

## 從歐洲憲法條約到里斯本條約： 歐洲整合進程的回顧與展望

張心怡\*

### 摘要

歐洲聯盟可說是當前區域整合中最成功的案例，惟回顧過去，歐洲整合進程的推動並非全然一帆風順，其間曾數度面臨阻撓與頓挫，其中又以法、荷否決歐盟憲政發展與體制改革里程碑的「歐洲憲法條約」一事，對歐洲整合運動打擊最甚，而作為歐憲條約替代方案的「里斯本條約」，其批准過程更數度面臨頓挫，直到其在 2009 年 12 月 1 日正式生效，方才結束了整合進程自法、荷否決歐憲條約以來長期停滯不前的窘況。本文旨在回顧歐洲整合進程在歐憲條約批准失敗到里斯本條約正式生效這段期間的發展經過，並從發生爭議國家之立場，闡述其對於歐洲進一步邁向深化整合的疑慮，其次針對歐盟內部的民主治理問題、里斯本條約內容是否達成制憲目標以及歐盟彈性協商方式對未來整合進程之影響等三項課題加以分析，檢視里斯本條約內容是否達成制憲之初衷，最後則展望歐洲未來邁向進一步政治整合所將面臨的困難與挑戰。

**關鍵詞：**歐洲聯盟、歐洲憲法條約、里斯本條約、整合進程

---

\* 南華大學國際暨大陸事業學系助理教授



## 壹、前言

自 2005 年法國與荷蘭相繼否決「歐洲憲法條約」後，歐洲聯盟（以下簡稱歐盟）即陷入制憲危機。經過多方努力奔走，各成員國終於在 2007 年 6 月的比利時布魯塞爾高峰會上就新條約草案達成協定，而此一「改革條約」（Reform Treaty）在同年 10 月召開之葡萄牙里斯本非正式高峰會上順利通過，且於 12 月 13 日經由歐盟各國領袖於里斯本簽署，交付各成員國進行批准，又於 2009 年 1 月正式生效，並以「里斯本條約」（Treaty of Lisbon）之名行世。

里斯本條約的通過，使得歐盟擺脫在憲法議題領域停滯不前的窘況，其內容所倡議的制度變革亦賦予歐盟未來具備更強的決策能力和民主實力，因此各方對於里斯本條約作為指引歐洲未來整合發展方向之新藍圖[均已有所共識。惟里斯本條約雖然大幅調整亟待改革的歐盟定位、基本人權保障、歐盟決策機構民主性與效率等課題，但歐盟在談判過程中，為了力求條約的通過，多次與個別國家堅持之特殊利益妥協，亦在批准程序上改以議會表決之方式進行，致使里約在民主合法性上產生不少爭議，以上種種發展已然為歐洲整合進程未來的發展增添些許不確定性。為此，本文擬回顧歐洲整合進程在歐憲條約批准失敗到里斯本條約正式生效這段期間之發展經過，並從發生爭議國家之立場，闡述其對於歐洲進一步邁向深化整合的疑慮，其次針對歐盟內部之民主治理問題、里斯本條約內容是否達成制憲目標以及歐盟彈性協商方式對未來整合進程之影響等三項課題加以分析，檢視里斯本條約內容是否達成 2002 年歐洲制憲大會的制憲目標，最後則展望歐洲未來邁向進一步政治整合所將面臨的困難與挑戰。

## 貳、歐盟憲法條約被擱置之意義與影響

為因應整合運動發展之需要，歐盟內部自 90 年代起出現需有一部憲法以實踐舒曼宣言中所揭示「歐洲聯邦構想」之倡議。2000 年時，德國外長費雪（Joschka Fischer）具體提出制定歐洲憲法的初步構想以及歐盟未來整合將由邦聯邁向聯邦的目標。在 2001 年底召開的萊肯高峰會（Laeken European Council）上，各國決議擬定制憲原則，同時設立一由法國前總統季斯卡



(Giscard d'Estaing) 及百餘位專家代表所組成的制憲大會 (Convention on the Future of the Union) 來草擬歐洲憲法，冀以具體回應歐盟在萊肯宣言中所揭櫫的「強化歐盟民主治理」、「強化共同對外行動能力」以及「提升歐盟治理效率」三大目標。<sup>1</sup>在「歐洲憲法條約草案」(a Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe, 以下簡稱歐憲條約) 制訂完成後，各會員國也從 2004 年起陸續就歐憲條約草案內容達成共識，歐憲條約於是進入送交各會員國進行批准的階段。

惟出乎眾人意料的是，此一肩負歐盟邁向更進一步深化意涵的條約竟於 2005 年相繼在歐洲整合運動發起國—法國與荷蘭—所舉行的公民投票中遭到否決，<sup>2</sup>而根據歐盟執委會調查結果顯示，法、荷兩國民眾未能批准歐憲條約的主要理由包括：缺乏資訊、喪失主權、對於國內經濟和就業情況不佳之不滿，對政府和某些政黨不滿、就經濟面而言太過自由、對社會歐洲的規定不夠充分、代價太高、反對歐洲整合、對本國就業有負面影響、對本國沒有好處、歐洲憲法太激進、歐洲憲法太複雜、反對歐盟進一步擴大以及反對土耳其入盟等。<sup>3</sup>歐憲條約未能通過兩國之公投不僅對歐盟與各國領袖的信心產生重大衝擊，也凸顯了眾多歐盟民眾對於此一菁英協商制度下產生的歐憲條約能否充分反應歐盟公民利益以及該約內容所揭示之歐盟未來發展方向仍存有深刻的疑慮。

有鑒於歐盟各會員國政府及民眾明顯對於諸多歐洲整合根本性問題 (如歐盟作為超國家機構以及歐盟是否繼續擴大等問題) 仍存有分歧，各國在 2005 年 6 月之布魯塞爾高峰會上作成

<sup>1</sup> 制憲大會又稱歐洲未來代表大會，於 2002 年 2 月 28 日在布魯塞爾召開首次會議，2003 年 7 月 10 日完成了歐洲聯盟憲法草案，並交付給歐盟輪值主席國義大利，作為歐盟召開「憲法政府間會議」(Constitutional Intergovernmental Conference) 討論的基本文件。卓忠宏，〈從歐盟政府間會議論歐洲憲法條約及其爭議〉，《國際關係學報》，20 期，2005，頁 57-92。由於過去歐盟條約的修正方式係透過政府間會議的協商而達成，2002 年由制憲大會突破過去歐盟條約的修正方式，期能擺脫政府間會議的協商給予歐洲人民黑箱作業的負面印象，採取一個更透明、彈性的方式廣納歐洲人民意見，使條約的修正與產生能更為民主、更具效率。

<sup>2</sup> 在法國、荷蘭之前，已有十二個歐盟會員國完成批准歐憲條約之程序。

<sup>3</sup> 參見自洪德欽，〈歐盟憲法之法理分析〉，《歐美研究》，37 卷 2 期，2007，頁 270-272。



決議，發表歐盟進入「反思期」(a period of reflection)之宣言(Declaration on the ratification of the Treaty establishing a Constitution for Europe)。在反思期的期間，歐盟不僅延長對歐憲條約的最後批准期限，並將是否繼續進行批准程序的權利交由會員國自由決定，與此同時，歐盟也重新思考如何提高民眾對於歐盟的認同與支持，例如發表有關溝通政策之白皮書，以及推行一系列旨在增進與公民溝通的計畫，藉此瞭解會員國公民的不同利益與實際需求，冀以凝聚民眾對於歐盟未來發展的共識。而在反思期宣言發表後，七個尚未表決歐憲條約之會員國，包括捷克、丹麥、愛爾蘭、波蘭、葡萄牙、瑞典及英國，紛紛宣佈推延或中止表決歐憲條約之日程，導致歐憲條約最後僅得到十八個會員國之批准，歐洲整合進程未來的發展因此蒙上一層陰影。

由於當時法、荷公投否決歐憲條約的原因不僅多樣複雜且尚有待釐清，為避免歐憲條約的挫敗過度衝擊歐洲未來整合進程之發展，不少論者提出法國國內經濟疲軟、失業率居高不下和政府經改措施不得人心等經濟因素，或是主流媒體在公投前未能理性針對歐憲實質內容加以辯論以及民眾對歐憲條約內容知之甚少等說法，試圖淡化法、荷公民否決歐憲條約在歐洲整合進程中的重要性，甚而舉出 1992 年丹麥否決馬斯垂克條約的歐洲貨幣決議以及 2001 年愛爾蘭否決尼斯條約等事例，說明歐盟會員國否決攸關整合進程的重要條約並非史上第一次，以此證明單一負面事件的發生並不至於影響整體歐洲整合步調的繼續前進。<sup>4</sup>

然而，考量到歐憲條約為歐盟內部各個機制與新、舊成員國首度共同參與制憲工作的討論與合作，條約內容又具有使歐盟更進一步朝向聯邦制國家發展的深化特質，加上否決歐憲條約者並非丹麥、愛爾蘭等非主流國家，而是主要推動歐洲整合進程前進的法、荷兩個重要創始會員國，歐憲條約的被否決對於歐洲整合進程發展所產生的效應，乃遠比歐盟過去所制定的任何條約來得更為重大深遠，吾人實不宜草率輕忽其對歐洲整合進程象徵之意義。

---

<sup>4</sup> Grainne De Burca, "Reflections on the EU's Path from the Constitutional Treaty to the Lisbon Treaty," *Fordham University School of Law Legal Studies Research Paper Series*, No. 1124586, 2008, p. 4.



究實而言，歐盟草擬新憲主要基於三項迫切需求：一是讓歐盟原有過於分散且複雜的架構、法規及各種程序能更趨簡化和精確，以符合歐洲人民的需要；二為希望明確區隔歐盟與會員國之間的權利與職掌；三則是希望在兼顧民主正當性以及人民的積極參與前提下，強化歐盟所屬各項機構的決策效能。<sup>5</sup>而在歐憲條約被否決後，專家學者紛紛提出許多歐盟可能採取的回應方式與解決的解套方案，諸如「繼續延用尼斯條約」、「讓歐盟雙速發展，成為鬆散且步調不一的結構」、「選擇性地採用歐盟新憲內容」以及「持續進行各國之批准進程」等。<sup>6</sup>其中，「繼續延用尼斯條約」和「持續進行各國之批准進程」兩種極端的方案固然可以滿足「意欲維持現狀」抑或「支持制憲」等光譜左右兩端的群體的要求，但卻無法務實解決歐盟當前陷入的政治困境，甚至有可能進一步激化歐盟內部的矛盾，因此較難成為歐盟與各會員國青睞的選項。至於較可能列入考量者則包括：「修改或重新起草新的歐盟憲法」、「單獨抽出原來簽署歐盟憲法之核心章節內容，剩餘部分則待批准生效後分別實施」、「暫時性或不定期延遲歐盟憲法之批准及生效」以及「修改歐盟憲法生效條款，考慮雙軌歐盟憲法之可行性」等。<sup>7</sup>而究竟歐盟與各會員國如何決定歐盟的改革方向與未來發展，實際上與各方如何看待歐憲條約被否決一事有絕對之關聯。

事實上，在萊肯高峰會上所發表的「關於歐盟的未來宣言」(Laeken Declaration on the Future of the EU)裡，歐盟即強調整個制憲運動最重要的兩大目標即是「對外強化歐盟的行動能力，以及對內則建立一個民主、透明和高效率的治理模式」。<sup>8</sup>倘若歐憲條約的失敗能被視為是歐盟邁向制憲之路的一項重要實

<sup>5</sup> 引自張台麟，〈法國否決歐盟憲法草案條約的背景及其影響〉，《國際關係學報》，21期，2006，頁17。

<sup>6</sup> Bruno De Witte, "The Process of Ratification of the Constitutional Treaty and the Crisis Options: A Legal Perspective," *Social Science Research Network*, November 04, 2005, <<http://ssrn.com/abstract=836426>>.

<sup>7</sup> 修改生效條款意指，歐盟憲法於五分之四以上會員國，代表80%以上歐盟人口完成批准程序後即生效，並在該等國家實施；另外規定選擇性不加入條款，給予未完成批准程序之少數國家選擇性不加入之權利，惟該等國家將來如果完成批准程序，歐盟憲法即自動在該國生效，不須另行重啟談判。見洪德欽，前引文，頁273。

<sup>8</sup> 蘇宏達，〈里斯本條約生效後對歐盟對外行動能力與民主治理機制可能的影響〉，《政治科學論叢》，40期，2009，頁88-89。



驗，而非阻礙歐盟深化的絆腳石，則歐憲條約的被否決便不至於使歐盟憲政深化的遠大計畫陷入瓶頸，亦不會嚴重扭曲公民投票的真正意義，甚至可以提供許多關於歐洲民眾為何對於進一步整合缺乏支持與向心力的有用資訊。另一方面，基於多數政策交由相關政府機關處理會比由人民直接決定來得更為專業與完善的考量，歐洲整合進程的推動和重大政策均由政治菁英所設計主導，而這些決策官員卻並非經由會員國民眾選舉產生，<sup>9</sup>因此歐盟長久以來存在著「民主赤字」(democratic deficit)的問題，歐洲民眾也認為他們對歐盟決策缺乏實際的影響力；為此，歐洲民眾近年來要求減少民主赤字、參與歐盟決策的呼聲越來越高，各國政府則以更廣泛同意採用直接民主的公民投票方式來批准歐盟重要決定作為回應。惟公民投票雖為直接民權之表現，但因政治菁英階層與廣大民眾關切之議題存在相當落差，加上公投議題往往複雜，民眾常不易理解甚至被誤導，以致議題的討論趨於兩極化，模糊了真正的焦點。<sup>10</sup>倘若歐憲條約的失敗能被視為歐洲民眾藉由直接公民投票的方式對於菁英主導的歐盟事務做出強烈反彈因而對整體歐洲整合進程產生負面結果的話，則或許未來回歸到原本務實、低調和由菁英領導的歐洲政治將不失為歐盟可選擇之一妥適方案。<sup>11</sup>

經歷近兩年的反思期後，在亟思補救之道的壓力下，歐盟與各會員國領袖迅速就歐盟制憲的未來達成共識，認為歐憲問題應該透過持續深化改革加以解決，但放棄了自 2001 年 12 月萊肯高峰會以來嘗試制定一部統一憲法條約的路線，轉以針對現行歐盟各項條約（包括 1997 年的阿姆斯特丹條約與 2000 年的尼斯條約）進行部分修訂增刪的方式以取代懸而未決的歐憲條約。<sup>12</sup>新條約的內容一方面保留原本有關制憲的實質核心內容，如設立歐盟主席、外長以及擴大歐洲議會權力等；另一方面則刪除引發爭議與反對等可能涉及使歐盟成為超國家機構意象之條文，如歐盟之盟旗、盟歌等。<sup>13</sup>換言之，在歐憲條約被

<sup>9</sup> 歐洲議會雖然自 1979 年以來實行直選，但因其職責並不包括立法權，因此與一般國家議會明顯不同。

<sup>10</sup> 湯紹成，〈不可以公投決定 ECFA〉，《蘋果日報》，2010 年 04 月 20 日。

<sup>11</sup> Grainne De Burca, "Reflections on the EU's Path from the Constitutional Treaty to the Lisbon Treaty," pp. 4-5.

<sup>12</sup> 蘇宏達，前引文，頁 83。

<sup>13</sup> European Union, "The Treaty At A Glance," *Europa*, November 27, 2010, <[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_en.htm)>.



否決後，不論原本強烈支持歐憲條約、抑或是對憲法計畫存有相當疑慮的國家都一致認為歐洲整合進程不應該因為法、荷否決歐憲條約的危機而有所停頓，反而迅速達成應儘快制定一部包含原歐憲條約版本實質核心內容之新條約的共識。

促成各會員國在短暫的時間內放下彼此難以磨合的歧見，迅速整合並就歐盟在歐憲條約後應儘速邁向前進達成一致共識的主要原因有二：

一、**公民投票的門檻過高**：不論對支持或反對歐盟憲法的國家均認為以「包裹式（package deal）公投表決」作為歐盟公民參與和投入歐盟事務之機制的門檻過高，希望未來改採由議會表決的方式完成審批新條約的程序，以大幅減少全民公投方式所產生的風險；

二、**後續政治效應與可能風險之考量**：由於歐憲條約的擬定乃歷經三年的談判過程方始完成，歐盟與各會員國自 2002 年以來在制憲大會與後續政府間會議協商談判已投入可觀的政治努力與付出，若無法再度拿出心力，著眼於如何改革歐盟，不僅無法避免引發內部政治角力與交相攻訐，更將無法走出目前歐洲整合進程所面臨的停滯困境。

在以上因素的考量下，各國達成協議，重啟歐盟政府間談判，再度就制憲以及如何使歐盟的運作能更有效率、更民主、又更貼近民眾等相關議題展開討論，同時簽署了旨在促進歐洲統一的「柏林宣言」（Berlin Declaration），承諾將於 2009 年歐洲議會選舉前結束，使歐盟建立在一個「新的共同基礎」之上。<sup>14</sup>至此，歐盟憲法危機所造成歐盟長達兩年停頓不前的窘局已經出現可望解決的曙光。

從歐憲條約被法、荷否決到歐盟進入「反思期」，再到歐盟各方同意在歐憲條約後應儘速邁向前進的這段期間，歐洲整合進程在歷經嚴重打擊後，看似又重新返回持續深化的軌道。然而，歐憲條約被否決所帶來的負面教訓實不宜因後續提出之

<sup>14</sup> European Union, “Declaration on the Occasion of the 50th Anniversary of the Signature of the Treaties of Rome,” *Europa*, November 27, 2010, <[http://www.europa.eu/50/docs/berlin\\_declaration\\_en.pdf](http://www.europa.eu/50/docs/berlin_declaration_en.pdf)>.



新版條約的通過與正式生效而被快速地拋諸腦後；相反地，歐憲條約的被否決提供吾輩一個深入檢視歐盟公民參與歐盟事務程序的絕佳案例。另一方面，被視為是歐憲條約簡化版並以秘密快速的政府間協商過程所決定的里斯本條約，或許在短期上可以作為歐盟針對這一連串出乎意料之外的政治改革打擊所提出的有效策略；但就長期而言，歐盟卻不能為求整合進程的順利發展而影響或剝奪未來公眾參與政治與制定條約的機會，歐盟公眾對於歐盟和其政策的挫折、不滿和疏離感仍然必須透過增加（而非減少）群眾參與歐盟政治之機會來加以解決。

## 參、里斯本條約的制定與批准過程

自歐盟進入反思期後，各國雖然對於推動通過挽救歐憲條約危機的里斯本條約有一定的共識，然而廿七個會員國對於某些攸關國家利益或涉及內政的議題各有自身的考量，加上大國與小國的立場有基本歧異，大國要求與其政經實力相當的權利，小國則擔心大國權力過大將壟斷歐盟政策主導權，因此均不願輕言讓步。這些糾葛複雜的因素導致里斯本條約的談判與批准過程分外艱辛，<sup>15</sup>而歐盟最終為求條約通過，不得不對各會員國作出的妥協讓步，亦對歐洲整合進程未來的發展埋下不確定性。

### 一、里斯本條約的談判過程與各方意見之妥協

在里斯本條約草案內容的協調談判過程中，英國、波蘭、捷克和荷蘭四國對於歐盟是否具備「單一法律人格」<sup>16</sup>（Single Legal Personality）之地位、2000年的歐盟基本權利憲章（Charter of Fundamental Rights）之法律地位、是否擴大「多數表決制」的適用範圍到司法與內政議題，以及是否要改變表決機制的議題等都存有爭議。茲分述如下。

<sup>15</sup> 閻紀宇，〈歐盟憲法翻版 里斯本條約草案通過〉，《中國時報》，2007年10月20日。

<sup>16</sup> 歐盟的三大支柱是由歐洲經濟共同體、共同外交暨安全政策以及司法與內務所構成，惟目前只有歐洲經濟共同體具有法律人格地位，可以和第三方簽署國際條約，而一旦歐盟具有「單一法律人格地位」，將在法律上取得享有權利與負擔義務能力，以及享有於執行其職務以達成其宗旨所必須之法律能力，例如有權簽署國際條約、提起訴訟與進行國際求償等能力，參見洪德欽，前引文，頁261。





## （一）英國

首先，在基本權利憲章部分，由於德國主張歐盟應成為「單一法律人格地位」，並呼籲新版條約應制定具有法律約束力的基本權利憲章（the Fundamental Charter of Human Rights），此一建議與英國的立場相左。英國同意「基本權利憲章」是條約的精華，但認為此憲章不能強制英國修改本國法律，因此希望「基本權利憲章」不要列入新版條約，以免影響英國本國法律。對於英國堅持欲將歐盟公民基本權利憲章從新版條約中刪除的作法，其他已經批准歐憲條約的國家，例如盧森堡和西班牙等，則表示無法接受，無形中加劇了英國和其他贊成國家在制定新版條約內容方面的分歧。其次，英國對於歐憲條約文本中有關超國家機構意象的措施無法接受，例如英國反對歐憲條約條文中所明列出的歐盟盟歌、盟旗、「歐盟外交部長」等象徵侵蝕國家主權的敏感部份，同時也不希望在新版條約下，英國必須因此改變其傳統外交政策的方向，故而希望新版條約能儘量限制歐盟在外交政策上的決策權以及不能擴大「多數表決制」的適用範圍。<sup>17</sup>最後，英國對於歐憲條約內容在社會安全政策、犯罪司法與邊界警察等條款賦予歐盟過大的權力亦感到不滿，認為其不應迫使英國改變自身的司法及警察體系。<sup>18</sup>

## （二）波蘭與捷克

自入盟以來，波蘭與捷克一向對於可能涉及喪失國家主權之議題十分敏感，因此兩國認為擬定一份對於歐洲大陸未來的前途發展更為理智、縝密、確定，且與之前歐憲條約內容完全不同的新版條約要比遷就制定時間上的限制來得重要。準此，針對布魯塞爾高峰會將討論修改後的歐憲條約一事，捷克認為把 2009 年定為新版條約通過的最後期限似嫌太早，此外捷克總理托波拉內克（Mirek Topolánek）也對歐盟基本權利憲章持保留意見，表示希望瞭解該憲章是否符合捷克憲法。<sup>19</sup>

<sup>17</sup> 中國時報，〈歐盟改革條約兩隻強弱不同的攔路虎〉，《中國時報》，2007年6月26日。

<sup>18</sup> 周劭彥，〈民眾冷感 歐盟整合最大難關—梅克爾穿梭調解 歐憲危機暫化解〉，《歐洲聯盟研究協會電子報》，2007年7月7日，〈<http://www.eusa-taiwan.org/newsletter/LETTER/2007/20070727.htm>〉。

<sup>19</sup> 波通社，〈捷克希望憲法法庭檢查里斯本條約〉，《中國網絡電視台》，2007年12月15日，〈<http://news.cctv.com/world/20071215/100101.shtml>〉。



至於波蘭則強烈反對新版條約中的「雙重多數」表決機制 (Double Majority Rule)，原因在於新表決機制將大幅降低波蘭在歐盟中的影響力。目前歐盟在表決時仍依據 2000 年「尼斯條約」中所規定的「加權票」分配機制，即德國在歐盟內擁有 29 張加權票，而波蘭擁有 27 張加權票；惟新憲法草案不再沿用此一機制，取而代之的是被絕大多數歐盟會員國接受的「雙重多數」表決制，即歐盟理事會的決議只要有 55% 的理事會成員支持和代表歐盟 65% 的人口便可通過。<sup>20</sup>波蘭認為若採用「雙重多數」的表決方式，8200 萬人口的德國將擁有 82 個表決權，而 3800 萬人口的波蘭僅能拿到 38 個表決權，兩國之間的力量對比必將嚴重失調，波蘭在歐盟的影響力也會大減，故而建議在歐盟決策時應採用「平方根」法則 (Penrose's Square-Root Law)，<sup>21</sup>亦即先將各會員國人口數開平方根後，再依據得數對比分配投票權。按照波蘭提出的方案，德國將擁有九票，波蘭則擁有六票，兩者的權力配比將不至於差距太大，然而波蘭的建議在歐盟內只得到捷克的支持。對於波蘭的意見，德國認為雙重多數決已被多數國家所接受，很難再做更改，故反對重新討論此一問題，波蘭則強硬表示若歐盟不同意就新表決方案進行討論，波蘭有可能針對此一攸關重新啓動歐盟憲法問題的會議動用否決權，總理卡欽斯基 (Jaroslaw Kaczynski) 甚至在波蘭公共電視台表示，「我們很有可能會加以否決...一旦讓步，將無異於自殺」。<sup>22</sup>

### (三) 荷蘭

自從全民公決否決歐憲條約後，荷蘭對於重啓談判的態度始終不甚積極，主要原因在於荷蘭認為新版條約的文本應大幅刪減並力求簡化，其內容不僅應限制歐盟作為超國家機構的權力以確保歐盟會員國政府對本國事務的發言權，更應增加歐盟事務的透明性，允許會員國議會更多監督歐盟事務的權利；此

<sup>20</sup> 參見王泰銓，〈從尼斯條約看歐洲聯盟之變遷〉，《行政院國科會補助專題研究計劃成果報告》，NSC92-2414-H-390-003，2003，頁 21。

<sup>21</sup> 關於波蘭主張歐盟投票權的分配應採用平方根法則計算之相關論點，見 Werner Kirsch, "On Penrose's Square-Root Law and Beyond," *Homo Oeconomicus*, Vol. 24, No. 3/4, 2007, pp. 357-380.

<sup>22</sup> 法新社，〈歐盟今召開峰會，能否達成改革協議堪疑〉，《大紀元》，2007 年 6 月 21 日，〈<http://www.epochtimes.com/b5/7/6/21/n1750736.htm>〉。



外，荷蘭亦反對歐盟使用統一的盟旗、盟徽等標誌，並認為各會員國應該公平均攤歐盟之財政負擔。<sup>23</sup>

#### （四）各方意見的妥協

在歐盟盧森堡外長會議於 2007 年 6 月 17 日召開後，已經批准歐憲條約與尚未批准的會員國之間對於新版條約內容的意見明顯存在分歧，部分會員國希望大幅修改歐憲條約原有版本之內容，卻受到支持歐憲條約原版本且已完成批准程序國家的反對。爾後經過德國的努力斡旋，各國終於妥協並達成多項共識，包括同意新版條約的草案將在歐憲條約原基礎上進行部分修改，保留設立理事會固定主席、歐盟外長以及擴大歐洲議會權力等內容，同時刪除有關歐盟之盟旗、盟歌等可能涉及使歐盟成為超國家機構意象之條文；惟投票機制的問題尚未解決，波蘭依舊堅持表決機制應以平方根制取代雙重多數制，這使得德國的路線圖計畫能否在緊接著召開的布魯塞爾高峰會上順利通過出現變數。

到了 6 月 21 日布魯塞爾峰會上，德國提出以一概括歐盟憲法草案內容之「改革條約」取代歐憲條約的建議，惟英國與波蘭對於有關基本權利憲章與投票機制的內容有所反彈。針對英國反對的部份，歐盟在協商之後作出重要的讓步。根據高峰會擬定的架構，新條約將載明英國和波蘭獲得免除規範歐盟公民與居民所享權利之基本權利憲章的權利，而深具爭議的「歐盟外長」一職名稱也改為「歐盟外交事務暨安全政策之高級代表」（High Representative）。關於波蘭部份，德國總理梅克爾對於波蘭始終不願配合的態度深感不滿，她認為歐盟目前採用的投票機制是否延長使用是可以討論的議題，因此威脅波蘭若再不妥協，歐盟將排除波蘭參加之後召開的政府間會議，另制一份適用於廿六國的條約。法國總統薩科奇（Nicolas Sarkozy）則軟硬兼施，居中協調，他一方面強硬地對波蘭表示，若波蘭真的動用否決權，波蘭在歐洲恐將陷於孤立，不僅得不到歐盟的經濟補貼，在面對俄國威脅時，也將得不到歐盟國家的聲援；另一方面，薩科奇為了打破僵局，也提出一項參照「愛奧尼亞妥

<sup>23</sup> 華翼網新聞中心，〈荷蘭政府希望大幅刪減歐盟憲法條約〉，《華翼網新聞中心》，2007 年 3 月 21 日，  
<<http://news.chinesewings.com/cgi-bin/h.cgi?id=cw0321102637602>>。



協條款」(Ioannina Compromise)的方案，<sup>24</sup>但波蘭總統卡欽斯基(Lech Kaczynski)認為這個方案還達不到波蘭的要求，最後雙方各自退讓，歐盟同意雙重多數表決制自2014年開始實施，並允許有三年新投票機制的轉換過渡期(至2017年止)。此期間會員國若有意願，仍可要求使用舊的表決機制，並在新條約的附錄提及「愛奧尼亞妥協條款」，<sup>25</sup>波蘭則不再威脅要否決新條約。至於捷克，已在會前表明將不再反對表決機制，而荷蘭要求給予會員國國會更多權利之意見也在峰會中取得原則性的妥協。<sup>26</sup>

在四國問題得以解決後，歐盟廿七個國家終於敲定新版條約綱要，高峰會結論中亦同意7月召開布魯塞爾政府間會議，研擬一項使歐盟未來能順暢運作的新條約，其內容則是以新的歐盟改革條約綱要為基礎，修正已無法實施的歐憲條約草案內容，但歐盟憲法的概念將不再被運用於此改革條約中。到了10月18日的里斯本非正式高峰會上，波蘭要求把「愛奧尼亞妥協條款」中提到歐盟在「少數國家提出異議時，應儘可能在一段合理的時間內爭取達成廣泛的一致」之合理時間訂為「兩年」以及將之正式納入新版條約的正文中，且再度以動用否決權抵制歐盟憲法會議的方式威脅各會員國同意波蘭的提議；而義大利則突然對未來歐洲議會的席位分配方案提出異議，其原因是根據新版條約的內容，義大利在歐洲議會中的席位將從目前的78個降至72個，而英國有73個席位，法國有74個席位，義大利雖未使用否決權相威脅，但卻強硬地表示義大利至少應與英國或法國得到同等的待遇。<sup>27</sup>經過磋商，各國再度作出讓步，

<sup>24</sup> 該機制源自1994年3月於希臘愛奧尼亞(Ioannina)舉行之非正式外長會議。根據此一機制規定，如果在歐盟若簡單多數通過一項決定，少數派可以提出異議，要求歐盟再次考慮，並推遲決定實行的時間，而歐盟也應該在一段合理的時間內，盡可能爭取達成廣泛的一致，而不是將決議立即付諸實施，此乃保障少數群體集團能要求重新審核多數群體作出決定的一項權利。參閱Europa, "Ioannina compromise," *Europa*, <[http://europa.eu/scadplus/glossary/ioannina\\_compromise\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/ioannina_compromise_en.htm)>.

<sup>25</sup> DPA, "Background The Ioannina Compromise," *EarthTime*, October 16, 2007, <<http://www.earthtimes.org/articles/show/124903.html>>.

<sup>26</sup> 粘耿嘉編譯，〈歐盟高峰會確定歐盟「改革條約」的指令〉，《淡江大學圖書館歐盟資料中心》，2007年6月25日，<<http://blog.lib.tku.edu.tw/post/1/1814>>。

<sup>27</sup> 華翼網新聞中心，〈歐盟改革條約代價高昂〉，《華翼網新聞中心》，2007年10月20日，



通過對新版條約以增加附加條款和解釋的方式，滿足波蘭與義大利的要求。在波蘭部份，各國同意依據波蘭的條件，在新版條約中附加上「愛奧尼亞妥協條款」；此外各國也同意義大利可以多得到一個議席。但由於改革條約已規定 750 個歐洲議會之議員人數，故只好對條約再增加一項解釋，即歐洲議會主席不參加投票表決，故歐洲議會雖總共有 751 個席位，惟實際享有投票權的只有 750 個席位。<sup>28</sup>在里斯本高峰會的第二天，各會員國領袖終於就此攸關歐盟前途的「歐洲聯盟條約與建立歐洲共同體條約之修訂條約草約」（即「改革條約」）達成協議，於 2007 年 12 月 13 日正式於里斯本簽署，並以「里斯本條約」（Treaty of Lisbon）之名行於世，後隨即交付各成員國進行批准。

## 二、里斯本條約的批准過程與各方意見之妥協

按照規定，里斯本條約必須經由歐盟所有會員國一致通過，方可正式生效。惟究其內容而言，里斯本條約雖然標榜進一步改革歐盟機構，簡化決策程序，然而其內容與原來歐憲條約在實質性上的差異並不大，導致不少輿論認為歐盟為避免里斯本條約再度重蹈歐憲條約之覆轍，乃故意將里斯本條約以條約的形式呈現，方便各會員國可以改由較為穩當之議會表決方式對其加以批准，實有規避公民投票風險的意圖，因此各會員國內部皆有不少民眾提出針對此條約舉行全民公投的要求，幸而在爾後排定的批准過程中，唯有愛爾蘭需依其憲法對里斯本條約舉行公投。就批准過程的種種安排來看，里斯本條約能否依照歐盟預計的時間順利生效，端視各會員國議會與愛爾蘭的公投是否可能會作出其它選擇而定，這也讓里斯本條約能否順利通過增添不少變數。（參見表 1：里斯本條約於歐盟各會員國批准時間一覽表）

---

<<http://news.chinesewings.com/cgi-bin/site/i.cgi?code=big5&id=2007102025382414>>。

<sup>28</sup> 大紀元，〈走出六年憲法僵局，歐盟達成改革條約〉，《大紀元》，2007 年 10 月 19 日，<<http://www.epochtimes.com/b5/7/10/19/n1873315.htm>>。



表 1：里斯本條約於歐盟各會員國批准時間一覽表

會員國	批准程序	批准狀況	批准日期
1.奧地利	議會批准	2008.04.09 下議院通過(151 票贊成，27 票反對)。 2008.04.24 上議院批准(58 票贊成，4 票反對)。	2008.05.13
2.比利時	議會批准	2008.03.03 下議會通過(116 票贊成，18 票反對，7 票棄權)。 2008.04.10 上議會批准(48 票贊成，8 票反對，1 票棄權)。	2008.10.15
3.保加利亞	議會批准	2008.03.21 保加利亞議會通過(193 票贊成，15 票反對)。	2008.04.28
4.塞浦路斯	議會批准	2008.07.03 賽普勒斯眾議院通過(31 票贊成，1 票反對)。	2008.08.26
5.捷克	議會批准	2009.02.18 眾議院通過(125 票贊成，61 票反對，1 票棄權)。 2009.05.06 參議院通過(54 票贊成，20 票反對)。	2009.11.03
6.丹麥	議會批准	2008.04.24(90 票贊成，15 票反對)。	2008.05.29
7.愛沙尼亞	議會批准	2008.06.11 愛沙尼亞議會通過(91 票贊成，1 票反對，9 票棄權)。	2008.09.23
8.芬蘭	議會批准	2008.06.11 芬蘭議會通過(150 票贊成，27 票反對，21 票棄權)。	2008.09.30
9.法國	議會批准	2008.02.07 國民會議(336 票贊成，52 票反對)。	2008.02.14



		2008.02.08 參議院(265票贊成，42票反對，13票棄權)	
10.德國	議會批准	2008.04.24 聯邦議院通過(515票贊成，58票反對，1票棄權)。 2008.05.23 聯邦參議院批准(一致通過)。	2009.09.25
11.希臘	議會批准	2008.06.11 希臘議會批准(250票贊成，42票反對)。	2008.08.12
12.匈牙利	議會批准	2007.12.17 匈牙利議會批准(325票贊成，5票反對，14票棄權)。	2008.02.06
13.愛爾蘭	公民投票	2008.06.13 第一次公投表決否決(贊成者46.6%，反對者53.4%)。 2009.10.02 第二次公投表決通過(贊成者67.1%，反對者32.9%)。	2009.10.02
14.義大利	議會批准	2008.07.24 參議院通過(288票一致贊成)。 2008.07.31 眾議院通過。	2008.08.08
15.拉脫維亞	議會批准	2008.05.08 拉脫維亞議會批准(70票贊成，3票反對，1票棄權)。	2008.06.16
16.立陶宛	議會批准	2008.05.08 立陶宛議會批准(83票贊成，5票反對，23票棄權)。	2008.08.26
17.盧森堡	議會批准	2008.05.29 (51票贊成，1票反對，3票棄權)	2008.07.21
18.馬爾它	議會批准	2008.01.29 馬爾它議會批准(65票贊成，無異議一致通過)。	2008.02.06
19.荷蘭	議會批准	2008.06.05 議會下院通過(110票贊成，39票反對)。	2008.09.11



		2008.07.08 議會上院通過(60 票贊成，15 票反對)。	
20.波蘭	議會批准	2008.04.01 眾議院通過(384 票贊成，56 票反對，12 票棄權)。 2008.04.02 參議院通過(74 票贊成，17 票反對，6 票棄權)。	2009.10.10
21.葡萄牙	議會批准	2008.04.23 議會批准(208 票贊成，21 票反對)。	2008.06.17
22.羅馬尼亞	議會批准	2008.02.04 羅馬尼亞參眾兩議院批准(387 票贊成，1 票反對，1 票棄權)。	2008.02.04
23.斯洛伐克	議會批准	2008.04.10 斯洛伐克議會批准(103 票贊成，5 票反對)。	2008.06.24
24.斯洛文尼亞	議會批准	2008.01.29 斯洛文尼亞議會批准(74 票贊成，6 票反對)。	2008.04.24
25.西班牙	議會批准	2008.06.26 眾議院批准(322 票贊成，6 票反對，2 票棄權)。 2008.07.15 參議院批准(232 票贊成，6 票反對，2 票棄權)。	2008.10.08
26.瑞典	議會批准	2008.11.20 下議院通過(243 票贊成，39 票反對，13 票棄權，54 議員缺席)。	2008.12.10
27.英國	議會批准	2008.03.11 下議院通過(346 票贊成，206 票反對)。 2008.06.18 上議院通過(以口頭表決方式)。	2008.07.16





資料來源：筆者自行整理，參見 European Union Constitution, “The Lisbon Treaty Ratification,” *European Union Constitution*, <[http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty\\_Lisbon\\_Rat.htm](http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty_Lisbon_Rat.htm)>.

整體而言，自里斯本條約展開批准程序後，除了於愛爾蘭第一次公投失敗以及德國、波蘭與捷克總統相繼拒絕簽署條約曾對整合進程造成衝擊之外，各國的批准進程皆能順利進行，而在歐盟以修改或增訂條約的方式作出回應後，里斯本條約也排除困難，順利於 2009 年 12 月 1 日正式生效。茲將前述四國各自的立場考量與事件經過分述如下。

### （一）愛爾蘭

愛爾蘭自 1973 年加入歐盟（時為歐洲共同體）以來，受惠於歐盟之補助甚多，其不僅利用歐體結構性的財政補貼，展開經濟改革計畫，同時也不斷努力開發歐洲市場，將原本以農業為主的經濟型態逐漸轉為高成長的科技產業，因而自 90 年代起經濟突飛猛進，成為歐盟當中經濟發展最快的國家。<sup>29</sup>惟在 2001 年 6 月，基於自身農業商業方面的利益考量以及中立政策的影響，愛爾蘭曾以公投否決了為因應歐盟擴大而對歐盟組織機構與決策過程提出相關變革的尼斯條約，使得歐盟擴大進程一度陷入停頓。是以，愛爾蘭是否再度否決被視為對歐盟繼續深化整合至為關鍵的里斯本條約，遂成為歐盟各方關切的主要焦點。

2008 年 6 月 12 日，愛爾蘭針對里斯本條約舉行公民投票。在此之前，歐盟已有十八個成員國的議會通過里斯本條約，然而受到 2008 年全球金融風暴的嚴重衝擊，愛爾蘭經濟成長大幅衰退，失業率急遽上升，政府內部貪瀆醜聞內幕重重，加上民眾對於里斯本條約不夠瞭解而產生疑慮與擔憂，因此投票前的民調結果即顯示贊成與反對雙方的比例十分接近，而 6 月 13 日揭曉的公投結果則顯示愛爾蘭民眾以 53.4% 反對與 46.6% 贊成的比率否決了里斯本條約，成為第一個否決里斯本條約的歐盟

<sup>29</sup> Houses of the Oireachtas, “Ireland’s Future in the European Union: Challenges, Issues and Options,” *Sub-Committee on Ireland’s Future in the European Union*, 2008, pp. 19-20, <[http://www.oireachtas.ie/documents/committees30thdail/j-europeanaffairs/sub\\_cttee\\_eu\\_01122008-3.pdf](http://www.oireachtas.ie/documents/committees30thdail/j-europeanaffairs/sub_cttee_eu_01122008-3.pdf)>.



國家。繼愛爾蘭公投之後，德國與波蘭的總統分別在 6 月 30 日與 7 月 1 日表態拒絕完成里斯本條約的批准程序，這一連串的事件再度使歐洲整合進程未來的發展陷入瓶頸。

由於里斯本條約已是歐盟各方針對歐憲條約妥協後的備用計畫 (backup plan)，因此歐盟在愛爾蘭公投後的政治運作空間有限，面對的選項不外乎「廢除里斯本條約繼續延用尼斯條約」、「重新展開另一新條約的談判」、「讓歐盟雙速發展，成為鬆散且步調不一的結構」、「選擇性地採用歐盟新憲內容」、「繼續愛爾蘭第二次公投之批准進程」以及「暫時讓愛爾蘭退出歐盟」等等。<sup>30</sup>在挽救里斯本條約命運的前提下，歐盟執委會立刻針對愛爾蘭公投展開民意調查，試圖深入瞭解愛爾蘭民眾反對里斯本條約的原委，愛爾蘭國會也成立「愛爾蘭在歐盟的未來次級委員會」(Sub-Committee on Ireland's Future in the EU)作為專責小組，廣泛徵詢並匯整各界意見，以解決因愛爾蘭全民公決否決里斯本條約而造成的歐盟制憲危機。

該委員會於 2008 年 11 月 27 日向政府正式提出「愛爾蘭在歐盟的未來：挑戰、議題與選項」(Ireland's Future in the European Union: Challenges, Issues and Options)之報告，內容陳述歐盟對愛爾蘭國家發展的重要性，並就短、中、長程評估愛爾蘭公投否決里斯本條約對愛爾蘭與歐盟關係的影響，同時闡釋愛爾蘭民眾對里斯本條約的六大疑慮，最後提出愛爾蘭政府未來可能面臨的政策選項。<sup>31</sup>該報告中最重要者莫過於釐清愛爾蘭民眾對於里斯本條約的六項主要疑慮：<sup>32</sup>

1. 擔憂歐盟關於稅制統一的政策 (taxation) 將影響愛爾蘭控制直接稅收之政策，進而影響愛爾蘭吸引外資的能力。
2. 里斯本條約對於工人權利保障的削減 (workers' right)。

<sup>30</sup> Laffan Barrett G., Thom B., Thomas R., Daniel C. and Ben Tonra, "Ratification of the Lisbon Treaty: Ireland is not the only Problem," *European Policy Institute Network Working Paper*, No. 18, 2008, pp. 17-29; also see Daniel Gros and Sebastian Kurpas, "What's Next? How to Save the Treaty of Lisbon?" *Centre for European Policy Studies Policy Brief*, No. 163, 2008, pp. 1-2.

<sup>31</sup> Houses of the Oireachtas, "Ireland's Future in the European Union: Challenges, Issues and Options," *Sub-Committee on Ireland's Future in the European Union*, 2008, pp. 35-45.

<sup>32</sup> 蘇宏達，前引文，頁 86-87。



3. 強迫現有維繫全體民眾利益的公營企業私有化（public services）。
4. 歐盟的同性婚姻權與墮胎合法化等人權保障政策將損害愛爾蘭的天主教傳統價值（social-ethical issues）。
5. 歐盟的共同安全暨防衛政策會損及愛爾蘭中立政策（defence and foreign policy）。
6. 里斯本條約決定減少執委會席次將弱化愛爾蘭對歐盟的影響力（influence）。

爲了使里斯本條約能在 2009 年底順利生效，歐盟隨即在 2008 年 12 月召開的高峰會上針對愛爾蘭民眾的擔憂一一作出具體回應，特別對於愛爾蘭民眾至爲關切的歐盟稅制、家庭、社會、倫理與外交中立等議題上，給予愛爾蘭特殊的豁免權利，<sup>33</sup>而在 2009 年 6 月的高峰會上，歐盟再次承諾各會員國將在未來簽署一份正式的議定書，附於歐洲聯盟條約之後，使相關承諾具有法律的約束力。在歐盟的讓步與承諾下，愛爾蘭總理柯恩（Brian Cowe）在 7 月 8 日宣布決定將在 10 月 2 日就里斯本條約舉行第二次公投，<sup>34</sup>而後愛爾蘭的第二次公投即以 67.13% 同意、32.87% 反對的壓倒性支持比率順利通過里斯本條約，里斯本條約的批准進程因而向前邁進一大步。

## （二）德國

長久以來，德國一直被視爲推動歐洲整合運動的火車頭國家，在法、荷否決歐憲條約後，德國不僅利用擔任輪值主席國期間居間協調，順利推動歐盟走出反思期，亦間接促成了里斯本條約的出台，順利化解歐洲整合運動長達兩年停滯不前的危機。然而在對里斯本條約進行批准的過程中，德國因爲該條約是否違憲的問題而暫緩簽署條約的程序，繼 2008 年 6 月愛爾蘭之公投否決後，成爲里斯本條約正式生效的另一道障礙。

在里斯本條約的批准程序上，德國聯邦議院（Bundestag）和聯邦參議院（Bundesrat）分別在 2008 年 4 月 24 日與 5 月 23 日順利通過該條約，根據德國法律，只待總統克勒（Horst

<sup>33</sup> European Council, *Presidency Conclusions*. 11 and 12 December. 2008, <<http://regplus.eu/documents/council.pdf>>.

<sup>34</sup> European Council, *Presidency Conclusions*. 18 and 19 June. 2009, <<http://regplus.eu/documents/council.pdf>>.



Koehler) 在條約上簽字，德國便可望成為第十四個批准該條約的歐盟成員國。然而就在聯邦參議院通過里斯本條約後，聯邦議院議員高魏勒 (Peter Gauweiler) 隨即向德國最高法院聯邦憲法法院 (the Federal Constitutional Court) 提出訴訟，指控里斯本條約違背德國憲法，傷害民主原則和議員權利，而後亦有民社黨 (the Party of Democratic Socialism) 與左翼黨 (Die Linke) 針對里斯本條約提起憲法訴願，聯邦憲法法院因此要求總統克勒暫不簽署該條約，<sup>35</sup> 靜待法院裁決，使得里斯本條約在德國最終獲得批准增添變數。<sup>36</sup> 仔細探究，德國各界反對里斯本條約的主要理由有四：<sup>37</sup>

1. 里斯本條約擴大條件多數決 (qualified majority) 的適用範圍將影響德國政府的行政權，如對外派兵、社會事務、內部安全以及罪犯追緝等。
2. 歐洲議會的職權擴大，將導致德國聯邦議院的權力受到影響，有損德國基本法所規定的民主以及權力分立原則。
3. 里斯本條約賦予歐盟法人地位，德國的主權可能因此受損，其中尤以外交權為甚，而「基本人權憲章」也有侵權之嫌，因為該憲章將具有法律的拘束力。
4. 里斯本條約將歐盟理事會納入體制，並定位為歐盟的最高決策機關，但其民主的合法性不足。

綜言之，反對里斯本條約者關切問題的焦點主要在於里斯本條約是否進一步以一種無法掌握的方式將德國主權的權限移轉至歐盟，以及其是否影響德國聯邦議院與聯邦參議院在歐盟相關事務與程序上享有充足的參與和決定之權利。事實上，歐盟的確存在著民主赤字的問題，例如在盧森堡要取得在歐洲議會的席次只需要 7 萬的選民支持，在德國卻需要 80 萬人。是以，這些反對者的顧慮並非杞人憂天，歐盟其他成員國 (如捷克、愛爾蘭和英國) 的人民亦抱持類似的觀點。

<sup>35</sup> 德國為議會制國家，國家元首為總統，但實乃虛位總統，象徵性的意義大過實際權力，國家的實際權力為總理所掌握，但總統仍有權限阻止政府的立法程序。

<sup>36</sup> Piotr Maciej Kaczyński, Sebastian Kurpas and Peadar ó Broin, *op. cit.*, pp. 7-9.

<sup>37</sup> 湯紹成，〈德國憲法法院對里斯本條約的判決〉，《2009 年度國際情勢發展評估報告》，國立政治大學國際關係研究中心，〈<http://iir.nccu.edu.tw/index.php?include=article&id=2468>〉。



2009年6月30日，德國聯邦憲法法院針對高魏勒和其他政黨與團體對里斯本條約提起憲法訴訟以及憲法訴願作成判決。在該判決中，聯邦憲法法院明白表示，德國執政聯盟在國會所提與里斯本條約相關的「同意法」是合憲的。而針對「擴張及強化聯邦議院與聯邦參議院參與歐洲聯盟事務之權力法律」是否違憲的問題，聯邦憲法法院進一步強調，倘若德國聯邦議院以及聯邦參議院在歐洲相關立法程序以及條約變更程序中，若未享有充足的參與權利的話，那麼該等法律將會違反德國基本法第三十八條第一項以及第二十三條第一項規定，而被判為違憲。也因此，相關法律必須依循聯邦憲法法院此一判決加以修正，德國聯邦總統始得簽署里斯本條約的相關生效文件。<sup>38</sup>在聯邦憲法法院作出裁定後，德國聯邦議院於2009年9月8日以壓倒性多數通過修改加強德國聯邦議院權限的法律，總統克勒方才於9月23日正式簽字批准該條約，成為第廿四個批准該條約的歐盟會員國。

### （三）波蘭

前已述及，波蘭在里斯本條約草案的談判過程中曾堅持表決機制應以平方根制取代雙重多數制，並一度威脅要動用否決權，而後歐盟作出讓步，推遲實施對波蘭不利的表決制度，並給予波蘭在基本權利憲章方面部分豁免，避免其國內若干法律與憲章有所抵觸，波蘭方才同意簽署里斯本條約。波蘭眾議院與參議院也在2008年4月1日與2日分別投票通過里斯本條約，只待總統簽署，波蘭即可完成里斯本條約的正式批准程序。惟在愛爾蘭公投否決里斯本條約以及德國總統宣布暫不簽署該條約後，波蘭總統卡欽斯基於7月1日表態其暫不簽署里斯本條約，因為該條約尚未得到所有歐盟國家的認可，簽署此條約已經不具意義（pointless），惟一旦愛爾蘭改變看法，其將會簽署條約。<sup>39</sup>而當愛爾蘭在2009年10月3日宣布公投通過里斯本條約後，在各方壓力下，卡欽斯基終於在波蘭議會通過里斯本條約後的557天，亦即2009年10月10日，於華沙總統府簽署了里斯本條約。<sup>40</sup>

<sup>38</sup> 參見湯紹成，前揭註。

<sup>39</sup> BBC 中文網，〈波蘭拒簽改革條約再度衝擊歐盟〉，2008年7月1日，〈[http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid\\_7480000/newsid\\_7483300/7483340.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_7480000/newsid_7483300/7483340.stm)〉。

<sup>40</sup> Piotr Maciej Kaczyński, Sebastian Kurpas and Peadar ó Broin, “Ratification of the Lisbon Treaty: Ireland is not the only problem,” pp. 11-12.



#### (四) 捷克

自捷克展開對里斯本條約的批准程序以來，國內的贊成派與反對派即進行激烈的交鋒，捷克參議院曾經提請捷克憲法法院就里斯本條約是否符合捷克憲法進行調查。當捷克憲法法院於 2008 年 11 月 26 日作出裁決，認定里斯本條約不違背捷克憲法後，疑歐派的總統克勞思（Václav Klaus）卻又於 2009 年 3 月 23 日公開表示反對里斯本條約賦予歐盟非民選的官員更大權力的相關內容，他認為里斯本條約的批准代表歐洲將無可逆轉地由「國家組成的歐洲」（Europe of states）變成「歐洲國」（the State of Europe）。<sup>41</sup>以上種種導致捷克國會一再延緩對於里斯本條約的表決，也使得捷克成為歐盟成員國當中最後一個對里斯本條約進行表決的國家。

在捷克國會於 2009 年 5 月初通過里斯本條約後，克勞思又顧慮「歐盟基本權利憲章」將導致二戰後被逐出捷克的少數德國人可據以向歐洲法院提出要求捷克歸還土地財產的訴訟，因此遲遲不肯簽署里斯本條約。於此同時，十七名捷克參議員於 9 月 19 日再次向捷克憲法法院提起申訴，要求法院重新審議該裁定；而克勞思在 10 月 9 日正式表示希望捷克能獲得類似英國和波蘭對於「歐盟基本權利憲章」的部分豁免權。幸而在波蘭總統卡欽斯基 2009 年 10 月 10 日簽署里斯本條約後，歐盟各國領袖為求儘速讓里斯本條約正式生效，一致同意在條約中就捷克問題加註特別條款。11 月 3 日，在捷克憲法法院作出里斯本條約無抵觸捷克憲法的裁定後，克勞思總統簽署了里斯本條約，正式完成了捷克長達兩年的批准程序。<sup>42</sup>

自 2005 年中法、荷否決歐憲條約導致歐盟制憲運動陷入停頓，及至 2009 年 12 月 1 日里斯本條約的正式生效，歐洲整合進程在經歷長達四年半的停滯後，終於又再度向前邁進一大步。從里斯本條約的制定與其通過、到其正式生效的這段期間，我們看到在致力追求建立統一歐洲的同時，歐盟各會員國在讓

---

<sup>41</sup> Interview with the President of the Czech Republic Václav Klaus for The Sunday Times, *The Sunday Times*, March 22, 2009, <<http://www.hrad.cz/en/president-of-the-cr/current-president-of-the-cr-vaclav-klaus/selected-speeches-and-interviews/33.shtml>>.

<sup>42</sup> Kaczyński, Piotr Maciej, Kurpas, Sebastian and Peadar ó Broin, *op. cit.*, pp.9-11.



渡部分國家主權到超國家組織時所面臨到的顧慮與爭議，以及歐盟如何在「求同存異」的原則與精神下，以務實包容的態度，透過妥協與讓步，使各國利益得以調和，實踐了歐盟「在多元中維持團結」(Unity in Diversity)的崇高理念。然而，里斯本條約中所揭示的發展方向以及制度架構上的變革固然有助於歐盟運作與決策，惟在里斯本條約的談判與批准過程，歐盟仍因若干國家特殊的利益考量而有所妥協，導致未來機制運作上仍存有許多模糊空間，這也為將來歐洲整合進程的發展帶來不確定性。

## 肆、歐憲條約和里斯本條約的內容差異

自 2001 年萊肯高峰會召開以來，歐洲整合進程進入尋求制定一部統一憲法的最新發展階段。透過將目前具憲法性之相關基礎條約內容進行重新整理與修正，並加以彙編整合成爲單一憲法文件，歐盟希望能夠因應由整合運動不斷廣化和深化而對歐盟組織架構及決策運作所帶來的根本性問題，同時也爲歐盟未來邁向具有更濃厚政治色彩之歐洲聯邦或歐洲邦聯確立憲法原則與權利保障，鞏固歐盟認同與基本價值，進而提高歐盟統合與政策之民主性與正當性。<sup>43</sup>

2004 年 6 月 18 日，歐盟會員國在布魯塞爾「政府間會議」上對於歐憲條約草案達成共識，並於 2004 年 10 月 29 日於羅馬舉行簽署儀式。就章節安排來看，歐憲條約的內容主要分爲前言 (Preamble)、四編 (Parts)、36 項議定書 (Protocol) 與 2 項附件 (Annex)，以及最後協定 (Final Act) 之 50 項附件宣言 (Declaration) 等文件，頁數高達 475 頁。而其內容第一編規定了歐盟的目標、權限、決策程序以及歐盟機構之組成，第二編爲「歐洲聯盟基本權利憲章」的相關規定，確使歐盟能真正保障公民的人權和基本權利，第三編則以歐盟現有基礎條約爲基礎，規範歐盟各項政策、功能與決策流程等事項，第四編乃就歐盟憲法之一般與最後條款加以規定，包括條約生效、修改程序，以及歐盟相關條約之廢止等事項。<sup>44</sup>

<sup>43</sup> 洪德欽，前引文，頁 264-5。

<sup>44</sup> See "Treaty Establishing a Constitutional Europe," *Official Journal of the European Union*, Vol. 47, C310, 2004,



就性質而言，歐憲條約雖然以條約而非直接以「歐盟憲法」名稱出現，但其內文卻以「本部憲法」(the Constitution) 作為歐憲條約之簡稱，其憲法性質與憲法地位實已非常明確。<sup>45</sup>在內容方面，歐憲條約的創新處在於其重新界定歐盟權限、大幅簡化歐盟法律工具。改革歐盟馬斯垂克條約下的三大支柱架構、強化歐盟組織的民主與運作效率，同時也提出保障人民基本權利和加強人民參與歐盟決策的方案，<sup>46</sup>具體呈現出歐洲整合未來偏向聯邦制發展的取向。其主要重點如下：<sup>47</sup>

- 一、賦予歐盟單一法律人格 (single legal personality) 之地位，使歐盟在法律上取得享有權利與負擔義務能力，以及享有於執行其職務以達成其宗旨所必須之法律能力；此外，單一法律人格亦有助於建構「歐洲認同」，對內強化會員國與歐盟公民對歐盟之向心力與凝聚力，對外則提高歐盟單一形象與國際地位。
- 二、建立蘊含超國家意象的歐洲政府雛型，設置全職歐盟高峰會主席與歐盟外交部長的職位，以之強化歐盟活動與政策之持續性。歐盟高峰會主席由條件多數決推選，任期兩年半，取代現行之半年輪值主席制；歐盟外交部長則由歐盟高峰會以條件多數決指定人選，主要負責推動共同外交與安全政策，取代目前之共同外交及安全政策高級代表、執委會外交事務執行委員，及歐盟外交部長理事會主席三人之職位，同時亦擔任執委會副主席之職。
- 三、擴大歐洲議會權力，參與共同決策 (the co-decision) 的範圍包括司法、內政與理事會共同控制預算等。
- 四、縮編執委會規模、減少執行委員總人數以提高歐盟各機構組織運作效率。現行每會員國選派一位執行委員的模式，將在 2014 年以後改為僅三分之二的會員國得派一名委員，亦即執行委員總人數將由現行之廿七名減少至十八名，此外各會員國必須依據「平等輪值」原則(equal rotation)輪流擔任委員職務。

---

<<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:EN:HTML>>.

<sup>45</sup> 洪德欽，前引文，頁 264。

<sup>46</sup> 卓忠宏，前引文，頁 8-15。

<sup>47</sup> 陳麗娟，〈里斯本條約之評析－歐洲聯盟之未來〉，《貿易政策論叢》，12 期，2009，頁 47-9；另見洪德欽，前引文，頁 261-2。





- 五、現行之條件多數決在 2009 年後將採用「雙重多數」(double majority) 之方式，亦即必須取得 55% 會員國數目、同時代表 65% 人口同意，方得通過理事會的決策；另外也擴大條件多數決的適用範圍以簡化決策流程。
- 六、將歐盟公民與基本權利憲章入憲以強化民主與透明性，並對歐盟的盟旗、盟歌、慶典日和銘言作出明確規定。歐盟的盟旗為現行的藍底 12 星圖案，盟歌為貝多芬第九交響曲中的「歡樂頌」，而每年 5 月 9 日則訂為「歐洲日」，並將未來歐盟憲法的最後一句話「在多元中維持團結」(united in its diversity) 作為歐盟的座右銘。<sup>48</sup>

至於被視為歐憲條約備用計畫的里斯本條約，其實是歐盟欲解決歐憲條約被否決難題所提出的有效策略，其內容亦為經過各會員國談判妥協之下的歐憲條約簡化版。首先，就章節安排來看，在頁數方面，里斯本條約的本文核心部分僅有 145 頁，加上 132 頁的附件和聲明等內容，共有 277 頁，<sup>49</sup>原來的憲法條約文本則高達 475 頁。故從頁數上推論，新條約內容的確比舊版歐憲條約精簡許多，而減少的內容多半和涉及超國家意象且需要各會員國一致通過的決策項目有關，諸如制定歐盟之盟旗、盟歌等，考量原因在於希望能降低被會員國否決的風險。

再就性質而言，里斯本條約與歐憲條約最大的不同在於，其不再以制定歐洲「憲法」為主要訴求，轉而朝向整合修訂既有之條約，並在內容上儘量保留原歐憲條約之宗旨。這種作法最大的優點是賦予各會員國在決定如何批准新條約時擁有更大的空間與彈性，大大降低了新條約可能遭受公民投票否決的風險。惟在實質內容方面，里斯本條約與原憲法條約相比卻沒有很大的區別，主要原因是關於歐盟機制改革的關鍵性內容部份仍得以保留，例如：<sup>50</sup>

<sup>48</sup> 卓忠宏，前引文，頁 15。

<sup>49</sup> 張健，〈歐盟通過新改革條約，以取代歐盟憲法條約〉，《世界知識》，2007 年 10 月 19 日，  
<<http://www.brandcn.com/yingxiao/ShowArticle.asp?ArticleID=105650>>。

<sup>50</sup> 外交部，〈外交部歐洲司主管例行新聞說明會紀要〉，《外交部》，2007 年 11 月 8 日，  
<<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=27618andctNode=98andmp=1>>。



- 一、關於歐盟理事會未來的表決模式：歐盟至今在表決問題上仍按照尼斯條約的「加權票」分配機制，里斯本條約草案則採用原憲法條約版本中、且被大多數歐盟成員國接受的「雙重多數」表決制。不過基於波蘭的要求，此一雙重多數制要到 2014 年才生效，且遇有爭執，各國在 2017 年之前仍可援引尼斯條約，要求取消某項不受歡迎的決定。
- 二、關於設立常任歐洲理事會主席以提高歐盟運作效率的部份：目前歐盟採輪值主席制，由各國代表每半年一次輪流擔任歐盟執委會輪值主席，行政上較無效率。而根據里斯本條約草案，未來新制歐盟理事會主席將改為常設，人選由各國總理或總統擔任，任期為兩年半，得連任一次，連任者總任期可達五年。
- 三、設立歐盟外交政策首長：將目前的歐盟共同外交暨安全政策高級代表和歐盟委員會負責外交的委員這兩個職權交叉的職務合併，統歸為歐盟外交暨安全政策高級代表（**High Representative**）一職，全面負責歐盟對外政策，以期在對外發言及政策上更具有一致性。
- 四、擴大歐洲議會權力，但議會的總議席數由目前的 785 席減至 750 席；此外，亦根據人口數量對某些國家所佔之議席數作出調整。
- 五、新條約附帶歐盟基本權利憲章，規定保障尊嚴、自由、平等、團結、公民權與正義等權利。惟英國、波蘭、愛爾蘭與捷克獲得部分「豁免」權，俾避免其相關國內法與憲章牴觸而被判定為非法。
- 六、為簡化決策過程，擴大條件多數決的適用範圍以限制少數會員國以此封鎖或否決理事會之決策，但在賦稅、健保、教育文化、外交與安全等涉及會員國國家主權領域之議題，仍維持一致決原則。

比較歐憲條約與里斯本條約之內容後不難發現，作為歐憲條約簡化版的里斯本條約內容上保留了憲法理想主義者期待的創新內容，諸如設置歐盟理事會主席與歐盟外交暨安全政策高級代表等象徵超國家主義政府雛型的職位、賦予歐盟單一法律人格、理事會採用雙重多數的表決模式、基本權利憲章具法律效力等，確實體現了當初制憲的初衷。但是，里斯本條約也針對許多對歐盟未來朝向聯邦制發展存有疑慮者的反應作出回應，包括將原本歐憲條約單一條約文本架構改為對「歐洲聯盟



條約」(the Treaty on European Union)和「歐洲聯盟運作條約」(the Treaty on the Functioning of the European Union)的修正版，另歐憲條約當中 Article I-6 關於憲法優越性的最高條款 (supremacy clause) 也改以宣言的方式呈現，同時刪除了蘊含超國家意象的歐盟盟旗、盟歌，至於頗具爭議的基本權利憲章則附帶於條約正文之後，亦給予某些國家部分基本權利憲章上的豁免權，並以「外交暨安全政策高級代表」取代「外交部長」之涉及主權國家的敏感稱謂等舉措。<sup>51</sup>

經由兩者比較得知，里斯本條約的內容滿足了各方對於歐洲整合運動的主要要求，既不會對會員國國家主權構成威脅，亦大幅改善歐盟龐大組織的決策運作方式，達到了歐盟體制運動能更為精簡、有效率的目標。雖然其內容仍將在土耳其加入歐盟時面臨再行修改的命運，但已是歐盟在目前情況下能夠付諸實現的最佳方案。最重要的是，它突破了歐憲條約被否決所造成歐盟發展停滯的情況，因此在歐盟整合運動的發展過程當中，里斯本條約仍將擁有其特殊歷史地位。

## 伍、結論－里斯本條約對於歐洲整合進程的影響及未來展望

自二次世界大戰以來，歐洲整合運動曾經三度嘗試制定一套正式憲法基礎以進一步邁向政治層面的整合。第一次是在 1953 年提出建立歐洲政治共同體的條約草案，當時西歐國家希望籌建一超國家機構的歐洲政治共同體 (the European Political Community)，內容包括：設立歐洲執行理事會、會員國部長理事會、兩院制的議會、法院和經濟與社會委員會。然而由於法國國會在 1954 年拒絕批准「歐洲防禦共同體條約」，使得由軍事面向邁向「一個歐洲」的歐洲防禦共同體計畫宣告失敗，連帶也使得和歐洲防禦共同體有著緊密關係的歐洲政治共同體計畫不了了之。

<sup>51</sup> See Martins, Guerra, “The Treaty of Lisbon- After all another Step towards a European Constitution,” in Pernice, Ingolf and Evgeni Tanchev (eds.), *Ceci n'est pas une Constitution - Constitutionalisation without a Constitution?* (Germany: Baden-Baden, 2009), p. 74.



第二次則是改變創始條約的方向、促使歐洲整合運動從區域性經濟共同體逐漸轉型為區域政經整合發展的 1991 年馬斯垂克條約，雖然其透過三大支柱架構中的「共同外交暨安全政策」（Common Foreign and Security Policy），成功地將歐洲整合運動從經濟範疇擴展延伸到政治領域，然而自馬約於 1993 年生效後，歐盟在「共同外交暨安全」領域的整體行動表現始終欠佳，無法進一步朝深化政治整合的方向邁進，也令不少持擁歐派（euro-optimistic）論調的支持者感到失望。

第三次則是 2004 年的歐盟憲法條約。在 1993 年到 2004 年期間，歐洲整合運動在深化與廣化部分皆有可觀的進展。在廣化部分，此間共計有 13 個新成員國加入歐盟；深化部分則有 1995 年標榜方便人員和貨物自由流通的申根公約之正式生效，1997 年旨在進一步加強共同外交暨安全政策以及司法與內政環節的阿姆斯特丹條約，1999 年歐元的正式啓用，以及 2000 年針對歐盟立法決策程序參與機構之改革的尼斯條約。然而在這些看似成功的整合發展背後，人民對於歐洲整合進程之本質以及缺乏對整合運動表達意見管道的不滿與批評亦隨之逐漸增加，2005 年法、荷否決歐憲條約一事便具體呈現出歐盟的政治菁英與一般民眾對於整合進程未來的發展方向與最終結果存在著相當程度的差距。

以上三次嘗試的主要目的皆在促成歐盟於政治層面的進一步整合，卻因各方對於整合運動不斷深化、觸及之議題不斷擴大的恐懼與不確定性，因而成效不彰，甚至於以失敗收場。爾後雖然有作為歐憲條約備用計畫的里斯本條約順利生效，結束了歐洲整合運動長達八年的空轉期，惟如同前文分析所示，歐洲整合運動在歐憲條約到里斯本條約生效這段期間的發展已明顯反映出整合進程未來仍有下列三大考驗必須面對：（一）歐盟在條約的制訂過程與條約生效的批准方式之改變所反映出歐盟內部的民主治理問題；（二）歐盟為求條約生效而在協商談判過程中對個別成員國採取的彈性退讓方式對於未來整合進程的影響；（三）精簡之後的里斯本條約，其內容未能符合制憲運動欲革新歐盟行政效率、簡化決策程序以及強化對外行動能力的目標。



首先，在歐盟內部的民主治理問題上，里斯本條約的通過雖然代表歐盟各方對於整合的方向與目標達成政治共識，但卻突顯出一個令人不安的事實，亦即在為了更有效率來推動歐洲整合進程進行的前提下，歐盟似乎放棄自 90 年代以來為了使公民參與制訂政策過程更為公開、透明與公信力更強所做出的辛勞努力，回歸到原本務實、低調和由菁英領導的歐洲政治模式。事實上，憲法為國家的根本大法，不論其內容之制訂與修改，均應獲得廣泛的民意支持，一般民主國家亦成立制憲大會或交由制憲機關進行，使之有別於一般法律由普通立法機關處理之程序。自從歐洲學界在 90 年代開始針對歐盟憲法的必要性展開辯論後，為了提升歐盟民主性與合法性，同時使歐盟民眾對於歐盟憲法擁有更高的認同與更廣泛的支持基礎，歐盟特意透過成立制憲大會之程序以提高參與層面的代表性與制訂程序的透明性。<sup>52</sup>雖然制憲大會本質上仍是會員國共同主導之由上而下之制憲模式，其制憲權亦非源自全體歐盟公民，但其在制憲程序上已和以往歐盟相關條約制訂過程所採取之政府間會議模式有明顯的不同。<sup>53</sup>惟在法、荷相繼否決歐憲條約以及後續七個會員國推延或中止表決歐憲條約的骨牌效應影響下，歐盟為求從法、荷否決歐憲條約的政治危機中解套，不得不放棄原先為了更貼近歐盟公民利益所採取更為開放的制憲路線，反而倒退回到過去典型之封閉秘密的政府間會議協商方式，這不僅限制了歐洲民眾對於歐盟發展發表意見之機會與管道，對於歐盟公民參與歐盟決策的直接民主發展而言，更不啻為一大重挫。是以，歐盟未來應該如何強化政策制定過程中公民的民主參與程度，使整合運動更具民主性、正當性與穩定性，同時也替整合運動帶來新的動力，實為歐盟眼下亟需迫切解決的首要問題。

其次，從里斯本條約的協商談判過程來看，歐盟此間採取的彈性退讓方式，似已引發各成員國在面對自身國家利益考量時，競相採取極力捍衛和堅持爭取本國利益以獲取歐盟退讓的作法，而此種趨勢對於歐盟未來的運作恐將產生不利的影響。事實上，自歐洲整合運動於 50 年代開展以來，政治整合一直是在經濟整合過程中被提及的長遠目標，雖然對於整合最終的目標究竟是要將歐洲整合成爲一聯邦合眾國，抑或是維持現在的

<sup>52</sup> 盧倩儀，〈歐洲制憲會議對歐盟民主化之影響〉，《問題與研究》，44 卷 1 期，2005，頁 9-13。

<sup>53</sup> 洪德欽，前引文，頁 266-7。



民族國家形態，目前還未出現具體的結論，但歐盟與會員國之間無疑也因為這一模糊狀態而存著某種程度的緊張關係，其關鍵原因即在於會員國是否願意讓渡更多的主權給歐盟這一超國家組織來治理。而隨著歐洲整合進程的不斷深化，歐盟成員國主權的讓渡層次和轉移規模亦逐漸擴大，當歐盟決定將整合運動推向尋求制定一部統一憲法的高階政治發展階段時，無論是贊成或是反對制憲者，均已意識到眼下無可避免地必須面臨此一至為敏感的國家主權讓渡問題，也因此對於主權至上的傳統概念形成巨大且無法立即接受的衝擊，進而間接促成歐憲條約的失敗。

此後在里斯本條約談判與批准過程中，歐盟面對涉及會員國國家利益的議題採取妥協或彈性退讓的回應方式，給予程度不一的豁免或特權，雖然看似順利擺脫在憲法這個領域長期徘徊不前的困境，同時達成了萊肯宣言所揭櫫的「強化歐盟民主屬性」、「強化共同對外行動能力」以及「提升歐盟治理效率」三大目標。惟究實而言，這種彈性退讓的回應方式雖然符合歐盟「在多元中維持團結」的崇高理念，卻也引發各成員國在面對自身國家利益考量時，競相採取極力捍衛和堅持爭取本國利益以獲取歐盟退讓的作法，甚至有越演越烈的趨勢。例如波蘭與義大利以動用否決權來爭取表決機制和歐洲議會席次的爭議作為，愛爾蘭公投否決使得「執委會一國一席制」敗部復活並導致歐盟未來恐將再對大國作出讓步，以及捷克總統要求獲得類似英國和波蘭在「歐盟基本權利憲章」部分豁免權以換取其條約上簽字等等。是以，歐盟的務實與妥協，不僅導致里斯本條約的最後內容和制定歐憲條約的最初目標出現相當程度的差距，亦恐為歐盟未來的運作埋下了不確定的因子。

最後，由表面觀之，將歐憲條約內容精簡之後的里斯本條約，其內容保留歐盟機制改革的關鍵性內容部份，並設立歐盟理事會主席與外交暨安全政策高級代表等新職位，似乎回應了制憲運動欲革新歐盟行政效率、簡化決策程序與強化對外行動能力的目標。惟從最後揭曉的人選與其實際作為來看，不論是擔任理事會主席的前比利時總理范宏畢（Herman Van Rompuy）或是新任外交暨安全政策高級代表的英國籍貿易執委艾希頓（Catherine Ashton），兩者目前主要發揮的仍是在各國之間居間協調的作用；換言之，歐盟之外交決策權仍依據各成員國之意



向而定，並未因此二職務的設置而達到有效強化歐盟對外的行動能力與影響力的目標，顯見歐盟未來如欲在國際上扮演名符其實的全球角色，端視歐盟如何在此一涉及敏感國家主權讓渡之治理權問題上與成員國達成一致的共識而定。

總的來看，歐洲整合進程在歷經 2005 年法、荷否決歐憲條約之嚴重打擊後，看似隨著里斯本條約的通過與生效，再度重新返回持續深化的軌道，歐盟也正式步入「後里斯本條約」的新歐盟時代。然而，世人實不宜淡然輕忽歐憲條約被否決對歐洲整合進程的象徵意義，或將其所帶來的負面教訓拋諸腦後。相反地，正由於歐憲條約被否決之背後成因難以解釋，我們更應詳加檢視歐洲整合進程在從歐憲條約前進到里斯本條約這段期間的發展，而歐洲整合進程在未來發展上亦仍必須面對前述三大考驗。展望未來，歐盟在制度性方面的深化改革能否持續，主要端視歐盟能否有效解決以上三大挑戰而定，三者儼然已經成爲未來歐洲整合成敗的關鍵所在。



## 參考資料

### 中文

- 卓忠宏，〈從歐盟政府間會議論歐洲憲法條約及其爭議〉，《國際關係學報》，20期，頁57-92，2005。
- 洪德欽，〈歐盟憲法之法理分析〉，《歐美研究》，37卷2期，2007，頁255-321。
- 張台麟，〈法國否決歐盟新憲草案的背景及其影響〉，《國際關係學報》，21期，2006，頁15-43。
- 張台麟主編。《歐盟統合與里斯本條約》。臺北：政大外語學院，2008。
- 陳麗娟，〈里斯本條約之評析－歐洲聯盟之未來〉，《貿易政策論叢》，12期，，2009頁43-76。
- 曾志隆。〈等待氣旋或不再躍起？－法、荷否決「歐洲憲法」之後的歐洲整合初探〉，《臺灣國際研究季刊》，4卷1期，2008，頁47-66。
- 盧倩儀，〈歐洲制憲會議對歐盟民主化之影響〉，《問題與研究》，44卷1期，2005，頁1-19。
- 蘇宏達，〈從制度主義解析歐洲聯盟憲法條約草案〉，《政治科學論叢》，20期，2004，頁167-208。
- 蘇宏達，〈里斯本條約生效後對歐盟對外行動能力與民主治理機制可能的影響〉，《政治科學論叢》，40期，2009，頁81-126。
- 蘇宏達，〈從自由政府間主義解析里斯本條約的發展過程〉，《問題與研究》，49卷2期，2010，頁1-38。

### 外文

- De Burca, Grainne, “Reflections on the EU’s Path from the Constitutional Treaty to the Lisbon Treaty,” *Fordham University School of Law Legal Studies Research Paper Series*, No. 1124586, 2008, pp. 1-38.
- De Witte, Bruno, “The Process of Ratification of the Constitutional Treaty and the Crisis Options: A Legal Perspective,” *Social Science Research Network*, 2005/11/4, <<http://ssrn.com/abstract=836426>, 2005>.
- Gros, Daniel and Sebastian Kurpas, “What’s Next? How to Save the Treaty of Lisbon?” *Centre for European Policy Studies Policy Brief*, No. 163, 2008, pp.1-5.





- Houses of the Oireachtas, “Ireland’s Future in the European Union: Challenges, Issues and Options,” *Sub-Committee on Ireland’s Future in the European Union*, 2008, pp. 19-20, <[http://www.oireachtas.ie/documents/committees30thdail/j-europeanaffairs/sub\\_cttee\\_eu\\_01122008-3.pdf](http://www.oireachtas.ie/documents/committees30thdail/j-europeanaffairs/sub_cttee_eu_01122008-3.pdf)>.
- Kaczyński, Piotr Maciej, Kurpas, Sebastian and Peadar ó Broin, “Ratification of the Lisbon Treaty : Ireland is not the only problem,” *European Policy Institute Network Working Paper*, No. 18, 2008, pp.1-12.
- Kirsch, Werner, “On Penrose’s Square-Root Law and Beyond,” *Homo Oeconomicus*, Vol. 24, No. 3/4, 2007, pp. 357-380.
- Kurpas, Sebastian, ‘The Treaty of Lisbon - How much “Constitution” is Left?’ *Centre for European Policy Studies Policy Brief*, No. 147, 2007, pp.1-9.
- Laursen, Finn (ed.), *The Rise and Fall of the EU’s Constitutional Treaty*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.
- Laursen, Finn, “The (Reform) Treaty of Lisbon: What’s in it? How Significant,” *Jean Monne tand Robert Schuman Paper Series*, Vol. 9, No. 1, 2009, pp. 1-23.
- Martins, Guerra, “The Treaty of Lisbon - After all another Step towards a European Constitution,” in Pernice, Ingolf and Evgeni Tanchev (eds.), *Ceci n'est pas une Constitution-Constitutionalisation without a Constitution?* Germany: Baden-Baden, 2009, pp. 56-75.
- Thomas, Daniel C. and Ben Tonra, *Ireland’s Future in Europe: Scenarios and Implications*. UCD Dublin European Institute, Commissioned by the Oireachtas Sub-Committee on Ireland’s Future in the European Union, 2008.



# From the Constitutional Treaty to the Treaty of Lisbon: A Review of European Integration Process and Its Prospect

Hsin-Yi Chang<sup>\*</sup>

## Abstract

The European Union is probably the most successful example of regional integration at present. However, the European integration process is not always a smooth ride. One of the most significant obstacles came from the French and Dutch referenda rejecting the Constitutional Treaty (TECE) in 2005 and the following episodes during the ratification process of the Treaty of Lisbon. This paper tends to review the European integration process during this period and is structured as follows. First of all, it examines the European integration process during the period between the French and Dutch referenda rejecting the Constitutional Treaty and the entered into force of the Lisbon Treaty, and aims to realize what lessons were drawn from this incident and the considerations and strategies of the European political leaders to choose the particular path to move forward with reform. Secondly, this paper intends to articulate a precise picture of the main differences and important innovations of the Lisbon Treaty in comparing to the abandoned Constitutional Treaty. Finally, it concludes with more general observations and identifies the challenges the EU might be met in the future integration process.

**Keywords:** European Union, TECE, Treaty of Lisbon, Integration Process

---

<sup>\*</sup> Assistant Professor, Department of International Studies, Nanhua University

