

# 歐盟的法律地位—尋找歐盟的定義

**Prof. Dr. Helmut Wagner**

(華格納，德國柏林自由大學政治系教授)

劉明德

(譯者，德國柏林自由大學  
政治學系博士後研究)

## 摘 要

本文所要探討的是一個尚未回答的問題，也就是歐盟的法律地位問題，換句話說，歐盟在法律上屬於哪一類型的政治組織？

很顯然的，以傳統法律術語裡面所定義的聯邦去定位歐盟並不合適。目前的歐盟，既不是聯邦，也不應視為邦聯。當然，她也不能被稱做一個國家，因為她並沒有也不願爭取做為一個國家所必須具備的最高決策權力。根據歐盟憲法條約草案第一條第十一項第二款的規定，歐盟任何一種權力的取得以歐盟成員國的個別授權為限。因此，如何定義歐盟，至今還沒有人給過一個大家都能接受的答案。

筆者認為，給予歐盟一個法律地位，仍然是必要的。因此，我們有必要尋找一個新的術語來界定歐盟，這一個迄今尚未出現過的政治體。

**關鍵詞：**歐洲聯盟、邦聯、聯邦、憲法條約、卡爾施密特

\* \* \*

## 壹、前 言

近三五〇年之前，一位德國的歷史學家兼法學教授普芬多夫（Samuel von Pufendorf, 1632- 1694）把當時即將走入歷史尾聲的神聖羅馬帝國描寫為「類似有著不規則身軀的怪物」（*einem irregulären und einem Monstrum ähnlichen Körper*）。<sup>①</sup>筆

註① 參閱 Samuel Pufendorf, *Die Verfassung des deutschen Reiches*, Lateinisch-deutsch, hrsg. von Horst Denzer (Frankfurt am Main, 1994), p. 198. Pufendorf schrieb: “Es bleibt uns also nichts anderes

者以爲，以昔日神聖羅馬帝國的情形和今日歐盟的發展相較，就某種意義而言，兩者同樣陷入了發展上的窘境：此時處於進行式當中的歐盟，究竟應該如何定義？歐洲共同體在法律上的地位爲何？爲何有人將歐盟此一特殊產物，乾脆簡稱爲「怪物」？

歐盟的法律地位之所以不清，其來有自，可以從三個面向討論，分別爲歐盟政治人物、研究歐盟的專家學者以及一般歐洲人民的看法。就政治人物而言，定義歐盟的法律地位無異是一件吃力不討好的事，如果真有人勇於任事，那麼一定有人讓他難堪。專家學者對這件事情不是爭論不休，就是聰明的避開這個話題。至於一般大眾，則因不知歐盟會走向何方而感到質疑。正由於以上種種條件的限制，要想解答歐盟的法律定位問題，恐怕是難上加難。本文的目的在於嘗試說明該問題何以棘手，並詮釋目前已有的選項，期望能釐清該項問題。

### 一、聰明的政治人物選擇迴避

如我們所熟知，政治人物一向喜歡高談闊論，但是，要他們對歐盟定位發表看法時，他們不是避而不談，就是避重就輕，不然就是一律以民意爲依歸做回應：這個問題將交由歐盟人民憑他們的智慧自己決定。如果再進一步提問，歐盟在憲法類型裡面屬於哪一類？一些人會回答說：「我們就是不打算爲歐盟做歸類。」爲什麼他們的反應如此畏縮不前？其實有很多原因，其中一個主要的理由可能是：他們不想製造不必要的敵人。但是，要是真的有人勇於爲歐盟做憲法分類，反對聲浪一定接踵而至。因此，歐盟何去何從這個問題，因爲敏感、不確定、各有所圖，所以聰明的政治人物通常選擇不回答。

當然並不是所有政治人物都選擇沉默，費雪（Joschka Fischer）在其擔任德國外長時，在柏林洪堡大學發表了一場很著名、卻未在歐盟國家中獲得廣泛迴響，反而遭到更多批評的演講。在題爲「從邦聯到聯邦」（Vom Staatenverbund zur Föderation）的該次演說中，<sup>②</sup>費雪談到他對未來歐盟的藍圖規劃時稱：「時候應該到了！從現在起該是歐盟從鬆散的邦聯，由曾經是歐洲煤鋼聯盟和歐洲經濟共同體，轉變成單一、有行爲能力的聯邦國家的時候了！」其演講雖然獲得現場如雷的掌聲，不過值得注意的是，聽衆大多數是德國人。那麼，其他人的想法呢？持反對意見者明白地表示，歐

---

übrig, als das deutsche Reich, wenn man es nach den Regeln der Wissenschaft von der Politik klassifizieren will, einen irregulären und einem Monstrum ähnlichen Körper zu nennen, der sich im Laufe der Zeit.....zu einer so disharmonischen Staatsform entwickelt hat, dass es nicht mehr eine beschränkte Monarchie, wengleich der äußere Schein dafür spricht, aber noch nicht eine Föderation mehrerer Staaten ist, vielmehr ein Mittelding zwischen beiden.” Und weiter heißt es bei ihm: Wir können den Zustand Deutschlands am besten als einen solchen bezeichnen, der einem Bund mehrerer Staaten sehr nahe kommt,.....” (p. 198f.)

註② 關於費雪的演講內容，可直接參考德國外交部網站：Joschka Fischer, “Vom Staatenverbund zur Föderation -Gedanken über die Finalität der europäischen Integration,” Rede in der Humboldt-Universität Berlin, 12. Mai 2000, in: <<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r000512a.pdf>>.

盟未來絕對不可能以德國式的聯邦國家形態出現，一旦有此跡象，必須盡一切努力阻止。正因為反對者衆，費雪不得不屈服於現實，以至於在日後的專訪中，他只能說：「建立一個歐洲聯邦，在我們這一代是做不到了」。<sup>③</sup>但是，目標會被推遲，卻沒有被廢除，至少在德國政治人物眼中是如此解讀這個問題。

費雪在 2000 年所引爆的議題，迄今依然餘波盪漾。從 2005 年歐洲憲法條約因法國和荷蘭的公民投票結果遭否決可以看出，這兩個國家至少有半數以上的公民質疑一個在政治上更爲緊密結合的歐洲，因此才會反對歐盟憲法條約。由此可見，像費雪這樣的政治人物並不聰明，儘管其立意良善，但是政治用語上卻顯得有點天真。因爲，他把他內心的話照實說出來，他希望未來的歐盟是一個聯邦國家，這對很多人來說，可打心底兒不願意。

## 二、學者專家束手無策

到底德國的學者專家，特別是憲法學者如何去定位歐盟呢？難道對此提出解決方案不是他們的職責嗎？當然不是。可是，他們對這個問題的回答大部份回歸到傳統的概念去討論歐盟，或者乾脆不表示意見。因爲，他們擔心做錯誤的推斷。他們之所以不願意表示看法的一個理由是：目前歐盟的整合過程還在進行，沒人知道未來究竟如何發展。因此，現在絞盡腦汁，爲歐盟尋求一個終極定位，不但不合實際，也嫌多餘。此種說詞，對否互見，歐盟未來如何發展，確非人力所能掌握。不過，以現有的基礎去假設和預測歐盟的發展，不正是法學者的「經常性工作」嗎？

## 三、一般民眾感到焦慮

長期以來，歐盟的統合進程掌握在政治人物手上。一直到公民投票在一些歐盟國家做爲表決歐洲憲法條約是否在該國通過的手段之後，<sup>④</sup>才讓歐洲人民必須面對歐盟何去何從的問題。坦白說，法國和荷蘭身爲歐盟的創始國，其人民卻在公投否決了歐憲條約，確實是大部份支持歐盟政治統合者所始料未及。爲何部分歐洲人民會反對歐洲憲法呢？以法國爲例，內政因素很可能爲主要障礙，歐憲條約在法國沒有通過，和歐憲條約內容應該關係不大。如果說，拒絕歐憲條約和歐憲本身有直接關係的話，那很可能就是對歐盟未來的角色扮演產生質疑。換句話說，許多歐洲人越來越懷疑歐盟對他們是否會是利多於弊。

如果歐洲人民在歐盟統合過程中未能參與表決，那麼，歐盟未來的體制如何將是政府的事情。然而，由於若干國家已舉行公民投票，使得一些歐洲人民必須去面對、

註③ 參考費雪在德國法蘭克福大公報的專訪，見Jochka Fischer, "Die Rekonstruktion des Westens, Interview mit der, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*," March 6, 2004, at [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/presse/presse\\_archiv?archiv\\_id=5473](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/presse/presse_archiv?archiv_id=5473)>.

註④ 實施公民投票表決歐憲條約的國家包括丹麥、法國、愛爾蘭、荷蘭、英國（愛、荷、英三國須經國會表決程序）、葡萄牙。捷克、波蘭則尚未決定是否要舉行公民投票。剩下的歐盟國家則由國會表決即可。有關歐盟憲法的簽署程序可參考：[http://europa.eu.int/comm/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/index_de.htm).

討論與瞭解歐洲到底應該何去何從？當政府對此一議題無法或不願意解釋時，人民就會感到不安。事實上，已經有人開始擔心歐盟會變成一個超級國家，逐漸腐蝕歐洲各階層的人民。<sup>⑤</sup>因此，歐洲人民越來越想要清楚的知道歐盟的未來會是如何？要回答這個問題，就必須回到當初成立歐盟的本意，即建立一個「越來越緊密的，最終能成爲歐洲各民族一體化」（enger werdenden Vereinigung der Völker Europas）的政治實體。<sup>⑥</sup>基於此，回答該問題的最佳途徑即是確定歐盟的最終法律地位。一旦確立，很多棘手的問題將會迎刃而解，而且，還會吸引有識之士投入研究，將歐盟的統合過程描繪的更具體。相反的，如果迴避這個問題，將會越來越困難，因爲民衆對知的需求越來越強烈。

## 貳、邦聯或聯邦？

到底歐盟或早期歐洲經濟共同體的法律地位爲何？政治學者和國際法學者之前已經做出許多不同的定義。<sup>⑦</sup>最近又流行一種新的說法，2005年兩位慕尼黑大學教授貝克（Ulrich Beck）和葛蘭德（Edgar Grande）賦與歐盟嶄新的定義，他們認爲歐盟可視爲一種新形態且屬後帝國的帝國（neuartiges, post-imperiales Empire）。該帝國並不立基於國界的限制，亦非憑藉武力征服而成立，它是立基於無國界、自由意願、共識、法治、跨國連結，以及由此產生的政治剩餘價值。<sup>⑧</sup>德國教授薄丹迪（Armin von Bogdandy）<sup>⑨</sup>亦致力於該項議題的研究，2005年他曾表示要終結歐盟這個「術語定義的爭論」（Kampf um den Terminus zu beenden），<sup>⑩</sup>同時提出歐盟在法學上可以被視

註⑤ 見 Jacques Schuster, “Bis hierher und nicht weiter,” *Die Welt*, June 3, 2005, p. 8.

註⑥ 根據1957年簽訂的羅馬條約，歐洲經濟共同體和歐洲原子能共同體於1958年成立。自此之後，基本上成員國有一種認知，那就是歐盟的發展要朝向一個越來越緊密，以至於達到歐洲各民族的一體化。這樣的認知也在之後所簽訂的所有歐盟條約的前言中不斷被強調。

註⑦ 李克林（A. Riklin）在三〇年前就把當時所蒐集到的有關歐洲經濟共同體的定義列出，包括「歐體是一個超越國家的共同體」、或說「超越民族的共同體」、或說「介於國家之間共同體」、或說「某種程度的聯邦」、或說「某種程度的整合體」、或說「功能性的聯邦主義」、或說「某種程度的經濟國家」等。參閱：A. Riklin, *Die Europäische Gemeinschaft im System der Staatenverbindungen* (Bern, Swiss: 1972), pp. 358~359；Heinrich Schneider, “Die neu verfasste Europäische Union: Noch das ‘unbekannte Wesen?’” Matthias Jopp and Saskia Matl, eds., *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa - Analysen zur Konstitutionalisierung der EU* (Baden-Baden, 2005), pp. 109~132；Armin von Bogdandy, *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform* (Baden-Baden, 1999)；Armin von Bogdandy, “Die europäische Republik,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 36/2005, pp. 21~27.

註⑧ Ulrich Beck and Edgar Grande, “Empire Europa, Politische Herrschaft jenseits von Bundesstaat und Staatenbund,” *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 52, No. 4 (2005), pp. 397~420, here p. 400.

註⑨ 薄丹迪教授任職於海德堡（Heidelberg）的馬克斯普蘭克研究所（Max-Planck Institut），專研國際公法。

註⑩ Armin von Bogdandy, *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform*.

為「共和國」(Republik)的看法。<sup>①</sup>他認為做為一個人文學者，有必要對社會上爭議的事情，以及一般人可能沒有注意到的隱藏意義明確揭示，以說明並彰顯某些社會事件的意義和價值。<sup>②</sup>筆者認為，他把歐盟說成是一個歐洲共和國，是目前為止在德國最奇怪的一種定義。

由前述可知，很多學者都試圖為歐盟做定位，但迄今仍未形成共識；惟多數同意，儘管多數人對聯邦的理解仍有不同看法，但相當程度上都同意歐盟具有聯邦體制的特質。此外，學者專家還同意一點，那就是以古典政治學理論中的邦聯和聯邦概念去理解歐盟並不足夠。依此，要解決歐盟的法律定位問題，有必要擺脫十九世紀末以來深受拉班德(Paul Laband)和傑里內克(Georg Jellinek)兩位政治學者影響的分類方法。譬如德國法學者苟貝格(Christoph Schönberger)即說，用邦聯和聯邦這種二分法去處理歐盟定位問題，表面上狀似可以解決問題，實際上反易於促使這樣的分類永恆化。<sup>③</sup>

原因為何？苟貝格的理由很簡單，且容易理解。他說，有人透過負面表列方式來詮釋歐盟，即歐盟既不是邦聯也不是聯邦。那麼，歐盟到底是什麼呢？負面表列的說法，並沒有真正解決問題，且始終無法脫離邦聯和聯邦的思考框架。<sup>④</sup>此外，這種獨特的論點更導致一些問題必須去面對，例如，歐盟是否為國家？它有無主權？是否具備權力分配的最高決策？另外，歐洲是否為一民族？有無一部憲法？或謂即使現在沒有，未來是否能釐清所有相關機構的職能？對苟貝格而言，前述例子足以說明，負面表列的立論仍不夠完備。

依照苟貝格的看法，即使按照德國聯邦憲法法院對馬斯垂克條約的判決(Maastricht Urteil)，亦即將歐盟視為邦聯(Staatenverbund)，邦聯的說法顯然還是與聯邦國家的概念脫離不了關係。苟貝格認為，該項判決顯示的意義是，歐盟被迫朝著國家形態方向發展(zwangsläufig staatsorientiert)。因此，歐盟可能被歸類為類似國家的非國家(staatsanaloger Nichtstaat)，或被理解為類似聯邦的非聯邦國家(bundesstaatsanaloger Nichtbundesstaat)。<sup>⑤</sup>如此詮釋有助於了解歐盟的形態嗎？其實並不能解決問題。因此，苟貝格主張告別古典政治學理論中的聯邦或邦聯典範論述，轉而尋找新的分析方法。他提出聯盟(Bund)的概念，並認為不只是理論上，即使是

註① 參閱薄丹迪的演講稿及論文：Armin von Bogdandy, *Konstitutionalisierung des europäischen öffentlichen Rechts: zur zweiten Phase in der europäischen Republik*, Antrittsvorlesung 2005, Manuskript; Armin von Bogdandy, "Konstitutionalisierung des europäischen öffentlichen Rechts in der europäischen Republik," *Juristenzeitung (JZ)*, 11/60 (2005), pp. 529~540; Armin von Bogdandy, "Die europäische Republik," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 36/2005, September 5, 2005, pp. 21~27.

註② *Ibid.*

註③ Christoph Schönberger, "Die Europäische Union - Zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund-Bundesstaat-Schemas," *Archiv des öffentlichen Rechts*, 129. Bd., Heft 1, March 2004, p. 83.

註④ *Ibid.*

註⑤ *Ibid.*, p. 84.

在現實層面，從聯邦和邦聯的二分法當中跳脫開來並非不可能。苟貝格建議建立聯邦形式的第三種類型概念，也就是聯盟；換言之，歐盟可以用「國家聯盟」做定位。

### 叁、聯盟可作為謎題的答案嗎？

聯盟這個概念是怎麼來的？根據苟貝格以及普洛司（Ulrich Preuß）<sup>⑥</sup>兩人的看法，卡爾·施密特（Carl Schmitt, 1889-1994）可以被視為這個概念的創始人。施密特把聯盟作為共同體的一種特殊類型，依此，歐盟可以適用這種類型。但是，讓人感到不解的是，施密特本身被視為霍布斯（Thomas Hobbes, 1588-1679）的傳人，兩人都是捍衛國家主權者，怎麼會在他的書裡面突然冒出一小段關於聯盟的說法，又巧合地借用他創下的概念來定義歐盟呢？就此而言，施密特的靈光乍現讓人感到突兀。

首先我們來看一下，施密特在他 1928 年出版的憲法學著作裡一段有關在聯盟體中常會碰到，且很棘手的對權力平衡問題之描述：

既不允許為了整體聯盟的生存而毀了個別成員國的生存，也不允許為了成員國的生存而廢了聯盟。成員國既不從屬於聯盟，相反地，聯盟也不隸屬於成員國。因此，聯盟只能存在於這種生存關係及這種平衡狀態之下。就兩者的關係而言，分層還是可能的。一旦如此，在最極端的情況下，可能會導致聯盟自己瓦解，最後只剩下個別成員國，或者是個別成員國被聯盟所吸納，導致個別成員國不再，只剩下唯一的一個國家。<sup>⑦</sup>

由以上這段文字實在看不出來，施密特這時候的聯盟想法跟他平時主張的國家主權理論能夠並存。不過，這不是本文的重點。對苟貝格而言，施密特有關聯盟的神來一筆具有三個優點：第一，相較於邦聯組織，施密特的聯盟具有長期存在的特點；第二，如同聯邦國家，聯盟有權利介入成員國的內部事務（*innere Angelegenheiten*）；第三，不同於古典的聯邦或邦聯對於主權清楚地劃分，聯盟概念下的主權並不歸屬於成員國，亦不歸屬於聯盟。<sup>⑧</sup>此外，苟貝格也不認為，只有當聯盟與成員國之間處於一種長期而棘手的權力平衡狀態下，才適用施密特定義下的聯盟。<sup>⑨</sup>苟貝格還認為，只有如此，在一個聯盟中所出現的主權懸浮問題（*die Schwebelage der Souveränität in einem Bund*）才有辦法精確地描述，而這正是今天在歐盟裡面一再出現，而且可能長期存在的狀態。<sup>⑩</sup>

註⑥ 普洛司為柏林自由大學政治系教授。Ulrich K. Preuß, "Europa als politische Gemeinschaft," Gunnar Folke Schuppert, Ingolf Pernice and Ulrich Halterm, eds., *Europawissenschaft* (Baden-Baden, 2005) pp. 489~539.

註⑦ Carl Schmitt, *Verfassungslehre* (Berlin, 1928), p. 371.

註⑧ Christoph Schönberger, *op. cit.*, p. 102ff.

註⑨ *Ibid.*, p. 109.

註⑩ *Ibid.*, p. 108.

再者，苟貝格還提出兩點理由來解釋，為什麼他覺得歐盟以聯盟來定位比其他概念來得容易辨認。簡單的說，就是爲了要處理歐盟的法律地位問題和歐盟公民的雙重國籍問題。第一，學者專家的爭議在於，歐盟到底應以條約（Vertrag）或是憲法（Verfassung）來標示歐盟的法律地位？結果，負責起草歐盟法律體制的歐盟制憲大會在他們擬定的草案中，給了歐盟一個簡要但充滿妥協色彩的名字，那就是「憲法條約」（Verfassungsvertrag）。<sup>①</sup>雖說如此，受古典政治學理論影響的學者專家仍然爭議，究竟該憲法條約屬於國際法條約、還是一部憲法？如果其屬性是國際法條約，那麼該法案的簽署者就是每一個主權國家；如果是一部憲法，也就是一個國家的基本法，那麼只有民族國家才有憲法。因此，一方表示，歐盟的成員國才是條約的主人，因爲簽署者爲各成員國；另一方卻主張，確實存在一個「歐洲民族」，因此「憲法條約」是一部生效的憲法。

筆者認爲，就特定的意義上而言，雙方均有道理，但均爲部份事實，這是因爲兩者都是在二分法的架構中進行討論。相反地，苟貝格認爲，如果他們最後決定跳開聯邦或邦聯的思維，而選擇接受聯盟這個概念時，他們就會很容易發現，「聯盟中的成員國，體制上密切連結，但同時保有他們在法律上個別存在的自主性」。<sup>②</sup>

同樣的情況可以說明歐洲公民的國籍問題。古典政治學理論並沒有國籍問題的困擾，亦即在邦聯中，國籍屬於各成員國；而在聯邦國家中，公民只有一個聯邦國籍。依照目前歐洲憲法條約的規畫，歐洲公民卻擁有雙重國籍。歐憲草案第一部份第十條（Art. I -10）即規範：「擁有歐盟成員國國籍者，均爲歐盟之公民」；換言之，具有歐盟公民身份的人同時保有原國家的公民身份，並不因此取代原有的國籍。

對古典政治學而言，歐盟的雙重國籍設計顯然並不正常，惟就聯盟構想而言，卻一點也不奇怪。筆者可以再舉一實例來說明聯盟構想的特殊性，即有關退出歐盟的規定。有關退出歐盟的規定，其實過去所有歐盟條約皆未曾提及，卻在此次的歐盟憲法條約中凸顯，讓人感到突然。歐憲條約第六〇條（Art. I -60）提到：「成員國均可依該國憲法之決議，要求退出歐盟」。

退出組織，是邦聯中各成員國理所當然的權利；相反的，在聯邦國家中，卻是各成員國完全不被允許的權利。但是，在一個由衆多國家所組成的聯盟中，應該沒有什麼限制可以阻礙成員國退出聯盟，因爲，這是成員國本來具有的權利。既然成員國有退出的權利，相對應地，聯盟是否應該也有權利來決定某個成員國的去留？不過，至今爲止，歐洲憲法草案並無提及開除盟籍，卻只有停權的明文規定。條約第一部份第五十九條第三項（Art. I-59,3）明文規定：歐盟峰會可以在條件多數的規範下通過決議，終止某個成員國在憲法上的特定權利，其中包括該成員國的投票權。

註① So, "Vertrag über eine Verfassung für Europa," lautet denn auch der Titel des im Jahre 2005 von den Europäischen Gemeinschaften publizierten Verfassungsentwurfes, wie er am 1. Dezember 2004 im Amtsblatt der Europäischen Union (Reihe C Nr. 310) veröffentlicht worden ist.

註② Christoph Schönberger, *op. cit.*, p. 113.

筆者認為，從以上三個例子，包括條約憲法概念的建立、雙重國籍的規定寫入歐憲以及賦與成員國退出組織的權利，皆可清楚的看到，沿用古典政治學理論無法處理歐盟的特殊案例，因此，爲了定義歐盟，有必要建立一個新概念。只不過，施密特所提出的聯盟構想，有多大程度可以套用在歐盟？此一問題，筆者將留待最後再來討論。

## 肆、歐盟會消解其成員國嗎？

筆者認為，以歐盟至今連共同外交和安全政策（CFSP）都不存在的情況下，要說歐盟遲早會蛻變成一個超級國家，而各成員國都將隸屬於歐盟之下的這種說法，似乎顯得很荒謬。事實上，歐盟目前面臨解體的危機遠遠大於成爲超強國家的機會。雖說如此，仍然常聽到有人在背後議論，稱歐盟是一隻披著羊皮的狼。而且，一旦歐盟的職權藉由這次歐憲條約而無限制擴張之後，這匹狼就會揭掉溫和善良的假面具。這種說法，不只在東歐國家，即便在西歐都隨處可聞。爲何人們會有如此疑慮？筆者很能夠理解這些人的擔心；因爲，基於過往的經驗，東歐和中歐國家都曾受到前蘇聯的箝制，沒有國家自主權，因此，它們害怕再一次陷入超強的魔掌。

就此，筆者認為，只要對歐盟的職權和組織結構有一定的認識，疑慮應該即可消除。就組織結構而言，歐盟與以往及現有的世界強權完全不同。就職權而言，只要歐盟成員國團結一致，歐盟超國家組織就不可能壟斷所有權力；只要成員國仍擁有主權，牢牢掌握好自己的權利，則無須擔心會有被消解的危險。而且，歐盟是否可能成爲超強國家的風險，已在這次的歐憲條約中遭排除。

何種因素促使某些西歐國家相信，一旦歐盟憲法通過之後，它們的生存就會受到威脅？原因應該和歐盟憲條約的內容無關，因爲，歐憲條約內容都只是現狀描述，並沒有超越雷池。因此，筆者猜測，某些西歐國家害怕的是：它們是否正在參與一趟國家生存會受到威脅的冒險之旅，無人可以明確地指出，到底何處是旅程的終點？從這一點來看，如果旅程的終點正是德國前外交部長費雪所說的歐洲聯邦國，那麼，它們一定不願意。

筆者認為，這些國家的擔心並非毫無理由。如果歐盟繼續向超國家發展下去，各成員國可能有一天會被降級成爲類似美國的州或是德國的邦，當然，它們絕對不會接受這樣的結果。然而，至今爲止，尚無人可以肯定的認爲，這個結果會不會來臨；因此，他們對歐盟的發展始終抱持著懷疑的態度，擔心一旦進了歐盟的牢籠就會出不來。因此，歐盟的發展一直存在著一股抵抗的力量。

如何讓這些人釋疑？如何減少這一股阻力？這要看未來歐盟如何發展，也就是歐盟的組織架構是聯邦式的還是國家聯盟式的組織架構。要回答此一問題似乎又要回到問題的源頭，即歐洲人希望歐盟的終點在那裡？是古典政治學理論中的歐洲聯邦還是施密特意義下的歐洲國家聯盟？如果是歐洲聯邦，歐盟即須朝向中央化的國家結構設計，如果是非國家的聯盟，組織的設計就要去中央化。

有一問題必須回答，即在許多政治人物心中，不管是有意或無意中推動的歐洲聯



邦，對歐洲民族的存在和認同到底有多大的威脅？根據古典政治學理論以及在美國及德國的實際經驗顯示，聯邦國家內，中央政府和州政府之間的權力移轉會發生從地方往中央集中的情形。理由在於，聯邦政府掌握了職權分配的最終決定權，可以自己決定哪些是聯邦所需，哪些可以交給州政府。不過，這並不意味聯邦政府可以什麼都管，聯邦政府所擁有的也只限於為了實現其功能和生存所必須的職權，其他則屬於州政府的權限。當然，這種權力的轉移是以犧牲州政府的權力為代價，到最後將發現州政府可能一無所有，包括失去原有的國家地位。以上所述是在聯邦國家中可能預見的現象。

既然如此，成員國有何方法可以抵禦權力的喪失？只有一個辦法，即當政治共同體在分配職權時，不能把職權分配的權力交給中央機構，而是由成員國透過協商，主導職權的分配。剛好是在這一點上，聯邦國家和施密特概念下的聯盟不同的地方在於：聯邦政府利用其政府部門，單獨決定它的職權哪些歸中央，而哪些又歸屬地方。相反的，在國家聯盟中，雙方權限的劃分處於一種漂浮狀態，由雙方協商，視個案而定，透過條約的方式處理。如果歐盟憲法條約獲得通過，則須透過修憲的過程，以決定權限的歸屬。這意味著，在聯盟體制中，最後決定權仍操之於聯盟的成員國，是聯盟的成員授予聯盟權限，只有聯盟成員無法以個別之力完成的事情，才交給聯盟去處理。

這樣的程序可以在本次的歐盟憲法條約裡看到。條約第一部份第一條（Art. I -1）開宗明義規定歐盟的成立：「成員國將要實現共同目標的職權交給歐盟，歐盟負責協調各成員國的政策，以及用共同處理的決策方式，執行成員國交予歐盟的職權，以達到共同之目的」。

該條文清楚地顯示，是所有的成員國把特定的職權交付歐盟，而且歐盟職權的行使也並非由一兩個國家所把持，或是由歐盟執行委員會主席單獨決定，而是由歐盟所有成員國共同決定。此外，歐盟並非只有協調的權力，也有命令成員國執行某項政策的權力，因此，歐盟成員國仍保留歐盟機構的最後決策控制權。換句話說，是歐盟的成員國說了算，歐盟職權若事關全體成員，則必須得到每一個成員國的同意；若事關歐盟機構的人事部份以及有關的事項，則必須得到特定多數的同意。由上可知，只要歐盟成員國不放棄其原有的權力，那麼歐盟的成員國才是歐盟憲法的主人，而不是歐盟本身。

因此，筆者認為，以目前歐憲條約的內容來看，它足以阻止歐盟成爲一個超級國家，成員國不可能喪失其獨立國格。至今爲止，至少四個領域的職權仍然操之在成員國身上，而不歸屬歐盟。它們是：文化、學術和教育；社會保險以及退休金制度；外交和安全政策、稅賦政策。

只要上述四項職權仍然牢牢掌握在成員國手上，歐盟即使想要成爲超級國家也會力不從心。就算目前正在討論的歐盟外交和安全政策及軍事和軍備能夠達成共識，也很難改變歐盟本身不是一個國家的事實。所以，只要歐盟仍保有聯盟的特殊性，則所有的疑慮，包括成員國會被剝奪權利以及喪失自主性等，都變得毫無根據。只要成員國的國家特質依舊存在，聯盟仍然是聯盟。

## 伍、何時以及如何才能釐清問題？

在最後這一小節，將再回到本文的起點，到底歐盟的法律地位為何？筆者認為，基於政治上的考慮，此一問題有儘快釐清的必要，而且事實上也無法一直迴避。再者，在這次歐盟憲法條約裡的規定，其實都只是事實的陳述，有必要在法律上加以承認並給予一個名實相符的名字，而不應一直懸而未決。

本文先前討論若干歐盟定義，筆者雖然特別介紹了施密特的聯盟概念，但並不表示認同聯盟概念是為最好，更無意推銷施密特的概念。甚至說，筆者不認為聯盟可以用來定義歐盟。雖說如此，聯盟仍提供了人們在思考歐盟這個特殊案例，在解決政治共同體類型化問題時，另一個不同於邦聯和聯邦的可能。最後，筆者再舉兩個例子：國家（Staat）和極權國家（totalitärer Staat）這兩個概念來說明概念建立的重要性，以做為本文的結束。

如眾所知，今天我們所慣用的國家概念，乃源自於義大利的政治哲學家馬基維利（Niccolo Machiavelli, 1469 - 1527）。<sup>②③</sup>在義大利文裡面，“lo stato”指的原是一個社會階層。在馬基維利所屬時代的義大利，由於各城邦之間的仇視和敵對，喪失了中世紀時期在商業和貿易方面的優勢地位；而且因為沒有一個統一的國家以及一支強有力的軍隊，而飽受鄰國法國、西班牙和神聖羅馬帝國的欺侮。因此，馬基維利主張建立一個具有主權、有行政文官體制、有壟斷立法和政治權力的政治共同體，他把這樣的政治共同體稱爲“lo stato”。由於該政治共同體明顯有別於其他政治組織，因此，國家的概念也就逐漸變爲大家的習慣用語。不同於馬基維利所處的環境和時代背景，就卡爾施密特而言，國家的重要性將大爲降低，二十世紀將不可避免的會是國家紀元的尾聲。他說：

國家做為代表政治上一統的模型，國家做為所有權力，特別是壟斷政治權力的載體（Träger），這種歐洲模式以及屬於西方理性主義的光輝成就將成爲過去式。<sup>②④</sup>

雖然國家這個概念的「創始人」馬基維利的名聲不好，但並不妨礙國家這個概念在全世界獲得承認及使用。因爲，任何新的事物，都一定要經過命名和定義的過程，只有如此，它才得以被批評、讚美、評估與討論。目前歐盟正面臨這個問題，即缺少了一個明確的定義。

註②③ 馬基維利爲十五世紀末、十六世紀初的義大利政治家、哲學家、歷史學家和詩人，被視爲近代政治學最重要的政治哲學家之一。在他的名著《君王論》（*Il Principe*）中，他闡述君主的統治之道。他認爲，君主在統治之時，要以實力爲原則；而軍隊則是國家的基礎。爲了實現目的，可以不擇手段。君主應效法獅子與狐狸，也就是要兼具狐狸的狡猾和獅子的勇猛，才是爲君之道。

註②④ Carl Schmitt, *Der Begriff des Politischen* (1932) (Berlin, 1963), p. 10.

另一個例子是關於極權國家的概念。在政治理論裡，法國的政論家托克維爾（Alexis de Tocqueville, 1799-1856）可能是第一個使用極權國家（totalitärer Staat）這個名詞的人。在其著作《美國的民主》一書中，托克維爾警告美國人，如果美國的政治是建立在社會多數及宗教價值的支持上，其結果可能會很不好。他擔心這樣的政治體制可能會出現極權國家的情形。同樣一個名詞，義大利的獨裁者墨索里尼（Benito Mussolini, 1885-1945）不但不認為極權國家有何不好，甚至讚揚這個概念，因而把他統治下的法西斯政權稱為極權國家。自墨索里尼迄今，共產主義和國家社會主義這兩個概念同樣惹人爭議，一方讚揚，另一方否定。

由上可知，在政治學術語裡面，如果考慮到語義的起源，可以認為概念的本身並無絕對的褒貶，尤其該概念根本不知道從何而來、從何時使用起的時候。因此，如果有人反對吉爾霍夫（Paul Kirchhoff）把歐盟稱為一個「邦聯」（Staatenverbund），<sup>⑤</sup>則基於同樣的理由也會反對以聯盟（Bund）作為歐盟的法律概念了。首先從德文來看BUND這個字，一般而言，當德國人提到BUND的時候，通常是指某個人已經服完了兵役，正如：Er sei beim “Bund” gewesen。指的是他已經服完兵役了。如果把BUND翻譯成法文，則可以說是“union”或“l'état fédéral”，如果是英文，則可翻成“union”或“federal state”。以中文而言，筆者把BUND譯成聯盟，然而，這些翻譯，其實都無法精確表達本文中BUND所要傳達的概念。另外，在德文裡面，BUND還有契約的意思，聖經的新約（der neue Bund）和舊約（der alte Bund）就用了BUND這個字。所以，要從中文、英文、法文或是其他語言找到一個簡單扼要而清楚的概念去詮釋德文的聯盟實在很不容易。

由於目前缺乏一個可以精確描述歐盟、並且廣為接受的定義，以致在歐盟內部引發很多爭辯和論戰、惱怒和不安以及各種情緒反應，<sup>⑥</sup>嚴重者甚至否定了歐盟憲法草案的價值，影響到歐盟統合的進程。因此，如何給予歐盟一個清楚的法律地位，當為歐盟發展的當務之急。筆者認為，一個理想的歐盟法律概念應該盡可能中性、不和其他字義混淆、可以跨越不同的語言障礙。雖然，如此概念一時難尋，但只要耐心，筆者相信，終究可以如願。

\*                         \*                         \*

（收件：95年7月2日，接受：95年8月4日；責任校對者：莊家梅）

註⑤ Paul Kirchhoff 為前德國聯邦憲法法院法官，他所提邦聯的說法，請參考 *BverfGE* 89, 155 (184).

註⑥ 參閱 Christian Geyer, “Kapitäne in Not - Eine gewaltige Melodei: Europa hat keine Idee von sich selbst,” *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, May 31, 2005, p. 33.

# The Legal Status of the European Union-In Search of a Definition

*Helmut Wagner*

Otto Suhr Institute of Political Science  
Free University Berlin

## Abstract

The article deals with an unanswered question of how the legal status of the European Union may be characterized. In other words: What kind of political community the EU belongs to?

It is rather easy to demonstrate that the juridical terms, which were used traditionally to define federally organized political units, are not appropriate to characterize the European Union. It may not be treated as a confederation of sovereign states nor as a federal state, and the EU itself resists being called a state at all. It is because that the EU does not possess and is not willing to compete for the monopoly of power. According to Article I-11(2) of the Brussels Constitutional Treaty, the power of the EU is limited to “individual authorizations,” by which it was conferred on by the EU member states.

However, so far nobody has succeeded in defining the special status of the EU, let alone reaching for universal approval by doing so.

The constitutional quality of the EU, as it is understood by the author, has yet to be classified. We are still in search of an adequate new term for a new, hitherto unknown political creature - which, for the time being, remains the cause of all kinds of fears as well as great hopes.

**Keywords:** European Union; Confederation; Federation; constitution treaty;  
Carl Schmitt

### 參考文獻

- Beaud, Oliver, “La notion de pacte fédératif - Contribution à une théorie constitutionnelle de la Fédération,” J.-F. Kervegan and H. Mohnhaupt (Hrsg.), *Gesellschaftliche Freiheit und vertragliche Bindung in Rechtsgeschichte und Philosophie*, 1999, p. 197ff., 206ff., 236ff.
- Beck, Ulrich and Edgar Grande, “Empire Europa. Politische Herrschaft jenseits von Bundesstaat und Staatenbund,” *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 52. Jg., No. 4 (2005), pp. 397~420.
- Fischer, Joseph, “Die Rekonstruktion des Westens. Interview mit der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*,” March 6, 2004, at <[http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/presse/presse\\_archiv?archiv\\_id=5473](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/presse/presse_archiv?archiv_id=5473)>.
- Fischer, Joseph, “Vom Staatenverbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration,” May 12, 2000, <<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r000512a.pdf>>.
- Geyer, Christian, “Kapitane in Not - Eine gewaltige Melodie: Europa hat keine Idee von sich selbst,” *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, No. 123, May 31 (2005), p. 33.
- Preus, Ulrich K., “Europa als politische Gemeinschaft,” Gunnar Folke Schuppert, Ingolf Pernice and Ulrich Haltern, eds., *Europawissenschaft* (Baden-Baden, 2005), pp. 489~539.
- Pufendorf, Samuel, *Die Verfassung des deutschen Reiches*, Lateinisch-deutsch, Horst Denzer, eds., (Frankfurt a. M., 1994), p. 198.
- Riklin, A., *Die Europäische Gemeinschaft im System der Staatenverbindungen*, 1972.
- Schneider, Heinrich, “Die neu verfasste Europäische Union: Noch das ‘unbekannte Wesen?’” Matthias Jopp and Saskia Matl, eds., *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa-Analysen zur Konstitutionalisierung der EU* (Baden-Baden, 2005).
- Schmitt, Carl, *Der Begriff des Politischen (1932)* (Berlin, 1963), p. 10.
- Schmitt, Carl, *Verfassungslehre* (Berlin, 1928), p. 371.
- Schönberger, Christoph, “Die Europäische Union - Zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund-Bundesstaat-Schemas,” *Archiv des öffentlichen Rechts*, 129. Bd., Heft 1, März 2004, p. 83.
- Schuster, Jacques, “Bis hierher und nicht weiter,” *Die Welt*, June 3, 2005, p. 8.
- Von Bogdandy, Armin, “Die europäische Republik,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 36/2005, September 2005, pp. 21~27.
- Von Bogdandy, Armin, “Konstitutionalisierung des europäischen öffentlichen Rechts: zur zweiten Phase in der europäischen Republik,” Antrittsvorlesung 2005, Manuskript.
- Von Bogdandy, Armin, “Konstitutionalisierung des europäischen öffentlichen Rechts in der

europäischen Republik," *Juristenzeitung (JZ)* 11/60 (2005), pp. 529~540.

Von Bogdandy, Armin, *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform* (Baden-Baden, 1999).