

# 歐盟對中東歐會員國反自由主義傾向 之因應策略

EU's Response to the Anti-Liberalism of Its Members in  
Central and Eastern Europe

邵允鍾

## 壹、導言

自 2015 年歐洲難民危機爆發，維謝格拉德集團（Visegrad Group / V4）的 4 個歐盟會員國（波蘭、捷克、斯洛伐克與匈牙利），<sup>1</sup>便與歐盟就難民政策有明顯的衝突。2017 年 12 月，執委會正式向歐盟法院起訴波蘭、捷克與匈牙利因未遵守理事會關於難民配置的決議而違反其條約義務。而即使此一衝突或仍可被視為維謝格拉德四國基於其國情而與歐盟間存在政策不一致，該 4 國近年來的國內政治發展趨勢則確有令觀察者憂心之處。

在捷克，擁抱民粹、反移民並且立場親俄親中的 Milos Zeman 於 2018 年 1 月順利連任總統。另一方面，雖然億萬富豪 Andrej Babis 於 2017 年底登上總理寶座後不久其少數政府便遭遇不信任投票的重

---

<sup>1</sup> 編按：維謝格拉德集團（Visegrad Group）由捷克斯洛伐克（斯洛伐克於 1993 年獨立）、匈牙利、波蘭等 3 國在 1991 年以匈牙利城鎮維謝格拉德為名加以創設，紀念 3 國君主曾於 1335 與 1339 年在此集會，藉此推動彼此合作。其後，4 國於 2004 年同時加入歐盟。

大挫敗，Zeman 仍然支持 Babis，並於 2018 年 6 月初命其二度嘗試組閣。若 Babis 順利組成新政府，其施政與其個人商業利益、媒體帝國是否能保持適當距離，將是捷克政治文化要面臨的重要試煉。

若論政治文化，斯洛伐克的現況甚至比捷克更遠離歐盟主流標準。繼馬爾他獨立調查記者 Daphne Caruana Galizia 於 2017 年底遭汽車炸彈謀殺後，斯洛伐克成為第二個記者因調查政治貪腐案件而失去生命的歐盟會員國。2018 年 2 月，斯洛伐克記者 Ján Kuciak 在自家遭到槍擊身亡，其死前正在調查政府高層與外國黑幫的可能勾結關係。雖然 Kuciak 之死震撼斯洛伐克社會並進而導致總理 Robert Fico 下台與內閣總辭，但斯洛伐克的政治情勢仍不容觀察者樂觀。Kuciak 謀殺案至今仍未釐清，而 Fico 也依然留在執政黨黨魁的位子上。輿論普遍認為新總理 Peter Pellegrini 僅是 Fico 的政治代理人。

不過，相較捷克、斯洛伐克的現況，匈牙利與波蘭的國內政治局勢與其執政黨的反自由主義轉向則無疑已成為歐盟當前最艱鉅的內部整合挑戰。自從 Fidesz 於 2010 年在匈牙利國會選舉中大勝，其執政後的施政作為被批評為「以合憲手段顛覆憲政」(constitutional revolution)，甚至匈國總理 Viktor Orbán 亦明白表示希望將匈牙利轉型為非自由主義國家 (illiberal state)。也因此 Fidesz 上台後匈牙利與歐盟便衝突不斷，諸如劇烈降低法官退休年齡以期迅速達成司法體系高層人事汰換，以及縮短獨立監察使 (ombudsman) 任期的匈牙利法律，都曾經被歐盟執委會以違反歐盟條約義務為由告上歐盟法院。如今，匈牙利除了如前所述因為不配合歐盟的難民配置計畫而與波蘭、捷克一併被起訴外，也另案因為立法限制非政府組織接受外國資金，以及其高等教育法造成外國教育機構於匈牙利無法正常營運，在歐盟法院中成為被告。其難民收容中心的拘禁措施涉嫌違

反歐盟基本權利憲章，則是下一個可能會被起訴的觀察重點。

2015 年底，持天主教保守立場的 PiS 黨透過波蘭民主化以後第一次單一政黨單獨過半的重大國會選舉勝利取得政權。PiS 在波蘭雖不若以 Fidesz 為主要政黨的聯合政府在匈牙利那般擁有三分之二國會席次的修憲多數，但 PiS 上台之後旋即以 Fidesz 為師，修法限縮波蘭憲法法院的權限，近來並積極修法擴張政府對司法體系人事任命的控制權，引發歐盟以及歐洲憲法學界對於波蘭法治倒退的高度憂慮。2017 年 12 月 20 日，波蘭成為歐盟史上第一個被送進歐盟條約第七條制裁程序的會員國。以下，本文將介紹歐盟至今對於波蘭法治危機的因應策略，並討論此些應對手段是否能夠擴大適用於其他發生反自由主義轉向的歐盟會員國。

## 貳、相關事態之近期發展

### （一）執委會史無前例啟動歐盟條約第七條程序

2017 年 12 月 20 日，執委會向理事會提出動議，正式開啟《歐盟條約》第 7 條的違反歐盟基本價值制裁程序，創下歐盟史上首次訴諸此一「終極手段」(nuclear option) 的先例。

根據《歐盟條約》第 7 條規定，歐盟高峰會得以一致決確認特定會員國「嚴重且持續」破壞規定於歐盟條約第 2 條的歐盟基本價值，包括人性尊嚴、自由、民主、平等、法治及尊重人權等等。一旦高峰會確認「嚴重且持續」的破壞行為 (a serious and persistent breach) 確實存在，理事會得以條件多數決做成制裁該會員國之決定，最重甚至可以暫時凍結該國在理事會中的投票權。第 7 條並設有預警機制，即理事會得在執委會、歐洲議會或三分之一會員國提出動議的情形，以五分之四的多數決做成決議，認定某一會員國有

嚴重破壞上述歐盟基本價值的「明確危險」(clear risk)。

即使是 2000 年引發國際注目的海德事件 (Haider affair)，<sup>2</sup>歐盟也未曾正式啟動第 7 條程序。由於依照第 7 條程序所為之制裁，等於讓歐盟直接介入干預會員國的憲政秩序，動用此一條程序勢必將造成歐盟與該會員國間的高度緊張關係，也因此動用第 7 條普遍被視為萬不得已的「終極手段」。為了減緩此類政治衝突，執委會甚至於 2014 年為此條款本身所規定的預警機制，再增設了一層前期預警機制，即所謂「法治框架」(Rule of Law Framework) 對話程序，目的在及早與法治出現問題的會員國展開政治對話，若對話能取得改善共識，就可避免動用第 7 條程序。

執委會自 2015 年底起，便依據「法治框架」對話程序與波蘭政府就其法治危機展開一系列政治對話，然而波蘭政府堅決宣稱其司法改革作為並未違反歐盟基本價值，雙方的對話因此毫無交集。由於波蘭政府立場強硬，而執委會方面極欲避免訴諸第 7 條，導致即便波蘭政府明顯採取拖延戰術，執委會仍一再給予其進行改善的例外寬限期，波蘭法治危機爆發兩年後始決定開啟第 7 條程序。

## (二) 波蘭政府提出司法改革白皮書

依照《歐盟條約》第 7 條，波蘭政府得向理事會就執委會指控提出答覆；就在答覆期限將於 2018 年 3 月 20 日截止前，波蘭政府提出了一份將近百頁的「司法改革白皮書 (White Paper on the Reform of the Polish Judiciary)」，再度力陳其司法改革作為並未破壞歐盟基本

---

<sup>2</sup> 編按：原本影響有限之極右派奧地利自由黨，在前黨魁 Jörg Haider 領導下，自 1986 年起長期以種族中心主義之仇外政黨著稱，1999 年突然獲得 26.9% 選票，與同樣取得 26.9% 選票的奧地利人民黨組成聯合政府，由於 Haider 公開頌讚納粹政權，導致歐盟決定制裁奧地利。

價值。2018 年 3 月 20 日理事會召開會議，負責本次第 7 條程序的執委會副主席 Frans Timmermans 會後表示，多數會員國代表認為白皮書對於澄清執委會的疑慮並無幫助。5 月中，理事會達成共識，波蘭必須於 6 月底前完成改善，否則理事會將考慮進行第 7 條第 1 項預警機制的表決程序。

### 參、可能之解決方案

由於《歐盟條約》第 7 條預設了極高的制裁門檻，除非涉案會員國以外的全體會員國達成一致，高峰會始能做成決議確認「嚴重且持續」破壞歐盟基本價值的行為確實存在。一旦高峰會達成一致決議後，理事會才能進一步以條件多數決做成具體制裁決議。然而政治立場與波蘭執政黨相近的匈牙利政府，已明白表示將於高峰會行使否決權，因此即便理事會成功以五分之四的多數決確認波蘭存在嚴重破壞歐盟基本價值之明確危險，從而使此程序最終可能是一場徒勞。有鑑於此，歐盟法學界持續呼籲歐盟法院介入本案，至於其途徑可能有以下兩端。

#### （一）司法途徑：歐盟法院介入審查會員國司法體系之獨立性

由於《歐盟運作條約》第 269 條明確規定，歐盟法院對《歐盟條約》第 7 條之程序，僅就程序事項有審查權限，不得進行實質審理，因此主張引入歐盟法院審理會員國法治危機的學者必須另闢蹊徑，思考藉由條約義務違法程序或者預先裁決程序為歐盟法院開闢戰場之可能性。

晚近一系列判決似乎顯示，歐盟法院正積極為自己介入此類案件創造法律論據。2018 年 2 月底，歐盟法院的 *Associação Sindical* 判

決引發歐盟法律學界廣泛矚目。在該案中，歐盟法院明白表示有權限審查會員國司法體系的獨立性是否符合歐盟的法治標準。兩週後的 3 月 12 日，愛爾蘭法院旋即向歐盟法院聲請預先裁決，要求歐盟法院解釋波蘭司法體系的獨立性與人權保障水平是否已不再足以被信賴，以至愛爾蘭不得依據波蘭所發出的歐盟逮捕令將嫌犯引渡至波蘭。6 月 1 日，歐盟法院已就此一預先裁決案開啟言詞辯論庭，威信裁決結果最遲將於 7 月出爐。

#### （二）政治途徑：凍結不符合歐盟法治標準之會員國的預算補助

2018 年 5 月初，執委會藉由提出歐盟下一個長期預算草案的機會，同步提出了一份將歐盟預算補助與會員國法治表現相連結的規則草案。據此，若理事會認定在特定會員國中存在長期而普遍地影響法治原則的慣行或政府作為，歐盟可以凍結該會員國的歐盟預算補助。草案中提及的具體情況例如司法獨立受到危害、恣意或違法的國家行為無法受到有效糾正與制裁、有效司法救濟途徑受到不當限縮等。

值得注意的是，雖然本草案將認定會員國違反法治原則的認定權限賦予理事會，也因此本草案所將創立的預算凍結程序將類似歐盟條約第七條程序，本質上也是一個政治程序。然而本草案與第 7 條程序仍有關鍵不同之處，亦即，本草案規定理事會的決議程序將採取反向條件多數決，如果理事會當中沒有取得條件多數反對執委會的凍結補助提議，該提議即視為通過。換言之，只要理事會當中有少數會員國同意凍結預算補助，制裁即可獲得執行。與前述《歐盟條約》第 7 條的高制裁門檻相比，毋寧將是歐盟更有效因應會員國法治危機的因應手段。