

挫折產生猶豫，杯葛造成污名 —歐盟及台灣公民投票之省思

●廖福特／英國牛津大學法學博士、中央研究院法律研究所籌備處副研究員、台灣新世紀文教基金會國際關係委員會委員

壹、前言

大致而言，歐洲聯盟（歐盟）在二十一世紀之發展，可分為三個階段，第一階段是人權條款之草擬，後來形成「歐洲聯盟基本權利憲章」（Charter of Fundamental Rights of the European Union；「基本權利憲章」），這是1999年至2000年之過程。第二階段是新的「為歐洲建立憲法之條約」（Treaty Establishing a Constitution for Europe，「歐盟憲法條約」）¹之形成，包括將「基本權利憲章」納入新憲法條約中，草擬時間從2000年至2004年。但是因為法國及荷蘭公民投票沒有通過，「歐盟憲法條約」被擱置，轉而作較小幅度之改革，於是在2007年有第三階段「里斯本條約」（Treaty of Lisbon）之形成，此條約尚待各國完成批准程序，可能在2008年底前完成，但是並不確定。

因為「基本權利憲章」被納入歐盟憲法條約中，因此歐盟各會員國必須直接面對憲法條約，而從公民投票的角度觀之，則是必須抉擇是否以公民投票之方式，決定是否批准憲法條約。同樣地「里斯本條約」簽署之後，歐盟各會員國必須再次面對是否以公民投票的方式決定是否批准「里斯本條約」。因此本文分別探討歐盟各會員國如何面對歐盟憲法條約及「里斯本條約」，並思索台灣公投發展。

貳、歐盟發展

因為歐盟「基本權利憲章」被納入成為憲法條約之一部分，而後續「里斯本條約」則是將「基本權利憲章」明訂為與歐體或歐盟「條約有一樣的法律價值」，²因此歐盟各會員國無須針對「基本權利憲章」進行批准，而只有在面對「歐盟憲法條約」及「里斯本條約」時，才必須抉擇是否以公民投票之方式決定之。

一、歐盟憲法條約

「歐盟憲法條約」包括憲法條約本身、三十八個附加議定書（Protocol）、二個附件

及二個聲明。而憲法條約本身總共有兩個前言³及四百四十八個條文，並分為四個部分，第一部分並沒有特定名稱，其包括歐盟之目標、職權及組織等基本架構及原則。第二部分為基本權利憲章。第三部分為歐盟之政策及職權。第四部分為一般及最後條款。

「歐盟憲法條約」第IV-447條規定，本條約應由各締約國依其個別憲法規範批准之，而批准文件應交存於義大利政府。其並規定如果各國均已批准的話，則「歐盟憲法條約」於2006年11月1日生效，如果無法在2006年11月1日以前完成批准程序，則於最後一份批准書存放後之下個月第一天生效。因此必須所有二十五個歐盟會員國均批准之後，「歐盟憲法條約」才會生效。

而各國之批准程序大致上分為三種類型，第一種是國會批准，約有十四國家採用此模式。第二種是公民複決，約有五個國家採用此模式，主要為捷克、丹麥、法國、波蘭、葡萄牙。第三種是兩者兼具，即由國會通過，同時亦必須舉辦諮詢性公投，約有六個國家採用此模式，包括比利時、愛爾蘭、盧森堡、西班牙、英國、荷蘭。因此歐盟各會員國中有約十一個國家採取某種形式之公民複決方式，以決定是否批准「歐盟憲法條約」，而此是由各國自行決定之。

有關上述第三種模式，以英國為例，英國首相Tony Blair在2004年4月4日在國會表示，歐盟憲法條約於國會辯論之後，應該讓人民有最終決定之權利。⁴英國政府在2005年1月25日提出「歐洲聯盟法案」(European Union Bill)，其中第6條規定，在全英國及直布羅陀將舉行公民複決，而問題則是「英國是否應批准歐盟憲法條約」，日期則是由政府以命令決定之。但是後來英國並無機會舉行此諮詢性公民投票，因為法國公民投票沒有通過，導致歐盟憲法條約批准程序之停頓。

而有關第二種模式，最主要為之代表國家為法國，在2005年5月29日的公民投票中，其投票率為69.3%，不過其中有54.7%投反對票。而因為法國公民投票結果反對憲法條約，也導致歐盟必須重新思索其發展腳步及方向。

二、里斯本條約

因為「歐盟憲法條約」之失敗，歐盟於是思索比較緩和之發展途徑，於是回到本來修改歐洲共同體條約及歐盟條約之途徑，而「里斯本條約」(Treaty of Lisbon)則是其結果。「里斯本條約」對於歐盟的改革包括四個面向，第一是更加民主及透明化；第二是增進效能；第三是將「基本權利憲章」納入；第四是增強歐盟之對外代表。

「里斯本條約」第6條規定，本條約必須由所有歐盟會員國依其憲法程序批准之，並將批准書存放於義大利政府。如果各會員國順利批准的話，里斯本條約將於2009年1月1日生效，但是如果有會員國未在2008年批准的話，本條約將在最後一個會員國批准的下個月第一天生效。

於是歐盟各會員國選擇以何種方式批准「里斯本條約」。如上所述，在歐盟各會員國中有約十一個國家採取某種形式之公民複決方式，以決定是否批准「歐盟憲法條約」，而方式包括兩種模式，一種是以公民投票之結果決定之，另一種則是諮詢性公投。但是在面對「里斯本條約」時，歐盟各會員國顯得相當退卻，以現有二十七個會員國觀之，只有一個國家，即愛爾蘭，決定以公民投票之方式，決定是否批准「里斯本條約」，其他會員國均決定以國會通過之方式決定之。

最典型的例子是法國，如上所述2005年5月29日法國針對憲法條約之公民投票失敗，於是法國決定由國會審議批准「里斯本條約」，同時法國國會已於2008年2月7日通過。而其他在「歐盟憲法條約」決定以公民投票之國家，例如捷克、丹麥、波蘭、葡萄牙，都改成由國會批准。而在批准「歐盟憲法條約」時，預計進行諮詢性公投的國家，例如比利時、盧森堡、西班牙、英國、荷蘭等，在批准「里斯本條約」的過程中，也都不再進行。

由上可見公民投票在決定歐盟發展的過程中，公民投票所扮演的角色逐漸式微。或許有人會說，因為「里斯本條約」所作的改變幅度較小，因此不需要經由公民投票之方式決定之，但是其實除了歐盟各會員國再決定是否加入會舉行公民投票之外，在簽訂新條約，例如「馬斯垂克條約」（Treaty of Maastricht）、「阿姆斯特丹條約」（Treaty of Amsterdam）、「尼斯條約」（Treaty of Nice）等，歐盟各會員國也會採取公民投票之方式，以決定是否通過。而在特定議題，例如是否參加歐元（Euro）之制度，或是英國決定是否繼續留在歐盟等，也會採取公民投票之方法。上述各條約及議題對於歐盟之發展，其實與「里斯本條約」是一樣的，比較不同的是，當時各條約是逐步發展，並沒有大幅度改變歐盟之架構，「歐盟憲法條約」則是希望藉由憲法之框架，將歐盟單一人格化，而「里斯本條約」所面臨之難題是其承接在「歐盟憲法條約」之後，在法國及荷蘭以公民投票否決「歐盟憲法條約」之後，歐盟各會員國無法再承受「里斯本條約」失敗之危險負擔，因此各國紛紛採取較為可掌握之間接代議制度的國會決定之，此結果可說是挫折之後所採取的保守方式。

不再普遍的進行公民投票，其實是傷害了直接民主之發展，歐洲人民沒有直接對於歐盟發展發表意見之機會，而只能聽由各國行政部門是否要進行歐洲進一步整合，待新條約簽署之後，也只由各國國會決定是否批准，這是傳統的方式，其中無法聽到人民直接的聲音，也難怪歐洲已有人發起，未來歐盟發展應由所有歐盟成員國人民直接公民投票決定之呼籲。

參、台灣現況

對於台灣而言，有憲法層次及法律層次之公民投票。憲法層次之公民投票指的是憲法修正案及領土變更案之複決，其必須有「有效同意票過選舉人總額之半數」，才能通

過。從2005年憲法增修條文修改之後，至今尚未有這類型之公民投票。

而「公民投票法」所稱之公民投票，包括全國性及地方性公民投票，也包括防禦性公投。公民投票案投票結果，必須投票人數達投票權人總數二分之一以上，且有效投票數超過二分之一同意者，才能通過。投票人數不足前述規定數額或未有有效投票數超過二分之一同意者，均為否決。因此有雙重二分之一之高門檻。

從2004年到現在，已經舉行過兩次公民投票，分別是2004年總統所提起的防禦性公投，詢問人民是否同增購防衛性武器及是否同事與中國展開協商。第二次則是2008年立委選舉，民進黨及國民黨分別提起「討黨產」及「反貪腐」公投。

這兩次公投最後結果都沒有通過，而原因都是因為沒有過半數選舉人參與投票。其中2004年的防禦性公投，國民黨並沒有直接訴求拒領公投，而且當時因為總統選舉激烈，投票率高達八成，但是即使在這種情況下，領取公投票依然沒有超過總選舉人之半數。2008年1月的公投，則是國民黨直接訴求拒領，因此領取公投票的人只佔總選舉權人之26%，形成更糟糕之結果。

這些結果當然造成公投提案被否決，更嚴重的是可能形成公投之污名化。第一，可能形成任意提案之印象，被人誤解因為提案問題思考不周全，所以人民沒有參與之興趣。第二，人民可能嫌棄公投制度本身，因為不同政治意見的拉扯，使得人民反而認為公投制度是引起紛爭之起源。第三，因為所謂反對「公投綁大選」之操作，使得人民誤認公投與選舉一起投票，是紛爭之源頭。然而實質上上述三項可能形成污名化之說法，都不是真實的，公民投票其實是人民直接意見之表達，而形成重要之決定。

其實形成可以杯葛公投的重要制度原因是我們的公投法要求雙重多數之高門檻。因為無論任何投票，其投票率應該不容易超過八成，因此只要能說服三成以上之選舉人不投票，便可以阻擋任何公民複決之通過，如上所述有一些歐盟國家採取公民複決歐盟憲法條約之制度，但是似乎沒有任何國家要求必須有過選舉人總額半數之情形，而其他採取公民複決方式決定憲法修正案之國家，似乎也沒有採取過選舉人總額之半數的制度，一般而言是以投票選舉人過半數通過之。因此以過選舉人總額之半數為公民複決之門檻，恐怕會有後續之難題，應該使得公民複決之門檻是依投票數過半決定之，如此才能是贊成者與反對者形成正面競爭，而不是反面杯葛，也才能排除公投被污名化。

肆、結語

公民投票制度之建立是為了要確保人民對於重要事項依然有直接決定之權利，但是負面的發展卻會對其形成障礙。歐盟因為憲法條約公民投票之挫折，導致猶豫之情形，而台灣則因為杯葛而癱瘓公民投票制度，其共同結果是對於公民投票制度之不信任，然而如果因為有負面發展便捨棄公民投票制度，不也正如政治人物所期待的，其結果反而

是對公民投票制度的最大傷害。因此人民必須堅持對於公民投票之熱情，當此制度損傷時，人民也可能失去權利。對於歐盟公民而言，應該堅持對於歐盟發展步調之直接表達意見的權利，同樣地台灣人民也不應受杯葛之影響，反而應該深思杯葛之負面效應，積極參與也才能積極擁有權利。

【註釋】

1. OJ16.12.2004 C310。本文件之名稱相當特別，形式上其已表明為條約，其亦需各國批准，因此本質上應是多邊條約，但是其又表明要為歐洲建立一部憲法，似乎又認為本條約生效後將產生一部歐洲憲法，不過有憲法名稱不必然就等同於國家之憲法，國際組織亦可能採用憲法名稱作為其組織規範。
2. 參照「里斯本條約」第1條對歐盟條約第6條之修改。
3. 包括「歐盟憲法條約」之前言及第二部分基本權利憲章之前言。
4. Tony Blair, “Let the People have the Final Say,” Statement to the House of Commons, 4 April 2004. ◆