

歐洲憲法與歐洲聯盟會員國投票表決 程序之探討

The Research on the European Constitution and the Process of the Voting Decision of the State Members of the European Union

李昌麟 *Li, Chang-Lin*

中興大學國際政治研究所副教授

Associate Professor of Graduate Institute of International Politics,

National Chung-Hsing University

摘要 / Abstract

歐洲憲法已於 2004 年 10 月經歐洲聯盟 25 個會員國代表共同制定完成。回顧歐洲聯盟之發展過程：從巴黎條約至歐盟制憲歷經 50 餘年。歐洲新憲法全文 448 條，分為 4 大章，憲法內容涵蓋歐洲聯盟體系與運作、會員國權力分配、共同政策制定與施行、歐洲價值捍衛及人權保障等問題。目前 25 個會員國紛以國內投票表決，以完成歐洲憲法正式生效前之法定程序。本文將以歐洲

憲法制定之重要進程與意涵、歐洲聯盟權限、標誌象徵及共同政策目標、及 25 個會員國表決歐洲憲法程序等，分別加以探討。

The European Constitution has been completely established by the twenty-five state members of the European Union on October, 2004. To recall the development of the European Union: It has been over fifty years from the Paris treaty to European Constitution. The New European Constitution contains 448 articles , four main chapters, covering the systems and the operations of the European Union, power distribution and authority allocation of the state members, establishing policies and practice, combating the European general values and human rights etc. At present, the twenty-five state members have gradually completed domestic voting to accomplish the legal procedure prior to the effectiveness of the European Constitution. This research is focused on the consequence and the significance of the establishment of the European Constitution, the power distribution of the European Union, and its main objective of the twenty-five state members of the European Union.

關鍵詞：歐洲憲法、歐洲聯盟、歐洲政策、歐憲表決

Keywords: European Constitution, European Union, Policies of European Union, The voting of the European Constitution

壹、前言

2004年10月29日由歐洲聯盟25個會員國元首與政府首長於義大利羅馬共同簽署歐洲憲法草案，為歐洲新憲法與新時代的到來背書，有其重要之象徵意義。回顧歷史，歐洲新憲法制定過程，歷經50餘年漫長之時光：從1951年巴黎條約：6國成立「歐洲煤鋼共同體」¹；1957年羅馬條約，成立「歐洲經濟共同體」；1986年歐洲單一法案；1992年馬斯垂克條約；1997年阿姆斯特丹條約；2001年尼斯條約；2001年12月15日列根宣言“Déclaration de Laeken”；2002年2月28日至2003年7月10日間所召開之歐洲制憲會議；2003年10月4日至2004年6月18日間所進行之共同政府會議；²2004年10月29日簽署憲法草案；2004至2006年間，25個會員國各自經國會表決或全民公投等法定程序通過或否決歐洲憲法草案。³

本論文將以歐洲憲法制定進程、涵蓋內涵、重要原則、歐盟組織權限、政策、及歐盟25個會員國如何表決通過或否決歐洲新憲等，分別加以探討。

貳、歐洲憲法制定之重要進程與意涵

歐洲聯盟（Union européenne）之演進與發展（1951-2005），歷經50餘年，如今，歐盟已擁有25個會員國，各會員國為推動歐洲的整合，不遺餘力，成效卓著。歐洲新憲法草案已於2004年10月29日經會員國簽署完成，歐洲憲法內涵為何？有何重要之指標作用？值得進一步探討。

¹ 參考法國外交部網站。www.ambafrance-cn.org

² 參考2004年盧森堡出版《歐洲共同體官方公報》：《歐洲憲法》，頁1-2，“Une Constitution pour l'Europe, Rome 29.10.2004”，Luxembourg: “office des publications officielles des Communautés européennes, 2004, pp.1-2.”

³ 參考〈歐盟領袖努力挽救“瀕危”歐洲憲法〉，《大紀元e報》，2004年6月3日。

一、從巴黎條約至歐盟制憲

歐洲聯盟自 1951 年起，由德國、法國、義大利、比利時、荷蘭、盧森堡等 6 國於法國巴黎首先簽定巴黎條約，成立「歐洲煤鋼共同體」，又於 1957 年，於義大利羅馬簽定羅馬條約，成立「歐洲經濟共同體」；1962 年制定共同農業政策；1968 年簽定關稅同盟；1979 年歐洲議會議員首以直選產生；1992 年簽定歐洲聯盟條約〈亦稱馬斯垂克條約〉；1993 年「歐洲單一市場」成立；1999 年簽定阿姆斯特丹條約：於條約中規範新政策納入共同體範疇：如社會、就業自由、安全、外交、司法及體制改革等政策；2001 年會員國共同簽署尼斯條約，會議決定制定歐洲憲法，並為歐盟擴充，提出體制改革等方案。2002 年元月，實施「歐元」〈EURO〉，成為歐洲單一貨幣；2002 年 12 月歐盟理事會於丹麥哥本哈根集會，決定愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、波蘭、捷克、斯洛伐克、斯洛維尼亞、賽普勒斯及馬爾他等 10 國於 2004 年 5 月 1 日准予加入歐盟，保加利亞、羅馬尼亞於 2007 年加入，及日後討論土耳其入盟問題；2003 年 10 月召開「制憲會議」；2004 年 6 月歐洲議會選舉首以 25 個會員國共同舉行。⁴

2001 年歐洲聯盟會議於比利時列根〈Laeken〉舉行，15 會員國元首與政府首長會中決定定期召開「歐洲制憲會議」“Convention européenne”，討論歐盟制憲事宜，並準備起草新憲法。「歐洲制憲會議」在前法國總統季斯卡〈Valéry Giscard d'Estaing〉負責領銜下，開始於 2002 年 2 月 28 日展開制憲作業。「歐洲制憲會議」由 105 位委員組成，委員來自各會員國、歐洲議會及歐洲聯盟組織等，此外，另有 13 位觀察員與會，代表歐洲聯盟組織、歐洲區域團體等。「歐洲制憲會議」屬於公開性質，會議資料與官方文件皆可自由索取，並公佈於相關資訊網站內，該制憲會議成立若干工作小組，除從事法岸研究外，亦進行與民間團體〈工會、資方、非政府組織、學界等〉溝通對話。在進行 16 個月制憲準備作業後，最後於 2003 年 7 月，會議與會者終獲共識，通過歐洲憲法之

⁴ 參考法國外交部網站。www.ambafranve-cn.org

起草，之後在共同政府會議正式通過，並於 2004 年 6 月 19 日經會員國元首與政府首長一致同意，最後又於 10 月 29 日在羅馬共同簽認「歐洲憲法草案」。⁵2004 至 2006 年間會員國各自經全民公投或國會表決等法定程序通過歐盟憲法。

二、歐洲憲法內涵

歐洲新憲法全文共 448 條，共分成 4 大部分⁶，自有其重要性與代表性，意義深遠。

(一)、歐洲憲法重要性

歐洲聯盟制定這部新憲，正邁向一個大歐洲時代的到來，另一方面，亦符合 25 個會員國（其餘國家正陸續加入中）與 4 億 5 千萬歐洲人的需要。⁷歐洲憲法制定的目的，為使歐洲更民主、更團結、更強大。歐洲憲法是一部歐洲統一的成文法典，這部憲法並涵蓋所有歐洲聯盟曾制定的條約與相關法律。

(二)、歐洲憲法代表性

事實上，歐洲憲法對內而言，主要在規範歐洲內部各會員國之權利義務關係，使會員國間能相互遵守；歐洲憲法對外而言，它亦是一種國際條約，受制於國際法約束。歐洲聯盟制憲的工作，主要是透過「歐洲制憲會議」進行，首先，制憲準備作業強調以公開透明化作業的方式，並以民主溝通為前提，該制憲會議 105 位委員中，即有 72 位係民意代表出身。同時，依歐洲憲法第 447 條規定：此部憲法正式生效，須配合以 25 個會員國各自經國會表決或全民公投完成法定程序。⁸

⁵ 參考 2004 年盧森堡出版《歐洲共同體官方公報》：《歐洲憲法》，頁 2，“Une Constitution pour l’Europe, Rome 29.10.2004”，Luxembourg: “office des publications officielles des Communautés européennes, 2004, p.2.

⁶ 參考 www.constitution-européenne.fr 網站：《歐洲聯盟官方公報》，2004 年 12 月 16 日，Europa, “Eur-Lex “, Journal officiel, 2004, C310, ISSN1725-2431.

⁷ 參考 2004 年盧森堡出版《歐洲共同體官方公報》：《歐洲憲法》，頁 3，“Une Constitution pour l’Europe, Rome 29.10.2004”，Luxembourg: “office des publications officielles des Communautés européennes, 2004, p.3.

⁸ 參考《歐洲聯盟官方公報》，頁 191，2004 年 12 月 16 日，Europa, “Eur-Lex “, Journal officiel, 2004, C310, ISSN1725-2431.

歐洲憲法在草擬之時，曾引起世人不少疑慮，主要問題在於歐洲憲法訂定後是否會與各會員國憲法相抵觸？其實，歐洲憲法與各會員國憲法並不相抵觸，亦互不隸屬，兩者可以併存。歐洲憲法有其存在之本身價值，及行使之範圍。只要歐洲聯盟之權限行使之處，即為歐洲憲法所界定的範圍。所有歐洲聯盟會員國領土，均是歐洲聯盟權限行使的範圍。此外，歐洲聯盟亦擁有本身制度與組織：歐洲議會、歐洲法院、歐洲理事會（會員國之元首定期會議）、歐洲聯盟理事會（確立會員國之關係）、歐洲執行委員會等，須透過歐洲憲法予以規範。依歐洲憲法規定：成為歐洲聯盟會員國，須按規定申請，日後如打算退出，亦可撤銷原會員資格。⁹

（三）、歐洲憲法主要內容

綜合言之，歐洲憲法內容涵蓋下列 5 大問題：1 是歐洲聯盟體系與其運作問題；2 是歐洲聯盟會員國間權力分配問題；3 是歐洲聯盟政策制定與施行問題；4 是歐洲價值透過憲法捍衛問題；5 是歐洲人權受憲法保障問題。¹⁰ 上述 5 大問題，皆屬歐洲憲法重要內容。歐洲憲法共分 4 大部分，略述如下：

1. 一般性條例〈第 1 章〉：歐洲聯盟界定：組織、目標、權限、及決策程序等。
2. 基本法憲章“La Charte des droits fondamentaux”〈第 2 章〉：強調歐洲人權得以受新憲法保障。
3. 歐洲聯盟政策與功能〈第 3 章〉：分為對內、對外政策，政策功能與行使範圍及效益等。
4. 最後條款〈第 4 章〉：規定憲法通過與修正程序等。¹¹

（四）、歐洲憲法與人民之關係

憲法為國家根本大法，人民權利之保障書。歐洲聯盟發起制定新憲，最主

⁹ 參考 2004 年盧森堡出版《歐洲共同體官方公報》：《歐洲憲法》，頁 4，“Une Constitution pour l’Europe, Rome 29.10.2004”，Luxembourg：“office des publications officielles des Communautés européennes, 2004, p.4.

¹⁰ 參考《歐洲聯盟官方公報》，2004 年 12 月 16 日，Europa，“Eur-Lex”，Journal officiel, 2004, C310, ISSN1725-2431.

¹¹ 參考 www.constitution-europeenne.fr 網站。

要著眼點即為強化歐洲聯盟組織與歐洲人民相互之關係。此種主張進一步印證早期歐洲共同體發起人莫內（Jean Monnet），曾於1952年4月30日說過的名言：「我們不聯結歐洲國家，我們要結合歐洲人」“*Nous ne coalisons pas des États, nous unisons des hommes*”，從莫氏的這句話正可玩味出歐洲人的團結比國家間的聯合更重要。在與人民關係之面向上，歐洲憲法強調7大原則：1是歐洲共同價值與社會發展模式保障原則，2是基本自由保障原則，3是歐洲公民資格保障原則，4是歐洲人權保障原則，5是歐洲的團結，6是重視歐洲民意，7是促進歐洲共同目標等。分別論述於下：

1. 歐洲共同價值與社會發展模式保障原則

有關人性尊嚴、自由、民主、平等及法制等原則均受歐洲憲法之保障。歐洲憲法強調建立兩性平等、多元、反歧視、公平、正義、容忍、團結的歐洲社會。唯有尊重此等價值觀的國家方有資格加入歐洲聯盟，如會員國不遵手即會受到制裁。

2. 基本自由保障原則

歐洲憲法保障所有人員、貨物、服務及資本流通之自由，歐洲團體結社之自由，不應有國籍差異而受到歧視。

3. 歐洲公民資格保障原則

歐洲憲法規定：「具歐洲聯盟會員國國籍公民身份者亦擁有歐洲公民資格」“*Toute personne ayant la nationalité d'un État member possède la citoyenneté de l'Union*”。換言之，符合各會員國國籍之公民亦符合歐洲公民資格，歐洲公民並不取代會員國籍公民，兩者互不限制。歐洲憲法亦賦與歐洲公民加值權利：在歐洲領土可自由通行，並享有居住權，對歐洲議會選舉擁有選舉權與被選舉權，同時於居留期間對當地地方選舉亦具備投票權，此外，可受第3國外交領事之保護，享有以母語逕向歐洲議會與歐洲聯盟組織申訴、請願之權利。

4. 歐洲人權保障原則

「歐洲基本法憲章」“*La Charte des droits fondamentaux européenne*”規定：人性尊嚴、生命權、人道對待、毀謗、酷刑之禁止，人生自由、安全、個人與

家庭生活之尊重，思想、良心及宗教自由，表達與通訊自由，教育權、企業自由、財產權、平等權，多元文化、宗教及語言之尊重，性別平等，對殘障者之尊重，公平司法審判權，辨護權及廢除死刑等，均受歐洲憲法明文保障。

「歐洲基本法憲章」內容提出基本人權之保障原則，與 1950 年「歐洲人權憲章」所強調人權的理想與主張相符。¹²此外，對政治權，社會權、工作權、環境保護及事業經營權等均提出明文之規定。

5. 歐洲團結

顧及歐洲之安定與繁榮，遇有涉及歐洲地區之安危情況：如歐洲聯盟會員國一旦遭受恐怖攻擊或受創於自然或人為之災難，歐洲聯盟與所有會員國有必要團結起來，一致抵抗，歐洲聯並提供軍援協助。

6. 重視歐洲民意

歐洲憲法新條文規定：歐洲聯盟組織於提供民眾諮詢時須以公開、透明化為原則，一切以便民為依歸。歐洲聯盟相關單位決策過程與歐洲官方文件亦須公開化。

重要的是，歐洲憲法特別規範歐洲人民創制權之行使：歐洲聯盟會員國公民為數 1 百萬人以上人數符合申請條件，歐洲聯盟執行委員會藉此可提出相關之建議案。

7. 促進歐洲共同目標

和平、祥和、自由、安全及正義等均為歐洲各國自傳統以來一致之共同目標。如何促使歐洲內部形成廣大市場，而市場機制一切以自由競爭為原則？如何持續對歐洲經濟、社會及環境保護等共謀歐洲整體之發展？此外，科技之進步日益更新，如何同時促進社會福利與社會正義，同時強調對幼兒的保護權？如何進一步加強歐洲經濟、社會及領土之整合，會員國間團結合作，保障文化與語言多元性，促進歐洲文化遺產發展與保護等相關議題均屬當務之急，值得歐洲聯盟各會員國重視。¹³

¹² 參考 Martine Abdallah-Pretceille, “Les droits de l’homme en Europe 1789-1992”, 1994.

¹³ 參考 2004 年盧森堡出版《歐洲共同體官方公報》:《歐洲憲法》,頁 4-6, “Une Constitution pour l’Europe, Rome 29.10.2004”, Luxembourg: “office des publications officielles des Communautés européennes, 2004, pp.4-6.

參、歐洲聯盟權限、標誌象徵及共同政策目標

歐洲憲法明列歐洲聯盟權限、標誌象徵及共同重大政策目標等規定。

一、歐洲聯盟之權限

歐洲憲法明文規範歐洲聯盟之權限。歐洲聯盟權限主要分為3種：1是專門權限(*compétences exclusives*)：特針對歐洲聯盟獨立行使之權。2是分享權限(*compétences partagées*)：係針對歐洲聯盟與會員國共同享有之權。3是輔助、協調、附帶權限：此權限亦稱「次要權限」，供一般性事務處置所用。

(一)、專門權限：歐洲憲法所規範屬於歐洲聯盟專門性之權限範圍如下：關稅聯盟、歐洲內部市場競爭機制規範、歐元(Euro)會員國貨幣政策、海洋生物資源保護、共同商業政策等。

(二)、分享權限：涉及歐洲聯盟權限與行使範圍如下：歐洲內部市場、社會政策、經濟、社會暨領土合作、農漁業、環境保護、消費者保護、交通、歐洲公路網、能源、自由正義與安全維護、公共衛生、科技發展與研究、人道救助與合作等。

(三)、輔助、協調及附帶權限：屬於此種權限範圍如下：人類健康保護、工業、文化、觀光、教育、青年職業培育與體育、公民保護、行政合作等。

此外，歐洲聯盟亦具備與會員國間針對有關就業、經濟政策等協調之權限；同樣的，在共同之外交、安全及國防方面，歐洲聯盟可依此制定共同外交、安全及國防政策。¹⁴

二、歐洲聯盟治理所行使正當法律程序

歐洲憲法保障歐洲聯盟權限，在歐洲聯盟治理之下，所行使之正當法律程序〈*due process of law*〉可概括分成3大原則：

(一)、權限分配原則：歐洲聯盟行使權限須依會員國所託，並遵行歐洲憲

¹⁴ Ibid. p8.

法規定。

(二)、輔助原則：歐洲憲法規定：歐洲聯盟除具專門權限外，任何針對會員國本身利益，只能施以輔助原則，不得強行干預，涉及會員國中央、地方、區域性質之治理時，歐洲聯盟得依本身權限協助處理相關事務。

(三)、比例性原則：歐洲聯盟治理須依比例原則，其權限行使範圍不得逾越歐洲憲法的規定。

上述 3 大原則均受歐洲法院監督，如有違反，可向歐洲法院申請解釋。此外，歐洲憲法進一步強化對前述第 2、3 項原則之規範：今後歐洲聯盟會員國國會對歐洲執行委員會是否遵守輔助、比例性原則之憲法規定，具審查權，使得歐洲執行委員會對其自身權限之行使，將因而受到約束。¹⁵

此外，歐洲憲法亦規範了歐洲聯盟組織的決策依據¹⁶（以下表說明之）：

歐洲聯盟法律 或以歐洲聯盟為範圍之法律	→ 立法依據	歐洲執委會之建議案由歐洲 議會與部長理事會通過
歐洲規章〈Règlement〉 或決定〈Décision〉	→ 非立法依據	歐洲執委會與部長理事會權責 〈代表性規章或行政命令〉
建議〈Recommandation〉 或意見〈Avis〉	→ 觀點	歐洲執委會、部長理事會、 歐洲中央銀行等權責
歐洲憲法規定：今後除歐洲議會外，部長理事會亦有必要公開其對立法建議案之審議與通過決策過程。		

三、歐洲聯盟之標誌與象徵

歐洲憲法訂立歐洲聯盟旗幟、盟歌、歐元及盟慶紀念日等，促使歐洲人凝聚向心力，更加緊密團結在一起。

(一)、歐洲聯盟旗幟

¹⁵ 參考《歐洲憲法條文》，出自《歐洲聯盟官方公報》，2004年12月16日，Europa, "Eur-Lex", Journal official, 2004.

¹⁶ 參考唐秉鈞，《1992 歐洲經濟》，商周文化公司出版，1991年，頁 22-23 與第頁 30-31；沈玄池，《歐洲聯盟體系、組織架構》講稿。

歐洲聯盟旗幟代表歐洲的身份與象徵。歐洲聯盟旗幟列有 12 顆金星，圍成一圈，意味歐洲人的團結和諧，12 顆星並不只是 12 個會員國而已，根據歐洲傳統史實記載：12 顆星圍成圓圈，正是完美、豐碩、大結合之象徵。

(二)、歐洲聯盟盟歌

歐洲聯盟盟歌採行自 1823 年貝多芬 (Ludwig van Beethoven) 所作之「第 9 號交響曲」，當年貝氏係為 1785 年由席勒 (Friedrich von Schiller) 所寫名為「歡樂頌」“L'Ode à la joie”的詩譜曲，歡樂頌這首詩，由於本作者個人風格人道主義的學養，使詩中瀰漫理想主義色彩與博愛的象徵。

(三)、歐元

歐元 (Euro) 命名之由來，出自歐洲 8 萬個年青考生 (10 至 20 歲)，參加一場會考，以後歐洲聯盟的單一貨幣便稱為「歐元」。2002 年 1 月開始，許多會員國之國幣皆以歐元取代，實施歐元貨幣的國家為：德國、法國、奧地利、芬蘭、愛爾蘭、義大利、希臘、比利時、荷蘭、盧森堡、葡萄牙、西班牙等國。

(四)、歐洲聯盟紀念日

1950 年 5 月 9 日當時法國外交部長舒曼 (Robert Schuman) 提出「煤鋼共同體」作為成立歐洲性組織之建議，煤鋼共同體後獲准成立，而成立最主要出發點為避免 2 次世界大戰之歐洲交戰國恐引發新戰爭。舒氏此項建議案遂成為日後舉世皆知之「舒曼宣言」，1950 年 5 月 9 日被公認為是歐洲聯盟誕生紀念日，每年的 5 月 9 日便是「歐洲聯盟日」，通常以節慶辦活動方式，作為慶祝。

17

四、歐洲聯盟 3 大政策目標

歐洲憲法明定歐洲 3 大政策目標：1 是建立自由、安全及正義的歐洲；2 是制定團結與利民的區域政策；¹⁸ 3 是為當代與後代建構優質的環境。¹⁹

¹⁷ 參考《歐洲憲法網站》，www.constitution-européenne.fr；Jean-Louis Mathieu, “Quelle Union pour l'Europe”, La documentation française, 1998, pp34-35。

¹⁸ Ibid. pp-38-39。

¹⁹ “Une Constitution pour l'Europe, Rome29.10.2004” ,Luxembourg: “office des publications officielles des Communautés européennes, 2004,pp.12-16.

(一)、建立自由、安全及正義的歐洲

歐洲憲法保證所有歐洲人得以擁有一個「自由、安全及正義」的歐洲，此一理想將具體實踐於各政策層面。相關具體的政策如下：

1.取銷歐洲聯盟會員國內部邊境的管制

歐洲人可不受管制自由進出各會員國。如「申根會員國地區」“Espace Schengen”，人員進出，無須以護照文件列管。

2.加強歐洲聯盟會員國外部邊境的管制

加強第 3 地歐洲外部邊境的管制：如加強管制於南歐西班牙與北非摩洛哥間邊境；東歐波蘭與烏克蘭間邊境等。此外，所有會員國之國際機場、港口均須加強列管：如亞洲降落於布達佩斯國際機場的班機；從南美抵達至鹿特丹國際港口的船隻等。歐洲聯盟會員國有必要共同制定一套簽證與居留管制政策，亦包括歐洲外部邊境人員列管與管理制度的建立等。

3.共同政治庇護政策

對難民處置相關問題均依「日內瓦公約」規定辦理。歐洲聯盟有必要制定共同政治庇護政策，訂定一致性庇護資格，給與或撤銷其庇護資格法定程序，確立第 3 國難民收留與資助制度。

4.共同移民政策

此政策尤針對對移民潮的管理：確保對外籍人士於合法居留期間公平對待；同時，打擊非法移民，惟對其施以人道處置（尤針對婦孺者）。共同移民政策可促使合法移民者融合於歐洲社會。歐洲聯盟並致力於與第 3 國簽定協議，以便遣返非法移民者返回原居地。

5.加強民事司法合作

各會員國間相互承認歐洲聯盟司法判決與執行，並致力於加強民事採證與司法合作。

6.加強刑事司法與警力合作

此政策之制定係為打擊恐怖主義、婦幼性販賣、毒品交易、洗錢、貪污及組織性犯罪等。

7.建立歐洲檢察制度

為打擊國際犯罪而建立。

8. 加強警察監督

建立歐洲警力合作制度，簡稱「歐警合作制」(Europol)。歐警合作行使的權限，通常在共同調查與共同偵防方面，此制度亦受歐洲議會、各會員國國會及歐洲法院的監督。

(二)、制定團結與利民的區域政策

歐洲聯盟自成立以來，積極推動團結與利民的區域政策，不遺餘力。歐洲憲法並強調訂立有關團結與利民歐洲區域政策之重要性。

1. 歐洲聯盟之團結利民政策

歐洲屬世界極重要政治、經濟及社會活動區域，此區域涵蓋所有歐洲聯盟會員國與歐洲 250 個會員區域。歐洲聯盟的理想是希望透過會員國間團結合作，建立一個平等均富的歐洲，在 21 世紀全球化競爭的時代，每個人皆有平等創造的機會，正如此，歐洲聯盟制定團結利民政策，以期達成理想目標，其具體的措施如下：不分國界增加就業機會、提升企業競爭力、獎勵投資、提供為民謀利之措施等。

2. 具體成效

歐洲區域團結利民政策自 1989 年推出後，成效卓著。歐洲聯盟會員國投入大筆經費至歐洲各地區，特別致力於對歐洲社會弱勢團體的重建，使其提升生活程度與水準。

2000 至 2006 年間，與歐洲區域團結利民政策相關的經費幾占歐洲聯盟預算之 3 分之 1，總計高達 2130 億歐元。此項政策主要提供對落後歐洲地區發展之援助，尤針對經社低度開化之區域，透過政策之施行，建立現代化就業與社會安全制度；同時，歐洲聯盟為促進區域性城鄉合作，更因而深入基層地區，為改善城鄉水平差距，提升鄉村發展，並遏止區域間之歧視關係等。

歐洲聯盟並提供團結利民政策基金，作為有利於各會員國或地區間經社發展之用途，同時，以地方分權(décentralisation)成為歐洲區域發展模式。²⁰相關

²⁰ 參考 Luc Rouban et Jacques Ziller, 'De la modernisation de l'administration à la réforme de l'État', Revue française d'administration publique, no. 75, juillet-septembre 1995, pp.345-354.

經費之使用須以歐洲整體區域為範圍，並以歐洲全人民考量為先，如環境保護：須顧及歐洲每一地區平等發展之機會。重要的是，歐洲聯盟扮演的角色未僅是提供經費援助而已，長期來，該聯盟永續制定並推動團結利民政策，主要即在於為使歐洲更現代化、更團結、更具競爭力，至今已獲極佳成效，特別是表現於歐洲就業、資訊化社會、經社服務、永續發展及研究等方面。

歐洲聯盟對於歐洲團結利民政策所強調有關援助歐洲區域的發展，並不與各會員國既有之相關援助相抵觸，兩者之間反產生互補互利關係，有極其重要之作用與影響。

歐洲憲法同樣強調歐洲區域團結利民政策的重要性，此政策主要即以歐洲團結、利民主義為先，進一步謀取歐洲聯盟會員國領土、經濟、社會關係的團結與融合，做為歐洲聯盟未來發展重要目標，同時，另一方面，歐洲尚待開發的地區得因此項政策受惠。

(三)、建構優質環境

歐洲憲法籲加強對歐洲環境的保護，憲法明定環境永續發展、並為當代與下一代建立優質環境的重大原則。此原則符合聯合國所提出之主張，聯合國曾於 1992 年在巴西里約首度召開「地球高峯會議」"Sommet de la Terre"時，當時即通過為當代與下一代建立優質環境之決議。基此，歐洲聯盟同樣希望建立一個具優質環境的歐洲，藉以提升歐洲人的生活水準。

歐洲憲法規定：環境權屬於人類基本人權，故環境權概念須融入於歐洲聯盟所有政策之中。憲法訂立團結政策，以保障會員國一旦遭受自然或人為的災難，歐洲聯盟將施以援手，給予救助。同時，歐洲個人或團體（如非政府組織之環保單位）可針對歐洲環保政策，提供意見、對話或諮詢，對決策形成影響。尤其，歐洲人民可發動對法案之創制權（發起法定人數 100 萬人以上），得促使歐洲執行委員會針對人民創制議題，作成建議，提供決策參考。

長期以來，歐洲聯盟推動的環保政策，頗有成效，環保政策有助歐洲節約能源、提升能源效益，及對未來新能源發展提供重大革新之方向。

肆、 歐盟會員國表決歐洲憲法程序

依歐洲憲法草案第 447 條規定，25 個歐洲聯盟會員國均須經各國國會表決或全民公投等法定程序通過歐盟憲法。從 2004 年 10 月 29 日歐洲憲法草案經簽署後，25 個會員國隨即分別展開對歐洲憲法草案的表決。²¹

一、 德國

德國係以國會表決方式表決歐洲新憲法。德國國會下議院(Bundestag)先於 2005 年 5 月 12 日以 594 席之 569 票對 23 票壓倒過半數通過歐洲憲法草案，2 票棄權；國會上議院(Bundesrat)再於 2005 年 5 月 27 日以 69 席之 66 票對 0 票通過歐洲憲法草案，3 票棄權。²²

依 2005 年 5 月 4 至 6 日德國民意調查機構〈Infratesdimap〉調查結果顯示：如果德國透過公投表決，59%德國民眾贊成歐洲憲法；15%反對；26%不表示意見。

二、 奧地利

奧地利對歐洲憲法是否通過，亦以國會表決方式。2005 年 5 月 11 日國會下議院(Nationalrat)以 182 票贊成，對 1 票反對，幾一致通過歐洲憲法草案。2005 年 5 月 25 日國會上議院(Bundesrat)以 59 票贊成，對 3 票反對，同樣獲致通過。2005 年 6 月 14 日奧地利總統費歇(Heinz Fischer)以國會表決結果，簽認歐洲新憲法。²³

透過奧地利民意反應：主要皆對歐洲憲法表示贊成態度。依 2004 年 11 月歐洲民調(Eurobaromètre)預測：44%奧地利民眾支持歐洲憲法，25%則持反對意見。

三、 比利時

²¹ 參考 [www. Constitution-européenne.fr](http://www.Constitution-européenne.fr) 網站。

²² 參考德國聯邦政府網站。

²³ 參考奧地利聯邦政府網站。

比利時政府決定以國會表決方式通過歐洲新憲。2005年4月28日歐洲憲法表決案經參議院(Sénat)投票(54票贊成，9票反對，1票棄權)通過；2005年5月19日下議院投票(118票贊成，18票反對，1票棄權)亦通過；接著，仍須於2005年8月前由5個比利時聯邦議會共同投票表決。

比利時政府並不鼓勵以全民公投方式表決歐洲新憲，主要在於比利時憲法並無規定是否承認公民投票結果所應具備之法定強制效力，但人民投票權仍屬憲法保障的範圍，2004年11月29日比利時國家法院作出不以公投表決決定；但在國會方面，國會議員曾提出以全民公投表決歐洲憲法之憲法修正案，在2005年3月10日遭多數反對而否決。

依2004年11月歐洲民調(Eurobaromètre)徵詢結果：70%之比利時人支持歐洲憲法，13%則反對。

四、塞普勒斯

塞普勒斯於2004年5月加入歐洲聯盟，是唯一未透過公投表決是否加入之國家。惟塞國於2004年4月時曾以公投表決塞島統一問題，當時塞民投票結果：反對統一。塞國將於2005年6月30日以國會表決方式通過或拒絕歐洲新憲。2004年11月歐洲民調(Eurobaromètre)預測：大多數賽國民眾未表示支持或反對之看法，只有23%贊成，10%反對。

五、丹麥

丹麥將以2005年9月27日以全民公投表決歐洲憲法。2005年3月31日丹麥外交部長史帝格摩勒(M. Per Stigmoller)原於國會提出歐洲憲法表決草案，此草案預定於2005年8月前，經國會辯論終止後於9月初表決。惟於6月17日丹麥總理哈斯穆生(Andres Fogh Rasmussen)出席2005年6月16至17日之歐洲高峰會後公開表示：丹麥公民投票日期將順延至9月27日。²⁴

依蓋洛普(Gallup)於2005年5月22日所作丹麥民調預測：贊成歐洲憲法

²⁴ 參考丹麥國會網站。

之丹麥人持續增加：目前 45%贊成；25%反對。如果現在即進行公投，11%民眾將會支持，而 7%則將不支持，11%仍未作決定。

六、西班牙

對於歐洲憲法之表決，西班牙係以 2 階段來進行，首先施以第 1 階段諮詢性公投 (*référéndum consultatif*)，作為參考性質；然後再實際以第 2 階段由國會表決歐洲憲法是否通過。

2005 年 2 月 20 日西班牙公民投票結果：76.73%贊成；17.24%反對；6.03%投廢票。然而，高達 57.68%之選民並未前往投票。2005 年 4 月 28 日西班牙下議院 (*el Congreso de los Diputados*) 以 330 位議員出席數，311 位投票贊成；19 位投票反對。2005 年 5 月 18 日，225 位參議員 (*Sénat*) 投票贊成；6 票反對；1 票棄權。²⁵

七、愛沙尼亞

愛沙尼亞決定以國會表決歐洲憲法。2005 年 6 月愛沙尼亞國會決議對歐洲憲法表決之日期延至 2005 年秋季。然而，亦有消息指：歐洲憲法草案已送達國會，而國會亦有議員希望歐洲憲法交由公投決定。²⁶

根據 2004 年 11 月歐洲民調 (*Eurobaromètre*) 顯示：32%之愛沙尼亞人贊成，11%則反對。

八、芬蘭

芬蘭將以國會投票來表決歐洲憲法。國會投票將於 2006 年初 (特別趁歐洲聯盟仍為芬蘭籍擔任主席並將於 2007 年第 2 任期屆滿前) 舉行。

依 2005 年 6 月 16 至 17 日歐洲高峰會召開後，部分人士透露，25 個會員國表決歐洲憲法之時程，將有可能延期。

依 2004 年 11 月歐洲民調 (*Eurobaromètre*) 作出預測：42%民眾贊成；24

²⁵ 參考 www.constitucioneuropea.es 網站。

²⁶ 參考愛沙尼亞外交部網站。

%則反對。

九、法國

法國於 2005 年 5 月 29 日(星期日) 針對歐洲憲法舉行公民投票，結果以 54.68%表示反對，45.32%表示贊成。依法國第 5 共和憲法規定：法國總統可由兩種途徑進行歐洲憲法表決：1 是召開國會特別會議；2 是採行公投表決。由於公投係人民參政最具體之表現，法國總統席哈克(Jacques Chirac)於 2004 年 7 月乃宣布以公投表決未來歐洲的憲法。

法國多家民調於 2005 年 5 月中旬前即預測：法國當時民意趨向於投反對票否決歐洲憲法。

十、希臘

2005 年 4 月 19 日希臘以國會表決通過了歐洲憲法新版本：國會議員大致均贊成歐憲：300 位議員，即有 268 位投票贊成，僅 17 位投票反對，15 位未出席投票。

依 2004 年 11 月歐洲民調(Eurobaromètre)預測：34%民眾贊成，11%則反對。

十一、匈牙利

2004 年 12 月 20 日匈牙利亦以國會投票表決是否通過歐憲。匈牙利國會以大多數議員投票支持歐洲憲法(385 位議員中 322 位投票支持)；12 位議員投票反對(其中 7 位為反對黨保守黨“Fidesz”所投)；8 位議員棄權；12 位議員未出席。

2004 年 11 月歐洲民調(Eurobaromètre)預測：60%民眾贊成，而只有 9%反對。

十二、愛爾蘭

愛爾蘭係典型之「公民投票」國家，愛爾蘭憲法規定，公民投票屬於人民

的權利，不得剝奪。愛爾蘭將於今（2005）年舉辦公投，以表決歐洲憲法（正確時間尚未公佈）。但在 2005 年 6 月 17 日歐洲高峰會召開後，歐洲憲法正式生效期因法國與荷蘭之投票否決，將有可能延後，因而愛爾蘭舉辦公投亦將順延。²⁷

2004 年 11 月歐洲民調（Eurobaromètre）顯示：28% 民眾支持，5% 則不支持。

十三、義大利

2005 年 4 月 6 日義大利經國會表決通過歐洲憲法。首先於 2005 年 1 月 25 日義大利下議院（la Camera dei Deputati）以 436 位議員投票贊成；28 位反對；5 位棄權。2005 年 4 月 6 日，參議院（la Senato del le Repubblica）表決：217 票贊成；16 票反對。義大利政府隨後頒佈法律。²⁸

經 2004 年 11 月歐洲民調（Eurobaromètre）指出：72% 民眾支持，10% 民眾反對。

十四、賴托尼

賴托尼國會屬單一國會制，2005 年 5 月 10 日賴托尼外長將歐洲憲法表決案送交國會表決。2005 年 6 月 2 日國會投票通過歐洲憲法：71 位國會議員支持；5 位不支持；6 位棄權。

十五、立陶宛

2004 年 11 月 11 日立陶宛為第 1 個歐盟會員國以國會表決通過歐洲憲法。立陶宛國會表決結果：141 位議員中，105 位出席，84 票贊成；4 票反對；3 票棄權。

立陶宛曾於 2004 年獲准加入歐盟，當時曾以公投表決是否加入，該次公

²⁷ 參考愛爾蘭外交部網站。

²⁸ 參考義大利政府網站。

投票率高達百分之 91。²⁹

2004 年 11 月歐洲民調 (Eurobaromètre) 曾表示：當時詢問的民眾，51% 贊成；11% 反對。

十六、盧森堡

盧森堡將於 2005 年 7 月 10 日舉辦諮詢性公投表決歐洲新憲。盧森堡政府重視直接民權之行使，公民投票制度並受憲法之保障。

此次公投將是盧森堡所舉辦之第 3 次公投，盧森堡曾於 1957 年始，即是 6 國創建「歐洲經濟共同體」國家之一，對歐洲統合、歐洲聯盟發展貢獻甚鉅。

30

2004 年 11 月歐洲民調 (Eurobaromètre) 顯示出：57% 民眾贊成，12% 民眾反對。

十七、馬爾他

馬爾他政府不以公投決定歐洲憲法之通過與否，而以國會表決方式來進行。國會表決時間預定為 2005 年 7 月。

2004 年 5 月 1 日，馬爾他反對黨曾表示反對政府加入歐洲聯盟，至今，反對黨對歐洲憲法卻表支持之態度。2004 年 11 月歐洲民調顯示：31% 民眾支持，13% 民眾不支持。

十八、荷蘭

2005 年 6 月 1 日，荷蘭舉辦諮詢性公投，當時荷蘭人恐受法國人公投否決之效應，亦同樣以高達 61.6% 的人反對歐洲憲法；只有 39.4% 支持。此次公投投票率高達 62.8%。

其實，荷蘭國會之投票才具真正效力，目前國會投票尚未舉行。國會議員勢必在投票前先進行多次辯論。

²⁹ 參考立陶宛國會歐洲資訊網站。

³⁰ 參考盧森堡政府歐洲憲法網站。

荷蘭在舉辦諮詢性公投前，大部分民調均顯示民眾不支持歐洲憲法。³¹

十九、波蘭

波蘭總統、總理均曾公開表示以公投表決歐洲憲法。然而對歐憲之表決，決定權卻在國會（Sejm）。波蘭總統將公佈舉辦公投日期，可能會於 2005 年 9 月 25 日與波蘭總統大選一起舉辦。

依波蘭憲法規定，如投票率未達 50%，公投失效，此時仍須由國會進行表決。

2004 年 11 月民調顯示：43% 民眾支持；16% 則反對。

二十、葡萄牙

葡萄牙新總理蘇卡特斯（Jose Socrates）宣佈於 2005 年 10 月以公投表決歐洲憲法。但是，在 2005 年 6 月 16 至 17 日歐洲高峰會舉辦後，葡萄牙公投將再延後舉行。

目前葡萄牙兩個多數黨與民意反應均顯示支持歐洲憲法，2005 年 3 月經民調預測：40% 民眾會支持；只有 7% 民眾反對；但仍有 53% 民眾尚未決定。

二十一、捷克

捷克政府曾公開表示於 2006 年 6 月舉辦歐洲憲法公民投票，並同時與立法選舉一起舉行。然而，於 2005 年 6 月 16 日在結束布魯塞爾第 1 天討論有關歐憲未來之歐洲高峰會後，捷克總理帕若拜（Jiri Paroubek）表示將向捷克政黨建議，歐憲公投延期至 2006 年年底或 2007 年年初舉行。³²

依 2004 年 11 月歐洲民調（Eurobaromètre）指出：捷克 39% 民眾贊成；20% 民眾反對。

二十二、英國

³¹ 參考荷蘭公民投票網站。

³² 參考捷克外交部網站。

英國政府宣佈將於 2006 年春季舉辦歐憲公投。2005 年 1 月 26 日，英國政府已訂好將要公投之議題：「英國是否應該通過歐洲憲法？」同時英國政府強調此份公投議題亦將以威爾斯文印製。

在英國，公投之前得先於國會通過「歐州憲法同意案」(European Union Bill)，草案定立舉辦公投細節與相關規定。2005 年 6 月亦展開下議院(Chambre des communes)公投議題辯論。惟英國恐受法國以公投否決歐憲之影響，2005 年 6 月 6 日英國外長史特勞(Jack Straw)表示目前先停辦國會辯論，同時「歐憲公投」亦將延後舉行。³³

2005 年 4 月 20 日英國民調(Sky News)表示：86%受訪者反對已制定的歐洲憲法，只有 14%支持。

二十三、斯洛伐克

2005 年 5 月 11 日斯洛伐克以國會投票表決對歐盟憲法之贊成或反對。斯洛伐克國會全數 150 議員，147 位議員出席，投票結果：116 票贊成；27 票反對；4 票棄權。³⁴

依 2004 年 11 月歐洲民調(Eurobaromètre)預測：斯洛伐克 61%民眾贊成，11%反對。

二十四、斯洛維尼亞

2005 年 2 月 1 日斯洛維尼亞國會通過歐洲憲法。90 位國會議員，79 位贊成；4 為反對；7 位棄權。³⁵依 2004 年 11 月歐洲民調(Eurobaromètre)顯示：斯洛維尼亞 60%民眾支持歐憲，只有 9%不支持。

二十五、瑞典

瑞典亦將以國會投票表決歐洲憲法。2005 年 9 月瑞典政府將於國會提出

³³ 參考英國外交部網站。參考斯洛伐克政府網站。

³⁴ 參考斯洛伐克政府網站。

³⁵ 參考斯洛維尼亞政府網站。

有關之法律建議案，並於 2005 年 12 月在 2006 年立法選舉前即對此案作表決。

惟在結束 2005 年 6 月 16 日至 17 日歐洲高峰會後，瑞典總理波爾森（M.Göran Persson）公開表示：如果法國、荷蘭未再進行一次新公投，則瑞典不願展開對歐憲同意權投票。³⁶

2004 年 11 月歐洲民調（Eurobaromètre）顯示出：瑞典支持或反對歐憲之民眾，其比率相當接近：27%民眾支持；25%反對。

伍、結論

以歐洲憲法制定之進程而言，從巴黎條約至歐盟制憲，歐洲歷來的整合之路，已為全世界提供一個可行之區域統合模式。再以歐洲新憲法所涵蓋內涵、重要原則、歐洲聯盟權限、標誌象徵及共同政策目標等觀之，由各會員國組成之歐洲聯盟體系所追求的價值可謂是「全方位式」的價值觀，歐洲共同追求的全方位價值是和平、團結、平等、自由、繁榮，以及歐洲整體的發展，而結合這些價值的最後目標，則是透過歐洲新憲與人權憲章的制定，進而建立一個統合的歐洲。以歐洲全方位價值觀，分別為 4 項論述如下：

第 1 項價值是追求和平。將不同的歐洲國家放在同一個籃子裏，就不可能發生戰爭，進而就能尋求並維持相互間及整個歐洲的和平。

第 2 項價值是會員國間的團結。經歐洲聯盟的組成，以及會員國間共同的努力，將可結合共有的資源，創造更多的財富，以及解決會員國共同之生產、勞工、資金及工業、環保等問題。此外，會員國的團結可使歐洲在國際舞台上，獲致更大的影響力。

第 3 項價值是讓會員國的人民，不論國土大小、國力強弱，都能在歐洲聯盟體系內享有平等的待遇。因受惠於歐洲憲法的規範原則，「所有歐洲人民在憲法前一律平等」，任何一個會員國都不能比其他會員國家享有更多的權利。

第 4 項價值是自由、繁榮及歐洲整體發展的追求。追求的結果，帶給歐洲

³⁶ 參考瑞典國會網站。

在人員、貨物、資金及服務等項目的自由流通無阻。

此外，歐洲聯盟 25 個會員國，針對歐洲新憲法是否通過，均有表決權。目前已有 9 國經國會表決通過；1 國（西班牙）以公投加上國會雙重表決通過；2 國（法國、荷蘭）以公投不贊成歐洲新憲；其餘 13 國尚未正式作出表決結果。一般預料，歐洲新憲法最終仍會通過，歐洲政治統合之路亦將可期。