本身並不是那麼民主（Johnson, 2006: 36）。

助於議題的能見度。歐盟執委會在 1982 年設置歐洲鮮用語言局 (European Bureau for Lesser Used Language, EBLUL)，主要的任務是推動少數族群語言權利的保障，特別是學習、及教學品質；補助的對象是成員國內部傳統使用的本土語言 (indigenous language traditionally spoken)，排除方言、移民的語言、或人工語言 (Toggenburg, 2000: 7)。

歐盟理事會在 1997 年決議成立歐洲種族主義及排外主義監測中心 (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, EUMC)，希望能幫忙瞭解種族主義及排外主義的狀況、分析其產生的原因、提出如何對抗的政策建議，並在 2007 年擴大為歐盟基本權利局 (European Union Agency for Fundamental Rights, FRA)。這個行政單位是呼應聯合國『巴黎原則』 (Paris Principles, 1993) 而來的歐盟國家人權機構 (national human rights institution, NHRI)，主要的工作是蒐集資料、提供專業意見、以及協調溝通對話，並沒有監測的權力；不過，歐洲議會倒是期待 FRA 能對於保障少數族群及其權利能多用點心力，不要只關注種族主義及排外主義 (Toggenburg, 2008: 20-23； de la Rochere, 2010: 1795-99)。

歐盟在 1994 年設立歐洲民主及人權倡議³⁰ (European Initiative for Democracy and Human Rights, EIDHR)，關注非歐盟國家的民主人權發展、贊助非政府組織，而少數族群平等的推動也是任務，並在 2014 年改頭換面為歐洲民主及人權機制 (European Instrument for Democracy and Human Rights, EIDHR)，重心放在與公民社會的合作，少數族群順理成章成為關心的對象。另外，端賴歐盟執委會主席的關注，也會設置相關的執委，譬如 José Manuel Barroso 一度設置多元語言執行委員 (Commissioner of Multilingualism, 2007-10) (Barten, 2011: 4)。

伍、與相關組織的連結

在三個歐洲關心人權的國際組織當中，歐盟被視為其中較弱的一環，

³⁰ 稱為主題式贊助機制 (thematic funding instrument)。

幸好有歐洲理事會、及歐洲安全暨合作會議／組織可以補強(Shoraka, 2010: 80-90)。基本上，歐盟向歐洲理事會借用人權與民主／穩定的結合，又跟歐洲安全暨合作會議學到人權與安全／和平的關係(Sasse, 2005: 3)。事實上，歐洲理事會的資格是加入歐盟的先決條件，而歐洲安全暨合作會議的『穩定協約』(Pact on Stability, 1995)則起源於歐盟國家對於少數族群及邊境管制的關注，相互呼應、相得益彰。

一、歐洲理事會

歐洲理事會在 1949 年成立，對於少數族群的權利保障採取規約的途徑，主要是透過監測方式提供建議，不會針對個案提供侵權的司法補救。歐洲理事會在 1950 年通過『歐洲保障人權暨基本自由公約』，基本上重視的是個人的權利、及自由；雖然第 14 條有關禁止歧視的一般性規定，提到種族、膚色、語言、宗教、國籍、少數族群、及出生地；儘管並未提到少數族群權利的保障，至少該公約已經在 2009 年獲得『里斯本條約』確認³¹。目前，歐洲理事會在少數族群權利方面專注語言權，與歐洲安全暨合作組織有分工默契。歐洲理事會有一個諮詢委員會(Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities)，定期針對各國執行的情況提出評估報告。儘管是法律文件，由於規約用字含混，讓簽署國在執行之際有比較大的自我裁量空間，也許可以視為優點(Barten, 2016: 117; Gál,

³¹ 『歐洲聯盟基本權利憲章』有半數的權利借用『歐洲保障人權暨基本自由公約』，也因此將歐盟法院與歐洲人權法院間接連結起來；只不過，憲章與公約的正式結合還必須經過核准，另外，歐盟法院仍有一些實務上的意見，特別是與歐洲人權法院管轄權可能的重疊(Barten, 2011: 13-16; Douglas-Soctt, 2011: 655, 658-69; Shoraka, 2010: 50-62)。

第 6 條原文如下：

2. The Union shall accede to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Such accession shall not affect the Union's competences as defined in the Treaties.
3. Fundamental rights, as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, shall constitute general principles of the Union's law.

2000: 2)。

歐洲理事會在 1992 年通過『歐洲區域或少數族群語言憲章』(*European Charter for Regional or Minority Languages, ECRML*)，對少數族群語言的保護作了相當詳盡的期待性規範；值得一提的是，憲章所保護的對象是少數族群語言、而非少數族群。歐洲理事會在 1995 年『保障少數族群架構公約』(*Framework Convention for the Protection of National Minorities, FCNM*) 進一步宣示：「對於少數族群的保護，當作是歐洲穩定、民主安全、及和平的前提；一個多元的真正民主社會，不只應該要尊重每個少數族群成員的文化、語言、及宗教認同，更應該要開創妥適的條件，讓這些認同能夠表達、保存、及發展³²」。

『保障少數族群架構公約』規定少數族群的每一個成員有權利自由選擇是否要被當作少數族群看待，也就是認同權(第 3 條、第 1 款)；除了希望會員國必須採取必要措施，以確保少數族群與多數族群在經濟、社會、政治、以及文化生活上的平等(第 4 條)外，並且使少數族群能發展其文化、以及維持其認同的基本要素，也就是宗教、語言、傳統、及文化特色(第 5 條)外，更是詳細規範少數族群的政治自由、宗教自由、媒體接近權、教育權、及語言權³³(第 7-14 條)，還特別要求會員國提供少數族群有利的條件，讓其成員能有效地參與文化／社會／經濟生活、以及公共事務，尤其是涉及他們的事務(15 條)。為了讓簽署國立法有較大的裁量權，公約在定義上的用字淺詞儘量有彈性，譬如有關母語學習的權利，公約雖然要求簽署國「儘可能」(*as far as possible*) 努力去確保，卻又開了一個後門加

³² 原文是：

Considering that the upheavals of European history have shown that the protection of national minorities is essential to stability, democratic security and peace in this continent; Considering that a pluralist and genuinely democratic society should not only respect the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of each person belonging to a national minority, but also create appropriate conditions enabling them to express, preserve and develop this identity;

³³ 少數族群的語言權包括命名權、地名權、母語學校、以及母語受教權(第 11~14 條)。

上限定詞「如果有充分的需求³⁴」(Johnson, 2006: 31-33)。

二、歐洲安全暨合作會議／組織

歐洲安全暨合作會議採取「通盤安全」(comprehensive security)的途徑，強調少數族群權利保障攸關國際安全(Heintze, 2000: 382-83)。相較於歐洲理事會的國際法途徑，歐洲安全暨合作會議本身的定位是論壇，採取外交手段及政治壓力，強調共識及善意(Barten, 2016: 118)。事實上，不管『歐洲安全暨合作會議最後決議書³⁵』(*Helsinki Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe, 1975*)、或『巴黎新歐洲憲章』(*Charter of Paris for A New Europe, 1990*)，都只是軟法(soft law)、不是國際條約，不能拿來作為約束簽署國的立法框架；話又說回來，也因為歐洲安全暨合作會議沒司法權限，成員國比較不擔心，反而比較有較大的斡旋空間(Heintze, 2000: 381, 383-85)。特別是在1993年成立的專責機構少數族群高級公署³⁶(High Commission on National Minorities, HCNM)，主要功能是族群衝突預警、提供化解之道³⁷(Heintze, 2000: 381, 385-89; Packer, 1999)。

歐洲安全暨合作會議在『歐洲安全暨合作會議最後決議書』強調各國必須尊重種族、語言、宗教性少數族群的權利(第7原則)；在第8原則也提及對於民族平等、以及民族自決權等原則的尊重，不過，卻又同時強調

³⁴ Article 14.2:

In areas inhabited by persons belonging to national minorities traditionally or in substantial numbers, if there is sufficient demand, the Parties shall endeavour to ensure, as far as possible and within the framework of their education systems, that persons belonging to those minorities have adequate opportunities for being taught the minority language or for receiving instruction in this language.

³⁵ 又稱為『赫爾辛基協議』(*Helsinki Accords*)。

³⁶ 歷來的高級公署長官(High Commissioner)是荷蘭籍的Max van der Stoep(1993-2001)、瑞典的Rolf Ekéus(2001-2007)、荷蘭的Knut Vollebæk(2007-13)、芬蘭的Astrid Thors(2013-16)、以及義大利的Lamberto Zannier(2017-)。

³⁷ 譬如隸屬於少數族群高級公署的「族群關係基金會」(Foundation on Inter-Ethnic Relations)，已針對少數族群的權利提出三份詳盡的建議書，作為各國制定政策、或立法的參考。當然，也有議者認為工署是「針對」(on)少數族群、而不是「為了」(for)他們(Johns, 2003: 5)。

對於國家領土完整的尊重。在經貿合作方面，除了有提到外籍勞工在就業、及社會安全上的待遇平等，還要求地主國以雙語提供資訊，以及讓外勞子女以母語接受本國的文化、歷史、以及地理。不過，還是只有在人道合作方面，勉強提到在追求性靈上的富足，不應該因種族、語言、或是宗教而有所差異。

歐洲安全暨合作會議在隨後定期舉行的高峰會議正式文書（或稱為宣言），包括馬德里（1980）、斯多哥摩爾（1986）、維也納（1989）、哥本哈根（1990）、莫斯科（1991）、赫爾辛基（1992）、布達佩斯（1994），雖然沒有國際法上的約束力，卻一再宣示對於少數族群的保護；事實上，也因為這些宣言只提供規範上的建議，對成員國沒有強制性，才有可能研議出詳盡而又有開創性的標準（Steiner & Alston, 2000: 792）。特別是在『斯多哥摩爾宣言』（*Document of the Stockholm Conference on CSMs, 1986*）中，簽署國同意想辦法使用母語來傳遞、或是交換資訊，而且要設法保存、及發展其文化，包括語言、文學、以及宗教。另外在『維也納宣言』（*Concluding Document of the Vienna Meeting, 1989*）中，簽署國也同意保障、及開創少數族群認同發展的條件（第 18 條）。

最詳細的則是在 1990 年所通過『哥本哈根宣言』（*Document of the Copenhagen Meeting of the Conference of the Human Dimension of the CSCE*），在第四部份（30-40 條）對於少數族群的權利作了明確的規範。首先，該宣言指出，少數族群的問題只能在民主的政治架構下獲得解決，此外，對於少數族群權利的尊重，是和平、公益、穩定、以及民主的必要條件（第 30 條）。宣言除了強調少數族群的平等權，更要求國家在必要的時候，採取特別的措施來促成平等（第 31 條）。另外，宣言也揭示是否隸屬某個少數族群，這是個人的選擇；此外，個人有權利表達、保存、及發展其族群、文化、語言、或是宗教認同，同時，可以有選擇不被同化的自由；宣言特別提到少數族群下列權利：使用母語權，成立自己的教育、文化、及宗教機構，宗教權，跨國血親接觸權，以母語傳遞資訊（第 32 條）。更重要的是，宣言規定國家有責任保護少數族群的認同（第 33 條），確保少數族群有學習母語、或是母語受教的機會（第 34 條），以及尊重少數族群有效參與公共

事務的權利（第 35 條）。該宣言指出，少數族群的問題只能在民主的政治架構下獲得解決，此外，對於少數族群權利的尊重，是和平、公益、穩定、以及民主的必要條件（30 條）。最後，宣言規定要求會員國尊重少數族群有效參與公共事務的權利（35 條）³⁸。

隨後，歐洲安全暨合作會議通過『巴黎新歐洲憲章』，再度強調國家必須對於少數族群的族群、文化、語言、及宗教認同加以保護，而少數族群有權利自由表達、維持、及發展上述認同，不能因這些特色而加以歧視³⁹；此外，簽署國也深信，民族之間的友好關係、和平、公義、穩定、及民主，端賴於少數族群認同的保障、以及政府如何提供認同發展的機制⁴⁰。

在 1995 年，歐洲安全暨合作會議轉為歐洲安全暨合作組織，次年通過『海牙有關少數族群教育權建議書』（*Hague Recommendations Regarding*

³⁸ 原文是：

The participating States will respect the right of persons belonging to national minorities to effective participation in public affairs, including participation in the affairs relating to the protection and promotion of the identity of such minorities.

The participating States note the efforts undertaken to protect and create conditions for the promotion of the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of certain national minorities by establishing, as one of the possible means to achieve these aims, appropriate local or autonomous administrations corresponding to the specific historical and territorial circumstances of such minorities and in accordance with the policies of the State concerned.

³⁹ 原文是：

We affirm that the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of national minorities will be protected and that persons belonging to national minorities have the right freely to express, preserve and develop that identity without any discrimination and in full equality before the law.

⁴⁰ 原文是：

Determined to foster the rich contribution of national minorities to the life of our societies, we undertake further to improve their situation. We reaffirm our deep conviction that friendly relations among our peoples, as well as peace, justice, stability and democracy, require that the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of national minorities be protected and conditions for the promotion of that identity be created. We declare that questions related to national minorities can only be satisfactorily resolved in a democratic political framework. We further acknowledge that the rights of persons belonging to national minorities must be fully respected as part of universal human rights.

the Linguistic Rights of National Minorities, 1996), 主要是在規範少數族群的語言教育權。接著, 在 1998 年的『奧斯陸有關少數族群語言權建議書暨說明』(*Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities and Explanatory Note*), 又進一步擴充少數族群語言在其他公共領域使用德權利。

歐洲安全暨合作會議在 1999 年通過『蘭德有關少數族群有效參與政治生活建議書暨說明』(*Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life and Explanatory Note*), 規範的是少數族群的政治參與權。建議書首先指出幾項重要原則 (第一部份): 一個社會要獲致和平及民主, 基本的條件是少數族群的有效政治參與 (第 1 條); 除了族群認同以外, 個人還有多種認同的方式, 應該由自己決定究竟要屬於少數族群、多數族群、還是以上皆非, 不應該由別人硬加 (第 4 條)。再來, 建議書分別就參與決策 (第二部份)、自治權 (第三部份)、以及保障的機制 (第四部份) 作了詳細規範, 譬如說: 少數族群在國會、內閣、最高法院、及公家機構的保障名額 (第 6 條); 選舉過程、組黨、選舉制度設計、及選區規劃 (第 7~10 條); 地方政治參與 (第 11 條); 設立聯繫少數族群與政府的諮詢機構 (第 12~13 條); 設置地域式、或非地域式自治機構 (第 14~22 條), 以及過渡機制跟調解衝突機制 (第 23~24 條)。

陸、少數族群在定義上的爭議

少數群體 (*minority, minority group*) 是指在政治、經濟、社會、或是文化上被支配, 或是相對上的弱勢者; 一般而言, 不管是基於種族、膚色、族群、語言、宗教、民族、或出生地的差異, 這些群體在社會上也是人數相對比較少的。至於少數族群, 顧名思義, 是指基於族群差異的少數群體, 也就是被支配、或是弱勢的族群 (*ethnic group*)。儘管歐洲安全暨合作會議的首任少數族群高級公署長官 (*High Commissioner on National Minorities*) Max van der Stoep (1993) 信心十足地表示, 究竟是不是少數族群一看就知

道、不用定義⁴¹，然而，由於對於「什麼是少數族群」沒有正式的定義⁴²，那麼，到底誰有資格接受保護就會成問題，而歐盟目前的作法是放牛吃草、各國自行其是⁴³（Barten, 216: 116）。

其實，族群並非人類學、或語言學的分類，當然也不是統治者為了行政方便所做的區隔，而是成員有相當程度的集體認同、並且希望以集體的方式呈現自己；換句話說，族群的存在決定於客觀上觀察得到一些共同特徵的這群人是否在主觀上具有共同的認同，否則，只是某種用途的類別（category）。誠然，這群人的共同客觀特徵可能來自種族、膚色、語言、宗教、或其他文化特徵，然而，這些列舉的特徵並非相互排斥、或只能選擇一項最顯著的特色；事實上，族群往往具有多重的特徵，彼此相互重疊（co-terminated）、強化（re-enforcing）。

那麼，在多數民族（national majority）、或主體民族（titular nationality）之外，我們可以把廣義的少數族群分為原住民族、移民、及一般鬆散用詞的少數族群；後者又可以依據種族、語言、宗教、文化、民族、或其他最狹義的少數族群。在歐洲的脈絡，少數民族的使用往往與少數民族（national minority）同時出現，這時候，就出現概念上的困擾：究竟兩者是可以交互使用，如果不是，到底彼此是平行對等、或是包含的關係？之所以會出現少數民族，主要是歐洲各國的少數族群多半在鄰國有所謂的血緣國（kin state）⁴⁴，只是因為歷史的因素被劃在現有的國界；話又說回來，這些人很

⁴¹ 他這樣說：

Even though I may not have a definition of what constitutes a minority, I would dare to say that I know a minority when I see one. First of all, a minority is a group with linguistic, ethnic or cultural characteristics which distinguish it from the majority. Secondly, a minority is a group which usually not only seeks to maintain its identity but also tries to give stronger expression to that identity.

⁴² 譬如歐洲理事會的『保障少數族群架構公約』（1995），就刻意不加以定義（Gál, 2000: 2）。

⁴³ 奧地利、丹麥、愛沙尼亞、德國、以及斯洛維尼亞便利用這樣的漏洞，選擇讓某些族群具有少數民族的地位，因而可以享有『保障少數族群架構公約』所規定的保障；譬如德國認為丹麥人跟 Sinti 是少數族群，土耳其人、或是波蘭人就沒有資格；又如斯洛文尼亞同意境內的義大利人、匈牙利人、以及 Roma 人是少數民族，而克羅埃西亞、塞爾維亞人、或是波士尼亞就不獲保障（Johnson, 2005: 32）。

⁴⁴ 除了這種口袋狀的模式，第二種可能是族群有跨國界、卻沒有自己的國家（無祖國模

可能世居此地、並非由他國遷徙而來，而且他們是在地國的國民或公民、未必擁有血緣國的國籍。所以，我們認為少數民族可以算是少數族群裡頭的一種特別範疇。

第二個爭議是對於境內住民作為少數族群的認定，亦即新移民與歷史／傳統／原地 (historical, traditional, autochthonous) 族群的差別。我們知道，歐盟成員國的國民可以自由遷徙、甚至取得永久居留權，那麼，這些歐盟公民移民 (migrant EU citizen) 是否可以視為少數民族、進而獲得相關的少數族群權利保障？另外，有些來自歐盟以外的第三國移民 (譬如德國境內的土耳其人)，不少人早已經土生土長，要是他們已經取得公民身分，是否還當作少數民族來保障？萬一他們無法、或是尚未歸化國籍，是不是也要保障他們的語言文化權？如果不要硬性區隔新、舊少數族群，究竟必須保障少數族群權利到哪種程度⁴⁵？

第三個爭議是當新成員國申請加入歐盟之際，這些定義的運用是否仍然有效。譬如土耳其裔賽普勒斯人 (Turkish Cypriots, Cypriot Turks)，他們是在厄圖曼帝國於 1571 年征服後移入墾殖者的後裔，是否可以稱為少數民族？又如蘇聯解體之後，新獨立的國家境內有很多講俄羅斯語、或俄裔，特別是波海三國⁴⁶，他們是在俄羅斯併吞期間前來的，Kochenov 與 Agarin (2017: 15) 稱之為已經在地化的少數族群 (localized minority)，同樣地，烏克蘭東部有相當比例的住民講俄羅斯語、甚至於具有俄羅斯認同，究竟要順從他們的方便、繼續讓俄語獨大，還是可以允許政府著手烏克蘭語的推動？如果他們要求行使民族自決權，仿效克里米亞公投獨立 (而非自治)、進而與俄羅斯統一，是否歐盟是否應該加以保障、還是要尊重這些國家的領土完整？

式)；第三種是單純的國內少數族群、國際外沒有自己的族人，或稱為孤兒模式 (施正鋒，1998：15-17)。

⁴⁵ 譬如他國移民之於英國脫歐公投、或是蘇格蘭獨立公投？

⁴⁶ 根據 2011 人口普查資料，拉脫維亞有 556,422 人 (27.6%)、愛沙尼亞 321,198 人 (24%)、以及立陶宛 174,900 人 (4.9%) (Wikipedia, 2017: Russians in the Baltic States)。

柒、少數族群權利的內涵

Karel Vasak 根據人權發展的先後，有所謂的「人權三代論」說法 (Baehr, 1999: 6)，包括屬於第一代的公民權、及政治權，第二代的經濟權、社會權、及文化權，以及第三代的共同權 (rights of solidarity)⁴⁷。少數族群權利 (minority right) 是指少數族群的權利包括族群成員的個別權利、及因為隸屬於族群而來的集體權利 (collective right, group right)⁴⁸。Will Kymlicka (1995) 將少數族群權利分為文化權 (包含語言、文化、教育、宗教、傳播)、政治參與權、以及自治權三大類，可以看出，少數族群權利並不侷限於個人的第一代政治權、或是二代文化權，更包含第三代的各種集體權利。同樣地，Varga (2016: 83-88, 90-91) 也提醒，少數族群的權利不能侷限於文化權，如果說自決權太強，至少也應該有自治權 (或是文化自治)。

『公民與政治權利國際公約』(第 27 條) 明確規定國家不可剝奪少數族群的文化權、宗教權、或是語言權：

In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion, or to use their own language.

不過，聯合國『消除各種形式種族歧視國際公約』(*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1965*) 雖然在定義「種族歧視」(racial discrimination) 之際提及種族、膚色、血緣、國籍、及族群等字眼，並未明指集體權的概念⁴⁹，倒是提到國家必須想辦法提昇少數族

⁴⁷ 聯合國於在 1966 年通過的『公民與政治權利國際公約』(*International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR*)、以及『經濟社會文化權利國際公約』(*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR*)，規範的是前兩者。

⁴⁸ 有關於少數族群權利的一般性探討，見 Thornberry (1991)、Phillips 與 Rosas (1995)、以及施正鋒 (2004)。

⁴⁹ Article 1.1:

In this Convention, the term “racial discrimination” shall mean any distinction, exclusion,

群的地位⁵⁰，而且詳細條列各種少數族群的權利，包括司法權、人身保護、政治權、公民權、經濟社會暨文化權、以及公共設施的使用權等五大類（第 5 條）。

歐洲理事會的『保障少數族群架構公約』、以及歐洲安全暨合作會議的『哥本哈根宣言』跟『巴黎新歐洲憲章』使用的是「隸屬少數民族者」（persons belonging to national minorities），歐盟『里斯本條約』的用字是「隸屬少數群體者的權利」（persons belonging to minorities），稍有強化，不過還是可以看出重點是對於少數族群個人權利的保障、而非保護少數族群本身。問題是，光保護族群成員的個別權利是不夠的，一些權利是必須集體行使的，特別是文化權的保障，否則，族群要面對同化而消失的命運。幸好，『保障少數族群架構公約』、以及歐洲安全暨合作會議的『哥本哈根宣言』都有相當詳細的清單。

其實，儘管歐盟理事會的『哥本哈根條款』（*Copenhagen Criteria, 1993*）要求申請入盟的國家必須「尊重及保護國內的少數族群」，不過，當歐盟高峰會草擬『歐盟憲法』之際，有些國家顯然認為頭過身就過，因此堅持只要提到反歧視就好、不要提正面的權利保障；對於這樣的雙重標準，歐洲安全暨合作組織少數族群高級公署相當不以為然，積極結合匈牙利及羅馬尼亞政府遊說，『里斯本條約』才有少數群體者的權利的文字，至少由傳統的反歧視途徑走向正面的權利保障（Drzewicki, 2008: 140-43；Ekeus, 2002；

restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life.

⁵⁰ Article 1.4:

Special measures taken for the sole purpose of securing adequate advancement of certain racial or ethnic groups or individuals requiring such protection as may be necessary in order to ensure such groups or individuals equal enjoyment or exercise of human rights and fundamental freedoms shall not be deemed racial discrimination, provided, however, that such measures do not, as a consequence, lead to the maintenance of separate rights for different racial groups and that they shall not be continued after the objectives for which they were taken have been achieved.

Hillion, 2003: 732-39)。坦誠而言，反歧視的規定只能做到形式上的平等權利，如果真的想要獲致實質的平等，國家還必須採取積極的行動（Heintze, 2000: 385）。

捌、評價

儘管『里斯本條約』揭櫫尊重少數族群權利是歐盟的基本價值，而『歐洲聯盟基本權利憲章』也明文禁止族群歧視，並誓言尊重文化、宗教、及語言多樣性，對於少數族群權利保障依然採取委婉的途徑。Kochenov 與 Agarin（2017）抨擊，歐盟由於屈服於會員國的堅持，只能著眼反歧視、無心致力少數族群權利的保障，雙方都捉迷藏；癥結在於歐盟的成員國出於主權的考量，不願意歐盟介入敏感的少數族群議題，未經成員國的授權，歐盟無力約束（頁 13-14）。目前，歐盟國家拒絕簽署歐洲理事會『保障少數族群架構公約』的仍有比利時、法國、希臘、以及盧森堡，尚未簽署『歐洲區域或少數族群語言憲章』的更多，包括比利時、愛沙尼亞、法國、希臘、愛爾蘭、義大利、拉脫維亞、立陶宛、馬爾他、以及葡萄牙（Council of Europe, 2017a, 2017b）；在這些國家當中，法國、及希臘不簽署的理由是該國並沒有少數族群（Benedikter, 2006: 15, 26）。

Benedikter（2006: 27）將歐洲國家保護少數族群權利的情況量化⁵¹（表 2），可以看出不到兩成的國家達到 70 分以上，三分之一的國家介於 50~70 分，另外三分之一的國家介於 30~50 分，將近一成的國家低於 30 分。整體來看，比利時的評價最高，卻沒有簽署歐洲理事會的『保障少數族群架構公約』、或『歐洲區域或少數族群語言憲章』，相對地，非歐盟國家土耳其表現殿後，也都沒有簽署；話又說回來，歐盟成員的最後三名當中，希臘跟法國拒簽架構公約及語言憲章，而葡萄牙沒有簽憲章。除了比利時是特例，我們可以看出來，國家是否願意簽訂公約或憲章，跟保護少數族群

⁵¹ 請比較 Schwellnus 與 Schimmelfennig（2008: 1）的研究，將考察放在反歧視、語言使用、教育、國籍、以及 Roma 的待遇，每個面向又各有 5 個指標。

權利的表現高度相關，換句話說，少數幾個有保留的國家，相當程度是心虛。另外，歐盟國家有六成超過 60 分，非歐盟國家只有瑞士及挪威及格、克羅埃西亞在及格邊緣、半數集中在 40~50 分。比較有趣的是，歐盟對於自己的成員國（法國、葡萄牙、希臘）似乎莫可奈何，相對地，克羅埃西亞顯然有所改進，已經被允許加入歐盟。

表 2：歐洲國家保護少數族群權利的程度

保護品質	歐 盟 會 員 國	非 歐 盟 會 員 國	國家數目(%)
80% 以上	比利時		1 (3%)
70~80%	丹麥、西班牙、芬蘭、匈牙利	瑞士	5 (14%)
60~70%	奧地利、德國、英國、義大利、愛爾蘭、瑞典、立陶宛、斯洛維尼亞	挪威	9 (25%)
50~60%	荷蘭、捷克	克羅埃西亞	3 (8%)
40~50%	愛沙尼亞、拉脫維亞、波蘭、斯洛伐克	阿爾巴尼亞、波士尼亞、摩爾達瓦、馬其頓、羅馬尼亞、塞爾維亞	10 (27%)
30~40%	法國、葡萄牙	俄羅斯、烏克蘭	5 (14%)
20~30%		白俄羅斯	1 (3%)
10~20%	希臘		1 (3%)
0~10%		土耳其	1 (3%)
合 計	22	14	36 (100%)

來源：Benedikter (2006: 27)。

說明：歐洲國家 36 國（不包含迷你國），歐盟目前成員有 28 國，截至 2004 有 25 國，本表資料不包含賽浦路斯、盧森堡、馬爾他。

當下，歐盟的少數族群權利保障有三大課題：成員國如何面對自己的少數族群，譬如斯洛伐克、匈牙利、羅馬尼亞、及保加利亞之於 Sinti 與 Roma（俗稱 Gypsies）；成員國之間的少數族群問題，譬如匈牙利與羅馬尼

亞、及斯洛維尼亞；成員國與非成員國的少數族群齟齬，譬如拉脫維亞及愛沙尼亞與俄羅斯、或是賽浦路斯與土耳其（Drzewicki, 2008: 144-46）。由於歐盟會員國的戒慎小心，以致於大家沒有辦法達成共識，歐盟也就無法有明確的少數族群保障政策，當然也不會通過法律依據；特別是法國、及希臘的反對，歐盟其他國家儼然成為人質，即使對於少數族群有心也是罔然（Kochenov & Agarín, 2017: 15, 21）。

附錄：歐洲理事會、歐洲安全暨合作組織、歐盟成員

歐洲安全暨合作組織	歐洲理事會	歐洲聯盟
Albania	Albania	
Andorra	Andorra	
Armenia	Armenia	
Austria	Austria	Austria 1995
Azerbaijan	Azerbaijan	
Belarus	Belarus	
Belgium	Belgium	Belgium 1952
Bosnia and Herzegovina	Bosnia and Herzegovina	
Bulgaria	Bulgaria	Bulgaria 2007
Canada		
Croatia	Croatia	Croatia 2013
Cyprus	Cyprus	Cyprus 2004
Czech Republic	Czech Republic	Czech Republic 2004
Denmark	Denmark	Denmark 1973
Estonia	Estonia	Estonia 2004
Finland	Finland	Finland 1995
France	France	France 1952
Georgia	Georgia	
Germany	Germany	Germany 1952
Greece	Greece	Greece 1981
Holy See		
Hungary	Hungary	Hungary 2004
Iceland	Iceland	
Ireland	Ireland	Ireland 1973
Italy	Italy	Italy 1952
Kazakhstan		
Kyrgyzstan		

歐洲安全暨合作組織	歐洲理事會	歐洲聯盟
Latvia	Latvia	Latvia 2004
Liechtenstein	Liechtenstein	
Lithuania	Lithuania	Lithuania 2004
Luxembourg	Luxembourg	Luxembourg 1952
Macedonia	Macedonia	
Malta	Malta	Malta 2004
Moldova	Moldova	
Monaco	Monaco	
Mongolia		
Montenegro	Montenegro	
Netherlands	Netherlands	Netherlands
Norway	Norway	
Poland	Poland	Poland 1952
Portugal	Portugal	Portugal 1986
Romania	Romania	Romania 2007
Russian Federation	Russian Federation	
San Marino	San Marino	
Serbia	Serbia	
Slovak Republic	Slovak Republic	Slovak Republic 2004
Slovenia	Slovenia	Slovenia 2004
Spain	Spain	Spain 1986
Sweden	Sweden	Sweden 1995
Switzerland	Switzerland	
Tajikistan		
Turkey	Turkey	
Turkmenistan		
Ukraine	Ukraine	
United Kingdom	United Kingdom	United Kingdom 1973
United States		
Uzbekistan		

參考文獻

- 施正鋒，2004。〈少數族群的權利——國際歸約的考察〉《台灣客家族群政治與政策》頁 179-215。台北：翰蘆。
- Barten, Ulrike. 2011. “Minority Rights in the European Union after Lisbon.” (<http://uaces.org/documents/papers/1102/barten.pdf>) (2017/9/22)
- Barten, Ulrike. 2016. “The EU’s lack of Commitment to Minority Protection.” *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 15, No. 2, pp. 104-23.
- Benedikter, Thomas. 2006. “Legal Instruments of Minority Protection in Europe: An Overview.” *Bolzano/Bozen*, No. 30 (http://sznt.sic.hu/en/index.php?option=com_content&view=article&id=194:legal-instruments-of-minority-protection-in-europe-an-overview&catid=18:cikkek-tanulmanyok&Itemid=24) (2017/9/22)
- Council of Europe. 2017a. “Chart of Signatures and Ratifications of Treaty 157: Framework Convention for the Protection of National Minorities.” (http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157/signatures?p_auth=XQFeK7Wa) (2017/9/20).
- Council of Europe. 2017a. “Chart of Signatures and Ratifications of Treaty 148: European Charter for Regional or Minority Languages.” (http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/signatures?p_auth=mretNAzD) (2017/9/20)
- De la Rochere, Jacqueline. 2010. “Challenges for the Protection of Fundamental Rights in the EU at the Time of the Entry into Force of the Lisbon Treaty.” *Fordham International Law Journal*, Vol. 33, No. 6, pp. 1776-99.
- Douglas-Scott, Sionaidh. 2011. “The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon.” *Human Rights Law Review*, Vol. 11, No. 4, pp. 645-82.
- Drezewicki, Krzysztof. 2008. “National Minority Issues and the EU Reform Treaty: A Perspective of the OSCE High Commissioner on the National Minorities.” *Security and Human Rights*, Vol. 19, No. 2, pp. 137-46.
- Ekeus, Rolf. 2002. “From the Copenhagen Criteria to the Copenhagen Summit: The Protection of National Minorities in an Enlarging Europe.” Address to the Conference on National Minority in the Enlarged European Union, Copenhagen, November 5 (<http://www.osce.org/hcnm/42322?download=true>) (2017/9/22)

- Froats, Daniel T. 1996. "The Emergence and Selective Enforcement of International Minority-Rights Protection in Europe after the Cold War." (<http://www.ciaonet.org/wps/frd01/frd01.html>) (2002/4/25)
- Gál, Kinga. 2000. "The Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities and its Impact on Central and Eastern Europe." (<http://academos.ro/sites/default/files/biblio-docs/102/jemie05gal30-07-01.pdf>) (2017/9/22)
- Heintze, Hans-Joachim. 2000. "Minority Issues in Western Europe and the OSCE High Commissioner on National Minority." *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 7, No. 4, pp. 381-92.
- Hillion, Christophe. 2013. "Enlarging the European Union and Deepening Its Fundamental Rights Protection." *European Policy Analysis*, No. 11, pp. 1-13 (http://www.sieps.hemsida.eu/sites/default/files/2013_11epa.pdf) (2017/9/22)
- Hillion, Christophe. 2003. "Enlargement of the European Union: The Discrepancy between Membership Obligations and Accession Conditions as Regard the Protection of Minorities." *Fordham International Law Journal*, Vol. 27, No. 2, pp. 715-40.
- Johns, Michael. 2003. "Do as I Say, Not as I Do: The European Union and Minority Rights." Prepared for the 2003 International Studies Association Annual Convention, Portland, February 25-March 1.
- Johnson, Cater. 2006. "The Use and Abuse of Minority Rights: Assessing Past and Future EU Policies towards Accession Countries of Central, Eastern and South-Eastern Europe." *International Journal of Minority and Group Rights*, Vol. 13, pp. 27-51.
- Kochenov, Dimitry, and Timofey Agarin. 2017. "Expecting Too Much: European Union's Minority Protection Hide-and-Seek." *Anti-Discrimination Law Review*, Vol. 1, No. 1, pp. 7-50.
- Nas, Çigdem. 1998. "The Approach of the European Parliament to the Issue of Ethnic Minorities and Minority Rights in Turkey within the Context of the European Minority Rights Sub-Regime." (<http://aei.pitt.edu/404/1/jmwp18.htm>) (2017/9/22)
- Packer, John. 1999. "The Role of the OSCE High Commissioner on National Minorities in the Former Yugoslavia." *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 12, No. 2, pp. 169-84.

- Phillips, Alan, and Allan Rosas, eds. 1995. *Universal Minority Rights*. Turko: Institute for Human Rights, Åbo Akademi, University.
- Pospíšil, Ivo. 2006. "The Protection of National Minorities and the Concept of Minority in the EU Law." (<http://www.jhubc.it/ecpr-istanbul/virtualpaperroom/008.pdf>) (2017/9/21)
- Sasse, Gwendolyn. 2005. "EU Conditionality and Minority Rights: Translating the Copenhagen Criterion into Policy." (http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/3365/05_16.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (2017/9/22)
- Schwellnus, Guido, and Frank Schimmelfennig. 2008. "The Adoption, Implementation and Sustainability of Minority Protection Rules in the Context of EU Conditionality: A Comparative Analysis of Ten New Member States in Central and Eastern Europe" (https://www.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/european-politics-dam/documents/SciencePart_SchwellnusSchimmelfennig.pdf) (2017/9/2)
- Shoraka, Kirsten. 2010. *Human Rights and Minority Rights in the European Union*. London: Routledge.
- Thornberry, Patrick. 1991. *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford: Clarendon Press.
- Toggenburg, Gabriel N. 2008. "The EU's Evolving Policies vis-à-vis Minorities: A Play in Four Parts and an Open End." (http://www.eurac.edu/en/research/autonomies/minrig/Documents/Mirico/Web_del%2030-EU%20and%20minortiy%20protection.pdf) (2017/9/22)
- Toggenburg, Gabriel N. 2000. "A Rough Orientation through a Delicate Relationship: The European Union's Endeavours for (Its) Minorities." (<http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-016.pdf>) (2017/9/22)
- Van der Stoel, Max. 1993. "Keynote Address of Mr Max van der Stoel." (<http://www.osce.org/hcnm/38038?download=true>) (2017/9/18)
- Varga, Csilla. 2016. "EU Minority Protection Policy: Cultural Rights of Traditional Minorities." *Acta Humana*, No. 6, pp. 79-94.
- Williams, Andrew. 2004. *EU Human Rights Policies: A Study in Irony*. Oxford: Oxford University Press.

The Protection of Minority Rights in the European Union

Cheng-Feng Shih

*Professor, Department of Indigenous Affairs and Development
National Dong Hwa University, Shoufeng, Hualien, TAIWAN*

Abstract

In this article, we classify the mechanism of minority rights protection into treaty protection, parliamentary declaration, diplomatic measure, and administrative assistance within the European Union. While introducing the regime, we will also examine the challenges that have emerged when exercised. In addition, we will look into what the Council of Europe and the Conference on Security and Co-operation in Europe (formerly Organization for Security and Cooperation in Europe) have offered for the protection. Finally, we will explore the interrelations among the three international organizations in terms of how minority rights are protected.

Keywords: minority rights, European Union, Council of Europe, Conference on Security and Co-operation in Europe, Organization for Security and Cooperation in Europe,

