

## 論歐洲憲法的優位性\*

蘇宏達

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

### 摘要

歐洲憲法優位性，不僅是實踐歐洲統合的重要工具，更是回應「歐洲憲法是否是一部憲法」辯論的重要依據。歐洲憲法是否對會員國憲法及法律享有優位性，即成為歐洲憲法是否可能成為一部憲法的重要指標。國際上，法學者傾向收集、分類歐洲法院歷年優先適用原則的判決，政治學者則著重解釋歐洲法院的角色，且侷限於若干會員國的案例，尚未有完整著作敘述並解釋分析歐盟所有會員國司法機關對是項原則的態度。本論文結合政治與法律觀點，先論述歐洲聯盟法律體系中優先適用原則的內容及限制，再分析歐盟原十五個會員國法律體系對於該原則的回應，最後檢視統合理論關於該原則建立路徑的分析，尋求最具解釋力的途徑。

**關鍵詞：**優先原則、憲政主義、制度主義、輔助原則

---

投稿日期：94.11.29；接受刊登日期：95.5.29；最後修訂日期：95.6.22

責任校對：鄧伊韋、張鎧如、呂宛儒

\* 本文初稿發表於民國九十四年十月七日於中央研究院歐美研究所主辦之「憲法條約與歐盟未來學術研討會」。作者特別感謝會議論文評論人台灣大學政治系張亞中教授、兩位匿名審查人的指正，以及台灣大學法律系陳忠五副教授於翻譯附錄 1 及附錄 2 法律名詞時的協助與賜教，以及助理鄧伊韋先生的細心校稿。

## 壹、前言

歐洲聯盟自二〇〇四年五月擴大為二十五個會員國、二〇〇七年元月再擴大為二十七國後，已成為坐擁 4.88 億人口、年度生產總值約十兆歐元、佔全球貨物貿易量 20%、足與美國匹敵的超級政經強權。<sup>1</sup> 然而，歐盟卻僅擁有一個人數約 36,000 的治理隊伍，<sup>2</sup> 二〇〇五年度預算為 1,063 億歐元，尚不及盟內一個中型國家的中央政府預算規模。<sup>3</sup> 尤其，聯盟本身並未擁有軍隊、警察等執法工具，完全倚賴各會員國政府的支援，才能有效實現其統合的意志，而貫穿其中的就是一套一體適用的法律體系。「直接效力」(direct effect)<sup>4</sup> 和「優先適用」(supremacy) 則是建構此法律體系的兩大支柱。優先適用原則首見於歐洲法院 (European Court of Justice, ECJ) 一九六四年 *Costa* 案先行裁決中，並在日後不斷發展。二〇〇三年召開的歐盟政府間會議 (Intergovernmental Conference, IGC)，接受歐盟制憲大會 (Constitutional Convention) 建議，將優先適用原則正式納入歐洲憲法條約 (Treaty Establishing a Constitution for Europe，以下簡稱歐洲憲法) 之中：

<sup>1</sup> 依據歐洲執委會統計局最新資料，二〇〇五年元月一日歐盟二十五國計有 4.59 億人口，羅馬尼亞和保加利亞各有 21.7 及 7.8 百萬人口，合計約四億八千八百萬人口。二〇〇五年盟內生產總值計 10.8169 兆歐元，佔全球貨物出口 19% 及進口 18%；同年美國則有 3 億人口，國內生產總值達 10.0371 兆歐元，佔全球貨物出口 16% 及進口 21%。參見 European Commission (n.d.a)。

<sup>2</sup> 根據歐盟官方最新統計資料，歐盟共僱有 38,775 位人員 (36,561 人為正式編制，餘屬臨時聘僱)，其中以執委會最龐大，僱有 25,370 位 (24,812 位編制內人員，568 位屬臨時聘僱)。參見 European Commission (2005, March 16)。

<sup>3</sup> 荷蘭中央政府二〇〇四年歲入中僅稅收總額即達 1,060 億歐元。參見 European Commission (2004) 及 Statistics Netherlands (2005)。

<sup>4</sup> 「直接效力」一詞最早見於法院法文判決，稱為 “effet direct”，後譯為英文之 “direct effect”。此概念異於解釋國際法與國內法一元論之「立即適用」(法文：applicabilité immédiate，英文 direct applicability)。參見 Levasseur & Scott (2001: 496-499)。

第 I-6 條 聯盟的法律：本憲法及聯盟機關制定之法律，在聯盟行使其職權時，優於（“shall have primacy over”）會員國法律。

歐盟在官方說帖中明白指出，「[歐洲憲法] 第I-6 條是一項重要的創舉。這項原則源自歐洲法院一九六四年*Costa*案的判決，但迄今仍未被納入聯盟的主要法源之中。」<sup>5</sup> 清楚指出歐洲憲法第I-6 條所規定的憲法優位性，即源於歐洲法院在一九六四年所建立的共同體法優先適用原則。為避免混淆，本文除引述外，概以歐洲聯盟法優先適用原則或歐洲憲法優位性來指稱過去歐洲共同體法、目前的歐洲聯盟法和未來的歐洲憲法優先適用於會員國憲法及法律的事實。

歐洲聯盟法優先適用或歐洲憲法優位性，不僅是實踐歐洲統合的重要工具，更是回應「歐洲憲法是否是一部憲法」辯論的重要依據。倘「憲法是一個國家或政治實體所建立之法秩序中最高層級的規範」（吳庚，2003: 1），則歐洲憲法是否對會員國憲法及法律享有優位性，即成為歐洲憲法是否可能成為一部憲法的重要指標。然而國內關於歐洲聯盟法優先原則和憲法優越位性的專論甚少。<sup>6</sup> 在國際學界，法學者傾向收集和分類歐洲法院歷年關於歐洲聯盟法優先適用原則的判決，其中以德國Bochum大學Jürgen Schwarze教授主編的*The Birth of a European Constitutional Order*對優先適用原則解釋最為詳盡，但亦僅係從國家憲法角度，來分析歐洲聯盟法與會員國憲法的關聯性（2000b）。政治學者則著重解釋歐洲法院在推動此原則過程中的角色，其中西北大學教授Karen Alter的著作*Establishing*

<sup>5</sup> “This is an important innovation in that this principle, deriving from the Court of Justice’s famous judgment in *Costa v ENEL* in 1964, had not previously been affirmed in Union primary law.” European Commission (n.d.b)

<sup>6</sup> 國內目前尚無關於歐洲共同體法優先原則的專論，僅若干論文在論述中涉及該項原則，包括Li (2004: 209-266)；王泰銓 (1996: 173-201; 1997: 195-202)。

*the Supremacy of European Law* 係專注探索歐洲聯盟法優先適用原則確立的路徑 (2001)。但兩部法學及政治學者關於歐洲聯盟法優先適用原則的著述，與其它相關論文類似，均侷限於若干會員國的案例研究：Schwarze 搜集範圍囊括了法國、德國、英國、西班牙、奧地利和瑞典，Alter 則僅著重德國和法國司法機關的回應。尚未有一部著作完整地敘述並分類歐盟所有會員國司法機關對是項原則的態度，再加以解釋分析。本論文因此企圖結合政治和法律的觀點，先清楚論述在歐洲聯盟法律體系中優先適用原則的內容及限制，然後分析歐盟原十五個會員國法律體系對於該項原則的回應，釐清歐洲憲法的優位性，試圖回答「歐洲憲法是否可能成爲一部憲法」的質疑，最後再檢視統合理論關於該原則建立路徑的分析，尋求最具解釋力的途徑。

## 貳、原則的確立與限制

### 一、原則的確立

歐洲共同體，尤其是歐洲煤鋼共同體，雖然常被學者歸類爲「超國家」組織，但相關條文從未見「超國家」一詞，也無將共同體置於國家主權之上，或宣稱共同體條約法律位階高於會員國法律的規定。唯一明文界定爲「超國家」的，僅見於一九五四年遭法國國會否決的「歐洲防衛共同體條約」第一條：「歐洲防衛共同體具有超國家性質。」<sup>7</sup> 創建三個共同體的條約，僅要求會員國全力履行條

<sup>7</sup> 歐洲防衛共同體條約第一條全文如下：「締約國決定依本條約建立一具有超國家性質的歐洲防衛共同體。該共同體將擁有共同的機制、軍隊和預算。」(“Par le présent traité les hautes parties contractantes instituent entre elles une Communauté européenne de défense, de caractère supranational, comportant des institutions communes, des forces armées communes et un budget commun.”) (Retrieved August 1,

約所賦予的義務，並不得因會員國國籍不同而給予歧視：

會員國應採取一般或特定的作為，確保履行條約或共同體機關通過之法律所賦予的義務。會員國也應協助共同體完成其任務。會員國不得採取任何可能阻礙達成本條約所揭示目標的措施。(原歐洲煤鋼共同體條約第八十六條，原歐洲經濟共同體條約第五條，原歐洲原子能共同體條約第一九二條)

就本條約施行而言，任何因國籍而產生的歧視都在禁止之列。惟本條款並無礙其它條款的施行。(原歐洲經濟共同體條約第七條)

要等到一九六四年，歐洲法院才在*Costa*案判決中，首次清楚建立了歐洲聯盟法優先適用原則：<sup>8</sup>

會員國既已在互惠的基礎上接受了一個共同的法律秩序，就不得主張在事後自行採取違反該法律秩序的措施為有效。因為，會員國既決定將條約所賦予的權利與義務由國內法律體系移轉至共同體法律體系，即代表接受對本身主權權利無限期的限制。

歐洲法院並指出，倘任憑各會員國主張自行採取違反共同法律秩序的措施為有效，

則共同體法將呈現各國實踐互異的情況，「經濟共同體」條約第五條第二項的規範勢成具文，第七條所禁止的國籍歧視將出現，條約所賦予的義務也將成為或然而非絕對無條件的。

第一八九條賦予規章直接拘束全體會員國的效力也勢必變得

---

2005 from [http://www.franceurope.org/pdf/traite\\_52.pdf#search='Communaute%20Europeenne%20de%20Defense'](http://www.franceurope.org/pdf/traite_52.pdf#search='Communaute%20Europeenne%20de%20Defense')) 該條約目前僅覓得法文版。

<sup>8</sup> ECJ, Case 6/64, [1964] ECR, p. 585.

毫無意義。

歐洲法院在之後的判決中，又逐步確立了「所有」的歐洲聯盟法，不論其法源，都優先適用於「所有」的會員國法律，不論其位階，甚至要求會員國不但不得適用與歐洲聯盟法相反的內國法律，若有抵觸則必須對後者加以修改或取消。一九七〇年，歐洲法院在 *Internationale Handelsgesellschaft* 案中判決中，駁斥德國政府的主張，認為「會員國不能依據憲法所制定的基本權利或國家憲政組織原則，來對抗共同體法在該國內國法律的效力。」間接建立歐洲聯盟法優先適用於會員國憲法的原則。<sup>9</sup> 在一九七一年 *Politis* 案判決中，歐洲法院又確立「依據 [原歐洲經濟共同體條約] 第一八九條，規章的效力使得任何與之相反的國家立法，即使是後設的，也不得獲得施行。」<sup>10</sup> 一九七五年關於男女同工同酬原則的 *Defrene* 案判決中確立，具優先適用地位的歐洲聯盟法，不但「拘束著公權力機關的作為，也對任何個人間規範工資的協議或契約產生約束力。」<sup>11</sup> 一九七八年 *Simmenthal* 案判決中，歐洲法院要求各國法院必須不適用與歐洲聯盟法相左的內國法律，並且不得就此向內國法院請求違憲審查。<sup>12</sup> 一九八四年，法院又在 *Jongeneel Kaas* 案關於乳酪品市場爭議的判決中，認為「一旦共同體已通過某一領域組建共同市場組織的規章時，會員國即有義務不得採行任何可能減損該組織的措施。」<sup>13</sup> 同年的 *Cinéthèque* 案判決則確立歐洲聯盟法源中的一般法律原則，也享有優先適用地位。<sup>14</sup> 一九九二年，歐洲法院確立「共

<sup>9</sup> ECJ, Case 11/70, [1970] ECR, p. 1125.

<sup>10</sup> ECJ, Case 43/71, [1971] ECR, p. 1039.

<sup>11</sup> ECJ, Case 43/75, [1976] ECR, p. 455.

<sup>12</sup> ECJ, Case 106/77, [1978] ECR, p. 629.

<sup>13</sup> ECJ, Case 237/82, [1984] ECR, p. 483.

<sup>14</sup> ECJ, Case 61/84, [1985] OJ, C200, p. 6.

同體法優先原則亦適用於並無拘束力的國家公權力機關之意見。」<sup>15</sup> 同年，法院裁定，國家不得以未在期限內完成指令轉換為理由，拒絕個人依據該指令對抗國家法令，以爭取權益。<sup>16</sup>

依據歐洲法院一系列判決的解釋，歐洲聯盟法優先適用原則一旦確立後，國家行政、立法及司法機關即應本著法治國原則 (rule of law)，積極依該法行政，並消極依該法審判，<sup>17</sup> 履行下列義務：

### 1. 不制定或執行任何違反歐洲聯盟法規定的國家法律與規定

這個義務與前述原歐洲經濟共同體條約第五條規定相仿。歐洲法院在一九七八年 *Simmenthal* 案中就明白表示，「所有國家之法官，在其權限內，均有義務不適用任何與共同體法違逆的國家法律，以完整地履行歐洲共同體法，並保護該法賦予個人的所有權利。」<sup>18</sup> 在一九八八年 *Fraterlli Costanzo* 案判決中，歐洲法院就表示，所有國家行政機關，「不論中央與地方」，都必須排除違反歐洲聯盟法的國家法律與規定的適用。<sup>19</sup> 歐洲法院甚至要求各國法院，「發現國家法律與規定有可能抵觸共同體法時，就應暫時中止該國家法規的適用，直到上述可能被完全排除之時。」<sup>20</sup>

### 2. 按歐洲聯盟法律的規定解釋相關的國家法律與規定

歐洲法院一九八八年 *Murphy* 案判決中，表示「所有國家機關都必須按共同體法規定解釋國家法律與規定的相關疑問。」<sup>21</sup> 在一九

<sup>15</sup> ECJ, Case C-97/91, [1992] ECR, p. I-6330.

<sup>16</sup> ECJ, Case C-208/90, [1992] ECR, p. 409.

<sup>17</sup> 關於法治國原則，請參見吳庚 (2003)。

<sup>18</sup> ECJ, Case 106/77, [1978] ECR, p. 629.

<sup>19</sup> ECJ, Case 103/88, [1989] ECR, p. 1861.

<sup>20</sup> ECJ, Case C-213/89, [1990] ECR, p. I-2433.

<sup>21</sup> ECJ, Case 157/86, [1988] ECR, p. 673.

八三年的*Von Colson/Kamann*案中，歐洲法院又重申，「所有國家法令，甚至施行細則，都必須按共同體法的相關規定來解釋。」尤其，國家機關在按歐洲聯盟法解釋國家法律與規定，不受歐洲聯盟法直接效力的限制，必須依照相關領域未具直接效力的歐洲聯盟法律來解釋內國法令。<sup>22</sup>

### 3. 有效履行歐洲聯盟法律所賦予的義務

首先，國家必須設置有效的司法救濟途徑，監督歐洲聯盟法的施行。歐洲法院在一九八三年*San Giorgio*案判決中指出，「國家為主張共同體法所賦予之權利而設置的司法救濟程序，不得少於為主張國內法律所賦予權利所設置的司法救濟程序，更不得使得該程序徒具形式、毫無意義。」<sup>23</sup> 另外，會員國任何機關，都不得濫用裁量權，任意曲解歐洲聯盟法，以利國家法律與規定的施行。<sup>24</sup>

### 4. 對國家法律與規定違反歐洲聯盟法所造成的損害給予賠償

歐洲法院特別強調，倘個人因國家違反歐洲聯盟法而遭受損失，卻不能獲得賠償，則整個歐洲聯盟法的效力和因此衍生的權益與保護，都將受到嚴重的斷喪。因此，即使歐洲聯盟法並無關於該項賠償的規定，也應依會員國有關法規予以賠償，且「其賠償金額不得低於因違反該國家法規所造成之類似損害的賠償」，<sup>25</sup> 亦不得造成該項補償在實際上無法兌現。<sup>26</sup> 歐洲法院更進一步指出，該項補償並不限於針對具有直接效力之歐洲聯盟法的違反或不忠實履

---

<sup>22</sup> ECJ, Case 14/83, [1984] ECR, p. 1891.

<sup>23</sup> ECJ, Case 199/82, [1983] ECR, p. 3595.

<sup>24</sup> ECJ, Case 22/84, [1986] ECR, p. 7616.

<sup>25</sup> ECJ, Case 45/76, [1976] p. 2043.

<sup>26</sup> ECJ, Case 199/82, [1983] ECR, p. 87.



行。

#### 4. 有效強制所屬國民遵守歐洲聯盟法律

一九七七年*Amsterdam Bulb*案判決中，歐洲法院強調，國家必須有強制國民遵守歐洲聯盟法律與規定，並設立懲處制度，其懲處程度必須與強制遵守同樣重要之國家法律的懲處同樣的「有效、有嚇阻力、比例和可比較性」。<sup>27</sup> 換言之，國民違反歐洲聯盟法所獲致的懲處，不可以低於違反類似國家法規所獲致的懲處。不過，基於各國刑律典章互異，懲處可以不盡相同。<sup>28</sup> 也就是說，重要的是比照違反國內相關法律的懲處，而不是要比照其它會員國對同樣違法的懲處。

## 二、原則的限制

不過，歐洲法院在創設歐洲聯盟法優先適用原則的同時，也逐步建立了各項限制，直接約制了日後歐洲憲法的優位性。

### (一) 直接效力

歐洲聯盟法優先適用原則最重要的效果就是授權政府、法院或當事人，得援引歐洲聯盟法律對抗與之相左的內國法律，並使之不適用。但是，除了當事人可以任意要求會員國政府或司法機關按歐洲聯盟法優先原則解釋內國法律，或要求政府負起因國家法令違反歐洲聯盟法而造成個人或集體的損失之賠償責任外，歐洲聯盟法律必須具有所謂的直接效力才能在內國法律體系中被當事人或機關直接援引，要求會員國政府或司法機關不執行違反歐洲聯盟法的法

---

<sup>27</sup> ECJ, Case 50/76, [1977] ECR, p. 137.

<sup>28</sup> ECJ, Case C-273/90, [1991] ECR, p. I-5612.

令、強制執行歐洲聯盟法，並有效履行歐洲聯盟法所賦予的義務。<sup>29</sup>

直接效力原則源於一九六三年歐洲法院關於 *Van Gend en Loos* 的判決：

歐洲經濟共同體條約以建構共同市場為目標，而該市場之運作已直接影響到共同體內的所有訴訟當事人，這就表示，該 [歐洲經濟共同體] 條約已不止是一個僅規範締約國間義務的協定。歐洲經濟共同體已創建了一個國際法上新的法律秩序，其會員國均因此而在特定的領域內限制了主權權利，其主體不僅是會員國，也包括了所屬的人民。<sup>30</sup>

翌年，法院又在 *Costa* 案判決中，進一步表示，歐洲經濟共同體已創建了一個「獨特的法律體系，並因此衍生出獨特的法律效力，在條約生效後直接融入 (*intégrée*) 會員國內國法律體系，而對其司法機關產生拘束力。」<sup>31</sup> 自此之後，歐洲法院即發展出一套論述，據以判斷各類歐洲聯盟法律得被直接援引的標準，以及因此在內國法律體系產生的法律效力。

其中，規章、以個別自然人或法人為規範對象的決定、及歐洲法院判決確立的歐洲聯盟法基本原則 (附錄 1)，<sup>32</sup> 都享有完全的直接效力，也無須附加任何條件。基礎條約和國際協定的條文，則僅在下列條件下才享有直接效力。第一是禁止類的條文。歐洲法院在上述 *Van Gend en Loos* 案判決中就指出，所涉及的條約條文，「設

<sup>29</sup> ECJ, Case 111/75, [1976] ECR, p. 657; ECJ, Case C-6 and 9/91, [1991] ECR, p. I-5357.

<sup>30</sup> ECJ, Case 26/62, [1963] ECR, p. 1.

<sup>31</sup> ECJ, Case 6/64, [1964] ECR, p. 1141.

<sup>32</sup> 歐洲法院將「共同體法一般原則」(Principes généraux du droit communautaire) 視為共同體法的主要法源之一。惟又界定其中部分原則為「基本權利」(droits fondamentaux)，特別著重實體保護及權益，稍異於前者偏重程序正義。

定了清楚且無條件的禁止、未要求會員國必須先制定法令才得採取行動、也不須要會員國先行立法」，因此毫無疑問地具有直接效力。第二是「清楚界定且未給予會員國任何裁量空間」的條文，<sup>33</sup> 或「倘該條文規範了清楚且精確的義務，又無須再採取任何法律來加以實踐」，即具有直接效力。<sup>34</sup> 第三是涉及原則性宣示但共同體遲遲無法完成立法施行的條文。一九七四年歐洲法院即在*Reyners*案和*Van Binsbergen*案中指出，歐洲經濟共同體條約第四十九條授權各會員國人民享有自由提供勞務服務的權利，但因相關立法遲遲未完成，損及人民權益，故在過渡時期結束後，相關立法完成前，<sup>35</sup> 當事人得直接援引該條文，主張權利。<sup>36</sup> 一九七六年，歐洲法院也以類似的理由，判決原歐洲經濟共同體第一四一條關於男女平等，同工同酬的規定，具有直接效力。<sup>37</sup>

相反地，僅具宣示性意義的條文，歐洲法院認為並不具有直接效力。如原歐洲經濟共同體條約第一三六條關於改善勞工生活暨工作環境的規定，歐洲法院即認為係屬「宣示性意義」（“essentially programmatic character”），不得被援引來對抗相關的內國法律。接著，歐洲法院就依據*Van Gend en Loos*案的推論，發展出「不夠精確且附加條件」（“conditional and insufficiently precise”）的條文即不具直接效力的標準。所謂「不夠精準」，即呼應前述僅係「宣示性」或「原則性」的規定；所謂「附加條件」，即該條文的施行尚賴其它條件配合或受其它條件限制，特別是指尚須各會員國的裁量和立法。一九七一年，歐洲法院即依上述理由，將歐洲經濟共同體

<sup>33</sup> ECJ, Case 57/65, [1966] ECR, p. 205 and Case 13/68, [1968] ECR, p. 453.

<sup>34</sup> ECJ, Case 12/86, [1987] ECR, p. 3719.

<sup>35</sup> 按原經濟共同體條約規定，十二年過渡時期於一九七〇年十二月卅一日終止。

<sup>36</sup> ECJ, Case 2/74, [1974] ECR, p. 631 and Case 33/74, [1974] ECR, p. 1299.

<sup>37</sup> ECJ, Case 43/75, [1976] ECR, p. 455.

條約第八十六條（原第九十條）第二項關於排除負有公共利益之公營企業得不適用競爭法之規定，具有直接效力。<sup>38</sup> 歐洲法院也根據這個理由，拒絕承認原歐洲經濟共同體條約第八十七條（原第九十一條）和第八十八條（原第九十二條）關於國家補助的規定，擁有直接效力。<sup>39</sup>

至於指令以及以國家為規範對象的決定，只能在一定條件下才享有部分的直接效力。首先，歐洲法院於一九七〇年的*Franz Grad*案判決，確立以國家為規範對象之決定亦得擁有直接效力；<sup>40</sup> 一九七四年的*Van Duyn*案判決，又賦予指令直接效力。不過，指令僅在三個條件下才能產生直接效力：<sup>41</sup>

1. 會員國轉換指令的內國法令，並不符合原指令的規範。會員國法官即可因此，根據直接效力，援引指令條文，對抗轉換該指令的立法。
2. 會員國未於規定期限內頒布轉換指令的國內法令，並因此損及個人權益。
3. 與基礎條約產生直接效力的條件類似，以國家為對象的決定或指令的條文必須「夠精確且無附加條件」。

一旦此類決定和指令享有直接效力，則任何人均得加以援引，非僅限於該判決當事人，<sup>42</sup> 用以對抗與之相左的任何國家法令，而非僅限於轉換該指令之國家法令。<sup>43</sup> 但是，迄今僅個別自然人或法

<sup>38</sup> ECJ, Case 10/71, [1971] ECR, p. 729.

<sup>39</sup> Case C-17/91, [1992] ECR, p. I-6523.

<sup>40</sup> Case 9/70, [1970] ECR, p. 825.

<sup>41</sup> ECJ, Case 51/76, [1977] ECR, p. 113; ECJ, Case 8/81, [1982] ECR, p. 53.

<sup>42</sup> ECJ, C-87-89/90, [1991] ECR, p. I-3757.

<sup>43</sup> ECJ, Case 36/75, [1975] ECR, p. 1219.

人用援引指令用以對抗國家法令，主張權利，既不能用以對其它自然人或法人主張權利，國家也不得據以加諸任何自然人或法人義務。換言之，指令僅具單向的垂直效力，異於規章、決定、基本原則、基礎條約條文和對外條約條文可享有雙向垂直與水平效力。<sup>44</sup>由於歐洲法院相關判決甚少，故以國家為對象的決定之直接效力的範疇，並不清楚。惟依確立其直接效力的*Franz Grad*案判決理由，賦予其效力，目的是防止國家不履行歐洲聯盟法所交付的任務而損及個人權益。<sup>45</sup>其直接效力應亦限於個人對抗國家的單向垂直效力。

因此，在直接效力的基礎上，僅規章、以個人為對象的決定、基本原則和部分的基礎條約與對外條約條文得享有優先適用地位。以國家為對象的決定，以及指令在一定條件下亦得享有優先適用地位，但僅限於個別自然人或法人用以對抗國家，主張權利（表1）。

表1 歐洲聯盟法的直接效力

	無先決條件	有先決條件
全面性直接效力	規章、以個人為對象之決定、共同法基本原則	基礎條約條文、國際協定條文
片面性直接效力	無	以國家為對象之決定、指令

資料來源：作者自行整理。

## (二) 職權範疇

依據現行條約及歐洲憲法的規定，共同體或歐洲聯盟法律僅在歐盟行使其職權時才享有優先適用地位。目前，歐體必須依照共同

<sup>44</sup> ECJ, Case C-154/92, [1993] ECR, p. I-3811.

<sup>45</sup> ECJ, Case 9/70, [1970] ECR, p. 825, para. 5.

體條約第五條的授權原則，或第三〇八條（原第二三五條）的擴權條款，才能取得並行使職權，並主張歐洲聯盟法優先適用原則。

授權原則首見於一九九三年生效的馬斯垂克條約（Maastricht Treaty），其中增列了歐洲共同體條約第五條第一項（原第 3b 條第一項），規定：「共同體依據條約所授予職權範圍和所賦予的目標採取行動。」換言之，任何「非經條約授予聯盟或共同體以實踐其目標之權限，均屬會員國所有」，共同體條約第三條也因此明列了二十一項屬於共同體職權的事務（附錄 3）。依據授權原則，未列入上述二十一項的權限，即為會員國所有，共同體不得介入，歐洲聯盟法律不得取代會員國法令，優先適用原則也根本無立錐之地。

歐盟或歐體取得職權的另一條路徑是運用共同體條約第三〇八條規定，即理事會得「在共同市場的運作過程中為達成共同體的目标之一，而條約卻未授予必要之權力時，依執委會提案在諮詢歐洲議會後，以一致決採取必要措施。」歐體因此可以藉由上述擴權條款來擴張本身的職權，並於該領域內樹立歐洲聯盟法優先原則。另依據歐洲法院「內外一致原則」（*foro interno - foro externo*）的解釋，「倘條約授權共同體在一領域內，基於內部需要採取行動，也同時賦予共同體就同一事務對外交涉的權限。」<sup>46</sup> 大幅擴張了共同體的對外交涉權限。不過，依據歐洲法院判決，「共同體僅得於無其它條約條文適用時，才能依第三〇八條增列新的權限。」歐洲法院並因此數度取消理事會根據第三〇八條通過的擴權案。<sup>47</sup>

至於在歐盟和歐體職權範圍內的權力屬性，並不影響歐洲聯盟法優先原則的適用。也就是說，不論是在歐盟或歐體專屬或與會員國共享的職權範圍內，只要該項權限係依前述兩個原則之一正當取

<sup>46</sup> ECJ, Case 3, 4, 6/76, [1976] ECR, p. 1279; Opinion 1/76, [1977] ECR, p. 741.

<sup>47</sup> ECJ, Case 45/86, [1987] ECR, p. 1493.

得，歐洲聯盟法優先原則即適用。但是，究竟歐盟和歐體在那些領域和政策上享有職權？現行的共同體條約條列出二十一個共同體權限，並確定歐洲聯盟法優先原則不得適用於這二十一個領域以外的事務。然而，歐洲聯盟法優先原則是否就因此一體適用於這二十一個領域內所有的事務，實際上並不明確，惟賴歐洲法院在歷次判例中逐步確立。迄今依歐洲法院的判決和意見，僅共同貿易政策、<sup>48</sup> 海洋資源保育<sup>49</sup> 和實踐內部市場並建構市場組織，<sup>50</sup> 歸屬共同體的專屬權限。在專屬權限內，會員國僅得在共同體特別許可（“specific authorization”）下，才能依該項許可制定法令或採取措施。<sup>51</sup> 一九九三年歐盟條約第五條，將輔助原則排除適用於聯盟專屬權限內，間接承認了聯盟專屬權限的存在與屬性。不過，歐洲法院也表示，「必須是在共同體法律統合完成後」，會員國才喪失擅自在共同體專屬領域內制定法令的權力。<sup>52</sup>

爲了彌補上述缺失，歐洲憲法第 I-12 條遂詳細區分了歐盟專屬、共享與支援性的權限，第 I-11 條則將授權原則明定爲「聯盟行使職權之基本原則」：

1. 聯盟之職權依授權原則訂定之，其職權之行使則依輔助及比例原則規範之。
2. 依據授權原則，聯盟之職權係會員國依本憲法授予聯盟，以實踐其目標。凡本憲法未授予聯盟之職權均屬會員國所有。

其中第一項規定，「在憲法授予聯盟專屬職權之特定領域內，僅聯

<sup>48</sup> ECJ, Opinion 1/75, [1975] ECR, p. 1364.

<sup>49</sup> ECJ, Case 804/79, [1981] ECR, p. 1071.

<sup>50</sup> ECJ, Case 111/76, [1977] ECR, p. 901; European Commission (1992).

<sup>51</sup> ECJ, Case 41/76, [1976] ECR, p. 1921.

<sup>52</sup> *Ibid.*, para. 96.

盟得立法並通過強制性法律。除非獲聯盟授權或為執行聯盟之法律，否則會員國不得擅自立法或通過強制性法律。」依第二項，「在憲法授予聯盟共享職權之特定領域內，聯盟和會員國得立法並通過強制性法律。會員國係在聯盟不行使是項職權或不再行使是項職權時，行使該職權。」第五項則明列七個屬於會員國專屬權限的領域，並規定：

在特定領域及憲法所規範的條件下，聯盟擁有支持、協調或補充，但不取代會員國在該領域職權之權限。  
聯盟依本憲法第三篇相關條款而制定之強制性法律不得涉及會員國相關立法或行政措施之統合。

換言之，歐洲聯盟法在專屬及共享領域內享有優先適用原則，合計共有十五個領域（附錄 4）。不過，值得注意的是憲法條約第 I-14 條第一項明示，「凡未明列為聯盟或會員國專屬之領域權限，均為雙方共享」，因此第 I-12 條第 2 項所列十一個領域僅屬舉例而非列舉，直接改變現行條約列舉的方式，大幅擴增了未來歐洲憲法優位性的適用範疇。此外，第 I-15 及 I-16 條又將經濟、就業、外交暨安全政策自權限分類中劃出，另樹一幟。依此，除了專屬會員國的七個領域，以及經濟、就業、外交暨安全政策外（表 2），歐洲聯盟法優先原則應全面適用。審視歐洲憲法對不屬於聯盟的權限採列舉法，再加上第 I-18 條又將聯盟擴權條款適用範圍擴大到「為達成本憲法所揭櫫之目標所必需」的一切行動，第 I-444 條甚至允許上述擴權程序，經過歐洲高峰會一致決同意後，得改由經理事會以條件多數決投票通過，歐洲憲法在事實上擴大了聯盟的職權以及優先原則的適用範圍。

表 2 不適用歐洲聯盟法優先原則之領域



1. 保護並改進人類健康
2. 工業
3. 文化
4. 觀光
5. 教育、體育、職業訓練與青年政策
6. 人身保護
7. 行政合作
8. 經濟暨就業政策
9. 共同外交暨安全政策

資料來源：作者自行整理。

### (三) 比例原則

歐洲聯盟法優先原則還受到比例原則與輔助原則的約制。在共同體專屬和共享領域，受到職權範圍和比例原則的規範；在非專屬領域裡還得加上輔助原則的限制（表 3）。

表 3 歐洲聯盟法優先適用原則的領域

共同體權限 受制於	共同體專屬領域	共同體非專屬領域
職權範疇	是	是
比例原則	是	是
輔助原則	否	是

資料來源：作者自行整理。

比例原則首見於一九九三年生效的馬斯垂克條約，其中增列了歐洲共同體條約第五條第二和三項（原第 3b 條第二及第三項），規定：

在共同體在專屬權限以外的領域，必須依據輔助原則採取行動；且僅在會員國之行動無法充份具備要達成條約揭示之目標所需的範疇或效果，而共同體能行動較具優勢時，共同體才採取行動。

共同體的任何行動都不得超過要達成條約所賦予目標所需要的範圍。

其實，歐洲法院早於一九七九年，即曾判決執委會規範動物飼料成份比例的指令違反比例原則而失效；<sup>53</sup> 一九八四年歐洲法院將比例原則列為歐洲聯盟法一般原則。<sup>54</sup> 依據這項原則，歐洲聯盟法令「必須基於完成條約所揭示目標的需要，且在眾多手段中造成的損害最低，也未與所欲達成的目的不成比例。」<sup>55</sup> 一九八五年，歐洲法院也判決歐洲聯盟法出口許可制中的罰款條例部分條文，因違反比例原則而不得被適用。<sup>56</sup> 比例原則原係個人對抗政府濫權的工具，現在則成了會員國質疑共同體作為的理由。

歐洲憲法第 I-11 條則延續上述歐盟條約的界定，並將第四項命名為比例原則，同定為「聯盟行使職權之基本原則」：

依據比例原則，聯盟行為之內容與格式均不得溢出為達成本憲法設定之目標所必需採取之範圍。

聯盟機關依據「輔助與比例原則之適用議訂書」適用比例原則。

#### (四) 輔助原則

輔助原則的概念則最早出現於單一歐洲法之中，其中原歐洲經濟共同體條約第一六四條規定，在科技研發領域內，「共同體應採取行動以補充會員國所採取的作為」；第一七四條規定，在環境保護方面，「共同體僅在其措施較會員國個別作為更能確保其目標之

<sup>53</sup> ECJ, Case 114/76, [1977] ECR, p. 1211.

<sup>54</sup> ECJ, Case 181/84, [1985] ECR, p. 2889.

<sup>55</sup> ECJ, Case C-331/88, [1990] ECR, p. 4023.

<sup>56</sup> ECJ, Case 181/84, [1985] ECR, p. 2889.

達成時，才採取行動。」一九九三年歐盟條約第五條第二款（原第3b條第一項），將上述概念明定為「輔助原則」，被認為是會員國政府對共同體機關與共同體條約第三〇八條（原第二三五條），不斷藉由基於共同市場運作的需要，擴張共同體權限的反撲（Lenaerts, 1994: 846-851; Manin, 1999: 94）。歐洲憲法第 I-11 條第三項承繼上述發展，確立輔助原則為歐洲聯盟運作的基本原則之一：

依據輔助原則，聯盟在行使其非專屬之職權時，僅在會員國中央、地方或基層政府均無法達成目標而聯盟卻得以完成該任務時，才得以介入。

聯盟機關依「輔助與比例原則之適用議定書」適用輔助原則。會員國國會亦依該議訂書監督此原則之被遵行。

異於比例原則，輔助原則僅適用於共同體非專屬領域。在共同體專屬領域，歐洲聯盟法優先原則不受輔助原則的約制。另依據阿姆斯特丹條約增訂的共同體條約「關於實施輔助原則與比例原則之議定書」第三條的界定，輔助原則是一個「動態的概念」(dynamic concept)，「允許共同體在授權範圍內，基於環境的需要，得以擴張或限制其作為。」但歐洲聯盟法律必須符合下列要求：<sup>57</sup>

1. 所規範的事務具有跨國性質，且無法透過會員國之作為獲致滿意的解決；
2. 僅會員國行動或缺乏共同體的作為，違逆條約的要求；
3. 不論從作為的範疇或可產生的效果來衡量，由共同體採取行

<sup>57</sup> Protocol on the Application of the Principle of Subsidiarity and Proportionality, Annexed to the Treaty Establishing the European Community, amended by Treaty of Amsterdam. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997.

動都較僅會員國的作為更具優勢；

4. 共同體的作為，應採用最簡單的形式。在其它條件相同的情況下，指令應優於規章，而架構性指令應優於細節性的規範措施；
5. 共同體之作為應給予會員國最大的裁量空間，並尊重各國現行的措施和法律制度；
6. 除了緊急情況和極機密事項以外，執委會應在提案前，廣泛地諮詢並適時公布諮詢文件；
7. 執委會應在提案中，論證其作為符合輔助原則，並在必要時將上述解釋以備忘錄形式隨提案呈送；
8. 執委會應在提案中，將可能對共同體、會員國中央及地方政府、企業和個人產生財政和行政上的負擔，減至最低；
9. 執委會應就輔助原則的實踐情況，向歐洲高峰會、歐洲議會和理事會提交年度報告，並寄送區域委員會和經濟暨社會委員會。
10. 倘依輔助原則，共同體不得採取作為時，會員國應依共同體條約第五條「忠實履行」原則，實踐條約所賦予的任務，並不得採取任何足以妨礙實踐上述目的之行為。

綜合議定書界定輔助原則的十個指標，就是將歐洲聯盟的作為簡約到「極小化」(minimalism)：歐洲聯盟可以不採取行動時，就不要有任何作為；一定要採取行動，也得事先廣泛諮詢、訴諸最簡約的手段、並事後報告交代。倘歐洲聯盟法律在上述任何一個環結逾越了「極小化」的限制，其優先適用原則就可能遭會員國向歐洲法院提出控訴而喪失效力。不過，儘管輔助原則源於「在最貼近人民的層次做出決策」，但僅賦予會員國抵抗共同體擴權的依據，並未保證會員國國內的地方自治，反而可能將原來由地方過渡到共同

體再返還給會員國的權限落入各國中央或聯邦政府手中，強化了各國的中央集權，與當初「貼近人民」的初衷背道而馳 (Evans, 2003: 28-30)。此外，歐洲法院迄今仍對引用輔助原則，持極謹慎的態度，尚未據以否定歐洲聯盟法令的效力。<sup>58</sup> 在歐盟條約生效後首樁涉及輔助原則的爭訟中，法院以「該指令前言已充份說明共同體有採取行動之必要性」，拒絕英國政府認為該規範工時之指令，違反輔助原則。<sup>59</sup> 之後，又在同一德國控告理事會和歐洲議會的案件中，以同樣理由拒絕德國關於違反輔助原則的指控。<sup>60</sup> 有的學者以為，此係因輔助原則屬政治性宣示，並非法律原則。有些則認為，此係因輔助原則著眼於捍衛國家主權，與歐洲法院向來支持統合的立場相左 (Syrpis, 2004: 329)。作者較傾向前者的主張，認為一九九〇年代以降，歐洲法院已鮮少再扮演統合急先鋒的角色 (Estella, 2002: 159-175)，甚至還扭轉了一些傾向法律統合的作為，<sup>61</sup> 僅是依法論法。因此，歐洲憲法「關於實施輔助原則與比例原則之議定書」第八條，針對輔助原則的實施，明確賦予歐洲法院司法管轄權，並授權會員國政府或國會就歐洲聯盟法律違反輔助原則，向歐洲法院提出控訴。<sup>62</sup> 但是，歐洲憲法並未解決另一個爭論：就是歐洲法院本身的判決是否是適合輔助原則？即所謂「司法輔助原則」(judicial

<sup>58</sup> 會員國政府曾數次援引輔助原則，要求歐洲法院取消共同體法律，但歐洲法院都迴避了直接援引或否決輔助原則，逕以其它理由判決。參見ECJ, Case C-376/98, [2000] ECR, p. 8419; Case C-377/98, [2001] ECR, p. I-7079; Estella (2002: 140, note. 5); Swaine (2000: 58)。

<sup>59</sup> ECJ, Case C-84/94, [1996] ECR, p. I-5755.

<sup>60</sup> ECJ, Case C-233/94, [1997] ECR, p. 2405.

<sup>61</sup> 最好的例子之一就是一九九三年關於貨物自由流通的*Keck et Mithouard*案判決。參見ECJ, Case C-267 and 268/91, [1993] ECR, p. 6097 及蘇宏達 (1996: 41-66)。

<sup>62</sup> Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality, of the Treaty Establishing a Constitution for Europe.

subsidiarity) 的爭議。換言之，會員國政府或國會是否可以依上述條文，控訴歐洲法院判決違反輔助原則？「在二〇〇三至二〇〇四年政府間談判時，沒有人敢碰這個問題，因為歐洲法院的判決是大家最後的公斷，一旦動搖，整個聯盟的互信就會瓦解。」<sup>63</sup> 因此，法院判決和判例的優先適用性，是歐洲聯盟法中，唯一在事實上不受輔助原則約制的法源。

### 參、會員國法律體系的回應

歐洲憲法優位性的另一項約制來自會員國司法體系的態度。由於歐洲聯盟和歐洲共同體政策和法律須依賴各會員國的執法工具來落實，各會員國執法、立法和司法體系的態度直接影響歐洲聯盟法優先適用原則和歐洲憲法優位性的實踐。然而，儘管歐洲法院在 *Van Gend en Loos* 和 *Costa* 案判決中，確立了歐洲聯盟法係一獨立法律體系，並因此融入會員國法律體系而對會員國政府及人民產生拘束力，且優先適用於會員國之法律，但此主張並未獲全體會員國政府及司法機關的接受，部分會員國甚至提出不同的前提和條件，約制歐洲憲法的優位性。在原十五個會員國中，採用一元論 (monism) 的會員國，都先後依據憲法「國際法優於國內法」的規定，承認歐洲聯盟法優先適用原則。採用二元論 (dualism) 的會員國則回應不一，有的直接援引歐洲法院的論述來確立歐洲聯盟法優先適用原則，有的則迄今依然拒絕明白承認歐洲憲法的優位性。至於二〇〇四年新加入的中東歐八國及馬爾它、塞浦路斯，以及二〇〇七年一月一日新加入的保加利亞、羅馬尼亞，目前尚不見相關的立法

---

<sup>63</sup> Interview by author of a diplomat of Austrian Permanent Delegation to the EU in Brussels on November 10, 2004. The interviewer participated personally in three successive IGC between 1996 and 2004.

或判決，僅能從憲法的相關條文中略窺一二。

### 一、採用一元論的會員國

採一元論的法國、德國、荷蘭、希臘、西班牙和葡萄牙等六個會員國，都先後根據本國憲法「國際法或國際條約為國內法律一部分，且其效力優於內國法律」的論述，建立歐洲聯盟法優先適用原則，確立歐洲憲法的優位性。

法國是共同體的創始會員國，整個歐洲司法體系建構也深受法國的影響。法國第四共和憲法前言及第五共和憲法第五十五條都明文規定國際條約法律位階優於國內法律。不過，法國最高行政法院 (Conseil d'Etat) 卻長期以「事涉國際條約與後設國內立法間之法律衝突，本院並無司法管轄權利」為由，拒絕接受歐洲聯盟法優先原則，甚至還一度主張依「後法優於前法原則」(*les posterior derogate priori*)，認定後設國內立法優先適用於歐洲聯盟法 (Manin, 1991: 499-519)。要到一九七五年的 *Vabre* 案判決，法國上訴法院 (Cour de Cassation) 才表示，依據憲法第五十五條，歐洲聯盟法律優先適用於內國法律。至一九八九年，最高行政院才在 *Nicolo* 案判決中，同意共同體條約優先適用原則 (Manin, 1991: 499-519)，並在次年的 *Boisdet* 案判決中，將該項原則擴及規章，在一九九二年的 *Sa Rothmans* 案判決中，將該原則擴及指令 (Manin, 1999: 345-347)。

德國基本法第二十四條授權政府將主權權利移轉給國際組織，第二十五條又確立「國際公法係聯邦法律的一部分，其效力優於內國法律，並直接對本國居民產生權利與義務。」<sup>64</sup> 的一元論述。德國憲法法院 (Bundesverfassungsgericht) 更早在一九六七年十月十八日的判決中就確立了歐洲聯盟法優先適用於內國法律的原則

<sup>64</sup> Grundgesetze für die Bundesrepublik Deutschland, amended on July 26, 2002.

(Schübel, 1997: 622-623)。不過，該法庭卻在一九七四年五月二十九日的一項判決中，對上述立場加了一項但書：在歐洲聯盟法未明列各項基本權利之前，聯邦基本法賦予國民之基本權利原則，其法律效力優於歐洲聯盟法 (Schübel, 1997: 623-625)。要等到了一九八六年十月二十二日，憲法法院才在另一項判決中重新確認，「歐洲法院的判例已給予基本權利與基本法所賦予之同樣有效的保護，故憲法法庭已無須再就共同體法是否違反基本權利原則加以審查，對任何要求是項審查的訴訟均不予接受。」間接鞏固了歐洲聯盟法優先適用原則 (Schwarze, 2000a: 137-139)。但憲法法院卻在一九九三年十月十二日著名的「歐盟條約合憲案」判決中，為歐洲聯盟法優先原則設下了重大的限制。首先，憲法法院認為該法院與歐洲法院係分屬兩個法理體系，合作而互不相屬，甚至委婉地表示，倘歐洲法院繼續透過目的性解釋 (“teleology”)，擴大共同體權限，其法律效力極可能受到德國司法機關的挑戰。其次，憲法法院堅持歐盟和歐體只是一個「國家聯合體」 (“*Staatenverbund*”)，而不是一個國家或超國家體，其權力來自各國人民而非一「歐洲民族」，因此各會員國仍享有主權、仍是條約的主人，並可決定移轉那些權力，甚至結束上述聯合體，而歐盟和歐體所擁有的不過是衍生性的權力。因此，憲法法院認為，在歐洲聯盟的架構下，聯邦議會仍有足夠的管道參與聯盟和共同體的運作，足以體現國家仍享有主權的事實，完全符合基本法的規定 (Hanf, 1994: 398-410; Herdegen, 1994: 238-248)。換言之，倘聯盟議會不再享有足夠參與聯盟的管道，則歐洲聯盟法律體系和其優位性即可能受到質疑。

荷蘭於一九八三年通過修憲案，其中第九十三條規定，「對全體成員產生拘束力的國際條約和國際組織之決定，對荷蘭具有拘束力。」第九十四條則規定：「凡違反對全體成員產生拘束力的國際



條約和國際組織之決定的荷蘭內國法律，一律不適用。」<sup>65</sup> 明白接受包括歐洲聯盟法在內的國際法律優於內國法律之原則。一九九三年荷蘭中央高等法院 (Centrale raad van Beroep, ERVB)<sup>66</sup> 在一項關於退休給付年資計算的判決中指出，儘管按不同年資給予不同給付的規定違反憲法第一條無歧視原則，但因係源於歐洲聯盟法的規定，故憲法第一條應不予適用。最高行政法院 (Raad van State) 在一九九五年七月七日 *Metten v. Minister van Financien* 案判決中，更進一步指出，基於歐洲聯盟法不應在不同會員國產生不同的適用，即使不具有直接效力的歐洲聯盟法律也應優先於內國法律 (Baas, 1996: 1223-1224, 1233-1234)。

希臘一九七五年通過的民主憲法第二十八條第一項規定：「一般國際法普遍性原則和國際條約自其生效之日起即為希臘內國法律的一部分，並優先於任何與其相左的法律。」憲法同時允許希臘將部分主權移權至國際組織 (第二項)，並因此限制國家主權 (第三項)。<sup>67</sup> 一九七九年希臘國會通過第 945/1979 號法律，同意履行加入歐洲共同體的協定，其中第一條就明文表示：「加入歐洲共同體協定擁有憲法第二十八條所賦予的效力。」希臘最高行政法院即根據憲法第二十八條及第 945/1979 號法律第一條，認為「加入歐洲共同體協定及三個歐洲共同體條約，均成為希臘法律的一部分，並依據憲法第二十八條，優先於任何與之衝突的立法條文」(Kerameus & Kremliis, 1988: 144)。任何與歐洲歐洲聯盟法衝突的國內法令，都因此而不得適用。因此，憲法第二十八條第一項已授予歐洲聯盟法優於希臘加入歐體之前法令的依據，而第二項及第三項則給予歐

---

<sup>65</sup> Constitution of the Netherlands, adopted on February 17, 1983.

<sup>66</sup> 英文譯名為：Central Appeal Court for the Public Service and Social Security Matters.

<sup>67</sup> Constitution of Greece, adopted on June 11, 1975.

洲聯盟法優於之後才通過之法令的基礎 (Kerameus & Kremlis, 1988: 146)。不過，一九九八年 *Katsarou* 案中，最高行政法院第六分庭甚至一度主張在高等教育事務上，希臘憲法享有優於歐洲聯盟法律的地位。最高行政法院全席法庭最後未採納第六分庭的見解，卻直接依據前述職權範圍原則，裁定高等教育事業為會員國專屬領域，不適用歐洲聯盟法，排除歐洲聯盟法是否優先適用的爭議 (Maganaris, 1994: 428-430)。

西班牙一九七八年制定的民主憲法第九十三條，授權政府得通過基礎法律 (organic law)，「締結條約，並因此將來自憲法的權利移轉至國際組織或機構。」<sup>68</sup> 一九八五年八月二日，西班牙通過第 10/85 號基礎法律，同意西班牙依憲法第九十三條加入歐洲共同體。一九九〇年四月二十四日，最高法院 (Tribunal Supremo) 在一項決定中宣示，任何違反歐洲聯盟法的後設內國法律「違憲且無效」(unconstitutional for incompetence)。同年十二月二十日，最高法院又在另一項判決中，授權各級法院得暫時中止挑戰歐洲聯盟法的行政措施。接著，憲法法院又於一九九一年二月十四日的判決中，授權國內法院法官，得自行決定不適用違反歐洲聯盟法的內國法律，而不必等待憲法法院關於違憲與否的判決 (Nougueras & Barbero, 1993: 1144-1147)。換言之，西班牙法官僅須透過向歐洲法院申請裁決，不必請示本國憲法法院的判決，即可自行決定不適用違反歐洲聯盟法的內國法律。歐洲聯盟法優於內國法律原則遂告確立。不過，最高法院在一九八九年四月十七日的一項判決中，將歐洲聯盟法界定為「非憲法類」(paraconstitutional)，憲法法院則在一九九一年 28/1991 號判決中將歐洲聯盟法界定是準憲法位階 (infraconstitutional) (Nougueras & Barbero, 1993: 1139-1141)，又表

---

<sup>68</sup> Constitution of Spain, adopted on December 29, 1978.

示「憲法第九十三條並未授予歐洲共同體法律憲法位階與效力，也不代表任何違反共同體法律的西班牙憲法條文即違反了憲法第九十三條。」似乎暗示歐洲聯盟法雖然優於內國法律，卻低於憲法。一九九二年憲法法院對歐盟條約合憲案審查時，又表示該條約與一般國際條約並無差異，再次拒絕接受歐洲法院歐洲聯盟法具有異於一般國際條約特性的論述。不過，儘管西班牙司法體系始終未曾明白承認歐洲聯盟法俱有優於本國憲法的位階，卻在實踐上完全遵循歐洲聯盟法優先原則，未曾依據憲法規定而加以排除適用 (Enterria & Garcia, 2000: 297)。

葡萄牙憲法第八條第三項規定：「倘依葡萄牙所參加之國際組織的基礎條約，該組織機構所制定的規則具有直接效力，則該項規則直接在葡萄牙產生法律效力。」<sup>69</sup> 一九九二年十一月，為因應歐洲聯盟的成立，葡萄牙修改憲法，增加第七條第六項，同意「在互惠、遵守輔助原則、並基於加強社經凝聚之目的，透過條約讓渡建構歐洲聯盟所必須的權力」(Vierira, 1993: 451-452)。在首次涉及歐洲聯盟法的*Cádima*案中，Coimbra地區高等法院即依據憲法第七條第六項，判決原告可以直接引用在葡萄牙加入歐體前即應完成轉換、而葡萄牙並未完成立法的第 80/1263 號指令，優先適用於內國法令，並強調「不論依據內國法律抑共同體指令，原告都將獲得同樣的判決結果」(Vierira, 1993: 451-452)。

## 二、採用二元論的會員國

在歐盟原九個採二元論的會員國中，盧森堡主張基於國際條約應優先適用於國內法律而接受歐洲聯盟法優先適用原則；比利時則直接援引歐洲法院的立論，認為歐洲聯盟法基於其特殊性和獨立

---

<sup>69</sup> Constitution of Portugal, adopted on July 2, 1976.

性，應異於其它國際法而享有優先適用地位；義大利則依據憲法得「限制主權」的條文，承認歐洲聯盟法優先原則；英國、愛爾蘭、芬蘭和奧地利則依據加入聯盟和共同體時的法律依據，確立歐洲聯盟法的優先適用原則；至於瑞典和丹麥的立法或司法機關，迄今仍未明白承認歐洲憲法的優位性。

早於一八九〇年，盧森堡最高行政法院 (*Conseil d'Etat*) 即不顧一八六八年憲法的二元論述，確立了國際條約法律效力優於國內法律的原則。一九五〇年六月八日，該最高行政法院更明白宣示：「國際條約優於國內法律，其中包括條約生效後才通過的法律。倘二者發生衝突，則國內司法機關應不適用與國際條約不符的國內法律」(Pescatore, 1962: 112-113)。一九五四年七月十四日，盧森堡民事高等法院 (*Cour supérieure de Justice*) 又在通過一項判決，明白指出國際條約擁有高於國內法的位階。「條約係實質上擁有優越地位的法律，且係來自高於國內機關意志的權威。因此，倘國際條約條文與後設的國內法律發生衝突時，國際法律必須優於國家法律」(Berramdane, 2002: 115)。一九七八年十二月七日，最高行政法院在 *Staniczk v. Ministère de la Justice* 案判決中指出，上述原則完全適用於歐洲聯盟法，內國法院必須優先適用歐洲聯盟法，並不適用與之衝突的國內法令 (*Ministère de la Justice du Luxembourg*, 1979: 186-188)。

比利時係唯一完全接受歐洲法院詮釋，承認歐洲聯盟法係一獨立法律體系且因此優先適用於內國法律的國家。早在一九七一年五月，比利時最高行政法院 (*Conseil d'Etat*) 就直接援引歐洲法院在 *Van Gend en Goos* 案中的立論，認為歐洲聯盟法，不論是來自主要或次要法源，都應優先於內國立法，其中包括後設的內國法律在

內，並要求各級法院遵行。<sup>70</sup> 比利時政府並於一九八〇年提案創建相當於憲法法庭的「仲裁法院」(Cour d'arbitrage)。該法院於一九八五年成立，即負責依上述原則處理歐洲聯盟法與內國法律兩個法律體系的衝突，並得就審查內國法律的合憲性，向歐洲法院提請先行裁決 (Lenaerts, 1986: 257-259)。比利時逕採歐洲法院立論，而未如許多會員國植基於本國憲政秩序，應與比利時憲法極不利歐洲聯盟法優先適用原則的確立有關。首先，比利時憲法採二元論，任何國際條約均須經議會立法方得在內國法律體系內生效。其次，儘管憲法第三十四條規定，國家得按條約或立法將部分權力移轉至依國際公法設立的機關，<sup>71</sup> 但比利時憲法並未授權各級司法機關就法律的合憲性進行審查。因此，各級法院既無機會也無權限，依前述第三十四條規定，在判決中確立歐洲聯盟法優先適用原則。第三，比利時係多語多族之聯邦國家，共由荷語、法語和布魯塞爾三個地區，以及荷語、法語和德語三個社群組成，權限劃分極為複雜。地區擁有制定當地經濟、就業、環保、住屋和都市計畫的權力，社群則主管文化事宜。荷語社群包括了北部荷語地區及布魯塞爾地區的荷語公民和機構；法語社群包括了南部法語地區和布魯塞爾的法語公民及機構；但法語地區則涵蓋了南部法語社群和東南部的德語社群。每個社群和地區的組織也互異。若依憲法規定逕自建立歐洲聯盟法優先原則，即可在不同的領域內受到不同社群或地區的掣肘，比利時最高行政法院遂捨憲法規定，逕自引用歐洲法院詮釋，來確立歐洲聯盟法的優先適用。

義大利憲法為二元論，僅依其第十一條，「義大利得按與其它

---

<sup>70</sup> Judgment of the Cour de Cassation Belgique on May 27, 1971. Lenaerts (1986: 255-256).

<sup>71</sup> Constitution of Belgium, coordinated in 1994.

國家平等的條件，為建立並維持一國家間的和平與正義之需要，而限制主權，並促進且支持追求上述目的之國際組織。」<sup>72</sup> 在*Costa*案的辯論中，義大利政府即引述該國憲法法院 (Corte Costituzionale) 的主張，認為米蘭地方法院有適用該國法律的義務，而無請求歐洲法院先行裁決的權利。<sup>73</sup> 憲法法院在一九七三年的*Frontini*案判決中，要求各級法院在面對涉及後設內國法律與歐洲聯盟法有衝突疑義時，應提請憲法法院尋求裁決 (Manin, 1999: 344)。換言之，義大利憲法法院並不承認歐洲聯盟法的優先地位，同時保留對兩個法律體系關係的詮釋權。直到了一九八一年十月，憲法法院才在*Comavicola*案中稍做修正，授權各級法院「得自行解釋與共同體法一致的後設內國法律，無須再提請憲法法院解釋」(Adinolfi, 1998: 1316-1317)。但要等到一九八四年的*Grantial*案判決，憲法法院才依據憲法第十一條，間接接受了歐洲聯盟法優先適用原則，認為「共同體法優先原則同樣適用於具有共同體法法源地位的一般法律原則，也優先適用於事後公投通過的國內法律」(Adinolfi, 1998: 1317-1318)。在此之後的一系列判決中，憲法法院確立了歐洲聯盟法優先原則適用於所有立即適用、有直接效力的歐洲聯盟法令，以及歐洲法院的判決。憲法法院並要求各級法院，必須在排除內國法律適用之前，先設法尋求該內國法律與歐洲聯盟法律的一致性，並且重申，法院不僅應排除與歐洲聯盟法相左的內國法律，更須要宣布該等法律失效。<sup>74</sup> 不過，義大利憲法法院對歐洲聯盟法優先原則仍堅持幾項保留。首先，憲法法院仍拒絕給予不具直接效力的歐洲聯盟法源優先適用的地位，而主張，在此情況下，各級法院必須向

---

<sup>72</sup> Constitution of Italy, adopted on December 22, 1947.

<sup>73</sup> ECJ, Case 6/64, [1964] ECR, p. 1141.

<sup>74</sup> Judgment No. 384 of 1994 of Italian Constitutional Court. *Ibid.*, pp. 1318-1319.

憲法法院提請裁決。其次，憲法法院堅持對歐洲聯盟法是否違反義大利憲法的基本原則，尤其是涉及人權保護的基本原則，保留審查權利。<sup>75</sup> 雖然，憲法法院反覆強調僅會審查施行歐洲聯盟法的內國法律，而非歐洲聯盟法本身，卻曾在一九八九年的*Fragd*案中，一度主張直接對歐洲聯盟法本身是否違反義大利憲法的基本原則加以審查 (Adinolfi, 1998: 1323-1324)。直到一九九五年，憲法法院才針對是項審查程序加了一項但書，即要求該管法院在提請憲法法院審查前，先就該相關歐洲聯盟法的效力提請歐洲法院進行先行裁決。<sup>76</sup>

英國並無成文憲法，任何條約必須轉換為國會立法才在國內產生法律效力，係典型的二元論。尤其，英國向來奉行議會主權論，議會不但是最高的立法機關，也掌握最終的司法權力。二元論加上議會主權至上，使得任何須轉換為國內立法的歐洲聯盟法律都可能遭到任一後設議會立法的挑戰而不被適用。為了加入共同體，英國國會於一九七二年通過「歐洲共同體法」(European Communities Act)，其中第二條第一項規定：

所有無需進一步立法即在英國境內擁有法律效力並被適用之過去依據、源於或創自共同體條約的權利、權力、責任、義務和限制，都應在法律上被承認和適用，並被執行、允許和遵循。

同條第二項則授權行政機關，得逕行頒佈命令，執行共同體法律；第四項規定，除了表列事務之外，「現行或未來的共同體法」(“any enactment passed or to be passed”) 得無須轉換即在英國國內逕自產生法律效力。第三條則規定，凡是涉及歐洲聯盟法的疑義，

<sup>75</sup> Judgment *Frontini*. 1973. Judgment No. 509 of December 1995 of Italian Constitutional Court. Maestripieri (1975: 431-441).

<sup>76</sup> Judgment No. 509 of 1995. Adinolfi (1998: 1324-1325).

都必須依照歐洲法院所揭示的原則來解釋，似乎暗示著承認歐洲聯盟法優先適用原則。然而，擔任英國上訴法院民事法庭庭長二十年的 Lord Denning 卻在一九七二年英國加入共同體前夕，公開拒絕歐洲聯盟法優先適用原則，表示「羅馬條約一定要經過國會立法才對英國法院產生拘束力，而英國法院也僅能依照國會的立法行事。(Birkinshaw, 2000: 212)」要等到一九七九年，英國上訴法院才在 *Shields v. Coomes* 案判決中同意，「倘英國法院對內國法律產生疑慮或認為與共同體法相牴觸，則應優先適用共同體法。」但 Lord Denning 卻又公開表示，惟「當法院確定國會期望法院如此適用共同體法的話」，該原則才能適用，繼續堅守英國議會主權的傳統 (Craig, 1996: 267-272)。

一九三七年通過的愛爾蘭憲法對國際條約的內國法律效力採二元論述，同時規定任何修憲案均須交付公民投票表決。<sup>77</sup> 一九七二年愛爾蘭為加入歐洲共同體，通過修憲，增修第二十九條第四項第三款條文，主張：「本憲法任何條文均不得使國家為履行共同體會員之義務而通過的法律、規定或措施無效，也不得使共同體和其機關通過的法律、規定或措施在本國失去法律效力。」<sup>78</sup> 不過，愛爾蘭最高法院 (Supreme Court) 卻對上述等同承認歐體法優先地位的條文適用提出了兩項限制。首先，法院表示，享有優先地位的歐洲聯盟法律，必須不逾越愛爾蘭加入時共同體的範疇及目標。一旦超越了上述範疇及目標，愛爾蘭就必須再度透過公投修改憲法才能授予該等歐洲聯盟法律優先地位。這就是歐體和歐盟每次修訂基礎條約，愛爾蘭都必須訴諸公投的原因 (Collins & O'Reilly, 1990:

<sup>77</sup> 愛爾蘭於一九七二年五月十日就加入歐洲共同體並修改憲法一事舉行公民投票，投票率達 71%，其中 82.4% 贊成，17.6% 反對。

<sup>78</sup> Constitution of Ireland, adopted on July 1, 1937.



319-320)。其次，上述的歐洲聯盟法律或國家法令的優越地位必須是基於履行愛爾蘭成為共同體會員的責任及義務。換言之，倘與履行該項責任義務無關，該國家法令或歐洲聯盟法律的優越地位即可能受到其它內國法律的挑戰。在*Greene v. Minister for Agriculture*案中，愛爾蘭最高法院即指出，農業部執行執委會規範山丘農墾指令所要求採取的措施，並非履行愛爾蘭基於會員的義務所必需，故與之衝突的國家法令並不因此而自動失效或不適用 (Collins & O'Reilly, 1990: 320)。

芬蘭憲法規定任何國際條約都必須經過國內立法才得成為內國法律的一部分，並對人民產生拘束力。不過，芬蘭國會常常以「空心法案」(Blanco Act) 來完成上述立法，即法案本身僅寥寥數語，表示「同意附件之條約適用於芬蘭全境」，以多數決通過，完成法律轉換。此外，依憲法第九十四條第二款，倘國際條約的義務與憲法規定相左，則必須採特別立法程序，以三分之二多數通過「特別法案」(Exception Act)，始得完成上述轉換程序。凡依「特別法案」生效的國際條約，其效力優於憲法。<sup>79</sup> 一九九四年十月，芬蘭就加入歐盟舉行諮詢性公投，結果以 57%對 43%獲得通過。國會隨即以壓倒性多數通過轉換歐盟條約的「特別法案」和「入盟法案」。前一個法案僅三個條款，其中第一條規定入盟條約及歐盟所有主要法源適用芬蘭全境，第二條明列全部主要法源。後一個法案則明白規定，歐盟所有的法律在芬蘭產生拘束力。歐盟條約既因「特別法案」轉換而生效，其效力遂高於芬蘭憲法及法律。本此原則，芬蘭國會得以簡單多數決通過源於歐洲聯盟法律但與憲法相左的法案，而無須採特別立法程序再通過「特別法案」。一九九六年十二月，最高行政法院 (Korkein hallinto-oikeus) 即依上述原則，判決優先適用與

---

<sup>79</sup> Constitution of Finland, adopted on June 11, 1999.

芬蘭法律相逆的共同體第六號附加稅指令 (Sixth VAT Directive)。一九九七年八月，地方法院也在 *Nurmes* 案判決中，排除適用不符歐洲聯盟法規定的芬蘭酒類酒精濃度管制條例 (Jääskinen, 1999: 408-412, 417-419)。

奧地利憲法體系，除了憲法本文外，還包括六百多條經由下議院 (*Nationalrat*) 三分之二多數通過的「具有憲法地位的法律條文」 (Huasmaninger, 1997: 17)。修憲門檻不高，但倘涉及憲法所界定的「基本原則」 (*Baugesetze*)，如人權保障、聯邦分權等，則須上議院 (*Bundesrat*) 和下議院分別同意，並交付人民公投複決。奧地利「加入歐洲共同體暨歐洲聯盟法案」，即因牽涉憲法基本原則的變動，而必須交付公民複決。入盟之後，部分法學者對歐洲聯盟法是否優於奧地利憲法及法律持保留態度，認為歐洲聯盟法必須在符合奧地利憲法基本原則的前提下，才具有優先效力。不過，奧地利的司法體系卻相當一致地採行歐洲聯盟法優於憲法及法律原則，其中包括後設的內國法律在內。一九九六年六月，奧地利最高行政法院 (*Oberster Gerichtshof*) 就土耳其勞工在奧地利境內工作權問題的判決，就宣示：「歐體與土耳其的聯繫協定的條文和共組之理事會的決定，既已依歐洲法院判決賦予土耳其勞工明確且無保留的權利，則會員國即不得再就上述權利的行使加諸任何條件或限制。……因此，與歐洲聯盟法衝突的內國法律，應被共同體法取代。」<sup>80</sup> 一九九八年四月，奧地利憲法法庭 (*Verfassungsgerichtshof*) 也在一項判決中宣示，「法院不得適用與共同體法衝突的內國法律，不論其是否為後設。」<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Administrative Court Judgment 96/09/0088-5, June 25, 1996. Fischer & Lengauer (2000: 773-774).

<sup>81</sup> Supreme Court Judgment 8ObA224/97t, April 30, 1998. *Ibid.*, p. 774.

依據瑞典憲法，任何國際條約必須經過立法轉換，才能在國內產生拘束力，瑞典得將主權權利讓渡給追求和平的國際組織或國際法院。<sup>82</sup> 一九七三年和一九七四年，瑞典最高法院即據此駁回直接適用「歐洲人權保護公約」的請求。一九九三年，瑞典國會憲法委員會 (Fundamental Law Committee) 即針對加盟後歐洲聯盟法對瑞典憲法的衝擊做了一份報告中指出，憲法針對基本權利和自由的規定，可能和歐洲聯盟法產生衝突。為此，報告中特別強調，歐洲聯盟法優先適用原則是歐洲聯盟法體系的一部分，一旦瑞典加入了歐洲聯盟，就自動地接受了歐洲聯盟法優於內國法律的原則。因此，倘上述憲法的規定與歐洲聯盟法衝突，則將不能在國內司法機關內被引用來對抗歐洲聯盟法 (Bernitz, 2000: 422-423)。不過，這份報告在送交國會全體會議討論時受到猛烈的抨擊，認為在主權讓渡上做了過多的讓步，多數議員主張：

歐洲共同體內的合作，在某些方面，確實呈現超國家色彩，包括：決定對會員國產生拘束力，部分決定以多數決產生，以及共同體法優先適用於國家法律。但共同體本質上仍是一個主權國家之間的合作，基本上仍是由會員國而非共同體機構來決定上述色彩的深度以及共同體機構的職權。(Bernitz, 2000: 422-423)

最後，瑞典國會於一九九三年十二月引述德國憲法法庭兩個月前關於歐盟條約的釋憲案，修改憲法 (The Instrument of Government) 第十章第五條，決定「在共同體給予自由與權利等同

---

<sup>82</sup> Constitution of Sweden, adopted on July 1, 1975. 瑞典憲法由The Instrument of Government, the Act of Succession and the Freedom of the Press Act所組成。關於國際條約的法律效力及主權權力讓渡規定，載於The Instrument of Government第十章第五條。

於政府和歐洲人權保護公約的保護之前提下，同意將決策權力讓渡給歐洲共同體。」<sup>83</sup> 一九九四年十二月，國會依憲法第十章第五條，同意授權政府批准加入歐盟條約的入盟法案，其中第二條規定「瑞典加入歐盟之前的所有的共同體既得成果，自入會之日起生效，成為瑞典法律的一部分」(Bernitz, 2000: 419-420)。一位瑞典法學者即認為，瑞典其實已經接受了歐洲聯盟法優於內國法律的一元論，同時在面對共同體以外的國際法律時，繼續維持二元論傳統 (Nielsen, 1996: 21)，但瑞典司法機關迄未承認歐洲聯盟法的優先適原則。

丹麥憲法規定，條約非經立法轉換，不對本國人民產生拘束力。另依據丹麥憲法一九五三年增修的第二十條，丹麥得授權將傳統上屬於丹麥公權力機關的權限讓渡給與其它國家相互協調而產生的國際機構。不過，這項讓渡有兩個前提：第一，該國際機構必須以提升國際法律秩序和合作為目標；第二，授權範圍必須有明確的界定。<sup>84</sup> 這個規定一方面成為丹麥一九七三年加入歐洲共同體的法源，另一方面卻也成為丹麥政府屢屢在部長理事會中反對按原歐洲經濟共同體條約第二三五條擴權，以及丹麥司法機關質疑歐洲法院目的性解釋的依據 (Rasmussen, 1982: 604, 620-623)。一九九八年四月最高法院 (Højesteret) 即依據該憲法第二十條，判決：

當初的入盟法案，並不能剝奪各級法院提出共同體法律是否逾越該法案權限讓渡範圍的質疑。倘有確切的證據，確定一項獲得歐洲法院支持用以履行條約義務的共同體法律逾越了當初入盟法案的授權範圍，則該管法院得宣布該共同體法在

<sup>83</sup> Bernitz (2000: 419-420). The Instrument of Government全文均以決策權利 (right of decision-making) 指稱主權權利。

<sup>84</sup> Constitution of Denmark, adopted on June 5, 1953.

丹麥境內不適用。<sup>85</sup>

有的丹麥學者以為，最高法院的判決根本動搖了歐洲法院一九六四年以來建立的歐洲聯盟法優先原則。但也有學者以為，這項判決僅俱理論和政治意涵，與隨即舉行的阿姆斯特丹條約公投息息相關，實際上發生法律衝突的機會並不大。「但可以確定的是，丹麥政府在歐洲聯盟內的作為將更趨謹慎，對不符本國利益的法案清楚地說『不』」(Høegh, 1999: 87-89)。

上述原十五個會員國立法和司法機關的回應，遂對歐洲聯盟法優先適用原則提出了三項約制。

1. 義大利、德國和瑞典法院都主張，歐洲聯盟法必須在不損害會員國憲法所賦予各國人民基本權利的前提下，才能享有優先適用的地位。倘歐洲聯盟法的優先適用，將使賦予人民基本權利的國家法令失效，則該優先地位應不予適用。
2. 德國法院和英國法學者也認為，歐洲聯盟法優先原則必須在國會支持的情況下才產生效力。前者主張，維持各國國會對聯盟和共同體運作的有效監督，符合民主原則，是歐洲聯盟法效力的基礎；後者則以為，國會的意志決定歐洲聯盟法優先原則的存廢。
3. 愛爾蘭和丹麥法院則限制歐洲聯盟法律的效力以實踐會員國當初加入聯盟或共同體所承諾的義務為範疇。倘歐洲聯盟法律逾越了這個範疇，即使具有優先效力，內國法院也可以宣布不適用。

針對上述對歐洲聯盟法優先適用的質疑，歐洲憲法遂逐一回

---

<sup>85</sup> Judgment of Danish Supreme Court of April 6, 1998. Biering (2000: 928-929).

應：其中第二部將「歐洲聯盟基本權利憲章」納入成爲憲法一部分，同時要求聯盟加入歐洲基本權利暨自由保護公約；又在第一部第三篇第 I-11 條至第 I-17 條中明白界定聯盟與會員國的權限分際，在第六篇規範聯盟的民主政治，其中第 I-45 條及第 I-46 條明列歐盟民主的三大原則：平等、代議和參與，並納入未來歐盟運作應遵守的原則之一。

### 三、新加入之會員國

至於二〇〇四年五月一日新加入的中東歐八國與馬爾它、塞浦路斯，以及二〇〇七年一月一日新加入的保加利亞、羅馬尼亞，目前尚不見相關判決，但其中部分國家已於加入前修改憲法，明文承認歐洲聯盟法應優先適用 (Albi, 2005: 404-410)。捷克憲法第十條規定，凡經批准及公布之有拘束力的國際條約，「即爲內國法律的一部分」，並在與國內法令衝突時，仍應獲得適用。另第八十七條第二項規定，內國法院法官審判時，應受直接適用之國際條約的約束。<sup>86</sup> 斯洛伐克憲法第七條第二項及第五項則規定，國際條約及歐盟法令應優先且直接適用 (supremacy and direct applicability)。第一二五條第a項則規定，內國法院法官之審判，應符合歐盟法令的規定。<sup>87</sup> 斯洛維尼亞憲法第二條第a項允許讓渡部分主權至「尊重人權、民主和法治國原則的國際組織和防衛聯盟」。一旦斯洛維尼亞參加該等組織，並讓渡部分主權後，則該等組織的法令即應按該等組織法律體系之規定在斯洛維尼亞境內施行。<sup>88</sup> 波蘭憲法第九十一條第一項規定，任何獲得批准並公布的國際條約，「即構成本國法

<sup>86</sup> Constitution of the Czech Republic, adopted on December 16, 1992.

<sup>87</sup> Constitution of Slovakia, adopted on September 1, 1992.

<sup>88</sup> Constitution of Slovenia, adopted on December 31, 1991.

律的一部分，並得被直接適用」；第九十一條第二項賦予上述國際條約優先適用地位，第三項則將此優先適用地位及直接適用原則擴及該等組織按條約規定所通過的法律。<sup>89</sup>

## 肆、理論解釋

歐洲聯盟法優先適用不見於創設歐洲共同體條約的任何條文，而是透過歐洲法院一連串的先行裁決和判決，自一九六〇年代初期逐步建立起來的重大原則，徹底實現了歐洲統合中的主權移轉和超國家權威建構。在這整個建構過程中，三個最核心的問題必須加以回答：

1. 歐洲法院為何又如何創設歐洲聯盟法優先原則？
2. 會員國法院為何願意接受或憚於直接挑戰歐洲聯盟法優先原則？
3. 向被視為主權捍衛者的會員國政府（包括行政與立法機關），為何未拒絕或質疑歐洲聯盟法優先原則？

### 一、關於歐洲法院的動機

所有研究都肯定，歐洲法院法官致力建構歐洲聯盟法，是歐洲聯盟法優先原則創設的主要因素。倘無歐洲法院法官在一九六四年 *Costa* 案中，明白提出歐洲聯盟法優於後設內國法律的原則，則歐洲聯盟法與內國法律孰先孰後的爭執將可能不斷上演，共同市場和共同體也可能無法落實建構。然而，對歐洲法院法官創設歐洲聯盟法優先原則的解釋則各家不一。法律主義 (legalism) 者傾向將歐洲法

---

<sup>89</sup> Constitution of Poland, adopted on April 2, 1997.

院視為一個有意志的主體，忽略個別法官的理念，主張法院判決背後的動機都已明白詳載於各項判決主文中。換言之，判決文中的法律解釋，就是法院判決的真正理由，其它額外的推論或猜測，既無必要，也無意義。依據歐洲法院歷年關於歐洲聯盟法優先原則的判決解釋，法院確立該項原則的動機，首先是延續在*Van Gend en Loos*案中建立直接效力原則的理由，認為「基於共同體的存在並無時限，又擁有自主的機關、獨立人格、法律能力和國際代表，同時享有自各會員國主權移轉而來的權力，故已自成一法律體系。」；其次，共同體條約的條文及精神已融入會員國法律體系，並對該國政府及人民直接產生拘束力；第三，倘放任各會員國以片面和後設之內國法律優先適用於歐洲聯盟法律，則歐洲聯盟法律的執行結果必因各國法律規定而互異，將根本危及共同體條約所揭示目的之達成；第四，一旦各國得以本國法律推翻歐洲聯盟法律，則歐洲聯盟法律的性質將遭剝奪，共同體的法律基礎也將動搖，共同體條約所揭示的目標勢必無法達成。綜合而論，法院的理由就是基於實現共同體成立的宗旨，建造一個優先適用於會員國法律的獨立法律體系，勢在必行，也就是所謂的「目的論」(teleology) 解釋。<sup>90</sup>

法律主義和目的論解釋最受抨擊的地方，就是只有描述，根本沒有解釋。Martin Shapiro 就指陳，法律主義在研究歐洲聯盟法上的問題，就是完全不考慮判決背後的因素，把司法體系的一切作為視為神聖且不可侵犯。「共同體被簡化成一個法律組合；[共同體條

---

<sup>90</sup> ECJ, Case 6.64, [1964] ECR, p. 585.



約] 是神聖不可更動的約文，法學家的詮釋成了真理，法院判決是對憲法的正確延伸，法院則是正義理性的化身」(Shapiro, 1998: 538)。換言之，法院既代表了理性和真理，法院的判決不過是在共同體內落實理性和真理罷了。

法律主義視法院為有意志主體，忽略法官態度和法院生態，引來政治學者普遍的撻伐。以 Anue-Marie Burley 和 Walter Mattli 為首的法律新功能學派 (neofunctionalism)，反駁法律主義者將法院、法官和法學者神聖化的說法，認為三者根本是一個利益共同體，完全是基於個別的利益才創設並不斷鞏固歐洲聯盟法律體系，歐洲聯盟法優先原則就是這個利益結合下的產物。二人從功利主義的角度分析，認為歐洲法院法官和總辯官均因本身的利益而致力擴大法院和歐洲聯盟法律體系的權力 (Burley & Mattli, 1993: 54-55, 60-62)。首先，法院權力愈大，歐洲聯盟法律體系愈鞏固、位階愈高，則掌握歐洲聯盟法解釋和依此判決的歐洲法院法官和總辯官的地位也隨之水漲船高。其次，創設一獨立於國家法律、又不同於一般國際法的歐洲聯盟法律體系，再使之高於會員國內國法律體系，強化了歐洲法院及其成員在面對共同體內其它機關或會員國司法機關時的地位。第三，歐洲法院法官和總辯官均選自會員國內學有專精的法律教授、律師、司法人員或專責法制的政府官員。他們上任前，莫不期望能登上歐洲法院法官或總辯官的大位；任期結束後，又極可能會頂著曾職司歐洲法院的光環，開創另一番事業或謀求另一份高薪。歐洲聯盟法愈發展，歐洲法院愈重要，上述的光環就愈有價值。上述的自利動機，促使歐洲法院在一九六三年確立了直接效力原則，達到了新功能學派所主張「透過非政治途徑完成政治任務」的路徑；之後，法院確立歐洲聯盟法優先原則，完全是前此直接效力原則的「溢出效果」(spill-over)，因為，「惟有結合優

先適用原則，共同體法的直接效力才能獲得真正的實現」(Burley & Mattli, 1993: 66)。

法律主義和新功能學派的解釋則同時遭到泛現實主義者的質疑。不論現實主義、新現實主義 (neo-realism) 或新理性主義 (neo-rationalism)，主要都以國家利益來解釋歐洲統合，認為歐體和歐盟的建構不過是會員國權力較勁和利益妥協的產物，統合的方向完全隨著會員國間的政治變化而移轉，呈現「政治凌駕法律、國家帶動國際」的發展趨勢，明顯與前述強調歐洲法院對統合的貢獻，以及法律統合帶動政治統合的立論相左。首先，這群泛現實主義者堅持，歐洲法院和歐洲聯盟法體系並不見於舒曼宣言，而是在後來的政府間談判中，荷比盧三小國為了防止在日後統合中被德法強權挾制甚至併吞所堅持的主張 (Gerbet, 1983: 138-139)。法院和法律體系一旦成立後，各國又因為破壞或違背該法律體系的損失遠大於可能的獲益，所以願意維護該體系 (Garrett & Weingast, 1993: 540, 557)。接著，他們否定歐洲法院法官得以跳脫國家利益、客觀公正地依照共同體利益來決斷的假定，認為「所有的法官都清楚自己政府對統合的主要立場，然後精確地計算出其中的最大公約數」(Garrett & Weingast, 1993: 540, 557)。歐洲法院因此和其它共同體機關一樣，不過是適時反映各會員國間的共同利益罷了。這種情形在歐洲法院詮釋涉及主權疑議、高度敏感的政治議題上就更為明顯。因此，泛現實主義者從兩個角度來解釋歐洲聯盟法優先原則的建立。一方面，共同體會員國，尤其是德法兩國的國家利益在一九六〇代初期開始發生轉變，促使歐洲法院強化歐洲聯盟法律體系，進而創建了歐洲聯盟法優先原則。其時，德國渴望一個共同市場，法國則捍衛共同農業政策，兩者都須要一個強而有力的共同體和歐洲聯盟法，遂促使歐洲法院建立了歐洲聯盟法優先原則，體現會員

國的共同意志 (Moravcsik, 1998: 90-122)。另一方面，會員國政府也擔心歐洲聯盟法過於強大會侵蝕國家主權，又策動國內法院，尤其是憲法法院或最高法院等機關，抗拒歐洲聯盟法優先原則，企圖透過這種兩手策略，充份享有共同體建構所帶來的益處，卻可適時排除超國家法律對主權可能的威脅 (Garret, 1995: 171-181)。

制度主義者則跳脫以國家利益或個人利益為核心的論述，強調制度的立場、影響和制度間互動的結果。Alter 認為，法院或法官的利益並不是要無限擴大本身的權力，而是要在各機關的競合間：

致力提昇本身的獨立自主、影響力和權威。獨立自主，就是要極力避免受到政治力的干預；……所謂影響力，就是期望法院所做的決定能左右政策和司法的發展；……而權威，則是指法院的決定具有法律上的專業性，並會產生期待的結果。因此法院的決定，會傾向避免喪失自主性、削弱其影響或減損其權威。(Alter, 2001: 45)

她與曾任比利時魯汶大學歐體法教授、現任歐洲法院法官的 Lenaerts 遂都認為，條約賦予歐洲法院的角色並不限於傳統的憲法法院和行政法院，因此歐洲法院常常會審度整體形勢，適時且適當地做出當時最有利強化本身獨立自主、權威性和影響力的判決。簡單地來說，當會員國政府或其它共同體機關展現強烈主導統合運動的意志時，歐洲法院的判決就傾向保守、維持現狀；倘會員國政府和其它共同體機關無意主導統合或呈現被動消極時，歐洲法院就可能趁勢而起，透過判決，創建新的原則，從法律建構上強化歐洲統合。Lenaerts 並據此辯稱，一九六〇和七〇年代，會員國政府並未展現強烈主導統合的意志，或縱有此意志才未達成妥協和共識，遂授予歐洲法院揮灑空間，逐步建立了包括歐洲聯盟法優先在內的重重大原則。待單一歐洲法生效後，會員國政府、執委會和歐洲議會紛

紛開始展示強勢主導歐洲統合的意志時，歐洲法院的角色遂遭到限縮，鮮少再建立重大的法律原則 (Lenaerts, 1992: 105-106)。換言之，制度設計不僅界定了歐洲法院的角色和利益，也促使歐洲法院審視自己與包括會員國政府在內的其它機構間之互動，適時擴張自己的角色，完全符合制度主義對超國家機構在區域統合中角色的論述。

## 二、關於會員國法院的回應

不過，依照共同體條約，歐洲法院並不是會員國法院的上級機關，又如何能確保各國各級法院接受歐洲聯盟法優先適用原則從而實現歐洲聯盟法為一獨立法律體系、且在各會員國內產生同樣法律效果的理想呢？

法律主義者堅持從法理來解析，認為歐洲法院已代表共同體在法律面向最完善的理性意志時，所有會員國法院就會接受歐洲法院對相關法律的解釋和判決。換言之，依法律主義的推論，歐洲法院已在實際上成為各會員國法院的上級機關，所做的決定，對各國司法機關具有拘束力。法律主義者的理由包括：第一，依據原共同體條約第五條，會員國既有忠實履行條約的義務，則會員國法院也有責任接受歐洲法院對條約的解釋。第二，倘依原共同體條約第一七七條提請歐洲法院進行先行裁決的內國法院，卻拒絕歐洲法院對相關法條的解釋，將徹底掏空該條款的意義，為法律主義所不許。倘內國法院對歐洲法院的解釋有疑問或異議，唯一的選擇就是再次向歐洲法院提請先行裁決。最後，儘管共同體條約並未規定歐洲法院先行裁決的效力僅限於個案，亦係產生普遍拘束力的判例，但歐洲法院早在一九六三年*Da Costa*案中已強調，倘請求先行裁決的事由相同，又無新的因素摻入，則之前的先行裁決對之後的類似案件具有

拘束力；<sup>91</sup> 又在一九八三年又在 *CILFIT* 案中判決，「倘歐洲法院已解釋該共同體法律則內國法院可以不必再就同一疑義提請先行裁決」，<sup>92</sup> 正式確立了判例法 (case law)，一體適用於共同體境內所有司法機關。

新功能學派和制度主義則不約而同地將內國法院樂於接受歐洲聯盟法優先適用原則的原因，指向會員國中下級法院的高度配合。依據新功能學派，歐洲法院的先行裁決制度，大幅提升了內國中下級法院和法官的位階，使後二者能繞過本國的上級法院及憲法法庭，直接向歐洲法院提請解釋，並用以對抗本國上級法院或憲法法庭對本國法律的立場，完全符合自身的利益。美國歐洲聯盟法權威、紐約大學教授 Joseph Weiler 就指出，「先行裁決將會員國各級法院和歐洲法院緊緊地聯結在一塊」(Weiler, 2001: 215)。尤其，歐洲法院有系統地透過邀請參訪、進修、座談、研討會，與各級內國法院建立了深厚的往來，進一步證實了新功能學派「超國家機關與次國家利益團體相結合共同向國家政府施壓」的假設 (Burely & Mattli, 1993: 62-63)。

制度主義者則進一步指出，內國之中下級法院透過與歐洲法院的高度配合，以強化本身的獨立自主、影響力和權威。尤其，各國之中下級法院比憲法法庭或最高法院，更傾向專注完成所責負的審判，而輕忽審判結果對整體內國法律體系可能產生的影響。歐洲法院既已針對疑義提出清楚的解釋，內國法院自然樂於依此審判結案。尤其，中下級法院是否享有提出先行裁決的裁量權，可以依本身的利益，自由決定是否要請求內國上級法院解釋，還是提請歐洲法院先行裁決 (Alter, 2001: 47-49)。至於內國憲法法庭或最高法院

---

<sup>91</sup> ECJ, Case 28-30/62, [1963] ECR, p. 31.

<sup>92</sup> ECJ, Case 283/81, [1983] ECR, p. 3415.

則對歐洲聯盟法「入侵」內國法律體系，以及歐洲聯盟法優先適用原則抱持高度的疑慮。但是制度上的發展，使得內國高級法院愈來愈無法抵擋歐洲聯盟法律體系的擴張和歐洲聯盟法優先原則的適用。首先，隨著歐洲統合的深化，愈來愈多的事務受到歐洲聯盟法律的規範，除了前述歐洲憲法所列舉的九個領域外，歐盟境內所有事務都受到歐洲聯盟法的約束，使得優先適用原則隨之在各個領域內獲得確立。其次，相對於歐洲法院有系統地籠絡各內國法院，基於司法獨立的特性，反對歐洲法院的內國高級法院，並無法展開橫向或縱向的串連，對歐洲法院施以統一的回擊。最後，內國高級法院並不能確定，倘與歐洲法院發生正面衝突時，可以獲得包括本國政府、其它內國法院以及其它會員國法院的支持，因此極力避免直接否決歐洲法院的判決。

在這些限制下，內國高級法院遂針對歐洲聯盟法優先原則採取了幾種迂迴路徑。第一，某些內國高級法院或對該原則保持緘默，或以各種理由拒絕明白承認歐洲聯盟法優先適用原則。第二，絕大多數內國高級法院拒絕依據歐洲法院判決的理由，接受歐洲聯盟法優先原則，而是從本國憲法秩序的角度切入，來間接表示同意。第三，內國高級法院在接受對該原則時，提出了不同的條件、前提或保留，暗示不排除未來推翻或修正該項原則的可能性。這種迂迴的策略到了一九九二至一九九三年有了關鍵性的發展，不僅輔助原則被明載入歐盟條約，且德國憲法法庭又明白提出接受歐盟條約的條件說解釋，使得會員國高級法院對歐洲聯盟法優先適用原則的挑戰由暗而明、由側攻而改為迎面進擊 (Alter, 2001: 47-49)。

至於泛現實主義學派，都忽略了內國法院的立場，而將重點集中在會員國政府的態度上，似乎認為前者其實是追隨後者的政策而轉變，只要解釋了各國政府的策略，就可以從而推論出內國法院的

態度了。

### 三、關於會員國政府的態度

歐洲聯盟法優先原則一旦確立，等同在國家主權之上創設了一個超國家權威，何以會員國政府會接受或默不作聲呢？

法律主義者都未論述這個問題，似乎以為依據法治國原則，行政和立法部門不能干涉司法部門對法律的解釋和爭訟的判決，一旦歐洲法院和內國法院都同意該項原則後，會員國政府除了遵照辦理外，別無他途。

新功能學派向來主張，由於利益互異，會員國政府並不易形成聯盟來對抗超國家機構和國內利益團體間的掛勾；片面推諉或拒絕合作又極可能招致其它國家的反彈，弱化共同體則可能造成後者無法推動其它有利本國之事務。因此，當歐洲法院和內國法院都遵循歐洲聯盟法優先原則後，「即使是極力挑戰歐洲法院權威的政府，也不願意尋求推翻先前的判決，而是將之視為一項法理聲明，並開始思索如何在後續事務上善用此一原則，為自己尋求最大利益」(Burely & Mattli, 1993: 67)。

泛現實主義以國家利益為核心概念，認為由於會員國政府間有利益衝突，對是否應否決歐洲聯盟法優先適用原則，以及應如何反擊或何時反擊，遲遲無法形成共識，以致未能在第一時間公開反對該原則。也由於一九八〇年代中期以前，會員國政府仍能透過理事會一致決，有效掌控歐洲統合過程，故對該原則的適用有恃無恐。要等到單一歐洲法通過、單一市場建構加速、經濟暨貨幣聯盟倡議進入議程，乃至要籌設歐洲聯盟時，部分會員國政府才開始正視此一議題，並因此制定了輔助原則以為牽制 (Estella, 2002: 74)。

不過，法律主義、新功能學派或泛現實主義，似乎都只是描述

了會員國政府在歐洲法院與內國法院的夾擊下，被迫接受歐洲聯盟法優先原則的事實，並沒有深入探索其背後的動機，惟有制度主義，藉由歷史制度論的途徑，提供了較完整的解釋。歷史機制論的解釋特別強調「有限理性」(bounded rationality) 和「途徑依賴」(path-dependency)。依據前者，政治人物由於著重短線操作，每幾年就要接受選舉的考驗，為了宣揚政績或討好選民，政治領袖即使明知歐洲法院透過判決擴張統合領域，並可能損及國家主權，卻可能為了眼前的勝選而對此視而不見。尤其，歐洲法院的判決涉及專業法律知識，一般人並不明瞭，也不利政治人物透過媒體或在造勢場合詳細解釋。此時質疑了新功能學派和泛現實主義關於「各國政府向以捍衛主權」為出發點的論述，因為往往政府領袖對自己權位和選舉勝敗的關懷，遠勝於對國家主權的執著 (Leibfried & Pierson, 1997: 192-193)。途徑依賴則是指稱機制有「易放難收」和「弄假成真」的特性，一旦成立，就不易受到原有設計藍圖的約制，最後會獲致了意想不到的發展。機制成立後的進展也使得退出該機制的難度和代價隨之提高，使成員的利益界定發生質變，導致各國政府即使不滿意也不敢輕言退出歐盟和歐體 (Pierson, 1996: 144-147)。

因此，面對歐洲聯盟法優先原則，儘管有會員國政府在相關訴訟過程中表達異議，但都僅出於政府部門法律單位的意見，從未見任何政府領袖（總統、總理、外交部長、國會領袖或主流政黨領袖）針對此原則，登高一呼，集結反對力量，全力否決該原則。因為拉高分貝，反對一個極專業、一般人民又不易懂的法律概念，不但對選舉和政治角力並無加分的作用，反而可能招致干涉司法的指責 (Alter, 2001: 186-189)。尤其，歐洲法院在建立原則步驟上極具巧思：先建立一個概念性的原則，然後再逐步條列出具體的作為。甚



至在 *Costa* 案中，歐洲法院雖然建立了歐洲聯盟法優先適用原則，卻在實體判決中裁定義大利政府並未違反歐洲聯盟法，使得會員國政府失去了反對的焦點。等到歐洲聯盟法優先原則一步步鞏固確立後，會員國政府早已喪失了表達否決的機會 (Alter, 2001: 186-189)。

#### 四、理論檢視

在相關的理論中，法律主義將各級法院視為一個有意志的主體，並侷限於法學辯論的分析，不主張追溯法院判決背後的政治動機，顯然無法給予前述三個問題滿意的解釋。前述英國法學權威 Denning 對議會主權論的堅持，一九九三年瑞典國會憲法委員會針對歐盟條約的修憲案討論，以及一九九八年希臘最高行政法院內部關於歐洲聯盟法對高等教育之規範的爭論，都涉及主權等敏感政治議題的爭議，而不止於法學辯論。不過，法律主義研究途徑卻透露了一個重要的訊息：主事的各級法院法官，儘管可能不若法律主義者所宣稱的係完全「依法論法」並無任何政治或個人利益的考量，仍必須時時在法律上合理化自己對歐洲聯盟法優先原則的立場。因此任何忽略法學辯論來解釋歐洲聯盟法優先原則的理論，也勢必無法提供較完整的解釋。

這個訊息直接挑戰了僅強調國家政治意志的泛現實主義關於歐洲聯盟法優先適用原則建立路徑的詮釋。泛現實主義者堅持從國家利益角度切入，認為會員國政府，尤其是主要強權的政治領袖，左右了歐洲法院和國家司法機關對優先適用原則的態度。不過，並無任何證據肯定行政機關左右了前述歐洲法院及會員國司法機關對歐洲聯盟法優先適用原則的態度。在制度上，會員國政府能影響歐洲法院法官意志的渠道亦極狹窄，僅限於訴訟過程中對各國政府

的諮詢，以及每六年由理事會以一致決重新任命法官和總辯官。由於名額有限，獲青睞的人選，不僅要能自各會員國國內政治鬥爭中脫穎而出，還須獲得其它會員國和歐洲法學界的認同，因此黨派立場和專業能力，往往才是政府考量的首要因素 (Alter, 2001: 186-189)。法官和總辯官一旦獲選上任，會員國政府就更難施以任何影響力了。歐洲法院一向不公布針對判決的投票結果，也無反對意見，因此會員國政府根本無從知曉本國籍法官的立場，也無法以不再提名續任為威脅。因為，有了歐洲法院法官和總辯官的資歷，離開了盧森堡，可選擇的高薪高位的工作也很多。至於會員國政府對內國法院的影響，除了部分國家授權政府提名、任命憲法法庭或等同機關之成員外，所有司法人員均自成體系，完全不受行政權的掌握。尤其，即使會員國政府掌有憲法法院法官或大法官提名權，也常常以國內政治生態而非歐洲統合情勢為主要考量 (圖 1)。

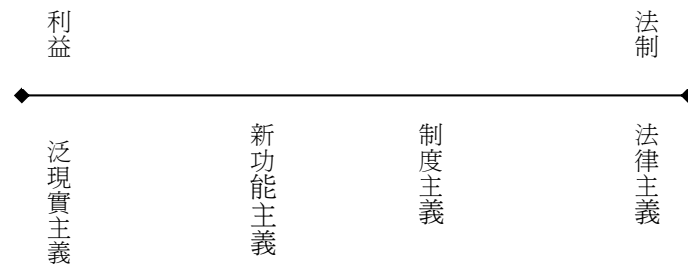


圖 1 解釋歐洲聯盟法優先原則建構的理論解釋途徑

至於新功能學派和制度主義對歐洲聯盟法優先原則確立的解釋則相互呼應。新功能學派以「利益」來解釋歐洲法院的作為，制度主義則將利益的界定置入司法制度的脈絡中，用以區別政治人物的以權力為核心或經濟活動以物質為核心的利益概念，並將歐洲法

院提升本身利益的作為納入與其它共同體機構以及會員國政府的互動之中。依制度主義，相較行政與立法權，司法權屬被動式權力，故端視其它行為者的強弱而定，彼強則我弱、彼弱則我強。至於會員國法院的回應，二者都突出中下級法院樂於配合歐洲法院的論點。依歐洲法院關於各會員國各級法院請求先行裁決的統計，一九五二至二〇〇四年，來自原十五國之中下級法院的請求是來自最高或高等法院的 2.5 倍，<sup>93</sup> 或可佐證上述論點。制度主義更指陳會員國憲法法庭或等同機構對歐洲聯盟法藉優先原則「侵入」國家法律體系的擔憂，卻慄於情勢不能正面迎擊，故不時迂迴側擊。會員國政治領袖則忙於短線選舉操作而放任歐洲聯盟法優先適用原則的發展。這個論述雖極具說服力，不過，各會員國法院對歐洲聯盟法的態度不一，不僅持一元論與二元論的會員國立場互異，即是同採一元論或二元論的會員國主張也不盡相同。再以法國最高行政法院與德國憲法法庭對歐洲聯盟法優先適用原則態度的演變，前者由保留而至全面接受，後者卻自早期的支持退卻至九〇年代的保留態度。國別的差異與時空的轉換，可能是制度主義解釋歐洲聯盟法優先原則建立路徑時，尚未充份考慮的兩個變數。

## 伍、結論

優先適用原則確立了歐洲聯盟法優於內國法律的原則，並在倡議制定歐洲憲法以前，就賦予歐洲聯盟一名符其實的憲政秩序，使得歐洲統合的理想能在缺乏龐大跨國治理機器的情況下，逐步獲得實踐，並成為建構未來歐洲憲法優位性的紮實基礎。歐洲聯盟法優

---

<sup>93</sup> 請求先行裁決的案件計 5,293 件，其中 3,756 件來自高等法院 (不含) 以下的司法機關，佔總數七成強。參見 European Court of Justice (2004)。

先適用原則確立後，會員國即不得制定與歐洲聯盟法相違背的法令，也須依歐洲聯盟法來解釋國家法令、履行歐洲聯盟法所規定的義務、強制國民遵守歐洲聯盟法，並對國家法令因違反歐洲聯盟法而造成的損失給予賠償。歐洲法院在確立該項原則的作為上，採取漸進的路徑，先建立原則的限制，再充實內涵。不過，歐洲聯盟法優先原則的適用仍受到兩方面的限制。首先，優先適用原則的適用受到歐洲聯盟法其它原則，如直接效力、職權範圍、輔助、比例等的限制。沒有直接效力的歐洲聯盟法，法人或自然人就無法據以在內國法院內對抗內國法院；依歐盟和歐體的職權範圍，在工業、文化、觀光、保健、教育、人身保護、行政合作、經濟暨就業以及共同外交等九個領域內，歐洲聯盟法優先原則也不適用；違反比例原則的歐洲聯盟法也將喪失優先適用地位；在聯盟和共同體非專屬領域內，不符合比例原則或輔助原則的歐洲聯盟法也不能擁有優先適用地位。另一方面，會員國立法和司法體系儘管沒有直接挑戰該項原則，除了比利時以外，也並未按歐洲法院的論述全面接受是項原則，而是依據本國的憲法規定，承認歐洲聯盟法優先原則。瑞典和丹麥迄今仍未明確接受是項原則，義大利、德國、英國、愛爾蘭則提出一些「保障基本權利」或「民主」的但書，做為接受該項原則的前提。

面對如何解釋歐洲聯盟法優先適用原則建立的路徑，相關理論必須解釋歐洲法院的作為、會員國司法體系的回應、以及會員國政府的選擇。法律主義傾向忽略任何政治因素，完全從判決和法理來加以詮釋；泛現實主義者則主張從國家利益來探究這一切，拒絕任何制度或法理的考量。兩者都難於提出完整的解釋，也極容易被經驗事實所否定。新功能學派從法官及法院的利益著手，認為司法體系基於集體的利益，突破了國家及國界的藩籬，齊心創建並鞏固歐

洲聯盟法律體系，而直接效力原則的確立則順勢「溢出」創立了歐洲聯盟法優先原則。不過，新功能學派並未清楚界定司法體系利益的內涵，也沒有充份考慮到制度的因素，同時無法充份解釋何以會員國政府竟眼睜睜看著國家主權透過歐洲聯盟法優先原則移轉流逝到共同體機構手中。制度主義也從法院利益著手，但明確界定了法院利益的內涵，又強調制度的重要性：異於政治的權力或經濟的物質，法院和法官著重鞏固並提升本身的獨立自主、影響力和權威性。

這種制度特性，促使歐洲法院在建立歐洲聯盟法優先適用原則的路徑上，都必須審度外在的政治情勢，並採用「先確立原則再充實內涵」的謹慎策略。制度主義接著按前述利益界定，區分會員國最高或高等法院，與中下級法院面對歐洲聯盟法優先原則在利益上的差異，認為該項原則有助增加會員國中下級法院的獨立自主、影響力和權威性，卻直接挑戰甚至減損了憲法法庭或高級法院的獨立自主、影響力和權威性，因此形成會員國中下級法院透過請求先行裁決，結合歐洲法院，共同鞏固優先適用原則，對抗會員國憲法法庭及高級法院的現象。後者由於無法展開橫向串連，又不確定正面反擊歐洲法院是否能獲得本國其它公權力單位的支持，再懼於歐洲聯盟法已擴展至內國法律的大部分領域，遂迂迴抵制該項原則的適用，或拒絕歐洲法院「共同體法係一獨立法律體系」的說詞，或避免公開承認該項原則，或接受歐洲聯盟法優於法律卻不承認其亦優於憲法，或提出各種保留或但書。一九九三年十月德國憲法法庭對歐洲聯盟條約的合憲案判決，已對各國高等法院產生了橫向聯繫的效果。瑞典國會就史無前例地引述了德國憲法法庭的判決，限制歐洲聯盟法優先原則在該國境內的適用，首次呈現會員國高級立法和司法機制串連的現象。最後，制度主義從歷史制度論來分析國家政

治領袖未及時挑戰該項原則的原委，認為法治國原則先約制了政治領袖可能反應的選項，任何大動作挑戰歐洲法院權威的作法，極易落入「干預司法」或「破壞歐洲統合」的攻擊；再加上政治領袖短線政治利益操作和選舉考量的特性，拉高分員反對一個屬於法律專業、選民不易明瞭、又對國家利益無立即且明顯損害的議題，對選舉和政治角力並無任何益處。尤其，歐洲法院在建立歐洲聯盟法優先適用原則時「先確立原則再充實內涵」的策略極具巧思，使得會員國政府一開始並無反對的焦點和凝聚反對的能量。待該項原則一步步獲得鞏固確立後，會員國政府早已失去了否決的機會。法律主義執著於法理論述，泛現實主義拘泥於國家利益考量，都無法合理解釋歐洲聯盟法優先原則的創立路徑。新功能學派則從司法體系的利益出發，引用跨層次結盟和溢出概念詮釋整個過程。制度主義實際上承繼了新功能學派的路徑，並從制度結構中進一步界定了前述的利益、跨層級結盟和溢出等核心概念，最後從歷史制度論解釋為何各國政治領袖竟坐視主權隨著歐洲聯盟法優先適用原則確立而流逝。因此，在歐盟的結構下，制度主義遠較其它途徑更能解釋歐洲聯盟法優先適用原則確立並鞏固的路徑，倘能再考慮國別及時空的變數，制度主義對歐洲聯盟法優先原則建立路徑的解釋將更具說服力，對其未來發展與影響的推論也將更具可信度。

## 附錄 1

## 歐洲法院確立的歐洲聯盟法一般原則

原文 (僅法文版)	譯文	確立之判決案號
Interdiction de l'abus de droit	權力濫用禁止	C-206/94
Autorité de la chose jugée	既判力	C-126/97
Droit à la protection contre les interventions arbitraires ou disproportionnées de la puissance publique	免於受公權力恣意或不成比例的侵犯之保護	T-305/94
Droit à une protection juridictionnelle effective	有效司法保護的權利	C-228/92
Droit à un procès équitable	公正裁判請求權	T-97/94
Droit à un recours juridictionnel effectif en cas d'atteinte à un droit reconnu par les traités	在條約所賦予權利遭侵害時給予有效司法救濟的權利	222/84
Droits acquis	既得權	133/85
Droits de la défense	防禦權	228/83
Egalité des armes	武器平等	C-13/99
Egalité et non-discrimination	平等與禁止差別待遇	331/88
Equité	衡平	C-63/90
Force majeure	不可抗力	20/84
In dubio pro reo	罪疑惟輕	137/85
Iniquité objective	客觀不公平	299/84
Interdiction de la reformatio in prejus	不利益變更禁止	T-73/95
Interdiction de l'enrichissement sans cause	不當得利禁止	257/87
Légalité	合法性	134/84
Légalité des délits et des peines	罪刑法定原則	C-74/95
Liberté de concurrence	競爭自由	133/85
Non-rétroactivité	不溯及既往	234/83
Non bis in idem	一罪不二罰	T-26/89
Nulle poena, nullu, crimen sine lege	無法律規定不構成犯罪	C-395/96
Nulla poena sine culpa	無法律規定不得處罰	C-177/95
Patere legem quam ipse fecisti	正當信賴保護原則	T-331/94

Présomption d'innocence	無罪推定	T-30/91
Principe de démocratie	民主原則	C-65/93
Principe de diligence et de bonne administration	合理注意及善良管理原則	T-572/93
Principe de sollicitude	善盡注意原則	T-167/94
Proportionnalité	比例原則	181/84
Protection de la confiance légitime	正當信賴之保護	228/84
Protection de la confidentialité de la correspondance entre avocat et client	律師與當事人間通訊秘密之保護	46/87
Publicité des débats	公開辯論	T-23/00
Respect d'un délai raisonnable dans les procédures administratives en matière de politique de la concurrence	關於競爭政策的行政程序要遵守合理期間的原則	T-213/95
Sécurité juridique	法律安定性	234/83
Subsidiarité	輔助原則	C-415/93
Ultra posse nemo tenetur	提不出證據無提出義務	C-233/94

資料來源：European Court of Justice (n.d.)。



## 附錄 2

## 歐洲法院確立的基本權利

原文 (僅法文版)	譯文	確立之判決案號
Affectation indirecte	間接影響	116/82
Charte des droits fondamentaux de l' Union européenne	歐洲聯盟基本權利憲章	T-112/98
Droit à la dignité humaine	人性尊嚴	C-377/98
Droit à la négociation collective	集體談判權	C-67/96
Droit à la protection des données à caractère personnel	個人資料保護	C-369/98
Droit à la vie	生存權	C-159/90
Droit à l' intégrité de la personne	人身完整性	C-377/98
Droit à un recours juridictionnel effectif en cas de violation des lois	違法應受有效司法救濟的權利	22/86
Droit au respect de la vie privée et familiale	個人與家庭隱私應受尊重的權利	5/85
Droit au travail	工作權	T-37/97
Droit de propriété	財產權	172/83
Droit d' être entendu équitablement par un tribunal indépendant	在獨立法庭前受公平聽證的權利	T-83/96
Inviolabilité du domicile privé des personnes physiques	自然人私人住宅的不可侵犯	46/87
Liberté d' association	結社自由	C-415/93
Liberté d' expression	言論自由	100/88
Libre exercice de l' activité économique	從事經濟活動之自由	240/83
Présomption d' innocence	無罪推定	C-199/92
Respect assuré par le juge communautaire	受共同體法官的尊重	60/84

Respect par les autorités chargées de l' exécution des actes normatifs	受執法機關的尊重	C-104/97
Respect par les Etats membres dans la mise en oeuvre des réglementations communautaires	共同體法規定之履行受會員國的尊重	C-260/89
Restrictions à l' exercice des justifiées par l' intérêt général	正當權利人行使權利應受公共利益之限制	265/87

資料來源：European Court of Justice (n.d.)。

### 附錄 3

#### 共同體條約第三條所明列屬於共同體權限的事務

1. 禁止對會員國間的進出口貨物課徵關稅、限額或其它具有等同效果的措施；
2. 共同商業政策；
3. 貨物、人員、勞務和資金在會員國間無障礙流通的內部市場；
4. 人員進入和流通的措施；
5. 關於農業暨漁業的共同政策；
6. 關於交通的共同政策；
7. 內部市場的公平競爭；
8. 基於共同市場運作需要的會員國間法律趨同；
9. 增進會員國間就業政策的調合，並發展一協調的就業策略；
10. 建立歐洲社會基金；
11. 加強經濟與社會凝聚；
12. 關於環境的政策；
13. 加強共同體工業的競爭力；
14. 提昇研究和技術發展；
15. 鼓勵建立並發展泛歐網絡；
16. 致力達成高度的健康保護；
17. 致力發展高品質的教育和職業訓練，並豐富會員國的文化；
18. 關於發展合作的政策；
19. 建立與海外領土屬地的聯繫，以促進彼此貿易和當地的社經發展；
20. 致力加強消費者保護；
21. 關於能源、公民保護和觀光的政策；

## 附錄 4

歐洲憲法所列聯盟及共同體享有專屬與共享職權之領域

### 1. 歐洲憲法第 I-13 條 專屬職權之範圍

第一項 聯盟在下列領域中擁有專屬職權：

1. 關稅聯盟；
2. 為建立內部市場所必需的競爭法規；
3. 以歐元為貨幣之會員國的貨幣政策；
4. 共同漁業政策中海洋生物資源之保育；

第二項 聯盟在下列情況之一享有締結國際條約之專屬職權：獲聯盟立法之授權，該締約為聯盟對內行使其職權所必需，或該締約足以影響聯盟內部之共同規範本身或其範疇。

### 2. 歐洲憲法第 I-14 條 共享職權之範圍

第一項 凡在本憲法未規範屬於第 I-13 及 I-17 條之領域內，聯盟與會員國均擁有共享之職權。

第二項 聯盟與會員國共享職權之主要領域如下：

1. 內部市場；
2. 依本憲法第三篇所界定之社會政策部分；
3. 經濟、社會與地域之凝聚；
4. 涉及海洋生物資源保育以外之農漁業政策；
5. 環境保護；
6. 消費者保護；
7. 交通；
8. 泛歐網絡；

9. 能源；
10. 自由、安全和正義區域之建構；
11. 依本憲法第三篇所界定、涉及大眾健康之共同安全事項。

第三項 在科學研究、技術發展和太空事業上，聯盟得採取行動制定和完成相關計畫。惟是項行動不得妨礙會員國執行和實踐該國在該領域之計畫。

## 參考文獻

- 王泰銓 (1996)。〈歐洲共同體法之性質〉。《法學論叢》，25, 3: 173-201。
- 王泰銓 (1997)。《歐洲共同體法總論》。台北：三民。
- 吳庚 (2003)。《行政法之理論與實用》(八版)。台北：三民。
- 蘇宏達 (1996)。〈論歐洲單一市場內『非關稅障礙』之排除與貨物自由流通之實踐〉。《問題與研究》，35, 4: 41-66。
- Adinolfi, A. (1998). The judicial application of community law in Italy (1981-1997). *Common Market Law Review*, 35, 6: 1313-1369.
- Albi, A. (2005). 'Europe' articles in the constitutions of central and eastern European countries. *Common Market Law Review*, 42, 2: 399-410.
- Alter, K. (2001). *Establishing the supremacy of European law*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Baas, A. (1996). The Netherlands in face of its community obligations 1984-1985. *Common Market Law Review*, 33, 6: 1197-1244.
- Bernitz, U. (2000). Swedish report. In J. Schwarze (Ed.), *The birth of a European constitutional order* (pp. 389-462). Baden-Baden, Germany: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Berramdane, A. (2002). *La hiérarchie des droits: droits internes et droits européen et international*. Luxembourg: Logiques Juridiques.
- Biering, P. (2000). The application of EU law in Denmark: 1986 to 2000. *Common Market Law Review*, 37, 4: 925-969.
- Birkinshaw, P. (2000). British Report. In J. Schwarze (Ed.), *The Birth of a European constitutional Order* (pp. 205-586). Baden-Baden, Germany: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Burley, A. M., & Mattli, W. (1993). Europe before the Court: A political theory of legal integration. *International Organizations*, 47, 1: 41-76.
- Collins, A., & O'Reilly, J. (1990). The application of community law in Ireland 1973-1989. *Common Market Law Review*, 27, 2: 315-339.
- Craig, P. (1996). *EC Law*. Oxford, UK: Clarendon Press.
- Enterria, E. De, & Garcia, R. (2000). Spanish report. In J. Schwarze

- (Ed.), *The birth of a European constitutional order* (pp. 287-339). Baden-Baden, Germany: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Estella, A. (2002). *The EU principle of subsidiarity and its critique*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- European Commission. (1992). *Opinion on subsidiarity*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission. (2004). *General Budget of the European Union for the Year 2005*. Retrieved July 1, 2005, from [http:// europa.eu.int/comm/budget/pdf/budget/syntchif2005/en.pdf](http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/budget/syntchif2005/en.pdf)
- European Commission. (2005, March 16). *Official Journal of the European Union*, L077, Vol. 50, p. I/118. Retrieved May 1, 2007, from <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uriOJ:L:2007:077:SOM:EN:HTML>
- European Commission. (n.d.a). *EU at a glance*. Retrieved July 1, 2005, from [http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/eu\\_glance/14/txt\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/eu_glance/14/txt_en.pdf)
- European Commission. (n.d.b). Facts and sheets of the constitution for Europe. Retrieved April 1, 2007, from [http://europa.eu.int/scadplus/constitution/competences\\_en.htm](http://europa.eu.int/scadplus/constitution/competences_en.htm)
- European Court of Justice. (2004). *Statistics of judicial activity of the Court of Justice* (Table 17, pp. 186-187). Retrieved June 6, 2005, from <http://curia.europa.eu/inst.t/presentationfr/report/stat/st04cr.pdf>
- European Court of Justice. (n.d.). *Table alphabétique des matières*. Retrieved July 6, 2005, from <http://curia.eu.int/fr/content/juris/index.htm>
- Evans, A. (2003). Regional dimensions to European governance. *The International and Comparative Law Quarterly*, 52, 1: 28-30.
- Fischer P., & Lengauer, A. (2000). The adaptation of the Austrian legal system following EU membership. *Common Market Law Review*, 37, 3: 763-795.
- Garret, G. (1995). The politics of legal integration in the European Union. *International Organizations*, 49, 1: 171-181.
- Garrett, G., & Weingast, B. (1993). International cooperation and institutional choice. In J. Goldstein & R. Keohane (Eds.), *Ideas*

- and foreign policy* (pp. 540-557). Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Gerbet, P. (1983). *La Construction Européenne*, Paris, France: Imprimerie nationale.
- Hanf, D. (1994). Le Jugement de la Cour Constitutionnelle Fédérale Allemande sur la Constitutionnalité du Traité de Maastricht. *Revue Trimestrielle de Droit Européenne*, 30, 3: 398-410.
- Herdegen, M. (1994). Maastricht and the German Constitutional Court: Constitutional restraints for an 'ever closer union.' *Common Market Law Review*, 31, 2: 238-248.
- Høegh, K. (1999). The Danish Maastricht Judgment. *European Law Review*, 24, 1: 80-90.
- Huasmaninger, H. (1997). *The Austrian legal system*. Vienna, Austria: Kluwer Law International.
- Jääskinen, N. (1999). The application of Community Law in Finland: 1995-1998. *Common Market Law Review*, 36, 2: 407-441.
- Kerameus, K., & Kremlis, G. (1988). The application of Community Law in Greece: 1981-1987. *Common Market Law Review*, 25, 1: 141-175.
- Leibfried, S., & Pierson, P. (1997). Social policy. In H. Wallace & W. Wallace (Eds.), *Policy-making in the European Union* (pp. 185-208). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Lenaerts, K. (1986). The application of Community Law in Belgium. *Common Market Law Review*, 23, 2: 253-286.
- Lenaerts, K. (1992). Some thoughts about the integration between judges and politicians. *University of Chicago Legal Forum*, 1992: 93-133.
- Lenaerts, K. (1994). The principle of subsidiarity and the environment in the European Union: Keeping the balance of federalism. *Fordham International Law Journal*, 17, 4: 846-895.
- Levasseur, A., & Scott, R. (2001). *The law of the European Union*. Durham, NC: Carolina Academic Press.
- Li, C. (李貴英) (2004). The direct effect of the GATT/WTO rules within the European Community system: The position of the court of justice of the European Communities and the tribunal



- of first instance. *Chengchi Law Review* (《政大法學評論》), 78: 209-266.
- Maestripieri, C. (1975). The application of Community Law in Italy in 1973. *Common Market Law Review*, 12: 431-442.
- Maganaris, E. (1994). The principle of supremacy of Community Law in Greece—from direct challenge to non-application. *European Law Review*, 24, 4: 428-430.
- Manin, P. (1991). The Nicolo case of the Conseil d'Etat: French Constitutional Law and the Supreme Administrative Court's acceptance of the primacy of Community Law over Subsequent National Statute Law. *Common Market Law Review*, 28, 3: 499-519.
- Manin, P. (1999). *Les Communautés Européennes* (5th ed.). Paris: Pedone.
- Ministère de la Justice du Luxembourg (1979). *Jurisprudence luxembourgeoise*. Luxembourg: Ministère de la Justice.
- Moravcsik, A. (1998). *The choice for Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Nielsen, R. (1996). Nordic sources of law in a European environment. In I. Cameron & A. Simoni (Eds.), *Dealing with integration: Perspectives from seminars on European law* (pp. 15-37). Uppsala, Sweden: Iustus Förlag.
- Nougueras, D., & Barbero, J. (1993). The Judicial Application of Community Law in Spain. *Common Market Law Review*, 30, 6: 1135-1154.
- Pescatore, P. (1962). *L'autorité, en droit interne, des traités internationaux: selon la jurisprudence luxembourgeoise, Rapport national luxembourgeois*, Luxembourg: Pasicrisie luxembourgeoise.
- Pierson, P. (1996). The path to European integration: A historical institutional analysis. *Comparative Political Studies*, 29, 2: 123-163.
- Rasmussen, H. (1982). Denmark in face of her community obligations. *Common Market Law Review*, 9, 4: 601-639.
- Schübel, I. (1997). La Primauté du Droit Communautaire en

- Allemagne. *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 412: 621-629.
- Schwarze, J. (2000a). Deutscher landesbericht. In J. Schwarze (Ed.), *The Birth of a European constitutional order* (pp. 109-204). Baden-Baden, Germany: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schwarze, J. (2000b). (Ed.). *The birth of a European constitutional order*. Baden-Baden, Germany: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Shapiro, M. (1998). Comparative law and comparative politics. *Southern California Law Review*, 53, 2: 537-542.
- Swaine, E. (2000). Subsidiarity and self-Interest: Federalism at the European Court of Justice. *Harvard International Law Journal*, 41, 1: 1-128.
- Syrpis, P. (2004). In defense of subsidiarity. *Oxford Journal of Legal Studies*, 24, 2: 323-334.
- Statistics Netherlands. (2005). *National government tax revenue 2004*. Retrieved July 1, 2005, from [http://statline.cbs.nl/StatWeb/Table.asp?STB=T&LA=en&DM=SLEN&PA=70122eng&D1=a&D2=\(1-5\)-l&HDR=G1](http://statline.cbs.nl/StatWeb/Table.asp?STB=T&LA=en&DM=SLEN&PA=70122eng&D1=a&D2=(1-5)-l&HDR=G1)
- Vierira, A. (1993). Current survey: Portugal. *European Law Review*, 18, 5: 448-452.
- Weiler, J. (2001). Epilogue: The judicial Après nice. In G. de Búrca & J. Weiler (Eds.), *The European Court of Justice* (pp. 215-226). Oxford, UK: Oxford University Press.

## The Supremacy of the European Constitution

*Hungdah Su*

### Abstract

As regards the debate on the European Constitution-Building processes, a key question is whether the European Constitution shall enjoy the supreme status in any domestic legal system of the Member States in the EU. The Convention and IGC between 2002 and 2004 seem to have established such a supreme status in the EU by installing Article I-6 of the Constitution, which is integrally based upon the principle of supremacy established by the European Court of Justice since its famous *Costa* judgment in 1964. Nonetheless, no work intends to survey the relevant jurisprudence of all Member States in the EU with the intention of offering a politico-legal explanation of the development and limits of the principle of supremacy. Therefore, this shall be the objective of this paper, along with a desire to respond to the questions posed at the beginning of this paper. A general survey of the relevant jurisprudence of ECJ will be presented first, followed by an evaluation of reaction from the jurisdictions of all Member States with the exception of those that most recently joined to the EU. The limits of this principle in the European Constitution, which distinguishes it from the constitution of any modern state, shall be analyzed accordingly. In conclusion, this article presents a political-legal explanation of the development and limits of the principle of supremacy in order to determine whether the European Constitution can be deemed a constitution.

**Key Words:** supremacy, constitutionalism, institutionalism, subsidiarity