

## 歐盟憲法之法理分析\*

洪德欽

中央研究院歐美研究所  
E-mail: dchorng@sinica.edu.tw

### 摘要

歐盟憲法之簽署象徵歐洲整合另一新的里程碑。歐盟憲法對歐盟憲政主義、組織結構、決策模式、歐盟公民、基本權利與對外關係等層面，預期將帶來巨大深遠影響，攸關歐盟主體之建構，以及歐盟憲政之未來。本文針對歐盟憲法從事法理分析，研究範圍包括：歐盟憲法之進程與特徵、歐盟之制憲權與批准程序、歐盟憲法之性質與原理、歐盟憲法之理想與目標、基本權利之入憲、歐盟憲法之批評與發展等。這些核心議題皆涉及歐盟憲政之原理與基礎，足以反映歐盟憲法之精神與目標。本文乃歐洲聯盟法之理論研究，據以了解歐盟憲法此一「特殊」(*sui generis*) 超國家憲法之性質、意義、特徵與影響。

**關鍵詞：** 歐盟憲法、制憲大會、歐盟基本權利憲章、參與式民主、歐洲憲法運動

---

投稿日期：94.12.6；接受刊登日期：95.3.24；最後修訂日期：95.5.10

責任校對：林碧美、黃錦香、呂宛儒

\* 作者感謝兩位審查人、黃立與陳愛娥教授對本文所惠賜之寶貴建議。本文乃中央研究院歐美研究所九十四年度短期出國研究計畫之研究成果，作者於二〇〇五年八月十一日至九月十三日期間，曾赴英國倫敦大學高等法律研究所短期研究，謹此敬謝。

## 壹、歐盟憲法之進程與特徵

### 一、歐盟憲法之發展背景

歐洲憲法條約 (The Treaty Establishing a Constitution for Europe, 簡稱歐盟憲法),<sup>1</sup> 於二〇〇四年十月二十九日由當時歐盟二十五個會員國與三個申請國在羅馬簽署。依據歐盟憲法第IV-447條規定, 在全部歐盟會員國完成內國立法程序批准後, 最快得於二〇〇六年十一月一日生效; 或於前述期限屆滿後在最後一個會員國批准二個月後生效。

歐盟憲法之發展背景源自於歐洲議會於一九九〇年已就歐洲聯盟之建立需有一部「憲法」(Constitution) 之決議, 其內容應包括: 前言、基本權利與自由、公民權、會員國權利與義務、歐盟機構與組織、歐盟職權、立法程序、法律執行、財政與預算、預算控制、國際協定、憲法之修改、生效與過渡等條款。歐洲議會認為制訂一部歐盟憲法之主要目標是: (1) 提高歐盟之民主性與合法性; (2) 強化歐盟機構之效率; (3) 確保歐盟經濟、貨幣與政治事務之協調性與一致性; 以及 (4) 建構與執行一項共同外交及安全政策。歐盟憲法之終極目標乃為了架構一九五〇年五月八日「舒曼宣言」(the Schuman Declaration) 所揭示之「歐洲聯邦」(a European Federation), 並以歐盟公民更緊密之聯盟為基礎。<sup>2</sup> 歐盟在歐盟憲法架構下, 事實上將具備一個歐洲政府之雛形與功能。

一九九〇年代歐洲學界針對歐盟憲法之必要性展開熱烈辯論。歐盟是否需要一部憲法之辯論, 常見之論述, 包括: 歐盟憲法

---

<sup>1</sup> OJ 2004, C310/1.

<sup>2</sup> European Union, "Resolution on the Constitutional Basis of European Union," OJ 1990, C19/65.

是否進一步使歐盟朝往歐洲聯邦主義與歐洲政治同盟傾斜？是否進一步侵害國家主權與國家認同？是否不利於歐洲種族與文化多樣性？是否對小國較為不利？是否對歐盟組織架構之決策效率與民主赤字問題之改善有所助益？是否提高歐盟決策之透明性與責任性？是否對歐盟公民權利提供更好之保障？以及是否貼近或滿足歐盟公民之真正利益與需要？

二〇〇〇年五月十二日，時任德國外長之費雪 (Joschka Fischer) 在柏林洪堡大學演說：「從邦聯到聯邦——歐洲整合目標之思考」。費雪有關歐盟未來之藍圖是基於聯邦主義 (Federalism) 以建立一個「歐洲聯邦」(European Federation) 為其終極目標。為了實現此一目標，會員國必須簽署一部歐洲憲法，並以基本權利與人權、歐盟機構之權力分立與相互制衡，以及歐盟與會員國間職權劃分等項目，為其主要內容。此一憲法將對歐盟民主與合法性、體制改革、歐盟東擴等挑戰產生正面作用 (Fischer, 2000: 8-9)。費雪演說有關歐盟未來之藍圖與歐洲憲法之建議，在歐洲政界與國際學界引起很大迴響 (Joerges, Mény, & Weiler: 2000)。

二〇〇〇年十二月尼斯歐盟高峰會 (Nice European Council) 通過一項宣言，揭示應就「歐洲聯盟之未來」(the future of the European Union) 展開具有深度及廣度之辯論 (debate)，做為事後於「政府間會議」(Intergovernmental Conference) 討論之依據。<sup>3</sup> 二〇〇一年十二月拉肯歐盟高峰會 (Laeken European Council) 在其宣言要求成立一個大會 (Convention) 以討論下列四項議題：(1) 歐盟職權 (competences) 之釐清，包括歐盟機構相互間、歐盟與會員

---

<sup>3</sup> European Council, "Presidency Conclusions—Nice," 400/1/00 (7, 8, 9 December 2000), p. 1. 另見Declaration No. 23 to the Treaty of Nice—"Declaration on the Future of the Union," OJ 2001, C80.

國間之權限劃分，以及會員國國會在歐盟地位之確認；(2) 歐盟相關條約與法規之簡化；(3) 提高民主、透明性、正當性與效率，包括如何確保歐盟對外關係之一致性與有效性；以及 (4) 一項歐盟憲法之可能需求，包括「歐洲聯盟基本權利憲章」(The Charter of Fundamental Rights of the European Union) 之入憲。<sup>4</sup> 此項宣言事後成爲「歐盟未來大會」(The Convention on the Future of Europe) 之指導原則與討論內容。

「歐盟未來大會」於二〇〇二年二月二十八日至二〇〇三年七月十日在布魯塞爾召開，由法國前總統季斯卡 (Valéry Giscard d'Estang) 擔任大會主席。與會代表一〇五人，除了來自歐盟執委會、歐洲議會及會員國政府之代表外，也包括會員國國會代表、準備加入歐盟的申請國政府與國會的代表、非政府組織與專家代表共同與會。大會制訂了一項「歐洲憲法條約草案」(a Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe)。歐盟會員國針對本項草案於二〇〇四年六月十八日達成共識，並於二〇〇四年十月二十九日於羅馬舉行簽署儀式 (European Union, 2004: 2)。

歐盟憲法草案乃「歐盟未來大會」之主要成就，所以該大會又被稱之爲歐洲「制憲大會」。歐盟憲法前言也提及該草案乃制憲大會代表歐洲國家與人民所制訂。主權國家之制憲或修改憲法，一般皆成立或交由制憲大會或制憲機關進行，有別於一般法律由普通立法機關處理之程序。歐盟以往條約之制訂是採取傳統政府間會議討論之模式。歐盟憲法事先經過制憲大會程序，反映歐盟之慎重與期待，以提高參與層面之代表性與制訂程序之透明性，取得更加廣泛之基礎與支持；並制訂一部正式以「憲法」爲名的條約，成爲歐盟

---

<sup>4</sup> European Council, "Presidency Conclusions—Laeken," SN300/1/01, REV 1 (14, 15 December 2001), p. 1. 另見Bull. EU, 12-2001, I, 27.

之基本大法，意義非常重大深遠（盧倩儀，2005: 9-13）。

## 二、歐盟憲法之內容特徵

歐盟憲法包括：前言、四編 (Parts) 共四百四十八條、三十六項議定書 (Protocol)、二項附件、最後協定 (Final Act)，以及最後協定之五十項附件宣言 (Declaration) 等文件。<sup>5</sup>

前言揭示歐盟之政治目標與政策理念，包括：基於歐洲文化、宗教與人文遺產，以發展人權、自由、平等與法治；強化公共事務之民主與透明性，並追求普世和平、正義與團結；尊重各會員國國家認同與歷史，同時努力創設一更加緊密與共同命運之聯盟。

第一編主要規定歐盟機構之設置與權限，包括九章 (Title)：(1) 歐盟之定義與目標；(2) 基本權利與歐盟公民權；(3) 歐盟職權；(4) 歐盟機構；(5) 歐盟職權之行使；(6) 歐盟之民主生活；(7) 歐盟財政；(8) 歐盟與鄰邦；以及 (9) 歐盟會員。

第二編主要規定「歐洲聯盟基本權利憲章」，包括前言與七章：(1) 人類尊嚴；(2) 自由；(3) 平等權；(4) 團結；(5) 公民權利；(6) 司法權；以及 (7) 一般條款。

第三編主要規定歐盟之政策與功能，包括七章：(1) 總則；(2) 不歧視與公民權；(3) 內部政策與行動；(4) 海外國家與地區之聯繫關係；(5) 歐盟之對外關係；(6) 歐盟之功能；以及 (7) 一般條款。歐盟有關內部市場、經濟及貨幣同盟、自由、安全與司法領域、共同外交及安全政策、歐盟機構功能與決策流程等事項皆規定於第三編。

第四編乃就歐盟憲法之一般與最後條款加以規定，包括條約生

---

<sup>5</sup> Protocols and Annexes to the Treaty Establishing a Constitution for Europe, 詳見OJ 2004, C310/203.

效、修改程序，以及歐盟相關條約之廢止等事項。

從立法技術觀之，歐盟憲法雖然略顯龐雜，然而其章節編排順序尚稱合乎邏輯。歐盟憲法之所以冗長，是因為將歐盟目前憲法性相關條約合併為單一憲法文件，從便捷性與透明性而言，事實上也有其必要。其次，歐盟憲法得藉此機會將歐盟目前憲法性相關條約之內容，重新做一整合、彙整與排列，而使條約條款內容更加精確與流暢。另外，歐盟憲法也得提供機會，補充、修正、調整之前之歐盟機構與歐盟法律名稱與種類，與時俱進，回應客觀環境之變遷與需求。

大部分歐盟相關憲法條款仍然延續既有歐盟條約內容。另外，歐盟憲法結構編排也頗具邏輯性，例如：前言列舉歐盟憲法之目標、精神、基本原則。第一編則規定如何實現前言之歐盟機構之建制、職權、財政，以及與會員國之關係。第三編與議定書則進一步規定詳細之各項歐盟政策，如何實現歐盟之目標。歐盟憲法第三編與附件議定書有別於一般國家憲法、詳細規定歐盟之各項政策與功能，反映了歐盟乃一功能性超國家組織，依據法定授權，透過各項共同政策，以有效追求其目標。另外，歐盟之決策非常複雜，涉及歐盟機構、歐盟與會員國，以及會員國間之多邊互動關係，詳細規定較能提高歐盟決策與法律關係之明確性與可預測性。

依據歐盟憲法第 IV - 437 條規定，歐盟憲法將合併並取代歐盟自一九五〇年以來之相關條約，及超過五十項之議定書與附件 (annexes)。這些條約包括一九五〇年歐洲煤鋼共同體條約 (已期滿失效)、一九五七年歐洲經濟共同體條約與歐洲原子能共同體條約、一九六五年合併條約、一九八六年單一歐洲法、一九九二年歐洲聯盟條約、一九九七年阿姆斯特丹條約，及二〇〇一年尼斯條約等八項。這些條約是歐盟機構職權行使、立法程序、依法行政及司法裁

決之主要依據。歐盟許多重大政策變化或統合發展也是透過條約之修改或簽定而確立與實現。所以，歐盟相關條約可被視為憲法性條約。

歐盟憲法之主要特徵包括：

1. 歐洲聯盟法律人格 (legal personality) 地位之建立。歐盟憲法第 I-7 條明確規定：「歐洲聯盟具有法律人格」。法律人格使歐盟得正式成為法律主體，在法律上取得享有權利與負擔義務能力以及享有於執行其職務以達成其宗旨所必須之法律能力。依據一九四六年「聯合國特權與豁免公約」(Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations) 第一條針對「法律行為能力」規定包括三種方式：(a) 訂立契約、締約權與責任；(b) 取得與處分不動產；(c) 提起訴訟與進行國際求償能力；及外交特權與豁免 (丘宏達，1995: 298-302; Brownlie, 1998: 678-681)。歐洲聯盟也將繼承目前之歐洲聯盟、歐洲共同體與歐洲原子能共同體，合併為單一之歐洲聯盟。法律人格也有利於建立以「歐洲聯盟」為中心之共同性「歐洲認同」(European identity)。歐洲認同在對內強化會員國與歐盟公民對歐盟之向心力與凝聚力，對外提高歐盟單一形象與國際地位，皆將具有重要意義 (Bogdandy, 2004: 1-4)。
2. 歐洲政府雛型之建置。另設一位全職歐盟高峰會主席，以強化歐盟活動與政策之持續性。主席由條件多數決推選，任期兩年半，以結束現行半年輪值主席制。設立一位歐盟外交部長，由歐盟高峰會以條件多數決指定人選。歐盟外長將取代目前共同外交及安全政策高級代表 (the High Representative)、執委會外交事務執行委員，及歐盟外交部長理事會主

席三人之職位。歐盟外長同時擔任執委會副主席，主要負責推動共同外交與安全政策。

3. 擴大歐洲議會權力。共同決策 (the co-decision) 範圍包括司法、內政與理事會共同控制預算。95%之歐盟法律將由歐洲議會與理事會經由共同決策立法程序所通過。
4. 提高執委會效率。執委會執行委員總人數在二〇一四年前維持目前每個會員國選派一位執行委員。二〇一四年以後，執委會總人數為會員國數的三分之二。執行委員依據尼斯條約已決定由會員國「平等輪值」(equal rotation) 方式產生。
5. 簡化決策流程。條件多數決 (qualified majority) 在二〇〇九年之後將採用「雙重多數」(double majority) 方式，理事會決策必須取得 55%會員國同時代表 65%人口同意才能通過。條件多數決之重新定義是為擴大其適用範圍，並限制少數會員國之封鎖或否決理事會決策。歐盟在賦稅、健保、教育文化、媒體、外交及安全政策仍維持一致決。
6. 強化民主與透明性。歐盟公民與基本權利之入憲 (Europa, 2004, June 28)。<sup>6</sup>

歐盟憲法將歐盟相關條約合併為單一條約，並以「憲法」為名，將避免以往歐盟是否具有歐盟憲法？歐盟條約與其他條約是否具有憲法性質等等相關爭議 (Hartley, 1999: 179-181)。歐盟憲法代表歐盟統合之最新發展階段，透過條約將歐盟統合做一階段性政策總結與成果鞏固，為歐盟擴大與憲政架構奠定了憲法性基礎。尤其歐盟在歐盟憲法已正式被賦予「法律人格」，擁有會員國移轉之部分主權，是一個具有獨立地位之超國家組織。歐盟憲法明文規定歐盟

---

<sup>6</sup> 評論詳見Eijsbouts (2005: 5-11); 以及UK Foreign & Commonwealth Office (2005)。



具有法律人格，奠定歐盟之憲政地位，有利於歐盟主導將來之歐洲統合工作，意義非常重大深遠。

歐盟憲法因此得以提供歐洲聯盟一項「憲法性」基礎，以逐步地邁向具有更濃厚政治色彩之歐洲政治同盟、歐洲邦聯或歐洲聯邦。歐盟因此強化了下列憲法性因素：統合性、合法性與穩定性（沈宗靈，2002：7-8）。歐盟憲法總結歐盟統合之過去經驗，對歐盟未來發展，也具有指導作用。歐盟憲法確定了歐盟之憲法地位與職權範圍，使歐盟及其政策取得合法性。歐盟憲法一經生效，依據歐盟憲法第 IV - 446 條規定，將永遠有效；另外其修改程序，依據第 IV - 443 條規定須經會員國代表會議一致決同意，並經各國修憲程序批准後始生效。歐盟憲法嚴格修正程序，有助於憲法規範與歐盟政策之穩定性與持續性，以建立一個新的歐盟憲政秩序。

### 三、歐盟憲法的性質：條約或憲法？

歐盟憲法是條約亦或憲法之爭辯，可從制憲過程與規定內容加以分析。在制憲程序方面，制憲大會是由歐盟高峰會所決定，並在一定指導原則下進行，所以歐盟憲法的制訂與形成仍不脫離歐盟與其會員國間之權力運作與政治共識。制憲大會之制憲權因此不是源自全體歐盟公民，並透過其直接普選產生之制憲代表共同行使。歐盟憲法反映了會員國一方面雖然支持歐盟進一步朝向政治同盟發展；另一方面卻仍未將制憲權下放至歐盟公民之客觀現實。所以制憲大會本質上仍然是會員國共同主導之由上而下，而非由下而上之制憲模式。

歐盟憲法已經架構歐盟憲政體系與原則，然而仍然以條約形式，而非直接以「歐盟憲法」名稱出現，說明了歐盟統合目前階段之歐洲政經情況，會員國與歐盟公民之社會需求，同時符合歐盟階

段性推動歐洲統合之漸進策略 (洪德欽, 1998: 42-43; Forsyth, 1981: 1-16)。值得注意的是, 歐盟憲法之內文以「本部憲法」(the Constitution) 做為歐洲憲法條約之簡稱。歐盟憲法之憲法性質與憲法地位因此已非常明確。歐盟憲法不是隨著歐盟公民之民主革命或草根需求而產生的, 它是歐盟深化與廣化之發展產物, 亦即它乃是歐盟統合的結果。惟歐盟制憲與歐盟憲法並非一步到位, 它是一個動態發展過程, 反映第二次世界大戰之後歐洲整合運動與憲政進程之發展與變遷。

歐盟乃透過制憲過程, 以提高歐盟擴大後之凝聚力, 解決歐盟統合所遭遇之一些根本性問題, 明確歐盟未來之組織架構與決策模式, 確立憲法原則與權利保障, 鞏固歐盟認同與基本價值, 進而提高歐盟統合與政策之民主性與正當性。據此, 歐盟憲法得被視為建構「歐盟主體」之基本法 (蘇宏達, 2003: 11)。尤其「沒有憲法就沒有國家」之基本思想, 近代主權國家皆有訂頒憲法, 做為國家政體、主權、人民意識之根本基礎與最高規範 (Bodin, 1576/1962; Kelsen, 1986: 109-119)。一部形式憲法對於建構具有邦聯性質之歐洲聯盟因此具有必要性, 以明確規定歐盟與會員國及歐盟公民之法律關係 (蔡宗珍, 2002)。

就憲法內容而言, 各國憲法一般包括國家基本組織、人民權利義務, 及基本國策等規定 (林紀東, 2000: 1)。憲法一般定義, 是指主權國家規定政府主要機構, 尤其是行政、立法及司法機構的建制、權力分配、決策程序, 以及政府與公民之間關係的一般原則之文件 (Jennings, 1959: 34)。歐洲經濟共同體條約、歐洲共同體條約與歐洲聯盟條約等憲法性相關條約已具體規定歐盟主要機構, 例如理事會、執委會 (the Commission)、歐洲議會 (the European Parliament)、歐洲法院之組成、權力及運作方式之規則, 以及歐體與會員國關係之規定。歐盟相關條約是立法程序、依法行政及司法

裁決之主要依據。所以，除了基本權利之外，歐盟上述相關條約似已滿足一般憲法規定內容之條件 (Barendt, 1998: 70, 85)。

歐盟憲法如同國家憲法，已具備下列相關規定：歐洲聯盟、歐盟目標、歐盟機構與職權、歐盟與會員國之相互關係、歐盟公民權、基本權利、歐盟憲法之修改程序等條款。這些皆是影響歐盟地位、存在與發展之根本問題，尤其明確規範了歐盟地位、歐盟機構是如何組織、賦予那些職權、如何行使職權、歐盟公民地位、基本權利等實質內容 (龔祥瑞, 2003: 22-23)。歐盟憲法針對歐盟這些根本問題加以規範，因此可視為歐盟之基本法。憲法一般是隨著國家的產生而出現。歐盟憲法的意義是憲法也有可能隨著歐盟整合之進程需求而產生，因而創新傳統憲法產生背景之理論。

在法理上，歐盟憲法具有憲法與條約的雙重性質。歐盟憲法一方面在內容上，具備主權國家憲法之一些屬性與特徵，其功能超越了國際組織之設定協定或憲章；另一方面其名稱仍以條約形式出現，因為歐盟憲法之主詞是條約 (The Treaty)，其制訂過程本質上也仍是歐盟政府間合作模式之產物，不過以憲法為名，將使其在效力上，成為歐盟及其會員國最高位階之基本法，其功能影響在很多方面，皆將大大超越國際條約與主權國家之憲法。歐盟憲法因此得被視為一種創新的、特殊的，以及自成一體之「超國家憲法」(supranational constitution) (戴軼, 2005: 83; Díez-Picazo, 2004: 1-2)。

## 貳、歐盟憲法之制訂與批准

### 一、歐盟憲法之制憲權

制憲權是指制訂憲法的權力。制憲權在主權國家屬於人民，此

乃制憲權之來源與基礎。制憲權如果不能由全體國民直接行使，得委託人民選舉之任務型特別制憲代表間接行使。制憲會議所通過之憲法草案，一般在一定期間內，交付公民投票複決通過後即可生效、公布並實施（徐秀義，2004：213-214）。

制憲權包括修改憲法的權力，尤其對原有憲法從事大幅修改時，其效果有時就等於重新制訂憲法。歐盟早期之憲法性條約，例如一九五七年歐洲經濟共同體條約，事後即經一九八六年「單一歐洲法」及一九九二年歐洲聯盟條約，從事實質與重大修改。一九九七年阿姆斯特丹條約與二〇〇一年尼斯條約進一步針對歐洲共同體條約加以修改。

歐盟前揭憲法性條約之修改皆依據「政府間會議」合作模式，先在歐盟高峰會取得共識，通過修改條約相關決議，再經由全體會員國完成國內批准程序後生效。歐盟憲法性相關條約之制憲權，本質上乃源自會員國，而非會員國全體國民或歐盟。歐盟憲法草案雖然經由「歐盟未來」制憲大會所制訂，然而制憲代表不是由各會員國人民選舉產生。換言之，歐盟憲法乃由「間接民主」而非「直接民主」方式產生。所以歐盟憲法之制憲權仍非依據國民主權原理，所以不是源自並掌握在歐盟會員國全體國民（Puder, 2004: 88-89）。

值得注意的是，歐盟制憲大會在制憲程序明顯不同於歐盟相關條約以往制訂過程所採取之政府間會議模式。歐盟制憲會議代表來自不同歐盟機構與會員國，每月定期召開一次全體大會。制憲會議依議題成立十一個工作小組，由二十至三十名代表或專家參與討論，形成共識後再行提出具體建議。制憲會議也設置專門網路網址，公布大會各種會議之討論結果，及各項評論與建議。制憲會議也成立了「青年制憲會議」，由二百一十名十八至二十五歲歐盟各國青年代表參加，以傾聽歐洲青年對歐盟未來之聲音與期待。據

此，制憲會議代表之廣泛性以及制憲會議討論之開放性，超越以往歐盟相關條約，以及國際條約之制訂模式，使制憲會議仍帶有一些民主性色彩（戴軼，2005: 85）。

制憲權之來源與性質會影響到憲法之內容與利益。歐盟憲法制憲權源自會員國，因此其內容主要反映會員國政府與政治菁英在歐盟之利益。尤其，歐盟會員國已擴大為二十七個，需要透過歐盟憲法建立一項新架構，使歐盟決策與運作更有效率，並確保歐盟會員國長期的社經發展，同時透過歐盟提高國際地位。在制憲過程，制憲權實際上則由歐盟機構所主導，包括：議程設定與議題選定，提供秘書與後勤支援作業，與最後綜合各方意見而提出憲法草案。歐盟執委會期待透過歐盟憲法改善決策效率與擴張新政策職權；歐洲議會則希望提高在歐盟內部之地位；歐盟高峰會秘書處，則主張歐盟高峰會能成為歐盟常設機構（Beach, 2005: 193-196）。

歐盟憲法之制憲權並非直接源自會員國全體國民，在制憲及批准過程，將遭遇是否充分反映歐盟公民利益？歐盟憲法所追求之共同利益或整體利益如何兼顧會員國或個人利益？歐盟制憲與歐盟憲法的目的是什麼？歐盟制憲權的理想與現實是否相互符合？等問題之質疑與挑戰。這些問題將影響歐盟憲法之批准程序與歐盟憲法將來在實際運作之功能與成敗。

歐盟憲法將來對於會員國國民之經濟、社會，甚至政治生活產生影響，法理上其制憲權不宜僅由會員國外交權力共同運作下所產生，而應進一步直接源自會員國全體國民主權。另外，歐盟制憲是在歐洲領域內進行，其活動也應考慮到對於會員國具有共通性之憲法理念，包括憲法之理性、正義與民族性等因素。這些歐盟憲法理念對制憲過程將產生廣泛影響，甚至形成一種制憲指導原理或一種歐盟憲法文化。憲法理念之實踐不論最後是否表現為一種歐盟憲法

內容，亦或僅是形成一種憲法文化型態，其對歐盟制憲與批准程序皆將扮演關鍵角色，因為這涉及歐盟公民之核心利益，乃是歐盟制憲與歐盟憲法之根本問題。

## 二、歐盟憲法之批准程序

歐盟憲法在會員國內批准程序，依據各國憲法規定或憲政傳統，主要有三種方式：(1) 國會批准模式；(2) 公民投票模式；及 (3) 公民投票與國會批准併行之混合模式。國會模式一般是依據適用國際條約批准程序由國會表決。公民投票則由公民就歐盟憲法贊成或反對從事投票。混合模式乃屬特殊情況，尤其批准程序涉及本國憲法內容之事先調整 (prior adjustment)，有些國家要求兩種程序一併舉行。歐盟憲法如果表決不通過，對會員國政府會帶來內、外重大壓力與信任危機。國會批准程序一般較公民投票模式容易過關，大部分會員國因此採取國會批准程序，以降低政治風險，包括：奧地利、比利時、賽浦路斯、愛沙尼亞、芬蘭、德國、希臘、匈牙利、義大利、拉脫維亞、立陶宛、馬爾他、波蘭 (尚未最後決定)、斯洛伐克、斯洛文尼亞、瑞典。公民投票會員國包括：捷克 (尚未最後決定)、丹麥、法國、葡萄牙。混合模式會員國：愛爾蘭、盧森堡、荷蘭、西班牙及英國。盧森堡、荷蘭及西班牙舉行諮詢性公投，其結果不具拘束力；不過對政黨及國會仍具參考價值，一般會予高度重視與尊重 (Europa, 2005a)。

在歐盟憲法簽署兩年之內，若歐盟五分之四以上人口完成批准程序，歐盟高峰會將舉行專門會議，針對未批准會員國的問題進行討論，以便他們在重新投票或退出歐盟之間做出選擇。歐盟針對某一否決歐憲之小國，雖得下逐客令，然而要強迫法國與荷蘭此等大國及原始會員國離開，勢將引發歐盟政治危機，而變的不可行 (閻

紀宇，2005)。

歐盟憲法除了靜態憲法原理之架構外，同時涉及會員國憲政實踐與操作而產生之不同憲政文化。另外歐洲政經、社會環境之動態發展而產生之歐洲憲政變遷，也會影響到歐盟公民對歐盟憲法之認同。歐盟憲法是否以貼近歐盟公民之共同利益以及會員國，歐盟公民之個別利益與特殊需要，是值得歐盟與會員國在制憲過程做認真考慮與回應（黃偉峰，2003：580；Loughlin, 2005：202）。施奈德（Francis Snyder）教授因此主張「對歐盟憲法的理解不僅要考慮到政治菁英的想法，更要顧及普羅大眾的需要。創立一部真正歐盟憲法，其關鍵在於大多數歐盟公民是否將其視為他們之憲法，因為這涉及歐盟憲法將來之有效性與正當性等核心問題」（Snyder, 2003：55-58）。

歐盟憲法因此具有不同意義，除了形式意義與經驗意義之憲法外，也應包括主觀意義的憲法。歐盟制憲過程宜由歐盟公民或公民代表組成制憲會議，由人民主觀意願，而不是由歐盟或會員國政治菁英來設計，主導制訂歐盟憲法。國民主權為基礎之泛歐性制憲會議，各國人民才有可能充分表達各種價值與理念，並解決因不同的政經與社會條件等差異性所導致之切身問題。歐盟公民在此一制憲進程，主觀上將較有意願將客觀或形式意義之歐盟憲法視為他們基本性上位憲法。泛歐民意基礎，也將影響人們如何看待歐盟憲法？是否尋求歐盟憲法保護？歐盟機構與政策受到尊重嗎？歐盟憲法在歐盟體系之地位？歐盟憲政實踐是否有利於歐盟統合進程？歐盟公民之主觀意願因此將深深影響歐盟憲法之進程、正當性與有效性。法國與荷蘭公投反對歐盟憲法，正足以說明歐盟公民針對歐盟憲法主觀認同，以及歐盟憲法是否真正滿足歐盟人民客觀需要之重要性。

### 三、歐盟制憲之實證分析

法國與荷蘭公投反對歐盟憲法，針對歐盟與會員國而言，提供一項有關制憲程序之實證分析機會。法國於二〇〇五年五月二十九日舉行公民投票，投票率高達 69.30%，有 54.70% 公民投下反對票，多過贊成票 45.30%。法國總統席哈克 (Jacques Chiraé) 雖然失望，然而承認這項結果乃法國人民之「主權決定」(sovereign decision)，需予尊重 (European Commission, 2005a: 3, 17; Vucheva, 2005)。

法國反對派認為歐盟憲法將削弱國家主權與認同，損害法國社會福利體系，另外就業機會也將受到中、東歐新會員國移民之威脅。歐盟認為法國公投結果顯示政治人物必須向人民加強解釋歐盟憲法對於建構歐盟未來之必要性。鑑於二〇〇五年六月底已有十個會員國，近 49% 歐盟人口通過歐盟憲法，歐盟因此仍將繼續推動歐盟憲法之批准工作 (European Commission, 2005c)。表 1 顯示法國公投反對歐盟憲法最重要之十大理由。

表 1 法國公投反對歐盟憲法之十大理由 (複選題)

反對票 順序	理 由	%
1	對法國就業將有負面影響	31%
2	對法國經濟與就業情況不佳之不滿	26%
3	就經濟面而言，歐盟憲法太過自由化	19%
4	反對法國總統、中央政府與某些政黨	18%
5	歐盟憲法對社會歐洲之規定不夠充分	16%
6	歐盟憲法太複雜	12%
7	反對土耳其加入歐盟	6%
8	擔心喪失國家主權	5%
9	缺乏資訊	5%
10	反對歐洲整合	4%

資料來源：European Commission (2005a: 17)。



荷蘭繼法國之後，於二〇〇五年六月一日舉行諮詢性公民投票，投票率高達 62.80%，反對票 61.60%，贊成票僅 38.40%。荷蘭公投投票率超過 30%，所以荷蘭國會將遵循選民決定，否決歐盟憲法。歐盟憲法在荷蘭遭受封殺，反映荷蘭民眾對歐盟進一步政治統合抱持戒慎態度。荷蘭人民不願在歐盟憲法議題為政治菁英背書 (Beunderman, 2005)。

荷蘭人民在這次公投，認為歐盟統合進展速度過快，將移轉過多權力給歐盟，並使荷蘭喪失國家認同以及削減荷蘭在歐盟之影響力，甚至損及荷蘭在某些領域之國家主權，例如吸食大麻與安樂死之自由政策。另外荷蘭政府也無法清楚說明歐盟憲法對公眾關心之就業機會、福利保障、社會治安、外來移民等切身問題之改善，有那些好處。基督教團體甚至不滿歐盟憲法未凸顯歐洲文明的宗教特質，對於土耳其之可能加入歐盟，也頗不以為然。法國與荷蘭人民否決歐盟憲法之其中一項主要原因，是缺乏資訊與溝通，另外則關心歐盟擴大後，對其就業、移民、治安，與福利等社會議題所帶來之影響。<sup>7</sup> 表 2 顯示荷蘭公投反對歐盟憲法最重要之十大理由。

對西歐國家而言，移民問題之嚴重性已使反移民與反統合串聯成共同新訴求，致使歐盟憲法所揭櫫強大歐洲與人權保障等願景與理念，失去強大號召力 (Vreese & Boomgaarden, 2005: 64-65, 73-74)。人權保障並非歐盟憲法遭受否決之主要問題，蓋西歐國家針對人權已提供完整保障。歐盟與會員國在歐盟憲法之批准過程與將來實踐，因此必須加強對歐盟公民之對話協調與合作關係，以符合歐盟公民社會之期待與理想，凸顯歐盟多層級治理之民主精神，並建立泛歐性「憲政認同」。

---

<sup>7</sup> 評論另見Nijeboer (2005: 401-402)。

表 2 荷蘭公投反對歐盟憲法之十大理由 (複選題)

反對票 順序	理 由	%
1	缺乏資訊	32%
2	喪失主權	19%
3	對本國政府與某些政黨之不滿	14%
4	代價太高	13%
5	反對歐洲整合	8%
6	對荷蘭就業將有負面影響	7%
7	對荷蘭沒有好處	6%
8	歐盟憲法太激進	6%
9	歐盟憲法太複雜	6%
10	反對歐盟進一步擴大	6%

資料來源：European Commission (2005b: 17)。

歐盟憲法其中一項目標乃針對歐盟擴大後，如何擴大歐盟職權，提高決策效率，做出組織結構之調整。然而，歐盟擴大雖然讓中、東歐國家享受「搭便車」之好處，但是西歐社會卻也瀰漫一股不安氣氛，包括移民、治安、就業等問題。所以法國與荷蘭選民顯然沒有意願去碰觸略顯龐雜的歐盟憲法。歐盟公民針對二〇〇四年中、東歐十個新會員國之加盟，事先未經廣泛深入之公共論述，頗為不滿，致使在此次歐盟憲法之重大公共議題，傾向更加謹慎之立場 (Melossi, 2005: 14-18)。

法國與荷蘭公投否決歐盟憲法，對歐盟統合進程構成嚴重打擊。歐盟會員國未能依據歐盟憲法之原先設計，如期於二〇〇六年十月底前在所有會員國完全批准程序。截至二〇〇七年一月二十五日止，二十七個歐盟會員國僅有十六個會員國完成批准程序，其中包括於二〇〇七年一月一日正式成為歐盟會員之保加利亞與羅馬尼亞，分別於二〇〇五年五月十一日及十七日經由國會完成批准程序，做為加入歐盟之一項條件。德國及芬蘭接近完成

批准程序。另外，除了法、荷兩國已否決歐盟憲法之外，目前共有七個會員國延遲或中止批准程序，包括：捷克、丹麥、愛爾蘭、波蘭、葡萄牙、瑞典及英國。法、荷公投雖然否決歐盟憲法，然而另一方面卻提供歐盟與會員國一個深切反省機會，必須更加認真對待歐盟憲法以解決此一影響歐盟未來方向的根本問題，亦即如何回應歐盟公民之切身需求與利益；並調和不同歐盟會員國與歐盟公民之不同需求，以促進歐盟共同利益 (Kiljunen, 2005; Landfried, 2006: 786-787)。

法國與荷蘭公投反對，使歐盟憲法處於一個非常不確定之未來。歐洲聯盟有關憲法主體地位之建立也將遭受延宕。歐盟與會員國首腦，針對歐盟憲法如何生效之難題，截至二〇〇七年一月之構思方案包括：<sup>8</sup> (1) 重大修改或重新起草新的歐盟憲法，力求簡潔明確，並反映歐盟公民之需求與利益；(2) 將原來簽署之歐盟憲法之核心章節內容，單獨抽出，部分批准生效後分別實施；(3) 暫時性或不定期延遲歐盟憲法之批准及生效；(4) 繼續完成二十七個會員國之批准程序，另外思考由法、荷兩國重新舉辦公民公投，以期最後生效；以及 (5) 雙軌歐盟憲法之可行性，修改歐盟憲法生效條款，歐盟憲法於五分之四以上會員國，代表 80% 以上歐盟人口完成批准程序後即生效，並在該等國家實施。另外規定選擇性不加入條款 (the opt-out clause)，給予未完成批准程序之少數國家選擇性不加入之權利；然而該等國家將來如果完成批准程序，歐盟憲法即自動在該國生效，不須另行重啟談判。值得注意的是，歐洲法院於 *Les Verts* 乙案，已明確表示歐體條約是共同體之「基本憲章」(the basic constitutional charter)。<sup>9</sup> 此一「憲章」概念在歐洲法院另一意見

<sup>8</sup> EU Constitution: Where Member States Stand (BBC News, 2007, 25 January).

<sup>9</sup> Case 294/83, *Parti Ecologiste 'Les Verts' v. Parliament*, [1986] ECR 1339, at 1365.

書Opinion 1/91 被進一步確認。該等條約目前雖然未冠以憲法之名，但已有憲法之實質內容與性質。所以，歐盟憲政運作仍將依據目前歐盟條約與歐體條約之架構正常運作。<sup>10</sup>

## 參、歐盟憲法之憲政原理

### 一、歐盟憲法之理論與理念

一般國家憲法之本質問題，就憲法所體現之意志而言，有神志論、全民意志與階級論等不同理論。神志論主張憲法的本質乃神或上帝意志的反映或體現。由於宗教與歷史之背景，某些國家憲法明文規定，其憲法乃依據神的意志或以神的名義制訂的。另外憲法以制憲機關或主體為標準，可分為：欽定憲法、協定憲法及民定憲法。欽定憲法乃由君主單方意思而頒布；協定憲法由君主與國民或國民代表協商制訂之憲法；民定憲法則由國民直接或由其選出之代表制訂之憲法（張廣福，2004: 45-47）。

全民意志論認為憲法體現或反映全體人民的意志。十七、十八世紀啓蒙思想家洛克（John Lock）與盧梭（Jean Jacques Rousseau）以自然法為基礎，發展社會契約學說，認為憲法乃人民與政府共同締結之契約；政府權力來自人民，所以主權在民，並且政府權力也應受到限制。社會契約論體現了憲法的全民意志論，推翻了君權神授理論，說明憲法之精神與目的，在於確保人民之各種權利（曾繁康，1978: 3-4; Rousseau, 1762/1968）。

階級意志論是依據馬克思（Karl Marx）、恩格斯（Friedrich Engels）之辯證唯物主義與歷史唯物主義，認為憲法是統治階級意

---

<sup>10</sup> Opinion 1/91 (Re Draft Agreement on a European Economic Area), [1991] ECR I-6000, at 6102. 評論另見洪德欽 (2002: 982)。

志與利益的集中表現。不同類型的憲法，乃階級力量比例關係的反映，並隨著階級力量比例關係的變化而修改。憲法的階級意志論在共產主義國家得到重視與實踐。共產國家憲法往往規定其國家是由工人階級領導、實施人民民主專政。然而此一理論之缺失乃憲法僅反映統治階級，並非當然是工人階級或工農聯盟之意志及利益，甚至將憲法曲解為統治的工具，忽視了主權在民之基本憲法原理與精神。階級意志論因此有違「憲法乃政府之構成法，亦即人民權利的保障書」之法理，容易形成有名無實之「名義性憲法」(Nominal Constitution) 或統治者御用工具而對人權不加重視之「語意性憲法」(Semantic Constitution) (涂懷瑩，1978: 1, 25, 33; Loewenstein, 1957)。

以上三種憲法理論適用於歐盟憲法性質的解釋，無可避免地會遭遇一些困難。歐洲聯盟畢竟不同於主權國家。歐盟憲法之產生背景、制訂過程與權力基礎等因素，也有別於一般國家憲法。首先，歐盟憲法在前言僅揭示條約乃源自歐洲文化、宗教與人類遺產等基礎。條約並無明文規定特定宗教或依據上帝意志而制訂。歐洲歐盟憲法之性質因此並非在於實現上帝的意志。其次，歐盟憲法並非由歐盟公民所共同直接制訂，也非由歐洲議會所通過，所以本質上並不是反映全民意志之民定憲法。最後，歐盟憲法也非歐洲聯盟與會員國或歐盟公民相互爭權之產物。事實上，歐盟對於會員國與歐盟公民也不是統治階級，因此歐盟憲法也難被認定為歐盟之統治工具。綜上所述，針對歐盟憲法此一有別於一般國家憲法之新型、特殊「憲法」，必須從新的觀點來從事概念分析與理論建構。

國際法院在*the Reparation case*指出：「任何法律制度中，法的主體，在其性質或者權利的範圍方面，不一定是完全一樣的，它們

的性質依賴於社會需要。」<sup>11</sup> 相同地，歐盟做為憲政主體之性質與權利，在歐盟相關之憲法性條約，也有不同的規定。綜觀歐盟憲政發展，是受到歐洲客觀環境，尤其會員國推動歐洲整合需要之影響。歐盟憲法乃第二次世界大戰之後，歐盟憲政發展之最新階段，所以歐盟憲法須由「整合理論」(integration theory) 來解釋，才足以有效掌握其性質與精義。整合理論之主流思想有聯邦主義、功能主義 (Functionalism) 與交流理論 (Communication Theory) 等三大學說；分別從政治、經濟與社會層面，說明歐盟整合之理論基礎 (Wiener & Diez, 2004: 25-94)。

聯邦主義主張基於條約，建立一個「超國家組織」，獨立行使職權，推動共同政策以追求共同目標。歐盟從一九五二年起即有歐洲煤鋼共同體 (ECSC)、歐洲經濟體、歐洲原子能共同體之建制。功能主義強調經濟整合應優先於政治統合，以促進各國利益與整合發展。另外，新功能主義認為經濟整合乃一動態發展過程，具有「外溢效果」(the spill-over effect)，足以深化及廣化整合程度與範圍。歐盟整合即以「共同市場」為基礎，逐漸延伸至經濟及貨幣同盟、共同外交及安全政策等領域。交流理論則強調各國人民與社會團體相互交流之重要性，以強化整合之基礎，成為整合之動力來源與活水源頭。大體而言，歐盟乃綜合上述三大主流思想之實踐結果，亦即以條約為基礎，超國家組織為建制，透過功能性經濟整合與社會性人民交流，有效促進了歐洲以及各會員國之和平、繁榮與穩定 (洪德欽，1998: 32-39; Burgess, 2005: 25-43)。

整合理論說明了在歐盟動態實踐過程中，條約如何解決歐洲之共同政經與社會問題；另外又如何透過反映與調和歐盟、會員國與歐盟公民三大主體之意志與利益。整合理論因此同時強調歐盟憲政

---

<sup>11</sup> ICJ Reports (1949) 174, at 178-179.

之發展進程、問題解決與結構調整。整合理論也說明了歐盟是以問題解決與結果導向，做為其正當性之主要基礎與統合發展之動力來源 (Dehousse, 2000: 7-9)。

歐盟憲法乃由歐盟高峰會擬定「制憲原則」，而後由「制憲大會」制訂條約草案，再由歐盟會員國「政府間會議」協商取得共識所通過，最後由會員國國家或政府首長簽署該歐盟憲法，並完成國內批准程序後始正式生效。從歐盟憲法制訂過程觀之，其性質乃「會員國協定憲法」，反映會員國共同意志與利益，並具有高度協商、妥協與調和性質，比較符合歐盟目前客觀現實與將來發展需要。整合理論同時解釋了歐盟憲法在本質上的開放性與變遷性，如何反映歐盟「與時俱進」之整合過程、政策調整與體系變遷。歐盟憲法因此足以開創歐盟新的憲政秩序與定位，尤其創造歐洲共同的文化、理念與人權保障，透過歐盟憲法，促進歐盟「憲法」、法律與共同政策的歐洲化 (蘇俊雄，1998: 20-22; 左潞生，1964: 29-31)。

歐盟憲法第I-1條第1項規定：「為了反映歐洲國家與人民之意志以建立一個共同未來，本項憲法成立之歐洲聯盟擁有會員國授予之職權，以追求共同目標。」本條款明示歐盟主權源自會員國，而非歐盟公民。然而本條款強調歐盟之成立同時反映了歐洲國家與人民之意志。另外第I-1條第二項也規定，歐盟必須開放給尊重其理念 (values) 與承諾共同促進其目標之歐洲國家加入。歐盟會員國之憲政理論一般皆基於主權在民之民主政治思想。歐盟針對前蘇聯共產集團之中、東歐國家加盟之第五次擴大，於一九九三年六月哥本哈根歐盟高峰會所設定之新會員加盟標準也是以民主思想、法治制度，及人權保障等做為基礎。<sup>12</sup> 歐盟藉由東擴將歐盟法律與憲政

<sup>12</sup> Bull. 6-1993, point I.13. 新會員入會標準是：(1) 政治及制度秩序：以民主及法治為制度，以維護政治穩定、保障人權、尊重及保護少數民族。(2) 經濟秩序：有效

理念一併適用於中、東歐新會員。所以，歐盟會員國之憲政基礎具有很高同質性。歐盟主權也得視為間接源自歐盟公民。

值得注意的是，歐盟憲法並非依據由上而下之模式，由歐盟所單獨制訂，所以其本質並非純粹反映歐盟意志與利益，類似君主立憲之「欽定憲法」。另外，歐盟憲法草案乃歐洲菁英協商之產物。制憲代表並非由歐盟公民行使普遍選舉權而產生。在制憲過程，歐盟公民得透過網際網路 (Internet) 表示意見或參與辯論。這種公共論壇之安排頗符合哈伯瑪斯 (Jürgen Habermas) 有關公民社會透過公共論述參與重大公共議題或公共政策之觀點 (陳起行, 2005: 4-5)。然而此等個別草根意見如何有效整合形成有意義公共論述？如何進一步對歐盟憲法之內容有實質與重大影響？亦或僅是一盤散沙無法轉化成具有真正力量之公共輿論？歐盟公民此等公共參與之影響力又如何量化？如何評估其公共理性，有效區別真假民意，以及並無受到利益團體之操控？如何形成類似大眾媒體之第四權或新興政治力量？這些公共參與議題也將攸關歐盟之民主品質與憲政建構 (江明修, 2001: 366-367; Dehousse, 1997: 246-247)。

歐盟憲法之生效雖然仍須會員國之國會或公民投票完成批准程序。會員國即使舉辦公民投票，其人民針對這種包裹式方式只得就贊成或反對做出決定，無法針對歐盟憲法內容從事充分討論。會員國內部即使有所辯論，一般也侷限於政黨、國會議員、媒體與社會菁英等層次，並且較易受到政府透過媒體宣傳造勢，形成意見壟斷。此種事後 (*ex post*) 民主參與模式，比較缺乏民主內涵。對歐

---

運行的市場經濟，能夠承受歐盟內部競爭壓力及市場力量。(3) 一般標準：申請國必須在加入前接收「共同體法律」(*acquis communautaire*)，及其他入會承諾；申請國必須接受政治聯盟與經濟及貨幣同盟之目標；歐盟必須能確保在東擴後，促使歐洲整合獲得新的生命力。



盟公民而言，歐盟憲法之本質仍然不是直接民主模式之歐洲「民定憲法」，將來仍將持續著有關「正當性」(legitimacy) 之質疑與困擾 (Kuropas, Incert, & Schönlau, 2005: 4; Weiler, 1999: 277)。

## 二、歐盟憲法之原理與原則

一般國家之憲政原則主要是以民主政治思想與權力分立思想做為理論依據。民主政治思想基於個人主義與自由主義，主張天賦人權說，推翻了君權神授之主張。一七八九年人權宣言第三條規定：「主權之淵源，存在於國民。不問任何團體或個人，均不得行使國民所未賦予之權力。」另外權力分立思想，主張國家權力應分為立法權、行政權及司法權三大類，以避免集權現象並藉由分權產生相互制衡作用 (林紀東，2000: 42-43)。

歐盟憲法為歐洲聯盟之基本法，制訂時有其一定之原則。歐盟憲法對於其所依據之原則明定於前言與第一編，揭示歐盟之建立有其歷史使命與崇高理想，以及據以實現其理想與目標之一些憲政原則。歐盟憲法規定之主要原則包括：歐盟主權原則、權力分立原則、法定職權原則、歐盟法律優先適用原則等。這些原則在一定程度上也反映了一般主權國家憲政原則之理論思想。

歐盟主權之淵源，目前仍不是直接來自歐盟公民，而是源自會員國基於主權平等原則移轉部分主權給歐盟，透過歐盟機構共同行使歐盟主權。歐盟在特定領域，因此擁有專屬職權 (exclusive competence)，據以推動共同政策。歐盟於一九五二年歐洲煤鋼共同體開始運作，就煤鋼產銷等活動成立共同市場後，便獨立行使主權。歐洲法院早於一九六〇年代即已確認了歐盟主權原則。歐洲法院在 *Van Gend En Loos* 乙案，裁定：「歐體組織依條約規定被賦予主權；該等主權之行使足以影響會員國及其人民。會員國之主權因

此受到限制。」<sup>13</sup>

另外，歐洲法院在*ENEL*乙案進一步裁定：「歐體條約有別於一般國際條約，已為自己創設了一法律體系，使其條約於生效後就成為會員國法律之一部分，並且具有拘束力。會員國並且共同創設了一個沒有期間限制之共同體；該共同體擁有自己組織機構、法律人格、對外交往能力、部分獨立主權。會員國因此在某些領域限制其國家主權之行使。共同體因此創設了一法律體，並對會員國以及歐體公民具有拘束力。」<sup>14</sup>

歐洲法院這些判決對於歐盟而言，奠定了一個聯邦模式的「憲法架構」(Stein, 1981: 1)。換言之，歐洲法院之判決，確定了歐盟在歐洲整合建構過程中之「憲法地位」，並建立了一項規範歐盟與會員國關係之新的法律秩序與政治秩序。歐盟主權透過歐盟條約及法律規定與適用，顯示了歐盟主權的創新。歐盟主權實踐及歐盟法治化在國際法上，發展並形成了一項「主權平等、主權退讓、主權共享暨主權共同行使」創新原則。歐盟主權實踐也在憲政理論與國際關係形成了一創新模式，亦即創造了「一個由會員國『共有、共治、共享』之聯盟」(An Union of the Member States, by the Member States, and for the Member States) (洪德欽，1998: 17-31)。

在會員國主權平等方面，歐盟憲法第 I - 5 條第 1 項明文規定：「歐盟應尊重會員國在本憲法之前的平等，以及會員國國家認同、憲政、區域與地方政府之基本架構。歐盟應尊重會員國國家必要功能，包括確保國家領土完整，維護法律與秩序以及捍衛國家安全。」第二項規定歐盟與會員國應秉持「誠信合作」(sincere cooperation) 原則，發展雙方關係並相互協助實現歐盟憲法規定之目標。

<sup>13</sup> Case 26/62, [1963] ECR 1, at 12.

<sup>14</sup> Case 6/64, *Costa v. ENEL*, [1964] ECR 585, at 593-594.

歐盟憲法第 I - 60 條規定會員國自願退出歐盟之條款。會員國得依據其本身憲法要求退出歐盟。會員國應將其退出意願通知歐盟高峰會。歐盟依高峰會所提供之指導原則，應與系爭會員國談判及簽署一項協定，約定退出安排之條件，以及規範雙邊將來關係之架構。該項協定在歐洲議會同意後，經由歐盟部長理事會條件多數決簽署之。會員國退出歐盟後，歐盟憲法將不再適用於該國。本項會員國退場機制條款，也是歐盟憲法之創新規定，說明在歐盟與會員國關係，會員國也有退出歐盟之權利。

在權力分立原則方面，表現於兩方面，一是規範歐盟與會員國關係之「法定職權原則」(the principle of conferral)。另一是規範歐盟內部機構關係之「超國家主義」模式。歐盟權力分立之規範與實踐因此也有別於一般主權國家之三權分立模式，反映歐盟「複式」(dual) 權力分立原則，以有效適應歐盟此一多層級 (multilevel) 治理模式。

「法定職權原則」在於規範歐盟與會員國相互間之政治秩序。歐盟憲法第 I - 11 條第 1 項規定：「歐盟職權之界限是依據法定職權原則。歐盟職權之行使是受輔助原則與比例原則之規範。」第二項規定：「依據法定職權原則，歐盟應於會員國就本憲法約定職權範圍內活動，以追求本憲法之目標。本憲法針對歐盟未規定之職權，保留給會員國。」<sup>15</sup> 法定職權原則說明歐盟主權在性質上仍然源自會員國；同時也反映歐盟憲法乃會員國共同協定憲法。

<sup>15</sup> 英文原文是：“1. The limits of Union competences are governed by the principle of conferral. The use of Union competences is governed by the principles of subsidiarity and proportionality. 2. Under the principle of conferral, the Union shall act within the limits of the competences conferred upon it by the Member States in the Constitution to attain the objectives set out in the Constitution. Competences not conferred upon the Union in the Constitution remain with the Member States.”

第 I-12 條規定歐盟職權主要包括：專屬職權、分享職權 (shared competence)，與補充職權等種類。第一項規定，就憲法規定歐盟專屬職權之其一特定領域，只有歐盟得立法與實施具有法律拘束力之措施。會員國僅於歐盟授權下或為了實施歐盟措施情況下，始得行使之。第二項規定就分享職權之領域，歐盟與會員國得行使立法及實施具有法律拘束力之措施。在補充職權方面，第五項規定就憲法規定條件下之某些領域，歐盟應有職權採取行動，以支持、調和或補充會員國行動。第四項規定歐盟應有職權定義與執行一項共同外交及安全政策，包括逐步架構一項共同國防政策 (a common defence policy)。第 I-14 條第 3 項及第 4 項規定，歐盟在研究、科技發展與太空，以及發展合作與人道援助領域，具有同樣之界定與執行職權。

第 I-13 條規定歐盟專屬職權領域包括：(1) 關稅同盟；(2) 競爭政策；(3) 歐元區之貨幣政策；(4) 共同漁業政策下海洋生物資源之維護；(5) 共同貿易政策。

第 I-14 條規定分享職權主要包括：(1) 內部市場；(2) 社會政策；(3) 經濟、社會與邊界之一致化；(4) 農業與漁業；(5) 環境；(6) 消費者保護；(7) 交通；(8) 泛歐網路；(9) 能源；(10) 自由、安全與司法；(11) 有關公共衛生之共同安全等事項。

第 I-17 條規定歐盟補充職權領域，包括：(1) 人類健康之保護與改善；(2) 產業；(3) 文化；(4) 旅遊；(5) 教育、青年、運動與職業訓練；(6) 公職人員之保障；(7) 行政合作等項目。

第 I-11 條第 3 項規定輔助原則，<sup>16</sup> 歐盟就非在其專屬職權領

---

<sup>16</sup> 英文原文是：“3. Under the principle of subsidiarity, in areas which do not fall within its exclusive competence, the Union shall act only if and insofar as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States,

域，僅於政策目標不能由會員國在本國、地區及地方層級有效達成；由於規模或效果，由歐盟層級較易實現者，始得提案採取行動。本條款與歐盟條約及阿姆斯特丹條約有關輔助條款最大差異之處，在於本條款規定輔助原則之適用，在考慮政策性質、規模與效果之層級，除了傳統歐盟與會員國之外，尚應考慮會員國地區與地方層級。歐盟憲法下，輔助性原則攸關某些歐盟、會員國與地區、地方權責的劃分。本項條款對於落實第I - 46 條參與式民主、第I - 47 條社會夥伴與自主性社會等歐盟民主生活、歐盟公民社會、地方自治、區域均衡發展、多層級治理等不同目標，皆有助益 (王玉葉，2000: 1-30；吳東野，1994: 11-20；龔洪波，2004: 112-116；Estella, 2002)。

第I - 11 條第 4 項規定比例原則，歐盟行為之內容與形式皆不應超過實現本憲法目標所必須之範圍。<sup>17</sup> 歐體條約第五條也有相同之規定。歐盟憲法第II - 52 條規定針對本憲法所承認之權利與自由之限制，除了必須由法律規定之外；依據比例原則，該等限制必須是必要的，並且確實能夠滿足歐盟之一般利益為目標或保護他人權利與自由之需要。比例原則乃歐盟憲法之新規定，歐盟行使法定職權，仍須符合比例原則，即歐盟追求憲法目標之手段，不得過當。

歐盟在追求與實現其目標所採取之手段或措施，除了合乎歐盟憲法之規定外，其行為措施必須是必要的與合理的。例如歐盟憲法

---

either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level.”

<sup>17</sup> 英文原文是：“4. Under the principle of proportionality, the content and form of Union action shall not exceed what is necessary to achieve the objectives of the Constitution. The institutions of the Union shall apply the principle of proportionality as laid down in the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality.”

第 II - 54 條針對權利濫用之禁止規定，本憲法之任何規定不得被解釋為承認一種權利可以對基本權利與自由進行破壞，或旨在對其施加超出所規定程度之限制的活動。歐盟憲法附件也列舉一項「關於適用輔助與比例原則議定書」，具體規定該等原則之適用條件，並建立一項監督歐盟各機構落實上述原則之機制。綜上所述，第 I-11 條清楚規定法定職權原則、輔助原則與比例原則三項基本原則之相互關係，界定了歐盟權力之來源、範圍、分配之界線，並使歐盟權力分配、權力行使、權力效果在歐盟憲政實踐得到完整之制衡、調和與統合。

歐盟法律優先適用原則在於規範歐盟與會員國間之法律秩序。歐盟憲法第 I - 6 條規定：「本憲法與歐盟機構為了行使法定職權所通過之法律，對於會員國法律應具有優先適用。」<sup>18</sup> 優先適用概念係指歐盟憲法與法律在和會員國法律相互抵觸時，前者具有優先適用之效力。

事實上，歐盟法律優先適用原則也是歐洲法院實踐所發展之一項創新憲政原則。一九六四年 *Costa v. ENEL* 乙案，歐洲法院認為歐盟法律構成各會員國法律體系之組成部分，各國及其法院必須加以遵守。歐洲法院裁決：「各會員國基於羅馬條約 (EEC) 規定，從本國法律體系移轉權利或義務給歐體法律體系，構成對會員國主權之永久限制。據此，各會員國單邊行為或法令與共同體概念或法令抵觸者，不得適用。」<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Article I-6: “The Constitutions and law adopted by the institutions of the Union in exercising competences conferred on it shall have primacy over the law of the Member States.”

<sup>19</sup> [1964] ECR 585, pp. 593-594. 判決原文：“The Transfer by the States from their domestic legal systems to the Community legal system of the rights and obligations arising under the Treaty carries with it a permanent limitation of their sovereign

歐盟法律優先適用原則在歐盟憲法明文規定，將徹底解決本項原則以往是否得在某些會員國直接適用之爭議性 (Craig, 2001: 143-145)。歐盟法律優先適用原則才足以確保：(1) 歐盟法律之直接效力與直接適用；(2) 防止會員國不履行歐盟法律之義務；(3) 防止歐盟法律在各會員國之適用產生不同效果，而影響歐盟法律功能及歐盟目標之實現 (Craig & Búrca, 1996: 244-245)；(4) 防止會員國法院針對歐盟法律是否合乎其本國憲法，從事審查；以及 (5) 藉由歐盟法律之優先適用，鞏固歐盟法律 (*acquis communautaire*) 在會員國之一併適用，這也是歐盟超國家組織，以及歐盟成爲歐盟憲法主體之最佳保證 (Diéz-Picazo, 2004: 17-18)。

歐洲聯盟已爲自己建立了一項創新法律體系。歐盟這項法律體系隱涵某些憲政原理，除了歐盟法律優先適用原則法，另外包括「直接適用」原則，例如歐盟法對各國國內法之直接效力及優先地位，而使歐盟法及其所創設之歐盟機構有別於傳統國際法及國際組織。

直接適用性概念不僅適用於共同體條約，也適用於歐盟其他派生法律。不過，派生法律之直接適用，在會員國曾經引起一些爭議，因爲這項原則實際上等於給予歐盟機構在各會員國內之立法權力，產生「超國家立法權力」之效果。直接效力之法理是，如果個人權力因會員國侵犯歐盟法律受損卻得不到救濟，將使歐盟法律效力之完整性受到影響，這並不符合歐體條約第二四九條賦予規則與某些指令具有拘束力之規定。尤其歐盟法律已對會員國明確規範某些責任或特定行爲時，個人如果被禁止在本國法院起訴，請求保護；或國家法院不將歐盟法律納入考慮，將削弱歐盟法律之實際效果。

---

rights, against which a subsequent unilateral act incompatible with the concept of the Community cannot prevail.”

歐盟憲法第 I - 33 條規定歐盟法律工具包括：歐洲法 (European laws)、歐洲架構法律 (European framework laws)、歐洲規則 (European regulations)、歐洲決議、建議與意見 (European decisions, recommendations and opinions)。歐洲法律具有普遍適用性，應在每一方面具有拘束力，且直接適用於所有會員國。歐洲架構法對於任何收受該法之會員國，在所要求完成之事項上，具有拘束力，惟對於完成此類事項之方式與手段，則保留由會員國機構自行選擇。歐洲規則乃具有普遍適用以補充法規與某些歐盟憲法之非立法性法規 (a non-legislative act)。它得具有普遍及直接適用性之拘束力，或類似歐洲規則之拘束力。歐洲決議應該在每一方面對於接受人具有拘束力之非立法性法規，建議與意見應不具拘束力。

歐盟憲法第 I - 34 條規定立法性法規，主要是歐洲法律與歐洲架構法律之一般立法程序是依據第 III - 396 條，由執委會提案，並由歐洲議會與理事會聯合採納法案。歐洲議會與理事會無法達成一致決議，法案將無法通過。在特殊立法程序，歐洲法律與架構法應由歐洲議會或理事會在一方參與下由另一方採納通過法案。特殊立法程序並得由一些會員國、或歐洲議會之提案；或在歐洲中央銀行之建議，歐洲法院或歐洲投資銀行之請求下，通過歐洲法律與架構法。

歐盟高峰會並非歐盟立法機構，所以依第 I - 35 條規定應僅制訂非立法性質之歐洲決議。其他非立法性質法規包括理事會與執委會依據第 I - 36 及 I - 37 條，以及歐洲央行在某些情況下，所通過之歐洲規則與決議。理事會也應訂定非立法性質之建議。

歐盟法律優先適用與直接效力原則也對歐盟「法治思想」產生積極作用。歐盟會員國相互間、歐盟機構相互間，以及歐盟與會員國間之關係，皆建立在法律基礎，而有歐盟法治化之現象。在歐盟



機構方面，歐盟法治主義表現於法定職權與法律優先適用原則等方面。歐盟二十七個會員國皆具法治國理想與經驗。所以，歐盟法治主義不是僅是單純抽象法律規定，而且擁有具體實質內涵，足以確保歐盟法律之效力及適用 (Bogdandy, 2006: 15-20)。<sup>20</sup>

在歐盟內部機構權力分立方面，歐盟立法權與主權國家有所不同，並不存在單一立法機構，而是由歐盟不同機構，尤其執委會、理事會及歐洲議會等機構，共同參與立法程序。歐盟立法程序一般由執委會負責提案，歐洲議會參與諮詢，最後由理事會決議。會員國並得透過理事會，參與歐盟立法程序。所以，歐盟立法權並非如同傳統主權國家司法、立法、行政三權各自獨立、相互制衡原則；而是依歐盟機構相互間、歐盟會員國相互間，以及歐盟與會員國相互間三角關係之功能性合作及多邊性制衡。<sup>21</sup>此一多邊互動關係，乃歐盟立法與決策複雜性之本質與困難所在。歐洲議會在立法過程所扮演之角色，相對沒有舉足輕重，使歐洲議會有「民主赤字」(democracy deficit) 之譏。惟在歐盟憲法下，依據第 I - 20 條歐洲議會之職權已大幅改善，除了履行政治控制與諮詢功能外，歐洲議會得與部長理事會共同制訂立法，履行預算職權。

歐盟高峰會之組織與功能，歐盟憲法第 I - 21 條第一項規定：「歐盟高峰會應提供歐盟發展必要之動力，以及應確定一般政治方向與優先順序。高峰會不應行使立法功能。」歐盟高峰會應由會員國政府首長、歐盟高峰會主席與執委會主席所組成。歐盟外交部長應參與高峰會工作。高峰會應每季定期集會，特殊情況下並應由高

<sup>20</sup> 歐盟法治主義之評論，詳見 Esteban (1999)。

<sup>21</sup> 歐盟條約本身即有此一多邊制衡之設計，並由歐洲法院所確認，詳見 Case 138/79, *SA Roquette Frères v. Council of the European Communities*, [1980] ECR 3333, at 3360, *para.* 33. 評論另見 Wyatt & Dashwood (2001: 39)。

峰主席啓動特別高峰會。高峰會之決定一般採取「共識決」(consensus)。例外情況下，高峰會得依據歐盟憲法第 I-25 條規定之條件多數決行使表決。條件多數決必須至少 55% 高峰會會員，代表十五個會員以及 65% 歐盟人口。杯葛少數必須至少包括四個會員，否則條件多數決視同通過。

歐盟高峰會之決議，一般事後皆經由歐盟立法程序，成爲歐盟條約或法律規定，例如一九八三年「歐洲聯盟神聖宣言」內容，包括人權相關決議，事後皆成爲單一歐洲法及歐盟條約相關規定之範本及內容(張亞中，1998: 120-124; Werts, 1992: 101, 124)。就歐盟憲法而言，其制憲方向與內容範圍，事實上也於二〇〇二年十二月拉肯歐盟高峰會，就已確認，並具體敘述於「拉肯宣言」。歐盟憲法在其前言，揭示制憲會議已就拉肯宣言之相關建議，做出積極回應，最後並通過了一部歐盟憲法條約草案。

一九八六年單一歐洲法、歐盟條約第四條與歐盟憲法第 I-21 條已就歐盟高峰會加以規定，使其取得憲法性法律地位，歐盟高峰會之其他任務或功能包括規劃新的共同政策領域、協調解決會員國共同問題、擬定對外關係共同立場等，形成歐盟統合之動力來源，歐盟機構與會員國合作之一項「憲法性黏合劑」(constitutional glue)(Schoutete, 2002: 21-46; Westlake, 1995: 24-31)。歐盟高峰會在歐盟憲法之修正程序扮演一項關鍵角色。歐盟憲法第 IV-443 條規定，歐盟高峰會在徵詢歐洲議會與執委會意見後，得以簡單多數決，通過針對修正案進行審議，並成立一個修改憲法之「制憲會議」。歐盟高峰會在修改幅度大又論證不充分之情況下，也得以簡單多數決做出不召開制憲會議之決議。

綜上所述，超國家主義表現於歐盟具有組織建制，包括歐洲議會、歐盟高峰會、部長理事會、執行委員會，與歐洲法院等組成歐

盟機構 (institutions)，及歐洲中央銀行等組織 (Body)。歐盟機構擁有立法、行政、司法等職權及強制執行能力，有別於國際組織之政府間傳統合作模式。在歐盟憲法生效前，歐盟傳統上是以超國家主義與政府間會議之雙軌合作模式，做為歐盟整合之發展主軸。依據憲法第 I - 19 條規定歐盟高峰會已正式成為歐盟組織架構 (institutional framework) 之一環，這也是歐盟憲政治理模式從政府間會議向超國家建制傾斜之一項明證 (Thorlakson, 2006: 139-159)。

### 三、歐盟憲法之憲政精神與目標

一般國家憲法之制訂，必有其理想與目標。該等理想與目標並明文揭示於憲法前言或具體規定於正文之中。

基於歐洲文化、宗教與人文傳承，歐盟憲法前言說明其理想與目標乃以發展人類不可侵犯與不可分離之普世價值，自由、民主、平等與法治。歐洲從慘痛經驗再度聯合，為了遵循文明、進步與繁榮之軌跡，以增進其居民之幸福；確保歐洲大陸對文化、學習與社會進步之開放性；深化公共生活之民主與透明性質；以及為世界和平、正義與團結而努力。

歐盟公民在保持對其本國國家歷史與國家認同之同時，決心排除以前之疏離，促進更加緊密之聯合，以打造一個共同命運。鑑於「多樣性統一」(United in diversity)，歐洲將提供歐盟公民最佳機會以追求個人人權並認識其對後代與地球之責任，以將歐洲建構為人類希望之特別地區。

歐盟憲法之理想包括：人權、自由、民主、平等與法治之保障；鞏固歐洲公共生活之民主性與透明性；基於多元性團結建構一個歐洲共同命運；促進世界和平、正義與團結；以及將歐洲建設為人類希望之特別地區等。歐盟憲法所揭示之理想崇高，充滿美麗願景，

得以提高歐盟形象與國際地位。

歐盟憲法第 I-2 條規定歐盟之理念。歐盟奠基於尊重人權、自由、民主、平等、法治與尊重包括少數民族權利在內之人權等理念。這些理念乃共同並普及於具有多元主義、不歧視、寬容、正義、團結與男女平等之會員國社會。歐盟憲法第 I-9 條規定本憲法第二編「歐盟基本權利憲章」所規定的各項權利、自由與原則。歐盟並應尋求加入「歐洲人權與基本自由保護公約」。該公約所確保之基本權利，因係來源於會員國所共通的憲法傳統，所以應該構成歐盟法律之一般原則。

歐盟憲法前言第三段提及其中一項理念乃為了增進歐洲全體人民之福祉，包括弱勢族群。另外歐盟憲法第 I-2 條提及少數族群權利之保障乃其理念之一項基礎。第 I-3 條規定歐盟之目標包括促進其人民之福祉。所以歐盟憲法乃以歐盟全體人民福祉為其理念與目標，而非部分公民福祉為前提。這項理念符合希臘哲學家柏拉圖主張之法律制訂原則：「制訂法律的原則，除依理念啓示的公正程序外，最重要的是須以全體公民的幸福而非部分公民的幸福為前提。據此，人人皆可以按著本性特點從事本份的職務，從而相互團結，有利於國家」（柏拉圖，1975: 65-68; 倪正茂，1996: 11）。

歐盟以全體公民福祉為理念及目標，將有助於歐洲不同民族融合與區域平衡發展，以建立一個更加緊密聯盟與命運共同體。在法理與邏輯上，以歐盟全體公民福祉為依歸，才符合歐盟憲法前言第三段有關歐盟乃源自歐洲共同文化、宗教與人文傳承之主張。另外歐盟憲法第 I-1 條規定，歐盟之建立乃反映歐洲國家與歐盟公民建設一個共同未來之意志。歐盟不但是會員國的歐盟，同時也是歐盟公民的歐盟，歐盟逐步邁向人民的歐盟，意即「民有、民治、民享」的歐盟，超越目前「會員國所有、所治、所享」之歐盟。

第 I - 1 條第 2 項與第 I - 58 條第 1 項規定歐盟應開放給尊重並承諾共同促進其理念之所有歐洲國家之申請加入。會員國如果嚴重違反歐盟理念，依據歐盟憲法第 I - 59 條規定，將可能遭受停權處分，例如經由歐盟部長理事會條件多數決通過一項歐洲決議，並經歐洲議會三分之二多數決同意，得中止該會員國在部長理事會之投票權；該會員國在歐盟憲法之義務，仍應繼續受到拘束。歐盟憲法理念因此不是單純假設性理想或政策性宣示，已是歐盟竭力追求之憲政目標與政策內涵，因此會員國必須認真對待歐盟憲法理念。

歐盟憲法前言揭示歐盟將以基本權利、自由、民主、平等與法治等為其核心理念與價值。法理上也符合歐盟發展之客觀變遷與內在需求。歐盟發展截至目前奠基於功能性經濟整合，其相關條約因此被某些歐洲學者視為僅是「經濟憲法」性質 (Streit & Mussler, 1995: 5)。歐盟在政治共同體建構過程中，不能單純以「市場」、「歐元」等經濟形象，呈現在民眾意識中。基本權利因此成爲一個創新的歐盟共同認同，以降低歐盟公民之疑慮。基本權利並得成爲歐盟憲法下歐盟新的三大支柱：歐盟機構、會員國，與歐盟公民之共同價值理念與互動聯繫基礎。

其次，在直接效力原則與優先適用原則下，歐盟條約與法律對於歐盟公民也設立一些義務，產生拘束力。歐盟機構與會員國依據歐盟法律所採取之行爲，也有可能侵犯歐盟公民權益，使基本權利之明文保障，益形重要。尤其在歐盟憲法，歐盟之職權更加擴張之情況下，基本權利與歐盟公民權之入憲，將有制衡作用。最後，在憲政法理上，歐盟將來做爲一個政治共同體，除了法律與政治基礎，也需擴大社會與民意基礎，以解決民主性與正當性不足之缺失。歐盟制度要成爲一個民主共同體，也需滿足權利源自多數歐洲人而非少數歐洲人之「人民主權」原理。

歐盟憲法之目標在於繼續推動歐洲共同體條約與歐洲聯盟條約架構下所規定之政策與目標，同時確保歐盟法律之一致性。歐盟憲法第 I-1 條規定了歐盟憲法其中一項重要目標是歐洲聯盟之建立。歐盟之成立乃反映歐洲國家與公民之意志以建立一個共同未來，會員國據此對歐盟授予職權以追求共同目標。

歐盟憲法第 I-3 條規定了歐盟具體目標包括：

1. 促進和平及其理念與其人民之福祉。
2. 提供其公民一個沒有內部邊界之自由、安全與正義之地區，以及一個能進行自由競爭且不受扭曲影響之內部市場。
3. 歐盟應從事歐洲永續發展，並以均衡性經濟成長與價格穩定、高度競爭性社會市場經濟 (a highly competitive social market economy) 等為基礎，以追求充分就業與社會發展，以及環境品質之保護與改善。歐盟並應促進科學與技術之進步。歐盟應對抗社會排外與歧視、應促進社會正義、男女平等、不同世代之融合，以及兒童權利之保護。歐盟應促進經濟、社會與區域之協調，以及會員國間之團結。歐盟應尊重其豐富文化與語言之多樣性，以及應確保歐洲文化遺產被妥善保護與發展。
4. 在對外關係，歐盟應維護與促銷其理念與利益。歐盟應對世界和平、安全，與永續發展；各種族之團結與相互尊重；自由與公平貿易；貧窮消弭與人權保障 (尤其兒童權利之保護)；國際法之發展與確實遵守 (尤其聯合國憲章原則之遵守) 等目標有所貢獻。
5. 歐盟依據本憲法規定之職權，採取適當措施以實現其目標。歐盟憲法第 I-4 條規定歐盟應確保人員、服務、貨品與資本在歐盟內部之自由流動，以及公司立業權。基於國籍之任何歧視

並應被禁止。

綜上所述，歐盟憲法已具備一般主權國家憲法之一些性質、原則、理念、內容與特徵，例如制憲大會、基本權利入憲、公民權利之創設、個人成爲歐盟主體等等項目，皆是明確例證。歐盟憲法也尋求重新界定，甚至整合憲法之傳統定義及原則，尤其針對國家主權的概念、國家與國家間，以及國家與超國家組織間之憲政關係、歐盟機構內部權力分立與憲政操作之界線、個人與超國家組織間之互動等規定，不但錯綜複雜而且影響深遠重大。歐盟憲法乃歐盟憲政主義之建構工程，以解決歐盟憲政體制合法性以及憲政實踐正當性等等關鍵性問題。凡此種種，在在顯示歐盟憲法超越了傳統憲法之界線，創造了一項具有歐洲特色之創新的與特殊的超國家憲法。

## 肆、歐盟憲法之憲政基礎與未來發展

### 一、個人與歐盟憲政主體

歐盟憲法所建構之憲政基礎主要包括：(1) 歐盟憲政之主體，及 (2) 基本權利之入憲。歐盟憲政主體包括：歐洲聯盟、會員國、以及歐盟公民。歐盟憲法規定歐盟憲政三大主體將取代歐洲聯盟條約架構下之歐盟三大支柱 (three pillars)：第一支柱之歐洲共同體與歐洲原子能共同體；第二支柱之共同外交及安全政策；以及第三支柱之會員國間內政與司法事務合作。在歐盟憲法下，第二、第三支柱將逐漸整合到第一支柱；同時強調歐盟公民權與基本權利，使歐盟憲法得到更加完整之規範，也較符合主權國家一般意義憲法之界定內容。

傳統國際法規範主要對象與國際法主體是國家及國際組織。個人或企業一般不得成爲國際法之主體。然而，歐盟條約與法律規範

對象包括個人（含法人）。個人之權利義務直接、間接受到歐盟法之影響，例如內部市場人員、勞務與資本之自由移動；競爭政策、加值型營業稅（VAT）、平等權規定等。個人在歐盟法有其地位，不再僅是歐盟法之客體。歐洲法院在一九六二年之*Van Gend en Loos*乙案確立了此一創新法律體系。<sup>22</sup>

*Van Gend en Loos*乙案，歐洲法院所要處理之問題乃有關個人是否得依據歐盟法，在本案乃指歐洲經濟共同體條約，在其本國法院進行訴訟，以保障歐盟法規定下之權利。歐洲法院認為歐體乃以共同市場為基礎，歐洲經濟共同體條約已非單純締約國相互間權利義務關係之約定，其功能直接影響到個人。據此歐洲法院裁決：<sup>23</sup>

共同體創立了一種新的國際法律秩序，國家為了其自身利益，在特定領域限制了其主權。這一法律秩序之主體不僅包括會員國，並且包括其國民。共同體法獨立於會員國法律體系之外，對個人不但課徵義務，同時賦予權利。這些權利不但來自條約明文規定，同時也源自條約對歐體機構、會員國及個人所明確規定之義務。

個人在歐盟法下甚至得向歐洲法院直接提起訴訟，這些情況包括：(1) 個人之既得或重組（regrouped）權利遭受損害；(2) 消費者權利遭受損害；(3) 個人因歐盟機構行為所直接引起之損害；(4) 個

---

<sup>22</sup> Case 26/62, [1963] ECR 1.

<sup>23</sup> *Ibid*, at 12. 判決原文為：“The conclusion to be drawn from this is that the Community constitutes a new legal order of international law for the benefit of which the States have limited their sovereign rights, albeit within limited field, and the subjects of which comprise not only Member States but also their nationals. Independently of the legislation of Member States, Community law therefore not only imposes legislation on individuals but is also intended to confer upon them rights which become part of their legal heritage.”



人(尤其是法人)因違反歐盟法遭受歐盟機構之處罰;以及(5)基本自由及人權之保障。<sup>24</sup>所以,歐盟法對於越來越多的歐洲個人而言,不僅是對個人權利之限制,同時也是個人權利之依據。歐盟法同時也逐漸構成會員國國內法之法源及組合部分(Sacerdoti, 2002: 37-52; Weatherill, 1995: 7)。

個人之入憲,在歐盟憲政發展進程上,使歐盟從一九五〇年代早期部門性「煤鋼共同市場」、「歐洲經濟共同體」、一九九〇年代「歐洲經濟暨貨幣同盟」等以經濟整合為主軸,進一步邁向以個人為中心之「社會整合」。個人在歐盟憲法所享受的不僅是經濟權利,甚至包括政治權與社會權利;不僅受到個別國家,而且受到泛歐範圍之權利與歐盟公民權之武裝下,才能真正建立在歐盟體系之地位,成為歐盟的「主人」或「頭家」,發揮實質之影響,並使歐盟逐漸形成「人民的歐盟」。個人在歐盟憲政法理之意義,早在一九七五年歐洲法院輔佐法官特拉布契(Advocate General Trabucchi)已明確指出:「假如我們期待歐體法律超越一項單純經濟法理體系,進一步對主要經濟活動之社會生活有所規範,那麼歐洲整合與歐盟法律也須同時涵蓋經濟與人民(the people)、經濟功能與社會正義。歐盟如果不能滿足歐盟公民之期待,也將無法長治久安,永續發展。」<sup>25</sup>

個人成為歐盟主體得以超越傳統上民族國家以國籍(nationality)做為人類跨國交往通行許可之人為限制與認同區分。所以,個人在歐盟主體地位之建立得視為歐盟超國家主義之一項重要實踐,得以有效控制了歐洲近代國家的過度民族主義而產生之對立衝

<sup>24</sup> Case 66/76, *CETD v. Council*, [1977] ECR 304. 另見Brownlie (1998: 590-591).

<sup>25</sup> Opinion of Advocate General Trabucchi, Case 7/75 *Mr. and Mrs. F. v. Belgium*, [1975] ECR 679, para. 6.

突，尤其解決了一般國際組織無力制止這種傾向之問題。歐盟憲法乃是一種新的形式，讓歐洲民族國家已取得之偉大成就，透過個人主體，進一步跨越民族的界線，形成一個共同的歐盟公民，建立一個共同的歐洲社會模式與歐洲認同 (Habermas, 2001: 6)。個人成爲歐盟主體，體現了一種源自文藝復興啓蒙主義尊重個人權利與自由主義之理念。據此，歐盟得以透過個人入憲這件「國王的新衣」，鞏固歐洲傳統理想主義的核心思想，成爲歐洲文明之新的泛歐繼承者與守護者。

個人在歐盟地位之進一步確定，是有關「歐盟公民權」(Citizenship of the Union) 概念被納入歐盟相關條約。一九九二年歐洲聯盟條約第二條規定，爲了強化會員國國民權益之保障，因此引入了一項歐盟公民權。歐體條約第十七條至第二十二條具體規定歐盟公民之地位與法律關係。第十七條規定擁有任一會員國國籍者即爲歐盟公民，享有歐體條約規定之相關權利與義務。第十八條規定歐盟公民享有在歐盟領域內自由遷徙與居住權利。第十九條規定歐盟公民享有在居住國之地方選舉及歐洲議會選舉之選舉權與被選擇權。第二十條規定歐盟公民享有在第三國尋求本國以外之歐盟其他會員國之外交保護權利。第二十一條規定歐盟公民享有向歐洲議會陳情及向歐洲監察使 (European Ombudsman) 檢舉或請求調查之權利。歐盟憲法第 I - 49 條規定，歐洲監察使乃由歐洲議會選任，並應獨立行使職權。所以歐洲監察使具有憲政地位，也是歐盟建構憲政民主內涵之一環。

歐盟憲法第 II - 99 條至第 II - 114 條規定了歐盟公民權利。第 II - 99 條規定任一歐盟公民享有在居住國從事歐洲議會選舉與被選舉之權利。第 II - 100 條規定歐盟公民享有地方選舉與被選舉權。第 II - 101 條規定歐盟公民享有優質行政權，例如受到行政機關公

平待遇、接觸自己檔案資料、行政決定附具理由、行政賠償、相同歐盟官方語文之回覆等權利。第 II - 102 條規定官方資料參考權利。第 II - 103 條規定向歐洲監察使之檢舉權。第 II - 104 條規定向歐洲議會之請願權。第 II - 105 條規定自由居住與遷徙權。第 II - 106 條規定在第三國請求任何歐盟會員國外交與領事保護權。第 II - 107 條規定公平審判與有效補償權。第 II - 108 條規定無罪認定 (presumption of innocence) 與被告保護權。

第 II - 109 條規定罪刑認定、從新從輕原則與比例原則。第 II - 110 條規定一罪不二罰原則。綜上所述，歐盟憲法就歐盟公民權利之規定，已更加詳細與具體，並且在第 II - 111 條至第 II - 114 條針對公民權之實施、解釋、保護位階與禁止權利之濫用等進一步規定，提高實務操作方面之有效性與保護性。

歐盟憲法第 II - 47 條規定，歐盟法律賦予之權利與自由被侵犯之個人，擁有在符合本條規定條件之法庭獲得有效救濟之權利。每個人也擁有接受公平審判之權利。另外，歐盟公民之訴訟權，不限於個人權利事項，甚至包括「個人相關」(individual concern) 事項。第 III - 270 條第 4 項規定，任何自然人或法人均得在同樣條件下對其收受之或與之直接或單獨相關的法令，以及對其相關，卻不包括執行措施的法規提起訴訟。針對「個人相關」歐盟法規提起訴訟在歐體條約第 230 條第 4 項有類似規定，並經歐洲法院所確認。<sup>26</sup> 個人依據歐體條約第 230 條第 4 項 提起歐體法規無效之訴訟，仍不多見。然而，在歐盟條約下，歐盟職權已大幅擴張至目前安全與外交第二支柱以外之事項；另外個人與基本權利之入憲，將使第 III - 270 條第 4 項之個人相關訴訟權變的較為重要，以保護歐洲個人之權利 (Arnull, 1995: 7; Barents, 2004: 130-134)。

<sup>26</sup> Case C-55/00, P, UPA, [2002] ECR II-6677.

歐體條約第 17 條規定歐盟公民是補充而非取代會員國公民。會員國人民因此將具有國家公民與歐盟公民之「雙重身份」。歐盟公民身分賦予個人與歐盟相互連結之一種媒介與橋樑。歐盟公民在歐盟與歐體條約下，享有一定權利，提高該等身分之價值，有利於增強個人對歐盟之歸屬感，使其感覺自身乃歐盟之一份子，甚至是歐盟所有者 (ownership) 或歐盟主人；這有利緩和歐盟目前仍欠缺國民主權而產生之「正當性」危機 (Weiler, 1999: 338)。

歐盟憲法已正式將「歐洲聯盟基本權利憲章」入憲，人權將在歐盟公民身分中，占有重要內涵與意義。歐盟公民將享有更多且更好的權利，因而更加貼近歐盟。歐盟公民權也有利於打破傳統上基於國籍而產生之身分認同、地域認同或國家認同之差異性與排外性情結與籬籬，因此有助於促進會員國公民相互間之融合關係，發展更高層次之歐盟意識與歐盟認同，形成歐盟架構下之命運共同體 (廖福特，2001: 44-45; Pernice, 2003: 5-48)。

## 二、基本權利與歐盟憲政民主

民主與基本權利乃歐盟憲政精神之重要內涵與基礎。歐盟憲法在其前言與第 I-2 條揭示民主與基本權利乃歐盟理念之一環。第 I-45 條至第 I-52 條進一步詳細規定歐盟之民主生活 (democratic life)。第 I-45 條規定，歐盟任何活動皆應遵守歐盟公民平等原則。歐盟公民應得到歐盟機構、組織、公署與官員之平等重視。

第 I-46 條規定代議民主原則 (the principle of representative democracy)。歐盟之功能應奠基於代議制民主。歐盟公民將透過歐洲議會直接代表於歐盟層級。在歐盟高峰會，會員國將由其國家或政府首長所代表；在理事會，會員國則由其政府之代表組成之。會員國於前述兩種情況，皆應對其本國國會或其公民，負起民主責

任。任一公民皆有權參與歐盟民主生活。歐盟決議應儘可能公開及貼近歐盟公民。歐洲層級之政治黨團，宜對歐洲政治自覺與歐盟公民意志之表現有所貢獻。

人權保障在一九五七年歐洲經濟共同體條約中並無具體規定，其原因乃歐盟基於功能主義考量，以推動共同市場為主要目標。另外，歐盟認為會員國國內法似已提供完整人權保障，然而歐洲法院之實踐填補了目前歐盟相關條約之省略規定，顯示歐洲法院法官造法或司法立法之「司法積極主義」(judicial activism) (Weiler, 1986: 1118)。

歐洲法院在一九六九年*Stauder*乙案中，<sup>27</sup> 明確表示基本權利構成了歐洲法院所保護的歐體法律之一般原則。歐洲議會、歐體理事會及執委會於一九七七年四月五日的一項聯合聲明中，承認了歐洲法院有關人權保障之判例法。<sup>28</sup> 事實上，歐盟會員間也一直相互合作或共同簽署一些國際人權條約，因為人權保障在會員國具有共通性，乃源自會員國憲法之共同原則與規定。

一九八六年單一歐洲法之序言提到「歐洲人權公約」與「歐洲社會憲章」。歐洲聯盟條約第六條進一步就人權保障原則及尊重基本權利加以規定，奠定人權保障在歐盟法律秩序之憲法性基礎。「歐盟基本權利憲章」於二〇〇四年正式納入歐盟憲法，乃回應歐洲社會、科學技術與憲政發展等多方面之變遷，以憲法專篇形式，提高歐盟公民基本權利之保障。尤其歐盟基本權利憲章規定了非常完整的人權保障，包括：基本權利、政治權、經濟權、社會權、公民權等種類。列舉項目有人的尊嚴、各項自由、平等權、工作權與社會福利、各項公民權利，以及司法權等各項權利。「歐盟基本權利憲

<sup>27</sup> Case 29/69, [1969] ECR 419.

<sup>28</sup> OJ 1977, C103/1.

章」之入憲，使其具有憲法保障之法律拘束力，解決憲章在目前是否具有法律效力，亦或僅是一項政治宣言之爭議。<sup>29</sup> 從憲法原理，「歐盟基本權利憲章」之入憲，如同美國「權利法案」(the Bill of Rights)，成為歐盟憲法之「必要」(essential) 規定，用以制衡歐盟之職權 (MacCormick, 2005: 18)。

歐盟憲法針對「歐盟基本權利憲章」之解釋與適用，在第 II - 51 條至第 II - 54 條加以規定，提高人權保障在實務操作之保護層次與可行性。歐盟憲法人權保障因此對會員國產生一定影響。第 II - 52 條規定針對「歐盟基本權利憲章」所承認之權利與自由所施加之任何限制，必須由法律加以規定，並應尊重這些權利與自由之實質內涵。依據比例原則，限制必須是必要的，並確實能夠滿足歐盟所確認之一般利益之目標或保護其他人之權利與自由之所需，才可以施加限制。各國針對歐盟憲法保障之權利與自由之限制，因此必須符合相關條件。會員國違反人權保障相關規定，情況嚴重者，依據第 I - 59 條甚至會遭受停權處分。

歐盟憲法將「歐盟基本權利憲章」納入並合併相關人權文件，更使歐盟人權保障呈現法典化、憲法化之趨勢，而非僅是法律原則規定或政策理念宣示。歐盟據此將有機會建立一項人權保障之創新及「特殊」法律秩序。此一法律秩序之主體不僅包括會員國與歐盟機構，並且包括歐盟公民。歐盟公民人權保障不但來自條約明文規定，同時源自條約對歐體機構、會員國與個人明確規定之義務。歐盟機構與會員國在適用歐盟法律與執行歐盟政策，皆應尊重人權保障。人權保障也將具有共通性共同標準，隨著歐盟擴大，逐漸歐洲化；另外在歐盟對外條約人權條款之運作下，產生外溢效果，提高

---

<sup>29</sup> 尼斯歐盟高峰會將歐盟基本權利憲章界定為一項政治宣言，詳見Bull. EU 12-2000, point I.3.2.

歐盟影響力 (Alston & Weiler, 1999: 14-18)。

人權保障在歐盟因此將具有神聖性，它已超越世俗的宗教信仰與抽象的哲學觀念，具有現實的規範性與實效性，足以限制歐盟立法權限，檢視歐盟政策之合法性，填補歐洲議會目前仍欠缺「議會主權」機制而產生「民主赤字」之缺失。換言之，人權保障在歐盟之具體實現，將進一步鞏固歐盟的民主機制與政權正當性。人權保障之建構與實踐，局部反映了歐盟源自文藝復興以來，西方傳統之批判性人本精神與理性主義，此乃歐盟得以不斷深化與廣化之動力來源與活水源頭 (Habermas, 1998: 113-118)。歐盟憲法人權規定也得以解決以往某些會員國基於歐盟相關條約人權保障規定不完整，而針對歐盟某些法規是否違反其本國人權保障行使違憲審查權之爭議 (Sarooshi, 2005: 75)。

歐盟公民權與人權憲章之入憲對歐盟憲法文化將有深刻且廣泛之意義與影響，包括：(1) 反映歐盟及會員國在這次制憲，已將歐盟公民所關心之人權保障議題從事具體憲政規範；(2) 提供歐盟公民更為完整之人權保障。歐盟公民除了本國之外，另外將得到歐盟與歐洲法院之額外保障，形成多層級人權保障；(3) 確保人權保障在歐盟所有會員國之一致適用，對於提昇新入會之十二個中、東歐國家之人權標準，尤具意義，促進歐盟人權理念之延伸普及與歐洲化 (Grimm, 2005: 193-208)；(4) 實現基於基本人權之歐盟民主與法治制度，發揮歐洲精神文明與道德遺產之影響力；(5) 歐盟公民共同享受這些權利，同時意味對於他人、後代與人類共同體之責任與義務；以及 (6) 使基本權利成為歐盟憲法之核心內容與主要特徵；另外擴大歐盟人權之範圍，形成歐盟法源與法律創新之一股新活水 (劉軍寧，2005: 36; Ortega, 2005: 363-364)。

綜上所述，一方面，歐盟將歐盟公民逐漸納入其體系；另一方

面，歐盟公民也將自覺其乃歐盟之一份子。歐盟據此將以歐盟機構、會員國與歐盟公民為三大支柱，甚至「三位一體」之超國家組織，從會員國的歐盟，兼具人民的歐盟之色彩 (Milton & Kille-Noëlle, 2005: 140)。在歐盟公民眼中，一部以歐盟公民權與基本權利為內涵之歐盟憲法，才是一部大眾的憲法，一部好的憲法；另一方面，歐盟也因這麼一部憲法，更有機會成為一個更有民意基礎，更加偉大的超國家組織，而非以往給歐盟公民僅是虛擬的或官僚的歐盟之形象。歐盟憲法除了經濟整合與政治統合之外，也具有社會趨同與種族融合之重要功能。

### 三、歐盟憲法之省思與未來

在歐盟憲法之學理批判方面，歐盟憲法彙整歐盟現行相關條約與具有憲法性質之相關法律文件，並增列一些新的章節，形成單一範本。單一範本雖然比較完整與方便使用，但是歐盟憲法因此被某些人批評為太過冗長、複雜，不符合憲法編排之經濟原則。歐盟政治菁英對此歐盟憲法已無法清楚掌握，遑論一般大眾 (Norman, 2005: 323)。歐盟憲法在內容結構安排上，第三編過於冗長、詳細與複雜，與其他三編比較，似乎不對稱。第三編立法乃意圖將歐盟目前相關政策皆予涵蓋。第一編與第三編某些概念也不一致，例如第 I - 3 條第 3 項規定一個高度競爭的「社會市場經濟」，在第三編並無進一步界定其標準或具體規定如何操作；並且與第 III - 178 條規定之「開放市場經濟」(open market economy) 之規定不一致，容易引起混淆 (Wouters, 2005: 6)。

歐盟憲法對於歐盟某些政策仍沿襲一九五七年歐洲經濟共同體條約之內容，而沒有實質性重大改變，不能回應客觀環境變遷。例如，共同農業政策相關條款，並沒有太多創新，仍反映一九五〇



年代為了解決歐洲糧食不足而採取農業補貼與價格支持之政策。事實上，在一九九〇年代歐盟糧食大部分已自給自足，甚至生產過剩。歐盟憲法共同農業政策相關條款，並無藉此機會從事調整與改革，以客觀反映現實情況，誠屬可惜。另外，針對環境保護之「永續發展」(sustainable development) 概念，制憲大會強調應列為歐盟之目標，並無具體規定於歐盟憲法環境政策之相關條款。<sup>30</sup>

人權保障已列為歐盟憲法其中一項主軸規定，除了「歐盟基本權利憲章」正式入憲並開列專章之外，歐盟依規定也應尋求加入「歐洲人權與基本自由保護公約」。另外，歐盟憲法第 I - 28 條第 3 項規定，歐洲法院得對某一自然人或法人的行為做出裁決。人權入憲預期將使相關案件激增。然而，歐洲法院依據第 I - 28 條，其組織架構與編制規模，並無太大改變，僅是名稱方面略做調整，第一審法院更名為高等法院。然而此一更名卻引來一些爭議，高等法院相對於歐洲法院在位階方面，是上位法院、下位法院？亦或獨立性法院？在語意上較容易引起混淆 (Barents, 2004: 137-138)。另外歐洲法院將來是否足以負荷人權案件之大量增加，令人質疑。歐盟憲法第 I - 28 條提及「專業法院」但卻無具體規定。歐盟憲法似有明文規定「歐盟人權法院」之必要，以提供人權更佳專業與完整之保障。

歐盟憲法前言揭示一項重要概念「多樣性統一」，以便提供歐盟公民最佳機會以追求個人人權，並認識其對後代與地球之責任。然而，憲法主文並沒有針對此一概念之文義與理念做進一步解釋與澄清，使其更具可操作性，也較不致形成一種不確定法律概念。

「多樣性統一」概念，顯然受到哈伯瑪斯有關「歐洲認同」之影響。哈伯瑪斯認為歐洲認同得被視為「多元民族之統一」(unity in national diversity) (Habermas, 1995: 307)。在一九九〇年代，許多

<sup>30</sup> COM (2003) 548 final, pp. 12-13, para. 22.

歐洲主流學者基於「歐洲仍未形成一個單一民族」，而對「歐洲是否需要一部憲法」之辯論，傾向較為保守立場，主張歐洲憲法出爐之時機似仍未成熟 (Grimm, 1995: 297)。「多元民族之統一」論述即針對前述歐盟憲法懷疑論者之主要回應主張。

哈伯瑪斯強烈認為一部歐洲憲法對於歐洲認同，單一歐盟公民共識之形成，甚至歐洲聯邦國家之建立，具有誘發與導引作用。<sup>31</sup> 另外，哈氏明確地指出一種真正的歐洲認同，要超越民族界線，同時滿足下列條件：(1) 必須要有一個歐盟公民社會 (civil society)；(2) 建立歐洲範圍的政治公共領域 (an European-wide political public sphere)；以及 (3) 創造一種歐盟公民皆能參與的共同政治文化 (a common political culture) (Habermas, 1995: 304)。哈氏這些具體建議主要針對格林 (Dieter Grimm) 等學者質疑當時歐洲除了仍未形成單一民族之外，也尚未有泛歐政黨體系、公民團體、傳播媒體等公共團體之組織與運作，足以制衡歐盟進一步之擴權 (Grimm, 1995: 294-295)。格林質疑的這些議題以及哈伯瑪斯提出之相關建議，對於歐盟將來在建構歐洲認同與歐盟民主生活，皆提供寶貴指導方針，貢獻良多。

歐盟憲法針對歐盟民主生活，開闢專門章節，規定於第 I - 44 條至第 I - 51 條。第 I - 45 條除了代議制民主原則與歐洲議會之規定外，另外指出每個公民都擁有參與歐盟民主生活的權利。歐盟各種決定應盡可能公開並接近公民。歐洲層級的政治黨派有助於歐洲的政治意識及表達歐盟公民之集體意志。第 I - 46 條規定參與式民主 (participatory democracy)，歐盟各機構應通過適當手段，給予公

<sup>31</sup> 事實上，歐洲有識之士於一九五〇年代即已指出，歐洲統合之發展，須有歐洲認同之建立。一九七三年十二月十四日哥本哈根歐體高峰會議也通過一項「歐洲認同宣言」，詳見王展鵬 (2005: 113-128)；Haas (1958: 16)；以及 Bull. EC 12-1993, point 1106.

民與代表性社團在歐盟活動領域中，表達和公開交換意見之機會。歐盟各機構應與代表性社團及市民社會保持一種開放、透明與定期的對話。另外，如有來自多數會員國一百萬歐盟公民以上之連署，得請求執委會就實施本憲法所需要之歐盟法律提出適當提案。歐盟法律應就這種公民立法創制權所需之具體程序與條件做出規定 (Papadopoulos, 2005: 448-467)。第 I - 47 條就社會夥伴與自主性社會對話規定，針對國家制度的多樣性，歐盟承認與推動歐盟層級的社會夥伴的作用，並促進社會夥伴間的對話，且尊重其自主性。

參與式民主立意雖佳，然而在實際層面將如何運作？可能成效有那些，又如何加以評估？是否對於大國或較有遊說力量之產業團體或利益團體較為有利，形成民主壟斷，反而扭曲民主機制 (Crum, 2005: 453)？如何調和不同代表性社團之不同或對立利益？又以何者利益為優先？是否對於歐洲認同或歐盟憲政發展有所助益？亦或製造更多對立與社會不平等？這些潛在問題也值得歐盟重視。

第 I - 7 條第 2 項規定，歐盟應尋求加入「歐洲人權與基本自由保護公約」。本條款規定解決了歐盟是否應加入，以及是否有權限加入「歐洲人權與基本自由保護公約」之爭議。另外第 I - 7 條第 3 項同時指出，由「歐洲人權與基本自由保護公約」所確保之基本權利，因其係源自各會員國共同的憲政傳統，應構成歐盟法律一般原則。歐盟將來加入公約後，就人權保障可能產生兩套法律保障體系，以及歐洲法院與歐洲人權法院管轄權、管轄劃分、法律衝突與裁決效力之潛在相關問題。<sup>32</sup>

歐盟公民個人人權受侵害，是先向歐洲法院請求保護，抑或得直接向歐洲人權法院控訴？個人是否得將歐盟列為被告，向歐洲人權法院控訴？歐洲人權法院針對歐盟當事人案件，對歐盟是否具有

<sup>32</sup> 評論詳見 Douglas-Scott (2006: 629-665)。

法律拘束力？如果歐盟不受歐洲人權法院裁決之拘束，是否符合歐盟做為公約會員之條件？另外是否符合第 I-7 條第 3 項之立法精神。如果歐洲人權法院裁決具有拘束，是否與第 I-7 條第 2 項後段規定「但加入該公約不應影響本憲法所界定的歐盟職權」又相互抵觸。

歐盟將來正式加入「歐洲人權與基本自由保護公約」預期對歐盟將帶來重大影響，迫使歐盟重新檢討一些不合理法規，例如針對中、東歐十個會員國之入會，在其入會議定書就人員自由移動以及加入申根公約所加入之限制加以修改，以加速歐盟人權保障之趨同(洪德欽，2006: 250-257)。

在歐盟憲法與歐盟未來之關係方面，歐盟憲法於二〇〇四年出爐，代表當時歐盟已超越是否需要一部憲法與為何需要一部憲法之階段性辯論。然而隨著法國與荷蘭於二〇〇五年公投反對歐盟憲法，該等議題之辯論又重新點燃。歐盟憲法涉及歐盟機構、會員國與歐盟公民三方面之權利義務與法律關係之互動，影響重大深遠。歐盟憲法在法國、荷蘭公投受挫，其原因何在？對歐盟憲法與歐盟未來之影響又如何？歐盟憲法在資訊揭露與民意溝通方面，是否充分？這些問題也是值得歐盟、會員國與歐盟公民共同反思，以共同解決此一憲政難題，架構一個共同的歐洲未來。

基本權利入憲是歐盟憲法之一項重要訴求，然而對於法國與荷蘭等西歐國家而言，其會員國皆已提供完整人權保障。人權入憲從反面解釋，反而足以局部解釋歐盟進一步之擴權，在很多情況將直接影響歐盟公民，甚至侵犯其權利，這種情況在歐盟共同貿易政策與共同農業政策下，即已發生 (Eeckhout, 2002: 981)。人權入憲對於歐盟憲政建構、對於中、東歐國家人權標準之提升，容或有所重大意義，但西歐國家公民可能另有關心議題。法國與荷蘭公民投票

乃歐盟憲法批准程序之實踐，恰可提供一項寶貴之法律實證分析，以更清楚理解歐盟憲法對歐盟公民之意義與影響。

歐盟憲法乃戰後歐洲整合與歐盟憲政建構過程 (process) 之最新階段。此一階段冠以憲法之名，包括反對、異議之各方更加重視其重要與特殊之意義。圖 1 說明歐盟憲政建構過程以及歐盟憲法在此一過程所顯示之意義。歐盟憲政主義建構過程之憲法時程 (constitutional agenda)、憲法政治 (constitutional polity) 與憲法成就 (constitutional *acquis*) 分別是：一九四五年開始歐洲整合運動、一九五一年政治合意簽署了歐洲煤鋼共同體條約、一九五七年至目前憲法容忍 (constitutional tolerance) 了歐洲經濟共同體條約、歐洲聯盟條約、歐洲共同體條約、阿姆斯特丹條約與尼斯條約等條約，具有憲法性法律位階與基礎 (Weiler, 2003: 21)。二〇〇四年達成準憲法共識 (*quasi constitutional consensus*) 簽署了歐洲憲法條約，即歐盟憲法。歐盟將來如果進一步經由直接民主程序，亦即歐盟公民選舉代表組成之制憲會議，再由泛歐公民投票批准程序，將可產生一部正式歐洲憲法或歐盟憲法。歐盟憲政建構過程並非一步到位，也是歷經起伏，不過整體而言，已朝深化、廣化方向發展，歐盟憲法是在歐盟深化、廣化之後所進行之一項「民主化」憲政工程，並且是超國家層級之民主化，得被視為「後國家民主」(post-national democracy) 建制 (Mény, 2003: 403)，意義非凡。

公民投票之重要性，在實踐上得以檢視歐盟公民大眾之真正利益與不同需求之所在。另外公共論述在學理之意義上，得以建構由泛歐公民直接參與、討論而形成之憲政共識，甚至憲法合意。歐盟憲政成就截至目前，基本上仍反映由會員國政客與歐盟官僚「政治意志」由上而下之建構模式。然而，歐盟重大公共議題在當今網路社會與資訊時代，已足以採取經由歐盟公民之公共論述「過程」，由下而

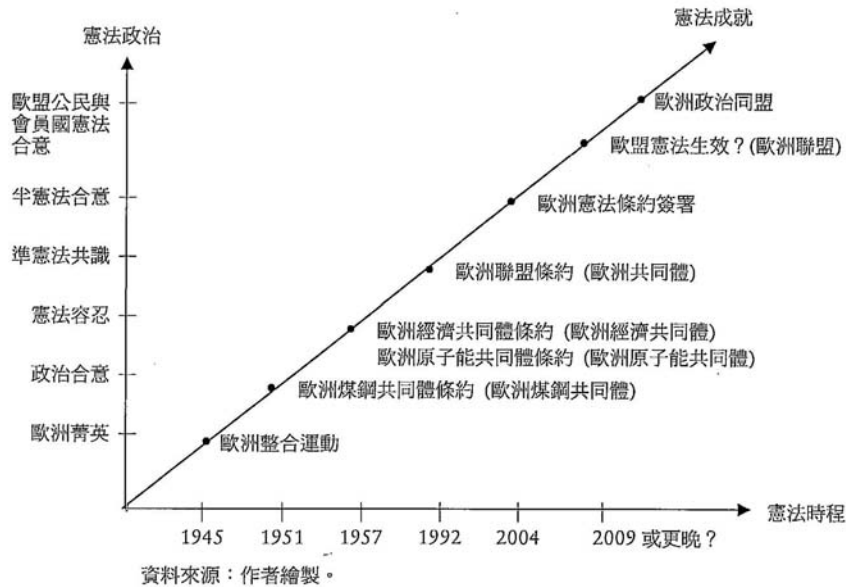


圖 1 歐盟憲政建構過程

上形成政治意志或憲政成就之建構模式。這種公共論述之模式也被稱之為「審議式或討論式政策」(deliberative policy)，對決策民主、治理效能與政策正當性，皆有正面作用 (Hajer, 2003: 88-89)。

在憲政發展意義上，這種由泛歐公民直接參與討論之公共論述，也得形成一種創新民主模式，亦即由代議民主發展為參與民主或公共論述民主 (Dehousse, 2003: 150-151)。惟這種模式僅適合在民主發展較為成熟之國家較具可行性。另外，即使民主同質性較高之歐盟會員國，在實踐上，也僅能針對如同歐盟憲法之重大公共議題，採取公共論述模式，而非針對歐盟日常或一般政策皆得一併適用 (Barendt, 1998: 23; Eijsbouts, 2005: 10; Morison, 2004: 144,

162-166)。

法國與荷蘭公投可貴之處，在於提供歐盟、會員國與歐盟公民共同反思機會，以了解會員國公民之切實需求與不同利益。這種反思精神正是歐盟整合得以不斷深化與廣化之其中一項動力來源。誠如法國學者亞伯特 (Michel Albert) 明確指出，危機往往是進步之一項有力激勵。歐洲也是在歷經諸多危機而仍勇往直前，取得成就 (Albert, 2005: 4)。另外哈伯瑪斯也認為，歐盟憲法畢竟並非解決一切問題之萬能之鑰，它僅是以憲法條約方式整合歐盟與會員國既有之憲政成就，並鞏固歐洲民主、人權與法治等核心理念 (Habermas, 2001: 6)。歐盟針對歐盟憲法將來之挑戰如何平衡與調和歐盟機構、會員國與歐盟公民之個別需求與不同利益，這將是一條不寧靜與不確定之憲政建構過程，也將攸關國家憲法與國際組織章程之創新與變遷。

法國與荷蘭公投反對歐盟憲法，此一事件事實上是如同哈伯瑪斯建議針對重大歐洲公共議題，宜建立一種歐盟公民皆能參與的公共領域與共同政治文化的一項實踐。此一公民投票之憲政實踐，不論其結果之如何，已形成局部歐盟公民皆能直接參與之公共論述，理應受到肯定與激賞。然而，哈氏在法國公投之前親自上了第一線，大力鼓吹歐盟憲法對歐洲未來之重要性，在法荷公投結果出爐之後，卻又保持沈默。另外，哈氏對事先德國等會員國針對歐盟憲法僅經由其國會批准，未經由公民投票全民論述之間接民主程序，不加以批判，令人質疑哈氏相關論述，不無德國民族主義之本位色彩，針對德、法歐盟憲法批准程序之雙重標準，在實證上難以自圓其說 (史明，2005)。哈氏之針對法、荷公投之默然，顯示了歐盟憲法議題之複雜性與敏感性。歐盟重大政策之推動，向來在會員國間經歷不同觀點之討論。反證有時恰可使歐盟決策更趨於「客觀與周

延」，照顧到不同或少數利益，提高政策執行之可行性與效率。所以歐盟各項政策可說明歐盟機構與會員國集思廣益之共同智慧結晶，同時得以增添歐盟決策之理性與民主性質。

法國在歐盟統合過程，向來扮演主導地位。法國公投失敗對歐盟憲法帶來重大衝擊。解鈴仍須繫鈴人，歐盟憲法之未來，似乎也繫於法國之支持與否。鑑於歐盟公民民主素養之理性與成熟，法國應可藉此機會，大膽地建議針對歐盟憲法，推動泛歐制憲公共論述，形成泛歐制憲運動。首先，在歐盟高峰會取得政治共識；其次，經由泛歐選舉產生制憲代表，成立歐洲制憲會議；第三，制憲會議提出歐盟憲法草案；第四，泛歐公民投票決定是否通過歐盟憲法；以及第五，通過之歐盟憲法將具超國家組織憲法地位，歐盟機構、會員國與歐盟公民皆受其拘束。

如同第二次世界大戰之後的歐洲整合運動，造就歐盟超國家組織之發展（張亞中，2003：25-65；Urwin, 1992）。歐盟憲法在歐洲也須要營造類似此一歐洲憲法運動（European constitutional movement），以奠定歐盟憲法政治共識與社會共識之基礎，同時形成一種具有歐洲特色之超國家憲政文化。

歐洲憲法運動之流程，謹提建議如下：

1. 在歐盟高峰會取得政治共識，針對歐盟憲法，依據歐盟公民主權法理，採取由下而上模式之歐洲制憲程序，啟動歐洲憲法運動；
2. 歐盟公民社會針對歐盟憲法進行泛歐公共大辯論；
3. 歐盟會員國國會以及歐洲議會，依據雙重條件多數決，共同決定是否成立歐洲制憲會議。雙重條件多數決須分別在歐洲議會與會員國國會，取得三分之二以上會員國國會，代表 72%以上



歐盟人口之同意，才通過成立歐洲制憲會議；<sup>33</sup>

4. 歐洲制憲會議由歐盟公民直接選舉產生之代表所組成而成立；
5. 歐洲制憲會議依據條件多數決，亦即三分之二以上代表，同時代表 72% 以上歐盟人口之同意，始通過歐盟憲法草案；
6. 歐盟憲法由泛歐公民投票依據條件多數決，亦即三分之二以上歐盟會員國，代表 72% 以上歐盟人口所通過；以及
7. 歐盟憲法對歐盟、會員國與歐盟公民皆有拘束力。

## 伍、結論

歐盟憲法乃戰後歐洲整合運動與歐盟憲政建構之最新階段。歐盟憲政建構乃一動態發展過程，反映歐盟、會員國與歐盟公民之互動關係與歐盟內部憲政變遷。歐盟憲法將使歐盟進一步邁向具有憲法性基礎之歐洲政治同盟，所以對歐盟未來將有重大深遠之影響。本文從法理觀點，解析並論證歐盟憲法建構之一些相關議題，包括歐盟憲法是什麼？其性質是條約或是憲法？制憲過程是反映歐盟公民意志或是會員國政治共識？歐盟憲法之主要精神與原則是什麼？基本權利與歐盟公民權入憲之意義又如何？法國、荷蘭公投否決歐盟憲法之原因何在？歐盟憲法將來何去何從，又如何解決目前之憲政難題？

本文法理分析顯示歐盟憲法具有下列特徵：(1) 具有條約與憲法之雙重性質；(2) 歐盟憲法有別於傳統國家之憲法與國際組織之憲章，得被視為一種創新性、特殊性與自成一體之超國家組織憲

<sup>33</sup> 歐盟二十五個會員國在理事會投票權是 321 票，歐洲議會是 732 位代表，條件多數決是 72% 以上贊成，才通過法案。詳見 Europa (2005b, September 23)。羅馬尼亞與保加利亞於二〇〇七年一月一日加入歐盟，在理事會投票權分別是 14 與 10 票。

法；(3) 制憲大會非由歐盟公民選舉產生，在憲法原理上，使歐盟憲法仍非歐洲全民意志之體現；(4) 歐盟憲法之制憲權仍屬於歐盟傳統政府間會議運作之產物，批准程序在某些國家則採取公民投票，反映歐盟公民之意志，不過仍屬一種「事後」民主程序；(5) 歐盟憲法將使歐盟取得法律人格，另外基本權利之入憲，提高個人在歐盟之地位，而使歐盟機構、會員國與歐盟公民成為歐盟之三大主體；(6) 二〇〇四年歐盟憲法之簽署，代表憲政建構已達成準憲法共識，將來如果完成批准程序正式生效，即可進一步取得半憲法合意之憲政成就；(7) 法國與荷蘭公投反對歐盟憲法，提供歐盟與會員國共同反思機會，更加認真對待憲法，以理解歐盟公民之切實利益與不同需求；同時對於歐盟建構由下而上之參與式民主或審議式政策模式，尤其對於推動歐盟憲法運動提供一項契機，使歐盟憲法對歐盟公民負責。

針對歐盟憲法未來，本文經由論證，建議似可考慮經由泛歐制憲會議與公民投票程序而產生。歐盟憲法之公共論證過程，對於建立一個歐盟公民社會、歐洲公共政治領域、歐洲共同政治文化、多樣性歐洲認同，甚至多元性之單一歐盟公民皆有正面激勵作用。長期而言，歐盟憲法如果由歐盟公民選舉產生代表之制憲會議提出憲法草案並經歐盟公民投票表決通過，將使歐盟憲法地位更加鞏固，降低正當性爭議，並使歐盟取得歐盟公民意志合意之憲政成就。這種泛歐公民直接參與歐盟制憲過程而產生之歐盟憲法，也將較具民主性、正當性與穩定性，並且形成一種公共論述式之創新民主模式。歐盟因此有機會由目前會員國所有、所治與所享的聯盟，發展為由全體歐盟公民所有、所治與所享的聯盟。歐盟憲法因此對主權國家與國際組織之憲政改革與合作關係，提供新的思維與新的方向，同時對世界民主政治與憲政文明之長期發展，也會有所貢獻。

## 參考文獻

- 王玉葉 (2000)。〈歐洲聯盟之輔助原則〉，《歐美研究》，30, 2: 1-30。
- 王展鵬 (2005)。〈憲法愛國主義與歐洲認同：歐盟憲法的啓示〉，《歐洲研究》，23, 135: 113-128。
- 丘宏達 (1995)。《現代國際法》。台北：三民。
- 史明 (2005)。〈德知識分子呼籲法國人支持歐盟憲法〉，《BBC 中文網報導》，2005 年 5 月 3 日。
- 左滌生 (1964)。《比較憲法》。台北：正中。
- 江明修 (主編) (2001)。《第三部門經營策略與社會參與》，台北：智勝。
- 吳東野 (1994)。〈歐洲聯盟條約「輔助原則」條款之理論分析〉，《問題與研究》，33, 11: 11-20。
- 沈宗靈 (2002)。《比較憲法——對八國憲法的比較研究》。北京：北京大學出版社。
- 林紀東 (1990)。《中華民國憲法釋論》(53 版)。台北：大中國圖書公司。
- 柏拉圖 (1975)。《理想國》。台北：商務。
- 洪德欽 (1998)。〈歐洲聯盟之理論與實踐：方法論之分析研究〉，沈玄池、洪德欽 (主編)，《歐洲聯盟：理論與政策》，頁 1-85。台北：中央研究院歐美研究所。
- 洪德欽 (2002)。〈歐洲聯盟法——超國家法律之發展與創新〉，翁岳生教授祝壽論文編輯委員會，《當代公法新論 (下)》，頁 977-1012。台北：元照。
- 洪德欽 (2006)。〈歐盟東擴與人權歐洲化〉，洪德欽 (主編)，《歐洲聯盟人權保障》，頁 215-269。台北：中央研究院歐美研究所。
- 倪正茂 (1996)。《法哲學經緯》。上海：上海社會科學研究院出版社。
- 徐秀義 (2004)。〈憲法的創制〉，李步雲 (主編)，《憲法比較研究》，頁 213, 214。台北：韋伯文化。
- 涂懷瑩 (1978)。《中華民國憲法原理》。台北：五南。
- 張亞中 (1998)。《歐洲統合：政府間主義與超國家主義的互動》。台北：揚智。
- 張亞中 (2003)。〈歐洲聯盟的演進〉，黃偉峰 (主編)，《歐洲聯盟的組織與運作》，頁 23-65。台北：五南。
- 張廣福 (2004)。〈憲法的性質〉，李步雲 (主編)，《憲法比較研究》，頁 9-54。台北：韋伯文化。

- 陳起行 (2005 年 3 月)。 *Toward a Discursive Basis of Public Reason in the Internet World*, discussion paper. 中央研究院歐美研究所週二演講, 台北。
- 曾繁康 (1978)。《比較憲法》(3 版)。台北：三民。
- 黃偉峰 (2003)。〈歐盟政治研究中理論方法之分類與比較〉，《人文及社會科學集刊》，15, 4：539-594。
- 廖福特 (2001)。〈從人權宣言邁向人權法典——「歐洲聯盟基本權利憲章」之實踐〉，《歐美研究》，34, 1：9-49。
- 劉軍寧 (2005)。〈導論：立憲與政體競爭〉，馮興元 (合著)，《立憲的意涵：歐洲憲法研究》，頁 1-38。北京：北京大學出版社。
- 蔡宗珍 (2002)。〈歐洲整合的終極形式與歐盟制憲問題〉，「歐盟新紀元」研討會論文，台北：歐洲聯盟研究論壇。
- 盧倩儀 (2005)。〈歐洲制憲會議對歐盟民主化之影響〉，《問題與研究》，44, 1：1-19。
- 閻紀宇，〈荷今公投——歐盟闖關困獸鬥〉，《中國時報》，民國 94 年 6 月 1 日，頁 14。
- 戴軼 (2005)。〈憲法乎？條約乎？——對《歐盟憲法條約》的法理學分析〉，《歐洲研究》，23, 132: 83-91。
- 蘇宏達 (2003)。〈歐洲憲法條約草案初探：在正當性重建與東擴準備中的統合擴張〉，「歐盟制憲與歐盟發展」學術研討會論文。台北：歐洲聯盟研究論壇。
- 蘇俊雄 (1998)。〈從整合理論 (Integrationslehre) 觀點論個案憲法解釋之規範效力及其界限〉，劉孔中、李建良 (主編)，《憲法解釋之理論與實務》，頁 1-31。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。
- 龔洪波 (2004)。〈歐洲憲法中的原則〉，曹衛東 (編)，《歐洲為何需要一部憲法》，頁 87-121。北京：中國人民大學出版社。
- 龔祥瑞 (2003)。《比較憲法與行政法》。北京：法律出版社。
- Albert, M. (2005, September). *The international value of the European experience*. Discussion paper presented at Institute of European and American Studies, Academia Sinica, Taipei.
- Alston, P., & Weiler, J. H. H. (1999). An ever closer union in need of a human right policy: The European Union and human rights. In P. Alston (Ed.), *The EU and human rights* (pp. 3-66). Oxford, UK: Oxford University Press.

- Arnulf, A. (1995). Private applicants and the action for annulment under Article 173 of the EC-Treaty. *Common Market Law Review*, 32, 1: 7-49.
- Barendt, E. (1998). *An introduction to constitutional law*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Barents, R. (2004). The court of justice in the draft constitution. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 11, 2: 121-141.
- Beach, D. (2005). *The dynamics of European integration - why and when EU institutions matter*. London: Palgrave Macmillan.
- Beunderman, M. (2005, January 6). Dutch say strong no to EU Constitution. Retrieved January 13, 2005, from <http://euobserver.com>
- Bodin, J. (1962). *The six books of a commonweale* (R. Knolles, Trans.). Cambridge, MA: Harvard University Press. (Original work published 1576)
- Bogdandy, A. von (2004). *The European Constitution and European identity: A critical analysis of the convention's draft preamble* (Jean Monnet Working Paper 5/04). New York Law School.
- Bogdandy, A. von (2006). Constitutional principles. In A. von Bogdandy & J. Bast (Eds.), *Principles of European Constitutional Law* (pp. 3-52). Oxford, UK: Hart.
- Brownlie, I. (1998). *Principles of public international law* (5th ed.). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Burgess, M. (2005). Federalism. In A. Winter & T. Diez (Eds.), *European integration theory* (pp. 25-43). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Craig, P. (2001). Constitutions, constitutionalism, and the European Union. *European Law Journal*, 7, 2: 125-150.
- Craig, P., & Búrca, G. D. (1996). *EC law: Text, cases, & materials*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Crum, B. (2005). Tailoring representative democracy to the European Union: Does the European Constitution reduce the democratic deficit? *European Law Journal*, 11, 4: 452-467.
- Dehousse, R. (1997). Regulation by networks: The role of European agencies. *European Journal Public Policy*, 4, 2: 246-261.

- Dehousse, R. (2000). *Rediscovering functionalism* (Jean Monnet Working Paper, 7/00). Cambridge, MA: Harvard Law School.
- Dehousse, R. (2003). Beyond representative democracy: Constitutionalism in a polycentric polity. In J. H. H. Weiler & M. Wind (Eds.), *European constitutionalism beyond the state* (pp. 135-156). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Diéz-Picazo, L. M. (2004). *Treaty or constitution? The status of the constitution for Europe* (Jean Monnet Working Paper, 5/04). New York Law School.
- Douglas-Scott, S. (2006). A tale of two courts: Luxembourg, Strasbourg and the growing European human rights *Acquis*. *Common Market Law Review*, 43, 3: 629-665.
- Eeckhout, P. (2002). The EU charter of fundamental rights and the federal question. *Common Market Law Review*, 39, 5: 945-994.
- Eijsbouts, W. T. (2005). The European way. History, form and substance. *European Constitutional Law Review*, 1, 1: 5-11.
- Esteban, M. L. F. (1999). *The rule of law in the European Constitution*. The Hague, The Netherlands: Kluwer Law International.
- Estella, A. (2002). *The EU principle of subsidiarity and its critique*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Europa (2004, June 28). *A constitution for Europe: Summary of the constitutional treaty*. Retrieved May 29, 2005, from [http://europa.eu/press\\_room/presspacks/constit/oth250604-2-en.pdf](http://europa.eu/press_room/presspacks/constit/oth250604-2-en.pdf)
- Europa. (2005a). *Ratification of the treaty establishing a constitution for Europe*. Retrieved May 29, 2005, from [http://europa.eu.int/constitution/referendum\\_en.htm](http://europa.eu.int/constitution/referendum_en.htm)
- Europa. (2005b). *The EU at a glance—What does the EU do?* Retrieved September 23, 2005, from [http://europa.eu/abc/index2\\_en.htm](http://europa.eu/abc/index2_en.htm)
- European Commission. (2003). *A constitution for the Union. Opinion of the commission, pursuant to Article 48 of the treaty on European Union, on the Conference of Representation of the Member States' Governments Convened to Revise the Treaties* (COM 548 final). Brussels, Belgium: European Commission.
- European Commission. (2005a). *The European Constitution: Post-referendum survey in France* (Flash Eurobarometer Publication

- No. 171). Brussels, Belgium: European Commission.
- European Commission. (2005b). *The European Constitution: Post-referendum survey in the Netherlands* (Flash Eurobarometer Publication No. 172). Brussels, Belgium: European Commission.
- European Commission. (2005c). *Joint declaration of President of the European Parliament Josep Borrell Fontelles, President of the European Council Jean—Claude Juncker and President of the European Commission José Manuel Barroso on the results of the French referendum on the European Constitutional Treaty* (Press Release IP/05/627). Brussels, Belgium: European Commission.
- European Union. (2004, October 29). *A constitution for Europe*. Rome, Italy: European Union.
- Foreign and Commonwealth Office (2005). *Treaty establishing a constitution for Europe commentary*. London, UK: Foreign and Commonwealth Office.
- Forsyth, M. (1981). *Union of states: The theory and practice of confederation*. Leicester, UK: Leicester University Press.
- Grimm, D. (1995). Does Europe need a constitution? *European Law Journal*, 1, 3: 282-302.
- Grimm, D. (2005). Integration by constitution. *International Journal of Constitutional Law*, 3, 2-3: 193-208.
- Haas, E. B. (1958). *The uniting of Europe*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Habermas, J. (1995). Remarks on Dieter Grimm's does Europe need a constitution. *European Law Journal*, 1, 3: 303-307.
- Habermas, J. (1998). *The postnational constellation: Political essays*. Cambridge, UK: Polity.
- Habermas, J. (2001). Why Europe needs a constitution. *New Left Review*, 11: 5-26.
- Hajer, M. (2003). A frame in the fields: Policy making and the reinvention of politics. In M. Hajer & H. Wagenaar (Eds.), *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society* (pp. 88-110). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hartley, T. C. (1999). *Constitutional problems of the European Union*. Oxford, UK: Hart.

- Jennings, W. I. (1959). *The law and the constitution* (5th ed.). London, UK: University of London Press.
- Joerges, C., Mény, Y., & Weiler, J. H. H. (Eds.) (2000). *What kind of constitution for what kind of polity?—Response to Joschka Fischer*. Jean Monnet Center, NYU School of Law.
- Kelsen, H. (1986). The function of a constitution. In R. Tur & W. Twining (Eds.), *Essays on Kelsen* (pp. 109-119). Oxford, UK: Clarendon.
- Kiljunen, K. (2005, March 6). *Comment: Give the EU a new, but shorter, constitution*. Retrieved June 3, 2005, from [http:// euoserver.com/?aid=19236&print=1](http://euoserver.com/?aid=19236&print=1)
- Kurpas, S., Incert M., & Schönlaue, J. (2005). *What prospects for the European Constitutional Treaty?* (EPIN Working Paper, No. 12: 4). Brussels, Belgium: European Policy Institute Network.
- Landfried, C. (2006). Difference as a potential for European Constitutional making. *European Law Journal*, 12, 6: 764-787.
- Loewenstein, K. (1957). *Political power and the government process*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Loughlin, M. (2005). Constitutional theory: A 25th anniversary essay. *Oxford Journal of Legal Studies*, 25, 2: 183-202.
- MacCormick, N. (2005). *Who's afraid of a European Constitution?* Exeter, UK: Imprint Academic.
- Melossi, D. (2005). Security, social control, democracy and migration within the 'Constitution' of the EU. *European Law Journal*, 11, 1: 5-21.
- Mény, Y. (2003). De la démocratie en Europe: Old concepts and new challenges. In J. H. H. Weiler, I. Begg, & J. Peterson (Eds.), *Integration in an expanding European Union: Reassessing the fundamentals* (pp. 393-405). Oxford, UK: Blackwell.
- Milton, G., & Killer-Noëlle, J. (2005). *The European Constitution: Its origins, negotiation and meaning*. London, UK: John Harper.
- Morison, J. (2004). Models of democracy: From representation to participation. In J. Jowell & D. Oliver (Eds.), *The changing constitution* (5th ed.) (pp. 144-170). Oxford, UK: Oxford University Press.



- Nijeboer, A. (2005). Peoples' vengeance: The Dutch referendum. *European Constitutional Law Review*, 1, 3: 393-405.
- Norman, P. (2005). *The accidental constitution: The making of Europe's Constitutional Treaty* (2nd ed.). Brussels: Euro Comment.
- Ortega, L. (2005). Fundamental rights in the European Constitution. *European Public Law*, 11, 3: 363-373.
- Papadopoulos, Y. (2005). Implementing (and radicalizing) art. I- 47.4 of the constitution: Is the addition of some (semi-) direct democracy to the nascent consociational European Federation just Swiss Folklore? *European Public Policy*, 12, 3: 448-467.
- Pernice, I. (2003). Integrating the charter of fundamental rights into the constitution of the European Union: Practical and theoretical propositions. *The Columbia Journal of European Law*, 10, 1: 5-48.
- Puder, M. G. (2004). Constitutionalizing government in the European Union: Europe's new institutional quartet under the treaty establishing a constitutional for Europe. *The Columbia Journal of European Law*, 11, 1: 77-112.
- Rousseau, J. J. (1968). *The social contract* (M. Cranston, Trans.). New York, NY: Penguin Books. (Original work published 1762)
- Sacerdoti, G. (2002). The European charter of fundamental rights: From a nation-state Europe to a citizen's Europe. *The Columbia Journal of European Law*, 8, 1: 37-52.
- Sarooshi, D. (2005). *International organizations and their exercise of sovereign powers*. New York, NY: Oxford University Press.
- Schoutete, P. De (2002). The European council. In J. Peterson & S. Michael (Eds.), *The institutions of the European Union* (pp. 21-46). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Snyder, F. (2003). The unfinished constitution of the European Union: Principles, process and culture. In J. H. H. Weiler & M. Wind (Eds.), *European Constitutionalism beyond the state* (pp. 55-73). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Stein, E. (1981). Lawyers, judges and the making of a transnational constitution. *American Journal of International Law*, 75, 1: 1-27.
- Streit, M. E., & Mussler, W. (1995). The economic constitution of the

- European community: From 'Rome' to 'Maastrich'. *European Law Journal*, 1, 1: 5-30.
- Thorlakson, L. (2006). Building firewalls or floodgates? Constitutional design for the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 44, 1: 139-159.
- Urwin, D. W. (1992). *Western Europe since 1945: A political history* (4th ed.). London, UK: Longman.
- Vreese, C. H. de, & Boomgaarden, H. G. (2005). Projecting EU referendums: Fear of immigration and support for European integration. *European Union Politics*, 6, 1: 59-82.
- Vucheva, E. (2005, May 29). *France says non to the constitution*. Retrieved June 7, 2005, from <http://euobserver.com>
- Weatherill, S. (1995). *Law and integration in the European Union*. Oxford, UK: Clarendon Press.
- Weiler, J. H. H. (1986). Eurocracy and distrust: Some questions concerning the role of the European Court of Justice in the protection of fundamental rights within the legal order of the European Communities. *Washington Law Review*, 61, 3: 1103-1144.
- Weiler, J. H. H. (1999). *The Constitution of Europe*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Weiler, J. H. H. (2003). A Constitution for Europe? Some hard choices. In J. H. H. Weiler, I. Begg, & J. Peterson (Eds.), *Integration in an expanding European Union: Reassessing the fundamentals* (pp. 17-34). Oxford, UK: Blackwell.
- Werts, J. (1992). *The European council*. Amsterdam, The Netherlands: North-Holland.
- Westlake, M. (1995). *The council of the European Union*. London, UK: Cartermill.
- Wiener, A., & Diez, T. (2004). *European integration theory*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Wouters, J. (2005). Editorial: The European constitution, parts I and III: Some critical reflections. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 12, 1: 3-10.
- Wyatt, D., & Dashwood, A. (2001). *European Union Law* (4th ed.). London, UK: Sweet & Maxwell.

## The Jurisprudence of the EU Constitution

*Der-Chin Horng*

### Abstract

The signature of the EU Constitution was a new step in the overall process of European integration. The EU Constitution is expected to have a far-reaching influence on the EU's organizational structure, decision-making model, EU citizenship, fundamental rights and external relations. This paper examines and illuminates the following subjects, among others: the background, agenda and composition of the Constitution; the major nature, objectives and features of the Constitution; the main-stream debates and critics of the Constitution; and reflections on EU Constitution. All these factors have a long-term impact on Member States and the future of European constitutionalism.

**Key Words:** EU Constitution, The Convention on the Future of Europe, The Charter of Fundamental Rights of the Union, participatory democracy, European constitutional movement