

《歐美研究》第四十八卷第一期（民國一〇七年三月），139-193
© 中央研究院歐美研究所
<http://euramerica.org>

從歐盟會員國憲政危機檢討 哥本哈根政治標準執行上之缺失*

邵允鍾

中央研究院法律學研究所
11529 臺北市南港區研究院路二段 128 號
E-mail: yungjongshaw@gate.sinica.edu.tw

摘要

在歐盟與中東歐及巴爾幹國家的加盟談判過程中，哥本哈根標準審查機制促成了此些國家民主、法治、人權保障制度與經濟模式的歐洲化，惟近來部分中東歐國家爆發憲政危機，顯示現行審查機制事實上未能確保所有加盟國的憲政體制皆達到歐盟所要求的穩定性。藉由釐清歐盟價值秩序與會員國憲政秩序的交互影響關係、耙梳歐盟價值保障機制的沿革過程，以及分析匈、波兩國憲政危機之政經社因素，本文主張東擴過程中歐盟在時間壓力下對加盟談判操之過急，以及加盟談判未能強化加盟國之公民社會，是導致哥本哈根政治標準無法克竟其功的重要原因。

關鍵詞：哥本哈根標準、憲政危機、歐盟民主、歐盟法治、歐盟人權

投稿日期：106.9.7；接受刊登日期：106.12.29；最後修訂日期：107.1.23
責任校對：陳雪美、林碧美、呂采穎

* 筆者感謝兩位匿名審查人與《歐美研究》編輯委員的指正與建議。

壹、導言

歐洲聯盟 (European Union) 不僅是一個經濟共同體，更是一個價值共同體。依據歐洲聯盟條約 (Treaty on European Union) 第 2 條，歐盟乃建立在人性尊嚴、自由、民主、平等、法治、人權的基礎價值上 (European Union, 2016: 17)。為了確保歐盟的價值秩序不會因為新會員國的加入而受到損害，¹ 同條約第 49 條第 1 項明白規定加盟的前提要件是加盟申請國必須尊重並致力於發揚上開價值。同項末段並且規定，理事會 (the Council) 在做成允許新會員國加盟與否的決定時，必須將歐盟高峰會 (the European Council) 議決通過的加盟資格前提要件納入考量。

從九〇年代歐盟邁開東擴腳步至今，歐盟高峰會議決通過的加盟資格前提要件中最核心的構成部分一直是 1993 年哥本哈根高峰會所確立的哥本哈根標準 (Copenhagen Criteria) (European Council, 1993: 13)。截至目前為止已有波蘭、捷克、斯洛伐克、斯洛維尼亞、匈牙利、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、馬爾他、賽普勒斯、保加利亞、羅馬尼亞與克羅埃西亞這十三個國家通過哥本哈根標準的檢驗，正式成為歐盟會員。²

隨著鐵幕瓦解，中東歐與巴爾幹半島上原本落於俄國政治力影響範圍內的國家紛紛展開民主改革且有加入歐盟的強烈意願。有鑑

¹ 將歐盟視為一獨立自主憲法秩序並以憲法理論資源研究歐盟法政制度之文獻眾多，此處僅參見 von Bogdandy and Bast (2011)，該書收錄 21 位學者從憲法角度討論歐盟法律體系的文章。然由於歐盟基礎條約名稱中並無「憲法」一詞，為避免不同學科研究者就此可能有不同見解，本文仍暫時使用「歐盟價值秩序」一詞以代「歐盟憲政秩序」。

² 雖然奧地利、瑞典與芬蘭 1995 年 1 月 1 日才正式加入歐盟，但由於相關談判於哥本哈根標準公布之前便已展開，所以針對該三國所為的審查，形式上並未採取哥本哈根標準作為審查框架。

於這些國家相對脆弱的經濟體質與初建立的民主體制，哥本哈根標準的原初設想是透過設定明確的經濟與政治加盟條件，確保這些候選國具備參與歐盟所需的基本條件，而不至於損害歐盟長年來所累積的統合成果。

無可否認地，加入歐盟成為這些國家實施改革的強大誘因，加盟談判中歐盟所提出的改革要求也顯著促成了中東歐與巴爾幹國家民主、法治、人權與經濟模式的歐洲化 (Europeanisation)。然而過去十年來於部分中東歐國家所爆發的憲政危機——其中尤以匈牙利與波蘭的情勢變化引發國際社會廣泛關注——也顯示了以哥本哈根標準為骨幹的整個加盟審查機制並未完全達成歐盟初始所設想的理想目標，亦即確保所有加盟國無論於民主、法治、人權與經濟層面皆「已達到制度的穩定性」(has achieved stability of institutions) (European Council, 1993: 13)。

一個值得探究的問題因此是：為何歐盟雖已耗費大量資源進行加盟資格審查，卻無法成功篩檢出憲政制度仍不足夠穩固的加盟申請國？由此衍生出的具體問題包括：哥本哈根標準審查框架所設定的諸項指標是否過於抽象不易驗證？歐盟預設的審查期是否過於短促？區域政治考量是否部分導致了過短的審查期間？

由於憲政危機主要表現在民主、法治與人權層面，與經濟層面的牽涉較少，本文的主要研究對象因此是哥本哈根標準中的政治標準，而非經濟標準。再者由於中文世界的歐盟法研究中，已有洪德欽 (2006: 228-234, 243-249; 2010: 139-141) 就哥本哈根標準的制度內涵及其對中東歐國家所造成影響做過廣泛而深入的分析，本文將聚焦在實踐層次，亦即哥本哈根政治標準在具體執行上的缺失與改善之道。

在進入核心問題之前，本文將先耙梳哥本哈根政治標準及其前

身的歷史淵源，以澄清其作為歐盟價值秩序保障機制的制度定位。而歐盟的價值秩序為何需要透過審查申請國的內國憲政秩序加以保障亦非自明之理，故以下優先述之。

貳、歐盟價值秩序與會員國憲政秩序的交互影響關係

國際組織為加盟設置政治層面的資格條件並非罕見。創建歐洲理事會 (Council of Europe) 的歐洲理事會規約 (Statute of the Council of Europe) 第 4 條對會員資格所設條件即包括恪守法治原則。甚至，以軍事合作為核心事務的北大西洋公約組織 (the North Atlantic Treaty Organization) 於接納新會員時亦要求申請國進行具體的民主改革 (Sjursen, 2004: 691-693)。

然而歐盟為加盟申請國設定政治層面的資格條件，並非僅出於理想主義、組織聲譽或組織運作有效性等考量。如前所述，哥本哈根標準的提出，其主要動機乃在捍衛歐盟的價值秩序。

以捍衛價值秩序之名對申請國的政體與憲政設計提出指導方向與改革建議，其正當性必須建立在「會員國憲政秩序的 (負面) 變化必然將影響歐盟價值秩序」的前提上。惟若檢視歐盟關於加盟的相關條約規範，似乎無法立即得出此一結論。

歐洲聯盟條約第 49 條規範加盟程序。其第 2 項明定，加盟以加盟條約 (accession treaty) 作為法律基礎，且加盟條約可對歐盟基礎條約做必要的「調整」(adjustments) (European Union, 2016: 43)。然而若將第 49 條所規範之加盟程序與第 48 條之條約修正程序相對照做體系解釋即可知，加盟程序不得成為變相的條約修正手段。換言之，依據加盟條約而對歐盟基礎條約所做之必要調整，不得產生

實質變更歐盟基礎條約核心內涵之效果。

誠然，在歐盟統合與擴張的過程中，會員國透過在歐盟基礎條約中附加議定書或於加盟條約中訂定過渡條款 (temporary provision) 之方式而暫時免除適用部分歐盟既有法律 (acquis communautaire) 的情形並非罕見，³ 在極少數情況，會員國甚至得以永久性地免除部分歐盟既有法律之適用 (即所謂的 permanent derogations from the acquis, 參見 Inglis, 2010: 50-53)，⁴ 就例如丹麥成功說服所有會員國，以歐盟基礎條約的第 32 號議定書確保丹麥限制外國人購買不動產的法律得以繼續存在。由於這些法律乃以國籍作為差別待遇的依據，本號議定書即是允許丹麥在不動產買賣的情形永久免除歐盟既有法律中的國籍歧視禁止原則之適用。又例如第 35 號議定書允許愛爾蘭立法者繼續基於保護胎兒的理由對墮胎醫療廣告做出限制，等於也在此類案件情形允許愛爾蘭永久免除歐盟既有法律中針對服務流通自由的部分保障內涵之適用 (Inglis, 2010: 50, 52-53)。

然而另一方面，歐盟基本價值則不允許任何形式的免除適用 (Ott, 2005: 122)，且歐盟法院也已明白指出，任何加盟條約所允許的免除適用都必須被限縮解釋 (Court of Justice, 1983: 1094)。綜上所述，由於理想上歐盟的核心原則與基本價值不會因為新會員國的

³ 具體案例可參見洪德欽 (2006: 250-251)。

⁴ 「歐盟既有法律」乃歐盟歷來加盟談判過程中的重要原則，即截至新會員國加盟為止所累積的既有法律不應因為新會員國的加盟而受到破壞。為了貫徹此一原則，歐盟基本上不允許新會員國任意選擇接受或不接受部分歐盟既有法律，換言之，加入歐盟原則上須以新會員國採納全部歐盟既有法律為前提。Acquis communautaire 一詞何時開始被使用已不可考 (Jørgensen, 1999: 8)，但其所代表的此一談判原則至遲在歐洲經濟共同體 1973 年第一次擴張的準備過程中，即其與挪威 (挪威至今尚未加入歐盟)、丹麥、愛爾蘭與英國的談判期間便已確立 (Goebel, 1994: 1141-1143; Inglis, 2010: 28)。

加盟而有所改變，則以捍衛歐盟價值秩序之名而對申請國的政體與憲政設計提出指導與建議即顯得缺乏正當性。

不過倘若我們檢視歐盟至今的統合過程則可知，即使歐盟得以在最大範圍內確保具體條約規範與歐盟既有法律不因新會員國的加盟而有外觀上的變更，同時歐盟的核心原則與基本價值也不因新會員國的加盟而變動，每一個新成員國的加入對歐盟的影響仍不僅是會員國數量上的改變，而是亦將無可避免地導致歐盟價值秩序發生質的改變。此一影響並且是雙向的。

從會員國的角度而言，雖然僅將其主權的一部分讓渡給歐盟，然而此一讓渡行為仍然實質地改變了會員國的憲政秩序。會員國如丹麥、愛沙尼亞、義大利與荷蘭的憲法條文未因加入歐盟而有變更，然而這並不表示其憲政秩序沒有發生實質上的變動 (Karlsson, 2014: 577-578)。晚近關於歐盟公民身份 (EU citizenship) 的歐盟法院判決實務發展也顯示，即使是「第三國親屬之居留權」這類的純粹會員國內事務，最終也無法完全自外於歐盟法秩序的影響 (Court of Justice, 2011: 1252)。就此而言，Carl Schmitt (2010: 69) 於上個世紀二〇年代所下的論斷仍然有效：「聯邦是涵蓋每一個會員國之存在的整體性存在。除了源自於條約文字的個別具體法律義務之外，會員國的存在也在整體的意義上被改變了。」⁵

從歐盟的角度而言，則由於歐盟條約第 4 條第 2 項明定歐盟必須尊重各會員國「蘊含於該國政治及憲法基本架構中的國家身份認同」，⁶ 因此每一個會員國的國家身份認同自然構成歐盟整體政治

⁵ 本文無意涉入歐盟是否可被視為一聯邦政治體的相關理論爭論，但筆者願意在此指出，以 Schmitt 的聯邦理論作為參照架構來理解歐盟之聯邦性質，近年來不乏其人。代表性論述如 Preuß (2005: 514-519)、Schütze (2016: 54-55, 62-71)。

⁶ Art. 4(2), TEU: “national identities, inherent in their fundamental structures,

秩序的一部分。而這也正是歐盟座右銘「united in diversity」的題中之義：每一個新會員國的加盟都進一步豐富了歐盟政治秩序的多元性。

一個明顯的例子是會員國得以維護本國公共秩序 (public order) 為由，正當化其違反歐盟法的國家行為。在此種情況中歐盟之所以必須容忍會員國的行為，正是因為會員國的公共秩序已構成歐盟價值秩序的一部分。例如在歐盟法院審理的雷射槍射擊遊戲一案中，德國主管機關以違反人性尊嚴為由禁止雷射槍真人射擊遊戲。歐盟法院雖然認定此一行政處分確已侵害遊戲經營者受歐盟條約所保障的服務提供自由與貨物流通自由，但由於該禁止處分是在德國憲法對於人性尊嚴的保障要求下符合必要性的最小侵害，所以德國主管機關得以「保護人性尊嚴」此一公共秩序上的理由作為違反歐盟法的正當化事由 (Court of Justice, 2004: 9654-9655)。

由此例不難理解，每當一新會員國加盟，歐盟就必須將一種對憲政價值的新的理解方式含納到歐盟本身對於憲政價值的理解方式之中。此一由新會員國引入歐盟的憲政價值概念觀 (conception) 雖可想見並非全然異質，⁷ 但仍可能因為該國的憲政傳統，而與其他會員國就特定事項有部分歧異。⁸ 換言之，藉由每一次的加盟擴張，歐盟的價值秩序都必然發生質的變化。

political and constitutional” (European Union, 2016: 18).

⁷ 此處之「概念觀」是相對於「概念」(concept) 而言。憲政價值包含民主、法治、人權等諸種概念，而這些概念得被不同的概念觀競爭詮釋。參見 Dworkin (1986: 70-72)。將「concept/conception」這組概念翻譯為「概念／概念觀」乃由謝世民首創，參見德沃金 (2002: xiii) 所著《法律帝國》中文版譯者李冠宜的說明，筆者感謝中央研究院法律學研究所陳弘儒博士就此之指引。

⁸ 例如，否認納粹政權曾進行猶太大屠殺的言論，並非在所有歐盟國家都構成刑事犯罪。亦可參見洪德欽 (2006: 255-256) 就歐盟各國於衡平胎兒生命權與孕婦身體自主權時不同價值判斷的討論。

參、哥本哈根政治標準的起源與沿革

既然會員國的憲政秩序必然將影響歐盟的價值秩序，為歐盟價值秩序設置完善的保障機制便有其必要。本節將簡短回顧以哥本哈根標準為最核心內容的歐盟價值秩序保障機制是如何在歐盟擴張的過程中誕生與逐漸成熟。

一、法西斯西班牙的會員國資格申請案與政治標準的濫觴

雖然哥本哈根標準是為了因應即將而來的歐盟東擴才於 1993 年正式誕生，但保障共同體價值秩序的需求其實早在歐洲經濟共同體 (European Economic Community) 時期便已浮現。無獨有偶，正如同歐盟東擴對歐盟價值秩序的潛在威脅促使歐盟以哥本哈根政治標準再次確認自身所抱持價值的內涵，歐洲政治菁英在歐洲統合的過程中第一次以會員國資格的形式明確提出共同體政治價值的內涵，其動機亦在於確保共同體價值秩序不至因為非民主國家的加入而受到損害。

五〇年代末期的西班牙在佛朗哥統治之下仍是法西斯國家，然而由於德法兩國認定西班牙與西歐國家的進一步經濟整合對其有利，乃積極運作西班牙加入歐洲經濟共同體 (Thomas, 2006: 1196)。在當時有效的條約規範之下，非民主國家加入歐洲經濟共同體並非不可能。建立歐洲經濟共同體條約 (Treaty Establishing the European Economic Community) 第 237 條唯一明白列出的會員國資格是申請國必須為歐洲國家，並未對政治體制、人權表現等政治面向有明確要求 (European Economic Community, 1957: 96)。

由於憂慮加入歐洲經濟共同體以及可能隨之而來的經濟條件

改善將進一步增強西班牙法西斯政權的統治正當性並削弱當權者的民主改革意願，西班牙國內的民主異議人士乃積極與歐體其他會員國的公民社會進行串連，呼籲西班牙的加入必須以佛朗哥政權實施政治改革作為前提要件。共同體議會 (the Assembly) 作為不具實際權力的共同體民主象徵也呼應了此一抵制西班牙加入共同體的泛歐洲串連，委任其德籍議員 Willi Birkelbach 就共同體擴張策略的政治與制度面向做成研究報告。Birkelbach 在報告中明確主張，申請國「確保自由政治秩序意義下的民主政體的存在」以及「承認法治原則、人權與基本自由」是加入共同體的前提要件 (Birkelbach, 1962: 4-5)。Birkelbach 報告因此可說是共同體政治標準的濫觴。

西班牙背後雖有德法政府的支持，而且依照當年的條約規範，加入共同體的決定無須獲得共同體議會的同意，然而在共同體議會中左派陣營、西班牙國內異議團體以及西歐各國的歐洲聯邦倡議者的共同抵制之下，執委會 (the European Commission) 不得不於 1962 年 10 月宣布暫時擱置英國以外的所有申請案。往後的歷史發展證明，該決定事實上終結了佛朗哥政權申請成為會員國的努力。西班牙直到 1986 年才得以加入共同體，而那已是西班牙展開民主改革十年之後的事了 (Powell, 2009: 44-46)。

二、歐洲統合的再興與共同體的第一次擴張

共同體議會的 Birkelbach 報告雖然在阻止法西斯西班牙成為會員國的抵制行動中扮演了一定角色，但共同體議會畢竟不是當年歐洲經濟共同體的核心權力機關。作為歐洲統合主要推動者的各會員國政府首長第一次對共同體的政治標準表態並且肯定其有進一步細緻化的必要，是在 1969 年底歷史性的海牙高峰會。當年稍早，反對共同體的進一步政治統合並積極阻撓共同體擴張的法國總統

戴高樂下台，法國改由懷抱歐洲統合理念的龐畢度執政，年底德國布蘭特總理上台，德法兩國得以攜手為歐洲統合注入新動力。

海牙高峰會的決議公報指出，各會員國同意開啟與當時各申請國（亦即稍後 1973 年共同體第一次擴張時所接納的愛爾蘭、英國與丹麥）的談判，但前提是這些國家接受共同體條約及其政治目標，以及共同體的既有法律，即所謂的 *acquis communautaire*。決議公報並責成六個會員國的外交部長「在共同體擴張的脈絡下研究推展政治統合的最佳途徑」（Hague Summit Conference, 1970: 16），包括共同體政治標準的進一步細緻化。此一研究工作隨後在當年比利時外交部長 Étienne Davignon 的主持下展開。

Davignon 報告因為開啟了日後的歐洲政治合作機制（European Political Cooperation），亦即歐盟共同外交與安全政策（Common Foreign and Security Policy; CFSP）的前身，而在歐盟統合歷史上留名。就共同體的政治標準該報告則指出，「統一的歐洲應建立在尊重人之自由與權利的共同歷史傳承上，並團結各個民主國家及其由自由選舉所產生的議會」（Foreign Ministers of the Member States, 1970: 10）。此一報告出爐後也被正式送達給當時各申請國的政府。

三、第三波民主化的先鋒與共同體政治標準面臨的首次挑戰

文獻中最常與政治標準的討論相連結的歷史事件無疑是歐盟於九〇年代啟動的東擴計畫，然而早在歐洲經濟共同體的第二次擴張過程中，共同體的政治標準便面臨了初次挑戰。

1974 年葡萄牙的康乃馨革命（the Carnation Revolution）掀起第三波民主化浪潮，藉由這場革命以及獨立發生的其他歷史事件，希臘、葡萄牙與西班牙各自於 1975、1976 與 1978 年迎來其民主憲

法。然而由於希臘文人政府僅獲得部分軍方高層的支持 (Karamouzi, 2015: 16)，民主改革初期無法完全排除軍事政變會再次發生 (Woodhouse, 1985: 167)。1975 年初葡萄牙國內政治日趨不穩定並有轉向共產主義陣營的可能，也引發共同體各成員國的疑慮 (Cunha, 2015: 50)。而即使是在新憲法公布施行的兩年之後，西班牙也還經歷一次軍事政變。該次政變所幸以失敗收場，但轉型初期三國民主政體之脆弱由此些事例可見一斑。也因此，雖然希臘、葡萄牙與西班牙的新政府皆有以加入歐洲經濟共同體來鞏固國內新生民主的強烈意願 (Cunha, 2015: 48-50; Karamouzi, 2015: 19; Powell, 2009: 50)，⁹ 但此三國的加入對於共同體民主價值所將加諸的風險，客觀上不容忽視。

有鑑於此，當 1978 年的哥本哈根高峰會確認了共同體議會的第一次直接選舉日期，將歐洲共同體本身的民主實踐推進了重要的一步，各會員國政府首長同時也在該次高峰會上發表了一份民主宣言 (Declaration on Democracy)。此一宣言一方面呼應 1973 年哥本哈根高峰會的歐洲認同宣言 (Declaration on European Identity) (Copenhagen Summit Conference, 1973: 119)，再次闡述共同體對於民主與人權價值內涵的理解，另一方面也明確指出「尊重並維護內國代議民主與人權是會員國資格不可或缺的構成要件」(洪德欽, 2006: 223; European Council, 1978: 6)。

同年，希臘、葡萄牙與西班牙加入共同體的可能性也使得關於共同體政治標準的討論有機會進入法院。德國北萊茵－西發利亞邦 (North Rhine-Westphalia) 的埃森市地方法院 (Amtsgericht Essen) 針對 Mattheus 訴 Doego 一案所涉及建立歐洲經濟共同體條約第 237

⁹ 例如希臘政府在新民主憲法通過公投的隔日即向歐洲經濟共同體遞出加入申請書 (Karamouzi, 2015: 19)。

條之條文解釋問題向共同體法院 (the Court of Justice) 聲請預先裁決 (preliminary ruling)。埃森地院的疑問之一是：除了明列於第 237 條的形式要件之外，該條規定是否同時蘊含了任何其他關於會員國資格的實質法律限制？雖然共同體法院最後並未就此表示意見，但執委會在提交給法院的意見書 (observation) 中明確表示，除了明列於第 237 條的形式要件以及該國必須是歐洲國家以外，其他前提要件尚包括「該國憲法保障多元民主之存續，並同時保證人權獲得有效保護」(Court of Justice, 1978: 2205, 2208)。

必須強調的是，雖然共同體在面臨希臘、葡萄牙與西班牙的申請時已經藉由 Birkelbach 報告、Davignon 報告、民主宣言與 Mattheus 訴 Doego 案發展出更明確的共同體政治標準，但此三國尚不穩定的民主制度是否有再次被顛覆的危險，並進而危及共同體本身的政治價值秩序，並非共同體各會員國在討論其申請案時的主要考量。申請國的民主倒退危機，及此種危機對於共同體的負面影響乃被置於更大的歐洲統合與區域安全策略中做權衡，就例如共同體成員國當年同意西班牙加入的重要動機，乃是交換其不退出北大西洋公約組織 (Powell, 2009: 61)。

更重要的是共同體成員國認知到賦予這三國會員資格與鞏固這三國民主制度之間的交互影響關係：若因擔心其國內的民主倒退會損害共同體的價值而拒絕其加入，反而可能增加這三國國內發生民主倒退的危險。畢竟在當時，共同體會員資格普遍被視為能夠有效強化這三國政府所亟需的民主正當性。這也解釋了為何葡萄牙政府當時關於葡國恐將淪為共產主義國家的官方說法能夠成為說服共同體成員國允許其加入的有力論述 (Cunha, 2015: 51)，以及為何共同體甚至在希臘重新舉行第一次民主選舉之前就同意重拾與希臘之間的聯繫協定 (Association Agreement) (Karamouzi, 2015: 16)。

當執委會 1976 年 1 月以經濟結構差距過大為由建議為希臘的申請設置較長的過渡期間，理事會仍然不顧警告而於收到執委會意見書的 11 天後便決議開啟與希臘之間的談判 (Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe, n. d.; Commission, 1976: 10)。希臘最終得以於 1981 年加入共同體，葡、西兩國則於希臘加入五年後取得會員國資格。

四、歐盟東擴與哥本哈根標準的誕生

歐盟於九〇年代啟動的東擴計畫，對歐盟的政治價值秩序所投下的變數遠大於前一擴張階段南歐三國的加入。隨著 1989 年鐵幕瓦解，中東歐國家紛紛展開民主改革且表達加入歐盟的強烈意願。在此同時，歐洲統合也再度跨過新的里程碑：1987 年單一歐洲法 (Single European Act) 生效，預告了歐洲單一市場 (European Single Market) 的誕生，1992 年馬斯垂克條約 (正式名稱為 Treaty on European Union) 簽署完成，確立歐洲聯盟的三柱架構 (three-pillar structure)。

新國家的加盟因此必然將是在新的歐盟架構下與更高度的經濟統合脈絡中發生。對於新的加盟申請國而言，這代表更多面向的會員國義務。對於歐盟而言，大量新會員國的加盟則隱含著統合成果受到破壞的高度風險 (Commission, 1992: 10)。有鑑於此，在馬斯垂克條約於 1993 年 11 月 1 日生效，歐盟登上歷史舞台的數月之前，歐盟高峰會再度於哥本哈根召開，會議決議中提出了日後以「哥本哈根標準」之名廣為人知的加盟標準：

會員國資格要求候選國已具備穩定的制度確保其民主、法治、人權、少數族群保障、健全的市場經濟，以及承受聯盟內部競爭壓力與市場力量的能力。會員國資格預設候選國有能力履行

會員國義務，包括遵循政治、經濟與貨幣同盟之目標。
(European Council, 1993: 13)¹⁰

由前述歷史沿革可知，哥本哈根標準之政治加盟標準的創新僅在於新增少數族群保障一項要求，其餘標準均已見於先前擴張過程中逐漸形成的共同體政治標準。1999 年阿姆斯特丹條約生效時 (European Union, 1997)，被明文列舉為歐盟價值 (參見依阿姆斯特丹條約所修正的歐洲聯盟條約第 6 條第 1 項)¹¹ 因而連帶成為條約明文規範的政治加盟標準者 (參見同條約第 49 條第 1 項)，¹² 則僅限於共同體於先前擴張過程中逐漸形成的政治標準，尚不及於新創設的少數族群保障要求 (Kochenov, 2008: 33)。要待里斯本條約於 2009 年生效，少數族群保障之要求始被列於歐洲聯盟條約第 2 條 (即里斯本條約生效前之原第 6 條第 1 項) 的歐盟價值，¹³ 提升至條約地位。¹⁴

¹⁰ “Membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities, the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union. Membership presupposes the candidate’s ability to take on the obligations of membership including adherence to the aims of political, economic and monetary union” (European Council, 1993: 13).

¹¹ Art. 6 (1), TEU: “The Union is founded on the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law, principles which are common to the Member States” (European Union, 1997: 153).

¹² Art. 49 (1), TEU: “Any European State which respects the principles set out in Article 6 (1) may apply to become a member of the Union. [...]” (European Union, 1997: 171).

¹³ Art. 2, TEU: “The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities” (European Union, 2016: 17).

¹⁴ 然而這也突顯了歐盟對外宣示的政治加盟標準與歐盟自我價值認同的互動關係：

五、領土爭議、族群衝突與睦鄰要件的演進

鐵幕瓦解為歐洲帶來的另一項隱憂是，由於莫斯科的政治權威不再，過往中東歐華沙公約組織成員國彼此間的領土與族群衝突不再受到外力壓制，若無國際社會的調停恐將危及歐洲和平。在此同時，九〇年代初期在巴爾幹半島上爆發的南斯拉夫內戰也已動搖歐洲的區域安全。1994 年的埃森歐盟高峰會上 (European Council, 1994: 13)，「睦鄰」(good neighbourly relations) 這個概念首次在歐盟擴張的脈絡中浮現因此並非偶然，而是與歐盟在其共同外交與安全政策領域中就歐洲區域穩定所做的努力相互呼應。

在 1993 年 6 月確立哥本哈根標準的哥本哈根高峰會上，有鑑於馬斯垂克條約即將在同年 11 月生效，歐盟共同外交與安全政策機制將隨著歐盟的誕生而可供運用，法國總理巴拉杜 (Édouard Balladur) 提議，歐盟應推動歐洲國家簽訂歐洲穩定協議 (Pact on Stability in Europe)。依照巴拉杜的構想，歐洲穩定協議將促成歐洲各鄰國簽訂關於邊界爭議與少數族群保障的友善協議。為達成此一目標，歐盟可提供的誘因包括把中東歐各國解決其邊界爭議以及少數族群保障問題列為其加入歐盟的條件之一 (French Government, 1993: 3-4)。而當歐洲穩定協議的相關國際談判正式展開，中東歐各國彼此間及其與第三國間的邊界與少數族群保障爭議也確實成為協商重點 (Paris Conference on Stability in Europe, 1995: 113)。

配合歐洲穩定協議的努力，理事會向 1994 年的埃森歐盟高峰會提出了協助這些國家發展睦鄰關係的金融援助方案 (Council, 1994: 26)。埃森歐盟高峰會的會議決議也再次強調，包含鞏固睦鄰

自我身份認同正是透過觀看他者而獲得強化。對於歐盟加強合作程序 (enhanced cooperation) 制度沿革過程中的類似觀察，參見 Su (2005: 516-536)。

關係在內的歐盟統合策略乃在協助中東歐國家做好加盟準備 (European Council, 1994: 13)。執委會 1997 年對於歐盟擴張策略具有承先啟後關鍵意義的 Agenda 2000 報告對於睦鄰要件重要性的表述則更直白：「歐盟擴張不應該意味著將邊界爭議引入歐盟」，報告中並具體舉出匈牙利與斯洛伐克間以及立陶宛與拉脫維亞間的邊界爭議，要求加盟申請國應在加盟前盡一切努力和平解決相關爭執 (Commission, 1997b: 51)。¹⁵

而在中東歐國家之外，睦鄰要件也於歐盟與土耳其及西巴爾幹國家的加盟談判中扮演重要角色。在「睦鄰」尚未正式成為加盟要件的 1989 年，執委會便曾基於土耳其與賽普勒斯以及當時已加入歐盟的希臘之間的嚴峻外交關係，認為共同體不應立即與土國開啟加盟談判 (Commission, 1989: 7-8; Inglis, 2010: 77)。而十年後的赫爾辛基歐盟高峰會雖然正式核可土耳其的加盟候選國地位 (candidate status)，仍強調土國必須持續致力滿足包括睦鄰要件在內的政治加盟標準 (European Council, 1999: 8)。

在西巴爾幹諸國的情形，執委會於 1999 年的「各候選國邁向加盟的進度報告」中建議，歐盟應該肯定巴爾幹國家加盟歐盟的意願，並且進一步發展哥本哈根標準，將相互承認鄰國邊界納入加盟

¹⁵ 1997 年的 Agenda 2000 報告性質上是一份歐盟擴張策略報告。該報告成為執委會一年一度提出擴張策略報告的濫觴，1998 與 1999 年擴張策略報告的正式名稱是「各候選國邁向加盟的進度報告」(Reports on progress towards accession by each of the candidate countries)。2000 年，執委會將其年度擴張策略報告定名為 Enlargement Strategy Paper，「擴張策略」之名稱便持續沿用至今。擴張策略報告的第一部分通常包括回顧各國改革進展、釐清下一階段擴張挑戰及檢討哥本哈根標準之執行成效，第二部分是該年度各加盟候選國年度國別審查報告的重點摘要，第三部分提出下年度各候選國的改革目標。各加盟候選國的年度國別審查報告則是擴張策略報告的附件。歷年之擴張策略報告與年度國別審查報告皆可於執委會網站取得：https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en

標準之中 (Commission, 1999: 37)。2002 年，執委會在針對西巴爾幹國家提出的第一份年度報告中特別指出，西巴爾幹諸國得以如同歐盟會員國彼此和睦相處，是其加入歐盟的必要前提 (Commission, 2002: 11)。而後於 2003 年的帖撒羅尼迦 (Thessaloniki) 歐盟高峰會，西巴爾幹諸國的潛在加盟可能性終於獲得肯定，但前提仍是這些國家必須符合所有加盟標準 (European Council, 2003: 14)。

六、政治標準與「執行歐盟既有法律的能力」之內在關聯

當中東歐國家為加盟預作準備，其就滿足歐盟政治標準必須克服的另一重大挑戰，是改革舊共產時期的國家機關組織架構與運作形式，以符合民主憲政國家及自由市場經濟對國家權力運作的期待。在此面向上，1993 年的哥本哈根標準要求加盟候選國具備「履行會員國義務的能力」(European Council, 1993: 13)，亦即執行歐盟既有法律之能力。¹⁶

歐盟既有法律是否得以在會員國內獲得妥善執行，與該國國家機關的具體效能有密切關係。誠如執委會於 Agenda 2000 報告中所指出：「歐盟法之內國法化至關重要。然而徒法不足以自行，同樣重要的是確保申請國行政體系之現代化，使其得以執行與貫徹歐盟的既有法律」(Commission, 1997b: 46)。早在 1995 年，馬德里歐盟高峰會便已基於此一認識，要求理事會與執委會在協助中東歐國家進行加盟所需的改革時應將行政體系的改良列為重點 (European Council, 1995: 18)。加盟申請國之司法機關是否具備有效、一體適用歐盟法的能力也是加盟審查的一大重點。執委會在其 1997 年的

¹⁶ 參見本文前揭註 4 就「歐盟既有法律」一詞之說明。

Agenda 2000 報告中即指出，無論就貫徹歐盟法優越性原則 (primacy of EU law)、涉及歐盟法直接效力 (direct effect) 的案件或聲請歐盟法院預先裁決而言，素質優良、訓練有素並且資源充沛的內國法院皆扮演不可或缺的角色 (Commission, 1997b: 46)。

健全的行政與司法體系除了是有效執行歐盟既有法律的必要條件，同時也攸關加盟申請國能否符合哥本哈根的政治標準。哥本哈根政治標準要求加盟申請國恪守法治原則，而法治唯有在行政權 (尤其警察機關) 遵守法律與司法權獨立性獲得確保的前提下得以實現。因此加盟申請國是否有效節制國家權力之行使以及為司法的獨立性提供制度上的保障，除了是衡量加盟申請國執行歐盟既有法律能力的判準之一，亦成為評斷申請國是否符合哥本哈根政治標準的重要指標 (Commission, 1997b: 40)。再者，哥本哈根政治標準要求加盟申請國實施民主制度，而民主是否得以鞏固也與諸如文官中立、政府資訊透明化等行政體系運作方式息息相關。例如倘若文官的任命機制過度政治化，執政黨輪替時新政府或將無法順利推行其新政策；若人民欠缺制度性管道近用政府資訊，民主監督亦將無法落實。最後，哥本哈根政治標準亦要求加盟申請國保障人民之基本權利，由於確保國家行為的可問責性 (accountability) 是確保人民不受國家權力行使不當侵害的重要關鍵，因此包括行政救濟制度、國家賠償制度在內的問責機制之建立與完善化自然成為加盟審查的重點。至今公共行政改革 (public administration reform) 已成為執委會每年出具的加盟申請國審查報告中，政治標準審查章節的固定項目。審查重點包括公共政策形成機制、財政規劃程序、預算透明度、公務人員之培訓與任命、政府資訊公開、國家賠償制度等。¹⁷

¹⁷ 可參見執委會於其網站上所公布的 2016 年各加盟申請國年度加盟審查報告：
https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en

肆、歐盟內部就加盟審查之權限分配

藉由耙梳哥本哈根政治標準的歷史沿革，前揭章節展示了當前哥本哈根政治標準的各項構成元素。在具體個案中實際進行加盟資格審查、參與做成准否加盟決定的歐盟各機關則包括執委會、理事會、歐洲議會 (European Parliament)，以及歐盟高峰會。歐盟條約第 49 條規定，有權做成准否加盟決定的歐盟機關為理事會，而理事會在做成決定前必須聽取執委會的意見並且獲得歐洲議會的同意。在此同時，第 49 條要求理事會於做決定時必須將歐盟高峰會所確立的加盟資格條件納入考量。

然而歐盟高峰會於加盟審查過程中的參與並不止於此。包括加盟申請國之取得加盟候選國地位，以及加盟申請國正式向歐盟申請加盟後，加盟談判何時得以開啟，實務上均由歐盟高峰會拍板定案。而在最根本的意義上，歐盟高峰會作為歐盟最高的政治決策機關，就歐盟的擴張政策亦擁有終局決定權威。就例如 1993 年的哥本哈根高峰會確認了歐盟的東擴計畫，2003 年的帖撒羅尼迦高峰會則將吸納西巴爾幹諸國正式列為歐盟的政治目標。

而在具體的加盟審查作為方面，執委會乃是哥本哈根標準的最主要執行者，扮演吃重的審查人角色。從潛在加盟候選國政經發展狀況之追蹤、加盟候選國是否已達成開啟加盟談判的資格條件、談判框架 (negotiating framework) 之草擬、具體改革標竿 (benchmarks) 之設定、加盟候選國年度改革進展之審查與評估，到財政扶助機制之執行，重重環節皆由執委會主導。由於執委會乃是歐盟之行政核心，擁有龐大人力物力資源，哥本哈根標準之執行由執委會為之，應屬適當之制度安排。在實際編制上，執委會轄下的鄰近區域及擴張談判部 (Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations; DG NEAR) 約有 1,650 位職員投入於

各項業務中 (Commission, 2016e)。

若考量到歐盟高峰會乃遲至里斯本條約後始正式取得歐盟機關地位，則歐盟條約第 49 條延續過往規範模式，規定最終之加盟決定形式上由理事會而非歐盟高峰會做成，形式上雖略顯突兀，惟既然理事會由各會員國政府部長組成，各國政府首長自然仍保有加盟決定的實質最終決定權。

最後，由於如前所述，加盟之決定必然影響歐盟整體之價值秩序，則歐盟條約第 49 條理事會在做成決定前必須獲得歐洲議會的同意，亦是在確保此一決定擁有最大的民主正當性，應屬適當之制度安排。

伍、哥本哈根政治標準之具體執行：形式、內容與方法

不同於哥本哈根經濟標準的監督審查得以依循明確定義的財政、經濟相關指標 (洪德欽, 2010: 139-141)，哥本哈根政治標準全然是由抽象的政治概念所構成，也因此執委會就政治標準所採取的審查方法、審查尺度雖在學者眼中有時不免顯得浮動、恣意，甚至前後不一致 (Kochenov, 2008: 300-311)，然而檢視分析歐盟歷年來所累積的加盟審查官方檔案，我們仍能歸納出一些政治標準在具體執行上的基本原則。其要者如下。

一、審查重心在於日常實踐而非紙上規範

自執委會於 1997 年提出其 Agenda 2000 報告以來，歐盟審查加盟申請國是否符合哥本哈根政治標準時所抱持的一貫立場便是，歐盟所珍視的政治價值不應僅於紙上獲得保障，亦應於現實生活中被貫徹。

執委會在 Agenda 2000 報告中強調，加盟審查不僅是「對政治制度或不同國家機關間互動方式的形式上描述」，更包括依據詳細的審查指標釐清「民主在現實上的運作狀況」(Commission, 1997b: 40)。舉例而言，關於言論自由，歐盟並不以加盟申請國的憲法中已保障言論自由權為滿足，而會進一步審查該國國內在野政黨、非政府組織，以及媒體是否在現實生活中享有言論自由 (Commission, 1997b: 40)。

由於 Agenda 2000 報告確立了實質重於形式的審查原則，政治價值的日常實踐在歐盟展開東擴步伐的初期便已成為加盟審查的重心，就此而言斯洛伐克的加盟過程堪稱代表性的案例。在 Agenda 2000 報告中，斯洛伐克是當時接受加盟審查的十個國家中唯一被執委會評定為尚未符合哥本哈根政治標準的國家 (Commission, 1997b: 42)。執委會當年於針對斯洛伐克的國別報告中指出，雖然斯洛伐克憲法的架構與內容皆符合一般對議會民主制國家憲法的期待，該國亦擁有自由且公平的選舉，但該國的憲政制度尚不足夠穩定，這些制度也「仍未被充分整合入日常政治生活之中」(Commission, 1997a: 23)。執委會所舉出的具體問題包括不同憲法機關間的持續性緊張關係，例如當該國人民已藉由公民投票決定以全民直選方式產生總統，憲法法院也以判決認定此一公投合憲，該國政府卻拒絕承認憲法法院的判決，並拒絕派送選票至各投票所。除此之外，在野黨派行使國會監督權限屢遭阻礙、國會無從有效監督情治機關等客觀現象，亦顯示該國的政治制度運作實際上未能體現憲政主義所要求的權力制衡。在人民權利保障方面，執委會的批評則包括該國政府怠於確保憲法所要求的少數族群語言權於真實生活中獲得實現 (Commission, 1997a: 15, 17, 21-22)。

重視政治價值的日常實踐至今仍是歐盟進行加盟審查的不變

原則，持續體現在執委會歷年來的各份審查報告中。近期著例可參見執委會 2016 年土耳其加盟審查年度報告。該報告中，執委會不但詳細記錄了 2016 年 7 月的軍事政變被平定後，土耳其文人政府所進行的的大規模逮捕行動與國家機關人事清洗，以及上百個新聞媒體遭強制停業、九十餘位新聞記者身陷囹圄的新聞自由侵害實況，同時也再度批評了行政權現實上對於司法獨立的多重政治干預，包括任意調動法官 (Commission, 2016c: 8-9, 18-19, 26)。又例如在其 2016 年的馬其頓加盟審查年度報告中，執委會批評馬國雖然在規範面上要求司法官的任命程序不得過度政治化，然而在實務上此些規範卻未被真正實踐 (Commission, 2016b: 13)。

二、政治標準優先於經濟標準

當歐盟高峰會於 1993 年提出哥本哈根標準，由於加盟申請案的審查程序仍有待進一步具體化，該次高峰會決議僅能做成原則性宣示，允諾申請國一旦「滿足經濟上與政治上的前提條件」即可加盟 (European Council, 1993: 13)。換言之，在哥本哈根的政治標準與經濟標準之間不存在優先劣後關係。

在歐盟執行東擴加盟審查的初期，此一對兩類加盟標準一視同仁的基本態度也關係到歐盟與各個加盟申請國的加盟談判開啟時程。執委會於其 Agenda 2000 報告中即明白表示，「符合哥本哈根政治標準是開啟加盟談判的必要但非充分條件」(Commission, 1997b: 40)。基於這樣的認識，當時接受加盟審查的十個國家中，尚未符合哥本哈根政治標準的國家雖如前述僅有斯洛伐克一國，執委會的 Agenda 2000 報告最終仍僅建議理事會開啟與匈牙利、波蘭、愛沙尼亞、捷克以及斯洛維尼亞五國的加盟談判，因為依其評估，十國中僅有這五國可望於五年內符合所有加盟標準 (Commission,

1997b: 57-59)。

然而 1999 年新任執委會主席 Romano Prodi 就職後，歐盟原本對兩類加盟標準一視同仁的態度開始有了轉變。上任未滿一個月，Prodi 便透過向歐洲議會說明執委會該年度「各候選國邁向加盟的進度報告」的機會，表明他對此一加盟審查原則的疑慮：若歐盟繼續堅持加盟談判的開啟必須以加盟申請國可望在近期內符合所有加盟標準為絕對前提，則歐盟將可能永遠錯失將中東歐與巴爾幹國家納為會員國的歷史機遇。Prodi 該次演說的關鍵段落值得在此加以引述：

哥本哈根標準是如此具有根本重要性，以至於歐盟高峰會於盧森堡（按：召開於 1997 年 12 月）及科隆（按：召開於 1999 年 6 月）的會議決議皆建議理事會僅與已滿足所有哥本哈根標準的國家開啟加盟談判。若嚴格依循此二高峰會決議，我們將無法與目前仍在名單上的絕大多數申請國開啟加盟談判，因為他們至今仍未完全符合經濟標準。在這些國家已經付出重大努力與犧牲的此刻，此一強硬談判原則所冒的風險是澆熄這些國家加盟的期盼，並驅使其採取拒斥歐盟的立場。他們的經濟政策將開始偏離正軌而我們將失去這個歷史契機，然而這樣的機遇或將永不復得。在政治地景已劇烈改變的歐洲，尤其在巴爾幹地區，有些國家還可能因此放棄他們至今已達成的民主與人權改革。事若至此，歐盟便是嚴重辜負了這些國家的人民。（Prodi, 1999: 3）

基於此一認識，執委會該年度「各候選國邁向加盟的進度報告」乃為年底將於赫爾辛基召開的歐盟高峰會詳細分析了兩種加盟談判啟動門檻的優劣。其一是繼續維持對政治、經濟加盟標準一視同仁的立場。此一作法的優點是歐盟將得以確保所有的加盟談判國皆已符合歐盟所要求的最低政治與經濟標準，但缺點即是不能適切回

應歐洲已劇烈改變的區域政治環境。其二是立即與所有已經符合哥本哈根政治標準的國家開啟加盟談判。這麼做的優點是能夠對歐洲所有尚未加入歐盟的國家釋放強烈的政治訊息，穩固這些國家對歐盟的信心，然而缺點則是獲邀立即開啟加盟談判的申請國可能產生改革成果已令人滿意的錯誤認知，削弱其從事進一步政治經濟改革的動力 (Commission, 1999: 29-32)。

以執委會的分析為基礎，赫爾辛基歐盟高峰會最終決定採取第二方案，亦即強調哥本哈根政治標準的優先性：「滿足哥本哈根政治標準是開啟加盟談判的前提條件，滿足所有的哥本哈根標準則可正式加盟」 (European Council, 1999: 1)。

赫爾辛基歐盟高峰會的此一關鍵性決定明白顯示了哥本哈根政治標準對於歐盟作為價值共同體的重要性。歐盟的政治菁英清楚意識到，歐盟得以趁著鐵幕瓦解而進一步實現歐洲統合的機運可遇不可求，一旦俄國再次站穩腳步，歐盟統合的歷史之窗將迅速關閉。在此同時，中東歐的民主改革陣營也亟需以歐盟會員資格的願景說服各自的政治社群持續進行政經改革。一旦這些國家的人民對加盟的可能性不再懷抱期待，改革將喪失重要的動力。然而即使歷史只留給歐洲統合極度有限的時間，歐盟的最終選擇仍是僅在經濟標準做出退讓。透過強調政治標準的優先性，歐盟同時向中東歐各國釋放了兩個明確的政治訊息：中東歐各國的最終歸宿在於歐盟，但歐盟捍衛自身民主、法治與人權價值的決心無可退讓。

三、申請國嚴重且持續破壞歐盟政治價值時凍結加盟談判

藉由回顧歐盟東擴過程中所累積的加盟審查經驗，歐盟高峰會於 2004 年底做成決議，除了將新創設的審查機制「標竿系統」

(benchmarks) 導入加盟談判之中，更將整個加盟審查流程改以結構上更明確的「談判框架」加以規範。自此之後，歐盟與所有加盟申請國的加盟談判皆改以理事會所制定，為個別申請國量身打造的談判框架為基礎出發點。¹⁸ 此一談判框架制度也為歐盟的政治價值提供了新的保障機制，因為依據該次歐盟高峰會決議，理事會制定的每份談判框架中都必須包含如下的中止條款：

若加盟候選國內發生嚴重且持續破壞歐盟賴以立基之自由、民主、尊重人權與法治原則之情事，執委會得主動或基於三分之一會員國之請求，建議理事會暫時停止加盟談判程序，執委會並得草擬恢復談判的前提條件。就執委會之建議，理事會於聽取該候選國之意見後，依條件多數決做成是否暫停談判及關於恢復談判之前提條件之決議。(European Council, 2004: 11)

對歐盟政治價值「嚴重且持續」(serious and persistent) 的破壞，作為一政治歸責事由，並非由談判框架制度首創。早在阿姆斯特丹條約生效時，此一概念就已被引入歐盟條約 (洪德欽, 2006: 231-232)。依據當時有效的歐盟條約第 7 條，由各會員國元首或政府首長組成的理事會，¹⁹ 得以一致決確認特定會員國「嚴重且持續」破壞歐盟賴以立基之自由、民主、尊重人權與法治原則。一旦確認了「嚴重且持續」破壞行為的存在，理事會得以條件多數決做成懲罰該會員國之決定 (European Union, 1997: 154)。

此一「嚴重且持續的破壞」概念從歐盟內部價值保護機制被轉

¹⁸ 其前身為「加盟夥伴關係」(accession partnership) 制度，參見 European Council (1997: 9-10)。

¹⁹ 原文：“The Council, meeting in the composition of the Heads of State or Government [...]” (European Union, 1997: 154)。蓋當時歐盟高峰會尚未成為歐盟的法定機關，故有此設計。

借到加盟審查價值保護機制的過程，不但再度突顯了歐盟對外宣示的政治加盟標準與歐盟自我價值認同的交互影響關係，²⁰ 也證明歐盟政治菁英清楚認識到，無論在會員國加盟前或加盟後，於內國所爆發的憲政危機最終都可能對歐盟本身的政治價值造成傷害，因此有藉非常手段加以防範之必要。

在哥本哈根政治標準歷年來的執行過程中，歐盟至今未曾動用此一條款。惟如前已述及的執委會 2016 年土耳其加盟審查年度報告，土耳其文人政府自 2016 年 7 月成功弭平軍事政變後即採取極端措施進行政治整肅，並有嚴重侵害人權之情事。至本文寫就為止，此些非常手段並無緩和的跡象，其對歐盟價值所造成的破壞應已該當凍結談判條款中所列之「嚴重性」與「持續性」要件。

執委會的 2016 年土耳其加盟審查年度報告公布於 11 月 9 日，一個月後的 12 月 10 日，土國執政黨即在國會中提出憲法修正案，計畫將土耳其之政府體制由內閣制改為總統制。在多位反對黨議員被逮捕入獄且強迫記名投票的情況下國會通過了該修正案 (European Commission for Democracy Through Law, 2017: 6-7)，2017 年 4 月 16 日舉行的公民投票中，該修憲案最終以 51.4% 對 48.5% 的些微差距獲得通過。

威尼斯委員會 (European Commission for Democracy Through Law, 通稱 Venice Commission) 的意見書對此憲法修正案採取嚴厲批判的立場，指出土耳其憲法經此修正後總統權力將欠缺足夠的節制，無法預防土耳其由民主制轉變為威權體制。該總統制之缺陷，舉其要者如總統可任憑己意解散國會，依威尼斯委員會之見，該項設計「完全背離民主總統制」(European Commission for Democracy

²⁰ 參見前揭註 14 及其所註釋之本文。

Through Law, 2017: 29)。總統任命部長與副總統的權力亦不受任何法律拘束，尤其關鍵的是總統可決定法官檢察官委員會 (The Council of Judges and Prosecutors) 13 名委員中的 6 名，其他 7 名則由國會決定。由於修正後之憲法同步化總統與國會之選舉並允許總統兼任黨主席，這意味著總統的意志所能決定之法官檢察官委員會委員在通常情況下將超過半數。又由於法官檢察官委員會綜理司法人員之升遷、調動、考核與懲戒，總統將可透過委員會影響司法體系的獨立性。換言之，修憲後不僅允許總統獨攬行政權，亦大幅強化其對立法權、司法權之控制可能性，總統權力欠缺有意義的制衡 (European Commission for Democracy Through Law, 2017: 26-29)。

歐盟於 2005 年開啟與土耳其的加盟談判，其後由於土國與歐盟會員國賽普勒斯間的領土爭議及土國政府強力鎮壓國內和平示威運動，歐盟刻意不開啟後續的歐盟既有法律談判章節，也因此加盟談判數度陷於停滯。諷刺的是，2015 年夏季急遽惡化的難民危機使得歐盟亟需尋求土耳其協助以控制難民潮，土耳其因此獲得新的加盟談判籌碼，歐盟與土耳其間原本停滯不前的加盟談判，也在土耳其政府要求下於 2015 年底重新啟動。在可預見的將來，或許須待難民危機進一步和緩，歐盟始能重新取得足夠強勢的談判地位，再度宣布暫不開啟後續的歐盟既有法律談判章節，或甚至直接援引凍結談判條款。正如前文第參之三節述及的，土耳其的事例再次證明，加盟談判之具體策略有時不免受到區域政治事態變化之影響。

四、法治與人權標準在「執行 *acquis* 之能力」審查中之具體化

如本文前揭第參節第六點所述，哥本哈根標準中之政治標準乃與哥本哈根標準中之另一項加盟條件具有內在關連，亦即加盟申請

國必須具備「執行歐盟既有法律的能力」。在執委會執行政治標準的過程中，此一內在關連主要反映於兩個具體安排上。其一：加盟申請國就「公共行政改革」的表現，在執委會的年度例行審查報告中乃被列於政治標準之項下加以審查。²¹ 其二：「履行會員國義務的能力」之項下設有專章，審查申請國是否已具備足夠能力執行歐盟就法治建設與基本權利保障所累積的既有法律。

執委會的各國加盟審查年度報告中「履行會員國義務之能力」一項的章節架構，從 2000 年起完全對應於實際加盟談判中歐盟為確保申請國執行歐盟既有法律而設定的談判章節 (negotiating chapters)。此些談判章節依照事物領域將歐盟既有法律分門別類，因此亦被稱為「歐盟既有法律章節」(chapters of the *acquis*)。²² 加盟談判實務上，歐盟一向分階段開啟不同章節的談判，以利加盟談判的循序展開。畢竟，歐盟既有法律包羅廣泛，若一次要求申請國同時於所有事物領域實施歐盟既有法律，將導致其無所適從。

當歐盟與土耳其、克羅埃西亞的加盟談判於 2005 年底展開，歐盟調整了歐盟既有法律章節的結構。與法治、基本權利事物領域相關的既有法律從原本的第 24 章「司法與內政領域之合作」被獨立出來，成為新的第 23 章「司法體系與基本權利」(judiciary and fundamental rights) (Nechev, Mesarek, Saranovich, & Nikolov, 2013: 7-8)。調整章節的動機來自歐盟前一輪與保加利亞及羅馬尼亞的加盟談判中所獲得的經驗。由於保加利亞及羅馬尼亞改革司法體系以及防治貪污的成效緩慢，嚴重影響其執行歐盟既有法律的能力，歐

²¹ 參見前揭註 17 及其所註釋之本文。

²² 現有章節劃分可參見執委會網站所提供的歐盟既有法律章節一覽表：
https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en

盟體認到有必要在未來的加盟談判中強調與法治相關的歐盟既有法律的重要性，並力求提早展開此一章節的談判，為加盟申請國從事法治、基本權利領域的改革預留更充分時間 (Commission, 2006: 6, 2011b: 5; European Council, 2006: 3; Nozar, 2012: 2)。

就法治而言，歐盟既有法律第 23 章的審查重點包括司法機關的獨立性、不適任司法人員 (包含檢察官) 的淘汰機制、司法倫理教育、司法人員培訓機制、積案率、高階政府官員貪污案件之偵查與審理效率、刑度合理性、執法能力與效率、執法人員 (包含監所人員) 紀律，以及就政黨政治獻金、公務人員財產申報、貪污防制、行政倫理 (包含利益衝突之預防)、政府資訊公開、政府採購防弊與吹哨者保護之規範與實踐等。

就基本權利而言，審查重點包括申請國人權標準與國際人權標準接軌的程度、申請國違反其已加入之人權公約的頻率、內國人權保障機制 (包含監察使 [ombudsman] 制度) 之強度、司法機關保障人權之積極程度、是否廢除死刑、監獄人權、刑求防制、少數族群保障，言論自由及其他各種基本權利具體受保障的程度等要項。²³

五、2015 年擴張策略報告的革新

隨著歐洲議會選舉結果於 2014 年 5 月揭曉，新任執委會主席 Jean-Claude Juncker 也於該年底上任。新任執委會花費一年時間全面檢討哥本哈根標準具體執行的形式、內容與方法，於 2015 年底的擴張策略報告中提出了「核心事項優先」(fundamentals first) 的新原則。²⁴ 蓋歐盟擴張當前的重點對象是西巴爾幹諸國以及土耳其，

²³ 參見執委會於其網站上所公布的 2016 年各加盟申請國年度加盟審查報告：
https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en

²⁴ 關於擴張策略報告之簡介，可參見前揭註 15。

該報告指出，所有這些國家都仍在法治與人權保障面向有廣大進步空間，也因此「核心事項優先」的原則下，新任執委會將把審查重點放在這兩個面向上（Commission, 2015: 3）。搭配上上述歐盟既有法律第 23 章的審查，在法治面向，執委會尤其側重司法改革，在人權面向則更強調媒體自由的保障。具體的判斷措施如下。

（一）法治標準：以司法改革為例

執委會指出，司法改革的終極目標是創造獨立、高效率且能確保審判公平的司法體系。為了達成此一目標，法官與檢察官必須能免於政治干預且其任命與升遷必須基於能力而非其他因素。為了確保其獨立，憲法上與法律上的資格保障不可或缺。為了改善司法效率，各候選國必須設置能避免大量積案、防止判決歧異及確保判決獲得執行的法律措施。

具體而言，就獨立性面向，審查重點就例如分案與調職規定是否將創造政治干預空間，以及法官與檢察官現實上是否普遍獲得尊重；就審判品質與確保公正性而言，審查重點則例如法官與檢察官之養成教育體系及選任程序、必要之監督懲戒措施是否現實上被確實執行；就效率而言，審查重點則包括平均審理期間、積案率、助理人員數量等數據分析，以及改良法院組織架構。²⁵

（二）人權標準：以媒體自由為例

執委會指出，雖然當前各加盟候選國普遍具備保障媒體自由的法律制度，且各國媒體環境基本上已呈現出足夠的多元性，然而媒體自由在現實上卻仍未獲得充分保障，部分加盟候選國如土耳其，其媒體自由的現實保障情況並且呈現持續劣化的趨勢。為了確保媒

²⁵ 本節內容整理自 Commission (2015: 33-34)。

體自由，相關標準應包括：創造有利媒體自由的制度環境、政府現實上不得對媒體進行恐嚇與污衊、針對新聞從業人員的暴力行為應被有效追訴及遏止等。

具體而言，就新聞從業人員之保護，審查重點包括犯罪偵察機關與司法體系是否確實偵辦審理針對新聞從業人員的暴力攻擊行為、國家是否恣意逮捕新聞從業人員，以及政府與重要政治人物對新聞從業人員的批評是否導致寒蟬效應。就創造有利制度環境而言，審查重點則在全面性檢視加盟候選國關於誹謗、瀆神 (blasphemy)、仇恨性言論、維護善良風俗及國家安全的法制設計以及網路管制法規是否造成箝制媒體自由的後果，以及政府資訊公開與個人資訊保護法制是否不當限縮媒體取得資訊的機會。²⁶

陸、哥本哈根政治標準執行上的缺失及可能的改善途徑

一、瑕瑜互見的審查成效？

評價哥本哈根政治標準的成效並非易事。有論者主張，歐盟所要求的制度改革在許多中東歐國家僅僅促成了表面上的歐洲化 (更精確地說是「西歐」化)。就此歐盟遭受的批評是，雖然歐盟著重審查加盟申請國的制度改革，然而此些制度是否確實在日常生活中有效運作，卻未受到同樣嚴密的檢視 (Bugarič, 2015: 234)。也因此部分中東歐國家的制度改革必須承受虛有其表 (“forms without substance”) 的惡名 (Bugarič, 2015: 222, 233; Tanasoiu, 2015: 185)。而在歐盟督促下所進行的法律調和 (harmonisation of law) 也被指為

²⁶ 本節內容整理自 Commission (2015: 36-37)。

僅是金玉其外 (“Potemkin” harmonization) (Bugarič, 2015: 227, 234)。亦有學者主張，雖然中東歐國家絕大多數情形皆能有效且迅速地將歐盟法內國法化，然而實際上這些規範的施行卻問題叢生。其結果，歐盟法相關規範時常淪為具文 (“dead letters”) (Falkner & Treib, 2008: 303-306)。

但另一方面亦有論者指出，相較於舊會員國，歐盟東擴後始加盟的新會員國違反歐盟條約義務的頻率實際上還少於舊會員國 (Sedelmeier, 2008: 812-814)。而當論及民主與「善治」(good governance)，有論者分析相關國際評量指數，認為至多只能證明中東歐國家有改革趨緩的現象，但並未發生改革倒退 (Levitz & Pop-Eleches, 2010: 462-469)。

二、新會員國國內的憲政危機

由於加盟審查的一大重點是加盟申請國執行歐盟既有法律的能力，因此「中東歐新會員國在多大程度上遵守歐盟法」(the issue of compliance) 會成為哥本哈根標準相關研究的重心之一並非不可理解。然而近年來發生在部分中東歐國家的憲政危機，尤其是匈牙利與波蘭的國內政治情勢，突顯了重新檢視哥本哈根標準成效的必要性。

青年民主同盟－匈牙利公民聯盟 (Fidesz-Hungarian Civic Alliance，匈牙利語：Fidesz-Magyar Polgári Szövetség，簡稱 Fidesz) 於 2010 年在匈牙利國會選舉中大勝。其執政後的施政作為被批評為「以合憲手段顛覆憲政」(“constitutional revolution”) (Scheppele, 2015a: 111)，甚至匈國總理本人亦明白表示希望將匈牙利轉型為非自由主義國家 (“illiberal state”) (Simon, 2014)，引發匈牙利是否已正式成為部分學者所稱「非自由主義民主政體」(illiberal democracy)

的討論 (Uitz, 2015: 280, 293)。

2015 年底，波蘭的法律與正義黨 (Law and Justice，波蘭語：Prawo i Sprawiedliwość，簡稱 PiS) 透過波蘭民主化以後第一次單一政黨單獨過半的重大國會選舉勝利取得政權。PiS 上台之後旋即以修法方式限縮波蘭憲法法院的權限 (European Commission for Democracy Through Law, 2016a: 4-7, 23-25, 2016b: 6-7, 23-24)，近來並修法擴張政府對司法體系人事任命的控制權，引發歐盟以及歐洲憲法學界對於波蘭法治倒退的高度憂慮 (Commission, 2016a: 67, 2017a: 79-80, 2017b: 18-20; Koncewicz, 2017)。

波蘭與匈牙利當年都是成功通過哥本哈根標準審查的加盟申請國。從加盟審查角度而言，一個合理的問題是：為什麼哥本哈根政治標準沒有成功篩檢出這些現在爆發嚴重憲政危機的國家？

此一提問之所以關鍵，是因為民主改革成果的延續性與不可逆性 (irreversibility) 不但是中東歐國家在實施政治改革時的明確目標，也是歐盟在依照哥本哈根政治標準進行加盟審查時堅持必須達成的結果 (Commission, 2012: 3; Kolarska-Bobińska, 2003: 95; Sądurski, 2012: 143)。

雖然法治實踐的倒退與政治自由的喪失毋寧是人類政治生活的經常性風險，然而波蘭、匈牙利在加盟不到 15 年的時間內接連爆發嚴重憲政危機，亦顯示哥本哈根政治標準的審查實踐未能如歐盟當初所期待的，確保通過審查的會員國無論於民主、法治、人權與經濟層面皆「已達到制度的穩定性」(European Council, 1993: 13)。

無庸置疑，來自歐盟的外部壓力並非促成加盟申請國進行國內政治改革的唯一動因，因此加盟申請國政治改革的成敗並無法單純透過分析歐盟加盟審查實踐即得到完整解釋 (Rupnik & Zielonka, 2013: 20)。然而從歐盟的角度而言，既然確保歐盟整體的價值秩序

不至於因為會員國的憲政倒退而受到損傷，那麼至少正確評價加盟申請國的憲政制度穩定性便是歐盟加盟審查機關責無旁貸的重要任務。

依筆者之見，歐盟至今的加盟審查實踐，並未充分關照加盟申請國公民的一般民主素養及其公民社會的強度，然而此二者卻對一國憲政制度的穩定性有決定性影響。正好是在此兩個範疇，許多中東歐國家仍有極大進步空間：就公民民主素養而言，在爆發憲政危機的會員國中，民主仍傾向被單純理解為多數決，憲政主義所要求的法治與權力制衡相對受到忽略。就公民社會的強度而言，許多中東歐國家的社會力仍無法與菁英的政治權力相抗衡。以下分述之。

(一) 忽略憲政制衡結構的多數決至上原則

2000年後發生明顯民粹反撲 (populist backlash) 的中東歐國家如波蘭與匈牙利，無獨有偶都屬於受客觀政治環境所限，未能於民主轉型初期徹底實施人事除垢 (lustration) 的國家 (Rupnik, 2007: 21)。在這些中東歐國家中，共黨政權垮台後的民主化工程若非藉由共黨政權與民主異議人士間的妥協而實現 (Rupnik & Zielonka, 2013: 18; Sonnevend, Jakab, & Csink, 2015: 39)，便是由共黨政權內部的改革派所推動。²⁷ 基於這樣的政治條件，前共黨政權的政治與法律責任無法獲得合理澄清 (Sólyom, 2015: 7)。

當伴隨著民主化而同時進行的經濟改革，包括國有企業的民營化以及計畫經濟體的市場化過程中發生貪污及官商勾結情事，公民的失望不滿便反映在執政黨的選票之上。公民對民主改革政府的不

²⁷ 例如在羅馬尼亞，民主轉型的過渡期由共黨官員 Ion Iliescu 領導的救國陣線 (National Salvation Front，羅馬尼亞語：Frontul Salvării Naționale，簡稱 FSN) 成立臨時政府。

滿情緒也導致其容易受到民粹口號的煽動，也因此懷抱反自由主義政綱的政黨有機會藉由訴求國家機關人事除垢與打擊貪腐的競選口號取得政權。藉由此種競選策略，卡欽斯基兄弟 (the Kaczyński brothers) 所領導的 PiS 黨與奧班 (Orbán Viktor，按：匈牙利姓名與中文姓名相同，姓氏在前) 所領導的 Fidesz 黨得以分別於 2005 年以及 2010 年在波蘭、匈牙利贏得國會選舉取得政權 (Bugarič, 2015: 234; Rupnik, 2007: 21; Rupnik & Zielonka, 2013: 18; Sólyom, 2015: 18)。除此之外，反自由主義的政黨也能輕易主張，為了實現轉型正義 (transitional justice) 與終結貪腐，憲政主義對政府所加之限制有必要被部分懸置 (Rupnik, 2007: 21-22)。

無可否認，此些中東歐國家的選舉過程絕大多數情形皆公正、公平 (Bugarič, 2015: 240)。然而當多數決原則成為政治的唯一標準，而憲法與法治原則對政治多數 (political majority) 的制約被忽略，民主憲政於此些中東歐國家的正常運行就可能受到威脅。如同威尼斯委員會在其針對波蘭憲法法院法的意見書中所指出，波蘭 2015 年以來的法治危機與羅馬尼亞 2012 年總統與總理間政治鬥爭所導致的憲政危機有一個共同點，²⁸ 亦即兩國掌握政治多數的政治人物皆認為，「國會多數黨可以任憑己意改變法律現狀，甚至逾越憲法所設下的界限」(European Commission for Democracy Through Law, 2012: 15-16, 2016a: 22)。²⁹

在中東歐民主轉型國家的政治社會脈絡中，無視憲法界限的多數決至上原則也牽涉到另一個敏感的政治議題，亦即少數族群保障。

²⁸ 從憲法學角度對羅馬尼亞 2012 年憲政危機的分析，可參見 Iancu (2015: 163-167)。

²⁹ 對於匈牙利執政黨的類似觀察，可參見 Scheppele (2015b); Sólyom (2015: 9, 18); Sonnevend et al. (2015: 34)。

在此些國家，植基於種族概念的國族主義 (ethno-nationalism) 長期以來具有廣泛的社會影響力 (Bugarič, 2015: 236; Ekiert, 2012: 71)。也因此，雖然哥本哈根政治標準當中包含保障少數族群的要求，深植於中東歐社會中對於辛提人 (Sinti)、羅姆人 (Roma)，以及俄羅斯人的社會性歧視仍不易在短時間內有顯著改善。在此種排除 (exclusion) 勝過整合 (inclusion) 的整體社會氛圍中，少數族群保障的憲法誠命因此至今未能獲得多數公民的支持 (Sasse, 2008: 853, 855-856)。

(二) 國家遭特殊利益團體把持 (state capture)

憲政主義為政治上多數的政治權力設下了界限。也因此，在實施民主憲政的國家中，憲法法院及監察使等權力節制機關往往與政府及國會處於潛在的緊張關係。³⁰ 尤其在民主轉型初期，協助確民主憲政順暢運作的此些權力節制機關，相對於得以直接訴諸民意之政治機關，往往因欠缺必要的政治權威而顯得脆弱。代表政治上多數的行政與立法權受憲政制度有效框限的前提，因此是輿論與公民社會對於此些權力節制機關的支持 (Bugarič, 2015: 223; Sadurski, 2012: 149, 154; Sasse, 2008: 856)。如果公民社會的支持力道不夠，行政與立法權企圖削弱此些權力節制機關權限的嘗試將僅遭遇微弱的抵抗，而這正是近來在波蘭與匈牙利所發生的狀況 (Bugarič, 2015: 235-236)。

然而弔詭之處在於，當民主長期遭受專制或威權政府的壓抑，民主轉型初期多數決原則往往擁有極高的政治正當性，而節制多數決定的憲政機制則相對不易獲得公民信賴。再者，中東歐國家的公

³⁰ 關於匈牙利九〇年代民主化以來，該國憲法法院與政府之間持續性的緊張衝突，可參見 Solyom (2015: 9, 16)。

民社會普遍欠缺政治能動性，因此即便公民社會中有支持憲政的聲音，亦不易與政治上的多數相抗衡。

中東歐社會的公民參與程度較弱，且由於共黨統治時期各類社會團體遭受國家嚴密控制，公民對於這些團體缺乏信任，其結果導致社會團體的道德權威普遍偏低 (Pop-Eleches & Tucker, 2013: 46, 51, 60)，在多數情況無法成為推動政治改革及捍衛憲政的助力。有論者審慎樂觀預言，當新一代沒有歷史包袱的社會倡議團體在公民社會中扎穩根基，而且有幸免於共黨時期負面政治經驗的新一代公民成為社會中堅，中東歐國家的公民社會便能重新獲得生命力，承擔起促進改革與捍衛憲政的重要角色。然而即使是相對採取樂觀立場的學者也不得不承認，即便在啟動民主轉型的二十年之後，中東歐國家的公民社會依然處於異常消極被動的狀態 (Pop-Eleches & Tucker, 2013: 63-64)。

在這樣的社會環境下，公民與政治的距離遙遠，公共事務受政治人物與財團壟斷的狀況明顯 (Sadurski, 2012: 145)。雖然選舉大多公正、公平，然而外於政治恩庇侍從關係 (patron-client relations) 之外的一般公民對於政黨的政綱與政府的政策欠缺影響力。³¹ 恩庇侍從關係進一步導致貪污現象，其結果，經濟自由化與私有化的好處僅由少數政商關係良好的個人獨佔 (Rupnik & Zielonka, 2013: 13; Skąpska, 2009: 303)，國家為特殊利益所把持 (洪德欽，2006: 247)。

由於公民社會普遍孱弱，中東歐國家的政治運作有明顯的菁英政治色彩也就不令人意外。民主轉型工程大多是在各該國家政治菁英的領導下由上而下被實現 (Rupnik, 2007: 19)，而憲政危機的爆

³¹ 羅馬尼亞的狀況，可參見 Tanasoiu (2015: 184)。

發通常也源自於政治菁英的內部鬥爭。同時，由於多數公民政治冷感，民粹政治的源頭並非大規模的群眾運動，而是菁英團體與上層中產階級 (upper middle class) (Ekiert, 2012: 75-76)。

Bojan Bugarič 正確指出，強化中東歐國家公民社會的當務之急在於政治生活本身的民主化，僅僅政治體制的民主化不足以竟其功 (Bugarič, 2015: 243)。政治不該只是職業政治家與富商巨賈的閉門遊戲，而是一般公民皆能參與的開放過程。在此同時，公民的政治教育亦應受到更多重視。如果大多數公民無法理解憲政主義制度設計對於保衛自由民主的必要性，則反自由主義的民粹政治便隨時有一躍成為政治主流的可能性 (Bugarič, 2015: 232)。

三、歐盟執行哥本哈根政治標準之缺失及可能改善之道

指責歐盟在加盟審查過程中只將注意力集中在紙上的法律與制度改革，並非公允的批評。

如前所述，歐盟亦十分重視哥本哈根標準所要求的政治價值是否在日常生活中被貫徹實踐。然而同時無可否認的是，恰恰是在實踐的層次上，除了於年度國別審查報告中忠實記錄加盟申請國在民主、法治、人權面向的進步與退步，以及與此相應提供或凍結財政補助，³² 歐盟欠缺更有效督促申請國貫徹改革的手段。

尤其透過檢討新會員國憲政危機的政治、經濟、社會面結構性因素，可知歐盟於執行哥本哈根政治標準時至少有兩個關鍵缺失：一、加盟談判的過程中未能同時強化加盟候選國之公民社會體質；

³² 關於財政補助作為督促加盟申請國進行政治改革的手段，可參見洪德欽 (2006: 217-218, 243-244, 249; 2010: 142) 的詳細討論。

二、區域政治所帶來的時間壓力導致加盟談判時程過於短促，然而民主鞏固需要時間，從將民主單純理解為多數決至上的素樸政治文化，到能夠理解政治上多數亦應受憲政制度節制的成熟憲政文化，也需要時間。以下分述之。

(一) 加盟談判過程中忽略公民社會之培力 (empowerment)

由於加盟條約究其本質乃是歐盟會員國全體與加盟申請國間的多邊條約，歐盟的直接談判對口自然是加盟申請國的政府，而談判焦點則是加盟申請國政府提出的改革方案與其落實程度。由於此一過程無可避免乃以政府為中心 (government-centric) (Kmezić, 2015: 17-18)，加盟談判與哥本哈根標準的審查自然較難產生促進公民參與政治過程以及強化公民社會的效果 (Bugarič, 2015: 238)，一旦此些國家爆發憲政危機，並沒有一個強大的公民社會可以協助阻止憲政體制遭受破壞。

誠然，幾乎是在東擴談判告一段落的同一時刻，歐盟便反省該談判過程中未能有效強化加盟候選國公民社會及將其納入加盟談判程序之失敗經驗，而啟動了歐盟對於加盟候選國及潛在加盟候選國補助機制的全面性改革 (Commission, 2004: 13, 16)。強化歐盟對於此些國家之公民社會團體 (civil society organizations; CSOs) 的直接經濟補助與培力，也因此成為重新架構統整後的新補助機制「加盟前援助工具」(Instrument for Pre-Accession Assistance; IPA 2007-2013) 以及現行 IPA II 2014-2020 的重點任務 (Council, 2006: 82, 85; European Parliament & Council, 2014: 12, 14, 16, 21)。

然而正如學者已經指出，一直要到最近幾年，歐盟才越來越意識到公民社會於促進加盟候選國政治改革的過程中不可或缺的重要性 (Kmezić, 2015: 27)，並進而在培力公民社會的面向上投注更

多注意力。就例如在科索沃，歐盟從 2010 年起藉由穩定與交往程序對話機制 (Stabilisation and Association Process Dialogue; SAP Dialogue) 下的「公民社會對話平台」(SAP Civil Society Dialogue)嘗試直接聆聽公民社會的政策意見 (Commission, 2010: 8; TACSO, 2010: 1-7; Verheij, 2010: 87-91)，在波士尼亞與赫塞哥維納，歐盟與公民社會的對話則由 2011 年啟動的「關於司法改革的有序對話」(Structured Dialogue on Justice) 獲得實現 (Commission, 2011a: 11; EU Delegation to Bosnia and Herzegovina, n. d.: 3)。

不過即使如此，歐盟為加盟候選國公民社會培力的相關措施仍有進一步改善空間。首先，歐盟至今仍然欠缺一套能將公民社會整合進加盟談判程序的長期策略規劃，蓋從現實政治的角度而言，加盟候選國的政治菁英有強大動機將其本國之公民社會團體排除於加盟談判之外，壟斷談判程序 (Kmezić, 2015: 26-27)。再者，IPA 框架下對於公民社會團體的扶助方式，以往由於過度依循歐盟官僚行政邏輯，公民社會團體必須耗費大量勞力時間撰寫計畫書爭取歐盟補助，反而減損其推動改革的能量 (Ergun, 2010: 514-516; Uzunhasan, 2014)。

值得注意的是，在歐盟與蒙地內哥羅目前正進行的加盟談判中，歐盟已成功促使蒙國政府將該國之公民社會納入成為正式的談判成員 (Commission, 2016d: 9)。而土耳其政變被弭平後該國公民社會團體遭受強力打壓，歐盟為此創設了「Sivil Düşün (Think Civil)」計畫，更彈性地為個別志願工作者提供免除繁複申請程序的金錢援助 (Center for American Progress, 2017: 33; Youngs & Echagüe, 2017: 26)。此些發展都顯示歐盟已經逐步找到更有效強化加盟候選國公民社會的措施，值得後續研究持續觀察其發展。

(二) 推動談判時程過於躁進

一個社會往往需要歷經數個世代的時間才能達至政治成熟以及獲得實踐民主生活所需的公民素養。然而如前所述，為了在俄國重新站穩腳步前把握歐洲統合的歷史機遇，歐盟政治菁英不得不加快東擴的腳步，在有限的時間內將中東歐國家納為會員國。

在此同時，加盟申請國的政治菁英也同樣身處時間壓力之下。歐盟對於本國政治改革的肯定、基於此一肯定而來的財政援助，以及成功加盟歐盟所能帶來的政治資本，都是中東歐各國政治菁英急切推動加盟程序的強烈動機。同樣重要的加盟動機還有國家安全考量。歐盟與北約的會員國身份對於面臨俄國潛在軍事威脅的中東歐國家而言無疑是強大的安全保證 (Pop-Eleches, 2007: 145)。基於上述這些動機，中東歐各國的政治菁英因此以不利於憲政制度與文化成熟發展的倉促步伐進行政治改革，其結果，哥本哈根標準之執行並未能完全確保所有加盟國皆達到憲政制度的穩定性。

所幸目前歐盟已不太可能再次犯下過於躁進推動加盟談判的錯誤。如前所述，³³ 歐盟政治菁英當年之所以選擇迅速完成東擴，乃是著眼於俄國對於中東歐國家之政治影響力減弱的有利歷史時刻。如今俄國已重新確立區域霸權地位，歐盟與烏克蘭簽訂聯繫協定過程爭議所引發之烏國 2014 年革命最後成為俄國併吞克里米亞半島的契機，便是歐盟目前已難再迅速往東部擴張的明顯證據。即使現在歐盟政治菁英試圖求快，客觀區域政治條件亦不允許，更何況目前歐盟內部對歐盟是否應進一步東擴意見分歧。2017 年 11 月 24 日，歐盟在東部夥伴關係高峰會 (Eastern Partnership Summit) 上再次推遲賦予烏克蘭、白俄羅斯、摩爾多瓦、喬治亞、亞美尼亞及亞塞拜然潛在加盟候選國地位，部分原因在於歐盟必須顧及俄國的

³³ 參見前文伍、二「政治標準優先於經濟標準」一節的說明。

反應 (Council, 2017: 4; “What are the European Union’s,” 2017)。一個較遠的顧慮可能是，倘若俄國未來再度陷入動亂，歐盟應記取前次東擴的教訓，穩健推進與東部夥伴關係諸國的加盟談判，以在歐洲統合理想與歐盟價值保護二者間取得較佳的平衡。

柒、結論

「歐盟不僅是一經濟共同體，更是一價值共同體」，這句話每位歐盟公法研究者都耳熟能詳，甚至有淪為陳腔濫調的危險。然而在匈牙利、波蘭陸續發生憲政危機的此刻，在歐洲因歷經難民潮衝擊而右翼民族主義高漲的當下，如何守護歐盟的共同價值，已成為迫在眉睫的問題。

藉由耙梳歐盟官方文獻史料，本文指出捍衛歐盟基本價值的需求乃與歐盟擴張的可能性同時誕生。雖然哥本哈根標準於 1993 年始登場，但五〇年代末期法西斯西班牙的潛在加盟陰影催生出 Birkelbach 報告，共同政治標準的精神已蘊含其中。

時至今日，哥本哈根標準已發展成一套詳細嚴密的加盟審查制度，透過政治標準的執行，歐盟展現了其守護自身核心價值之決心。在本文的評價，經過長期制度演化，歐盟執行哥本哈根政治標準之方式有四大特點值得其他區域整合案例借鏡：一、重視政治價值於日常生活中的具體實踐，不能僅在紙上獲得保障；二、強調政治根本價值相對於追求經濟發展的優先性，拒絕為了經濟整合而減損民主、法治與人權；三、設有保險機制，在加盟申請國嚴重且持續性破壞歐盟政治價值時凍結加盟談判；四、認知到政治價值的保障與一國司法、行政制度設計的內在關連性。

本文之分析顯示，歐盟當前執行哥本哈根標準之方式仍有進一步改善的空間。迫於區域政治所帶來的時間壓力，歐盟從事歐盟東

擴加盟談判的步調過於急促，中東歐會員國欠缺足夠時間改變其政治文化與強化其公民社會。在刻正進行中及日後可能開啟的加盟談判程序裡，歐盟應該記取教訓。尤其如何協助強化加盟候選國的公民社會，擴大公民社會在加盟審查過程中的參與機會，善用公民社會監督政府進行改革的積極能量，更是歐盟應該謹慎思考的重點。

關於歐盟政治價值之維護，另外亦值得注意的是歐盟執委會於 2017 年 3 月 1 日提出了「歐洲的未來」白皮書 (White Paper on the Future of Europe)，探討歐盟統合在英國脫歐之後的發展前景。白皮書提出「願者先行」(Those who want more do more) 的口號，勾勒了部分有共識會員國針對特定歐盟事物領域提前進行合作的可能性，再度引發歐盟政、經、學界對於「多速歐洲」(multi-speed Europe) 概念的討論。在執委會的設想中，部分會員國可能得以在犯罪偵查領域進一步合作，例如成立共同警隊，或甚至參與合作會員國相互間自動承認彼此之犯罪偵查機關所獲刑事證據之證據能力等 (Commission, 2017c: 20-21)。

由於此種先行合作可能採取加強合作程序模式進行，因此將有歐盟條約第 20 條第 4 項之適用，亦即，「加強合作程序框架下所制定之法規僅拘束參與之會員國。此些法規不得被視為加盟候選國為加入歐盟而須接受之歐盟既有法律」(European Union, 2016: 28)。然而正如 Paul P. Craig (2010: 449) 已經指出，即使條約如此規範，此類加強合作程序所獲致之不等速統合成果，實際上是否真能與歐盟既有法律清楚區分，仍不無疑慮。由於如本文所述，哥本哈根政治標準與候選國執行司法、行政領域歐盟既有法律之能力有內在關連，倘「願者先行」之構想因部分會員國的響應而獲得實現，此一發展是否將影響哥本哈根政治標準的具體內涵，值得進一步觀察。³⁴

³⁴ 感謝匿名審查人提醒筆者留意「歐洲的未來」白皮書中所蘊含之「多速歐洲」概念對哥本哈根政治標準的可能影響。

參考文獻

- 洪德欽 (2006)。〈歐盟東擴與人權歐洲化〉，洪德欽 (編)，《歐洲聯盟人權保障》，頁 215-269。臺北：中央研究院歐美研究所。(Horng, D.-C. [2006]. EU enlargement and the Europeanization of EU's human rights. In D.-C. Horng [Ed.], *The European Union human rights* [pp. 215-269]. Taipei: Institute of European and American Studies, Academia Sinica.)
- 洪德欽 (2010)。〈歐盟東擴對歐元區與新會員國的意涵與影響〉，《歐美研究》，40, 1: 133-200。(Horng, D.-C. [2010]. The significance and impacts of EU enlargement on the Euro Area and new member states. *EurAmerica*, 40, 1: 133-200.)
- 德沃金 (2002)。《法律帝國》(李冠宜譯)。臺北：時英。(Dworkin, R. [2002]. *Law's empire* [G.-Y. Li, Trans.]. Taipei: Taiwan Elite.)
- Birkelbach, W. (1962). Rapport fait au nom de la commission politique de l'Assemblée parlementaire européenne sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté par M. Willi Birkelbach Rapporteur. *Assemblée Parlementaire Européenne: Documents de Séance 1961-1962*. Document 122: 1-20.
- Bugarič, B. (2015). A crisis of constitutional democracy in post-Communist Europe: "Lands in-between" democracy and authoritarianism. *International Journal of Constitutional Law*, 13, 1: 219-245.
- Center for American Progress. (2017). *Trends in Turkish civil society*. Retrieved from <https://www.americanprogress.org/issues/security/reports/2017/07/10/435475/trends-turkish-civil-society/>
- Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe. (n. d.). *Second enlargement: Greece*. Retrieved from CVCE.eu database.
- Commission. (1976). Opinion on Greek application for membership. *Bulletin of the European Communities*, Suppl. 2/76: 1-42.
- Commission. (1989). *Commission opinion on Turkey's request for accession to the Community*. SEC (89) 2290 final/2. Retrieved from <http://aei.pitt.edu/4475/1/4475.pdf>
- Commission. (1992). Europe and the challenge of enlargement. *Bulletin of the European Communities*, Suppl. 3/92: 7-20.

- Commission. (1997a). *Agenda 2000: Commission opinion on Slovakia's application for membership of the European Union*. Retrieved from http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-97-20_en.htm
- Commission. (1997b). *Agenda 2000: For a stronger and wider Union. Bulletin of the European Union, Suppl. 5/97: 6-138.*
- Commission. (1999). *Composite paper: Reports on progress towards accession by each of the candidate countries*. Retrieved from https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/1999/composite_en.pdf
- Commission. (2002). *The Stabilisation and Association process for South East Europe: First annual report* (COM [2002] 163 final). Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0163&from=EN>
- Commission. (2004). *Proposal for a Council regulation establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)* (COM [2004] 627 final). Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004PC0627&from=EN>
- Commission. (2006). *Enlargement strategy and main challenges 2006-2007*. Retrieved from https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2006/nov/com_649_strategy_paper_en.pdf
- Commission. (2010). *Press release: European Commission encourages Kosovo civil society to be more active in the EU Integration Process*. Retrieved from <http://old.tacso.org/doc/ko0022.pdf>
- Commission. (2011a). *Commission staff working paper: Bosnia and Herzegovina 2011 progress report*. Retrieved from https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2011/package/ba_rapport_2011_en.pdf
- Commission. (2011b). *Enlargement strategy and main challenges 2011-2012*. Retrieved from https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2011/package/strategy_paper_2011_en.pdf
- Commission. (2012). *Enlargement strategy and main challenges 2012-2013*. Retrieved from <https://ec.europa.eu/neighbourhood->

- enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf
- Commission. (2015). *EU enlargement strategy*. Retrieved from https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20151110_strategy_paper_en.pdf
- Commission. (2016a). Commission Recommendation (EU) 2016/1374 of 27 July 2016 regarding the rule of law in Poland. *Official Journal of the European Union*, 59, L 217: 53-68.
- Commission. (2016b). *Commission staff working document: The former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 report*. Retrieved from https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf
- Commission. (2016c). *Commission staff working document: Turkey 2016 report*. Retrieved from https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_turkey.pdf
- Commission. (2016d). *Commission staff working paper: Montenegro 2016 report*. Retrieved from https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf
- Commission. (2016e). *The Directorate General*. Retrieved from https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/about/directorate-general_en
- Commission. (2017a). Commission Recommendation (EU) 2017/146 of 21 December 2016 regarding the rule of law in Poland complementary to Recommendation (EU) 2016/1374. *Official Journal of the European Union*, 60, L 22: 65-81.
- Commission. (2017b). *Commission Recommendation of 26.7.2017 regarding the rule of law in Poland complementary to Commission Recommendations (EU) 2016/1374 and (EU) 2017/146*. Retrieved from http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=46116
- Commission. (2017c). *White paper on the future of Europe: Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*. Retrieved from <https://ec.europa.eu/whitepaper/>

- europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf
- Copenhagen Summit Conference. (1973). Declaration on European identity. *Bulletin of the European Communities*, 12: 118-122.
- Council. (1994). Report from the Council to the Essen European Council on a strategy to prepare for the accession of the associated countries of Central and Eastern Europe. *Bulletin of the European Union*, 12: 20-26.
- Council. (2006). Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA). *Official Journal of the European Union*, 49, L 210: 82-93.
- Council. (2017). *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit*. Retrieved from <http://www.consilium.europa.eu/media/31758/final-statement-st14821en17.pdf>
- Court of Justice. (1978). *Mattheus v Doego*. *European Court Reports*, 1978: 2203-2212.
- Court of Justice. (1983). *Anastasia Peskeloglou v Bundesanstalt für Arbeit*. *European Court Reports*, 1983: 1086-1096.
- Court of Justice. (2004). *Omega v Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*. *European Court Reports*, 2004 I: 9641-9655.
- Court of Justice. (2011). *Gerardo Ruiz Zambrano v Office national de l'emploi (ONEm)*. *European Court Reports*, 2011 I: 1232-1253.
- Craig, P. P. (2010). *The Lisbon Treaty: Law, politics, and treaty reform*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Cunha, A. (2015). Underwriting democracy: Portugal and European Economic Community's accession. *Cahiers de la Méditerranée*, 90: 47-58.
- Dworkin, R. (1986). *Law's empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ekiert, G. (2012). The illiberal challenge in post-communist Europe: Surprises and puzzles. *Taiwan Journal of Democracy*, 8, 2: 63-77.
- Ergun, A. (2010). Civil society in Turkey and local dimensions of Europeanization. *Journal of European Integration*, 32, 5: 507-522. <https://doi.org/10.1080/07036337.2010.498634>

- EU Delegation to Bosnia and Herzegovina. (n. d.). *10 facts to know about the EU-BiH Structured Dialogue on Justice*. Retrieved from http://europa.ba/wp-content/uploads/2015/05/delegacijaEU_2012022810372059eng.pdf
- European Commission for Democracy Through Law. (2012). *Opinion on the compatibility with constitutional principles and the rule of law of actions taken by the government and the parliament of Romania in respect of other state institutions and on the government emergency ordinance on amendment to the Law n 47/1992 regarding the organisation and functioning of the constitutional court and on the government emergency ordinance on amending and completing the Law n° 3/2000 regarding the organisation of a referendum of Romania*, Opinion no. 685/2012. Retrieved from [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)026-e)
- European Commission for Democracy Through Law. (2016a). *Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland*, Opinion no. 833/2015. Retrieved from [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)001-e)
- European Commission for Democracy Through Law. (2016b). *Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal*, Opinion no. 860/2016. Retrieved from [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)026-e)
- European Commission for Democracy Through Law. (2017). *Opinion on the amendments to the Constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a National Referendum on 16 April 2017*, Opinion no. 875/2017. Retrieved from [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)005-e)
- European Council. (1978). Declaration on democracy. *Bulletin of the European Communities*, 3: 5-6.
- European Council. (1993). Copenhagen European Council: Conclusions of the presidency. *Bulletin of the European Communities*,

26, 6: 8-23.

- European Council. (1994). Essen European Council: Conclusions of the presidency. *Bulletin of the European Union*, 12: 7-27.
- European Council. (1995). Madrid European Council: Conclusions of the presidency. *Bulletin of the European Union*, 12: 9-51.
- European Council. (1997). Luxembourg European Council: Conclusions of the presidency. *Bulletin of the European Union*, 12: 8-20.
- European Council. (1999). Helsinki European Council: Conclusions of the presidency. *Bulletin of the European Union*, 12: 7-37.
- European Council. (2003). Thessaloniki European Council: Presidency conclusions. *Bulletin of the European Union*, 6: 8-26.
- European Council. (2004). Brussels European Council: Presidency conclusions. *Bulletin of the European Union*, 12: 8-19.
- European Council. (2006). *Brussels European Council: Presidency conclusions*. Retrieved from <http://ec.europa.eu/archives/bulletin/en/200612/somma00.htm>
- European Economic Community. (1957). *Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT>
- European Parliament, & Council. (2014). Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II). *Official Journal of the European Union*, 57, L 77: 11-26.
- European Union. (1997). Consolidated version of the Treaty on European Union. *Official Journal of the European Union*, 40, C340: 145-172.
- European Union. (2016). Consolidated version of the Treaty on European Union. *Official Journal of the European Union*, 59, C202: 13-45.
- Falkner, G., & Treib, O. (2008). Three worlds of compliance or four? The EU-15 compared to new member states. *Journal of Common Market Studies*, 46, 2: 293-313.

- Foreign Ministers of the Member States. (1970). Report by the foreign ministers of the member states on the problems of political unification. *Bulletin of the European Communities*, 3, 11: 9-14.
- French Government. (1993). *French proposal for a stability pact in Europe*. Retrieved from CVCE.eu database.
- Goebel, R. J. (1994). The European Union grows: The constitutional impact of the accession of Austria, Finland and Sweden. *Fordham International Law Journal*, 18, 4: 1092-1190.
- Hague Summit Conference. (1970). Final communiqué of the Conference. *Bulletin of the European Communities*, 3, 1: 11-16.
- Iancu, B. (2015). Separation of powers and the rule of law in Romania: The crisis in concepts and contexts. In A. von Bogdandy & P. Sonnevend (Eds.), *Constitutional crisis in the European constitutional area: Theory, law and politics in Hungary and Romania* (pp. 153-169). Oxford, UK: Hart.
- Inglis, K. (2010). *Evolving practice in EU enlargement: With case studies in agri-food and environment law*. Leiden, the Netherlands: Martinus Nijhoff.
- Jørgensen, K. E. (1999). The social construction of the *acquis communautaire*: A cornerstone of the European edifice. *European Integration online Papers*, 3, 5: 1-17. Retrieved from <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1999-005.pdf>
- Karamouzi, E. (2015). A strategy for Greece: Democratization and European integration, 1974-1975. *Cahiers de la Méditerranée*, 90: 11-24.
- Karlsson, C. (2014). Comparing constitutional change in European Union member states: In search of a theory. *Journal of Common Market Studies*, 52, 3: 566-581.
- Kmezić, M. (2015). *The Western Balkans and EU enlargement: Lessons learned, ways forward and prospects ahead*. Retrieved from [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534999/EXPO_IDA\(2015\)534999_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534999/EXPO_IDA(2015)534999_EN.pdf)
- Kochenov, D. (2008). *EU enlargement and the failure of conditionality: Pre-Accession conditionality in the fields of democracy and the rule*

- of law*. Alphen aan den Rijn, the Netherlands: Kluwer Law International.
- Kolarska-Bobińska, L. (2003). The EU accession and strengthening of institutions in East Central Europe: The case of Poland. *East European Politics and Societies*, 17, 1: 91-98.
- Konieczny, T. T. (2017). *Farewell to the separation of powers: On the judicial purge and the capture in the heart of Europe*. Retrieved from <http://verfassungsblog.de/farewell-to-the-separation-of-powers-on-the-judicial-purge-and-the-capture-in-the-heart-of-europe/>
- Levitz, P., & Pop-Eleches, G. (2010). Why no backsliding? The European Union's impact on democracy and governance before and after accession. *Comparative Political Studies*, 43, 4: 457-485.
- Nechev, Z., Mesarek, G. V., Saranovich, N. B., & Nikolov, A. (2013). *Embedding rule of law in the enlargement process: A case for EU political conditionality in the accession of the western Balkan countries*. Retrieved from http://www.kas.de/wf/doc/kas_36352-1522-2-30.pdf?131211140824
- Nozar, W. (2012). *The 100% union: The rise of chapters 23 and 24*. Retrieved from <https://www.clingendael.nl/publication/100-union-rise-chapters-23-and-24>
- Ott, A. (2005). The “principle” of differentiation in an enlarged European Union: Unity in diversity? In K. Inglis & A. Ott (Eds.), *The Constitution for Europe and an enlarging Union: Unity in diversity?* (pp. 104-133). Groningen, the Netherlands: Europa Law.
- Paris Conference on Stability in Europe. (1995). Political declaration adopted at the conclusion of the final Conference on the Pact on Stability in Europe and list of good-neighbourliness and cooperation agreements and arrangements. *Bulletin of the European Union*, 3: 112-116.
- Pop-Eleches, G. (2007). Between historical legacies and the promise of Western integration: Democratic conditionality after Communism. *East European Politics and Societies*, 21, 1: 142-161.
- Pop-Eleches, G., & Tucker, J. A. (2013). Associated with the past?

- Communist legacies and civic participation in post-communist countries. *East European Politics and Societies* 27, 1: 45-68.
- Powell, C. (2009). The long road to Europe: Spain and the European Community, 1957-1986. In J. Baquero Cruz & C. Closo (Eds.), *European integration from Rome to Berlin, 1957-2007: History, law and politics* (pp. 39-63). Brussels, Belgium: P.I.E. Peter Lang.
- Preuß, U. K. (2005). Europa als politische Gemeinschaft. In G. F. Schuppert & M. Bach (Eds.), *Europawissenschaft* (pp. 489-539). Baden-Baden, Deutschland: Nomos.
- Prodi, R. (1999). *Speech by Mr Romano Prodi, President of the European Commission, on enlargement*. Retrieved from http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-99-130_en.pdf
- Rupnik, J. (2007). From democratic fatigue to populist backlash. *Journal of Democracy*, 18, 4: 17-25.
- Rupnik, J., & Zielonka, J. (2013). The state of democracy 20 years on: Domestic and external factors. *East European Politics and Societies* 27, 1: 3-25.
- Sadurski, W. (2012). *Constitutionalism and the enlargement of Europe*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Sasse, G. (2008). The politics of EU conditionality: The norm of minority protection during and beyond EU accession. *Journal of European Public Policy*, 15, 6: 842-860.
- Scheppele, K. L. (2015a). Understanding Hungary's constitutional revolution. In A. von Bogdandy & P. Sonnevend (Eds.), *Constitutional crisis in the European constitutional area: Theory, law and politics in Hungary and Romania* (pp. 111-124). Oxford, UK: Hart.
- Scheppele, K. L. (2015b, March 17). Hungary without two thirds. *New York Times*. Retrieved from <https://www.nytimes.com>
- Schmitt, C. (2010). *Verfassungslehre* (10. Aufl.). Berlin: Duncker & Humblot.
- Schütze, R. (2016). *European constitutional law* (2nd ed.). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Sedelmeier, U. (2008). After conditionality: Post-accession compliance with EU law in East Central Europe. *Journal of European Public*

- Policy*, 15, 6: 806-825.
- Simon, Z. (2014, July 28). Orban says he seeks to end liberal democracy in Hungary. *Bloomberg.com*. Retrieved from <https://www.bloomberg.com>
- Sjursen, H. (2004). On the identity of NATO. *International Affairs*, 80, 4: 687-703.
- Skąpska, G. (2009). The rule of law, economic transformation and corruption after the fall of the Berlin Wall. *Hague Journal on the Rule of Law*, 1, 2: 284-306.
- Sólyom, L. (2015). The rise and decline of constitutional culture in Hungary. In A. von Bogdandy & P. Sonnevend (Eds.), *Constitutional crisis in the European constitutional area: Theory, law and politics in Hungary and Romania* (pp. 5-31). Oxford, UK: Hart.
- Sonnevend, P., Jakab, A., & Csink, L. (2015). The constitution as an instrument of everyday party politics: The Basic Law of Hungary. In A. von Bogdandy & P. Sonnevend (Eds.), *Constitutional crisis in the European constitutional area: Theory, law and politics in Hungary and Romania* (pp. 33-109). Oxford, UK: Hart.
- Su, H. (2005). The dynamics of widening on the deepening of the European Union—The constitutionalization of enhanced cooperation. *EurAmerica*, 35, 3: 501-545.
- TACSO. (2010). *First SAP Civil Society Dialogue in Kosovo*. Retrieved from <http://old.tacso.org/doc/ko0022.pdf>
- Tanasoiu, C. (2015). Romania in the European Union: Political developments and the rule of law after accession. In A. von Bogdandy & P. Sonnevend (Eds.), *Constitutional crisis in the European constitutional area: Theory, law and politics in Hungary and Romania* (pp. 171-190). Oxford, UK: Hart.
- Thomas, D. C. (2006). Constitutionalization through enlargement: The contested origins of the EU's democratic identity. *Journal of European Public Policy*, 13, 8: 1190-1210.
- Uitz, R. (2015). Can you tell when an illiberal democracy is in the making? An appeal to comparative constitutional scholarship from Hungary. *International Journal of Constitutional Law*, 13, 1: 279-

300.

- Uzunhasan, H. S. A. (2014). *Turkey, the EU, and civil society: An incomplete revolution*. Retrieved from <https://www.opendemocracy.net/openglobalrights/h-selen-ak%C3%A7al%C4%B1-uzunhasan/turkey-eu-and-civil-society-incomplete-revolution>
- Verheij, A. M. (2010). *European Union peacebuilding in Kosovo: An analysis of dealing with peacebuilding paradoxes and engagement with civil society*. Unpublished master thesis, Radboud University, Nijmegen, the Netherlands.
- von Bogdandy, A., & Bast, J. (Eds.). (2011). *Principles of European constitutional law* (2nd ed.). Oxford, UK: Hart.
- What are the European Union's eastward expansion plans? (2017, November 27). *The Economist*. Retrieved from <https://www.economist.com/>
- Woodhouse, C. M. (1985). *Rise and fall of the Greek colonels*. New York: Franklin Watts.
- Youngs, R., & Echagüe, A. (2017). *Shrinking space for civil society: The EU response*. Retrieved from [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578039/EXPO_STU\(2017\)578039_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578039/EXPO_STU(2017)578039_EN.pdf)

Member States' Constitutional Crises and Deficiencies in EU's Implementation of the Copenhagen Political Criteria

Yung-Djong Shaw

Institutum Iurisprudentiae, Academia Sinica
No. 128, Sec. 2, Academia Rd., Taipei 11529, Taiwan
E-mail: yungdjongshaw@gate.sinica.edu.tw

Abstract

Accession negotiations have contributed significantly to the Europeanization of democracy, the rule of law, human rights and economic models in Central and Eastern Europe and the Balkans. However, recent constitutional crises in Central and Eastern European countries demonstrate that the Copenhagen Criteria have failed to ensure that all candidate states have reached the required degree of stability in their constitutional systems before accession. Why did the EU fail to screen out those applicants that as yet lacked sufficiently strong democratic institutions, despite the great efforts made during the screening process? By clarifying the interaction between the EU value order and the constitutional orders of the Member States, revisiting the evolution of the EU value-protecting mechanism, and analyzing the socio-political and economic factors behind the constitutional crises in Hungary and Poland, this paper argues that the overhasty pace of the accession negotiations, and the fact that the current value-protecting mechanism was unable to sufficiently empower civil society in the candidate states, are important reasons for the weakness of the current mechanism.

Key Words: Copenhagen Criteria, constitutional crisis, EU democracy, rule of law in the EU, EU human rights