

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

題目：歐洲聯盟政治整合之研究—以歐盟憲政制度之發展為中心

計畫編號：NSC 89-2414-H-032-034-

執行期限：89年8月1日至90年7月31日

主持人：蔡宗珍

執行機關及單位名稱：淡江大學公共行政學系

一、中文摘要

1. 歐洲政治整合發展概觀

以共同體的建制形式所進行的體制化歐洲整合發展，雖是由經濟領域的整合開始，但從未排除或忽略政治領域的整合可能性。一九六九年的高峰會結論便隱約揭示了歐洲整合中的政治性目標，一九八六年的「歐洲單一法案」中更明白提出歐洲政治整合的目標。一九九二年馬斯垂克條約中建立了歐盟三大支柱的架構，除了既有的三大共同體外，納入了非共同體整合模式的「共同外交與安全政策」，以及「內政與司法的合作」（阿畝司特單條約後改為「刑事事件的警政與司法合作」），正式開啟了體制化的歐洲政治整合之路。到了阿姆斯特丹條約，雖尚未能制定一部完整的人權法案，但於歐盟條約第六條中增訂了歐盟以自由、民主、法治、保障人權與基本自由權等所有成員國所共同遵守的基本原則為本的規定，且尊重歐洲人權公約各項人權保障規定以及以及各國憲法傳承而來的基本原則。由此可說又更進一步強化了歐盟更深、更廣之政治整合發展的根基。

也因此，雖然至今歐盟並未如三個歐體般具有獨立於成員國之外的法人格，尤其是歐盟地二柱與地三柱的運作仍屬於成員國間的國際合作性質，但歐

盟至少已具有類似國家或甚至是準國家的形式。由此即產生一連串的問題：歐盟是否已有所謂的「憲法規範」？若無，歐盟是否有制定憲法的必要？歐盟憲法規範的形成過程中，如何逐步實現民主原則、法治國原則、社會國原則、乃至聯邦主義的內涵？在憲政國家化的歐洲整合發展中，現行的歐體結構面臨什麼樣的困境？應如何進行調整？凡此君屬歐盟憲政制度發展中須詳加探討之問題。

2. 歐盟的「憲法」

三大建立歐洲共同體條約，以及經阿姆斯特丹條約、尚未生效之尼斯條約所修改的馬斯垂克條約（歐盟條約）雖然具有類似主權國家之憲法的地位與性格，但由於制定與修改條約的主體是各成員國，而非歐盟人民，且各條約仍須依各國憲法所定之國際條約於內國生效的法定程序方式經各國肯認後，始生拘束個成員國之效力，因此，嚴格說來，這些條約雖提供了歐體與歐盟的法制架構，但並非歐盟的「憲法」。

此外，各主要條約至今尚未形成對於憲法而言所應具備的若干成分，尤其是完整基本權之保障仍有欠缺，歐體各機關的民主正當性之瑕疵亦尚未完全克服，最低限度的法治國原則下的權力分立要求亦尚未建立，凡此皆顯示了未

來歐盟制憲之路所須努力的方向。

3. 個別憲政發展問題之研究

個別地來看，未來歐盟憲政制度亟待發展的面向，建立完整的基本權保障體系是當務之急。目前歐盟亦已通過人權法案的草案，未來是否以及在政府間會議中受到肯認，攸關歐盟憲政制度的發展至鉅。

其次，如何調整歐體現有的理事會、議會、法院與執委會的角色與職權，使未來歐盟國家會的發展中能形成一符合權力分立要求並具有民主正當性基礎的「政府」架構，不但是歐盟東擴的必要條件，也是歐盟具體形成憲政國家的前提要件。尤其是目前於歐體組織中具有龍頭地位的理事會，其組成乃各成員國政府中相當於部長層級的代表，但至今卻仍為主要的歐體立法機關，未來其定位與權限之調整，實屬歐盟憲政發展中的一大難題。而歐洲議會雖已由各成員國人民以直接選舉程序選出，然而在歐體的決策程序中所能發揮的影響力與所扮演的角色仍有相當大的侷限。歐洲法院掌理歐體的司法權，如何能更有效地發揮規範統一性的控制與引導之功能，亦有待努力。

最後，特須一提的是關於制憲權的問題。從憲法理論來看，如果歐盟往見至化的憲法國家發展，則最後勢必要承認歐盟人民對於歐盟憲法直接的准否權—憲法的制定權是國民主權的具體表現，民主憲法的正當性最後須來自人民直接的肯認。目前歐盟條約的修改仍是由政府間會議進行談判，其後則由各國裔內國法程序進行批准程序，仍非由各國人民直接加以認可，此點未來在歐盟憲政國家發展的趨勢中，恐須加以修正。

4. 結語

隨著一九九九年歐元問世以及歐盟東擴的準備漸次完成，世人不免要好奇地問，繼歐洲聯盟而起的下一個歐洲整合形式，或歐洲整合的終極目標究竟是什麼呢？— 是一個「歐洲合眾國」（邱吉爾名言）？一個「歐洲聯邦共和國」？「歐洲邦聯」？還是繼續維持現在歐洲聯盟相對鬆散的組織架構？對於這個問題恐怕還未到可以下斷言的時候，即使是奠立歐洲共同體根基的先賢們，恐怕也無法確切預知歐洲整合發展的終極目標或具體歷程為何。但是有一點是可以確定的，那就是無論過程多緩慢、多冗長，歐洲整合的發展只會持續向前邁進，而不可能逆轉走回頭路了，畢竟要拆散破毀今日這樣一個透過制度所緊密連結在一起的命運共同體，恐怕已超乎想像的可能範圍，因此，一個完整的歐盟憲政體制的出現，應已是指日可待之事。

關鍵詞：歐體、歐盟、憲政制度、政治整合、權力分立、民主正當性、基本權

二、計畫緣由與目的

本計畫的緣由是來自對當前歐洲整合的觀察與思考，認為歐洲整合已由已見成效的經濟與貨幣整合領域，進一步發展到政治整合的領域，甚至未來歐洲整合的發展可說應視以政治整合為核心課題。政治整合的進程中，最後定將涉及歐盟「政治屬性」的問題—具有侷限性的共同體？聯邦國？單一國？邦聯組織？決定歐盟政治屬性的所在的，當屬憲政制度的發展，因此本計畫即扣緊歐盟政治整合中之憲政制度之發展進行研究，期能掌握歐盟政治整合

的現況、其所面臨之難題與挑戰、以及未來的發展可能形式與方式。

三、計畫成果自評

由於歐盟政治整合的範圍相當廣泛，所涉及的問題亦相當駁雜，即令主要係以憲政制度層面之問題為研究的主軸所在，仍有相當多理論層面的問題未能於本計畫中加以詳細探究。關於相關細節問題仍有待日後進一步研究補充。

四、參考文獻（擇要列出）

1. Bogdandy, Arnim von/ Nettesheim, Martin: Die Europäische Union, in: Europarecht 1996, S. 3-26.
2. Bogdandy, Arnim von: Die Verfassung der europäischen Integrationsgemeinschaft als supranationale Union, in: ders (Hrsg.), Die Europäische Option. Eine interdisziplinäre Analyse über Herkunft, Stand und Perspektiven der europäischen Integration, Baden-Baden 1993, S. 97-127.
3. Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Welchen Weg geht Europa? Jetzt in: ders., Staat, Nation, Europa, Frankfurt a.M. 1999, S. 68 ff.
4. Brosius-Gersdorf, Frauke: Die doppelte Legitimationsbasis der Europäischen Union, in: Europarecht 1990, S. 133 ff.
5. Cowles, Maria Green/ Smith, Michael: The State of the European Union. Risks, Reform, Resistance, and Revival, New York 2000.
6. Eichener, Volker: Das

Entscheidungs-system der Europäischen Union. Institutionelle Analyse und demokratiethoretische Bewertung, Opladen 2000.

7. Häberle, Peter: Europäische Verfassungslehre in Einzelstudien, Baden-Baden 1999.
8. Höreth, Marcus: Die Europäische Union im Legitimationstrilemma, Baden-Baden 1999.
9. Kloepfer, Michael/ Pernice, Ingolf (Hrsg.), Entwicklungsperspektiven der europäischen Verfassung im Licht des Vertrags von Amsterdam, Baden-Baden 1999.
10. Kuschnick, Michael: Integartion in Staatenverbindungen, Berlin... 1999.
11. Mancini, G. F. (ed.), Democracy and Constitutionalism in the European Union, New York 2000.
12. Piris, Jean-Claude: Does the European Union have a Constitution? European Law Review 1999, pp. 557.
1. Wichard, Johannes Christian: Wer ist Herr im europäischen Haus? In: Europarecht 1999, S. 170 ff.