

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

## 中小型國家外交模式之研究--愛爾蘭外交政策之發展軌跡 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型  
計畫編號：NSC 97-2410-H-004-087-  
執行期間：97年08月01日至98年10月31日  
執行單位：國立政治大學國際關係研究中心

計畫主持人：盧倩儀

計畫參與人員：此計畫無其他參與人員

報告附件：國外研究心得報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 99年02月03日

## 愛爾蘭與歐盟里斯本條約公投

2009年在歐盟歷史上是關鍵的一年。10月2日愛爾蘭選民在各界矚目下透過公民投票以67%：33%的懸殊比數讓歐盟里斯本條約敗部復活，12月1日該約生效後，歐盟運作的基礎自此從「尼斯條約時代」進入到「里斯本條約時代」。由於里斯本條約的誕生耗時八年，短期內會員國將無意也無力再度進行條約改革談判，因此2009年開啟的歐盟里斯本條約時代預料將會維持相當時間。

里斯本條約的誕生要歸因於2005年被法國以及荷蘭選民透過公投所否決的歐盟憲法條約。為了挽回花費三年時間才談判出來的歐盟憲法條約當中主要的改革共識，歐盟在2007年輪值主席德國總理梅克爾的折衝樽俎下將憲法條約中最具「憲法」特性一如「憲法」一詞、歐盟「國旗」、「國歌」一部份剔除掉，並且擯棄憲法條約將歷來條約彙整為一部單一文件的作法，而回歸以往對照式的修約模式，以期緩解反對憲法條約者對於歐盟條約改革的疑慮。最重要的是，會員國領袖—特別是曾在憲法條約遭否決以前承諾將舉行公投的領袖—從法國與荷蘭選民身上領悟到了公投的不可預測性。因此除了愛爾蘭依法必須舉行公投，<sup>1</sup>其餘26個會員國都不願再冒公投失敗的危險，並且以「里斯本條約異於憲法條約」的理由收回先前的公投承諾。愛爾蘭選民於是成了27個會員國中唯一有權透過選票否決里斯本條約的「歐盟選民代表」。對於其餘26個會員國內反對里斯本條約的選民而言，愛爾蘭民眾「不負眾望」地於2008年六月以53.4%反對、46.6%贊成，否決了里斯本條約。

2008年愛爾蘭公投後的幾個月，金融風暴席捲全球。經濟發展曾經傲踞歐盟之冠的愛爾蘭遭受嚴重打擊，成為歐盟第一個宣佈陷入嚴重經濟衰退的會員國。在此一經濟衰退的背景下，對於歐盟高層所提出之愛爾蘭就里斯本條約舉行二次公投的提議，愛爾蘭政府從原本的堅決抗拒逐漸趨於軟化；2008年年底的民調也出現了愛爾蘭選民可能改變心意的跡象。愛爾蘭政府與歐盟於是積極展開協商，針對最敏感的執委會執委人數問題、愛爾蘭人民最關切的中立、墮胎、以及稅制自主權問題進

---

<sup>1</sup>因為1987年愛爾蘭最高法院判決歐盟所有條約修改只要牽動修憲就必須透過公投方式批准。

行談判，目的就是希望獲致能讓愛爾蘭選民心安的法律保證，以期在二次公投中扭轉歐盟尷尬的困境。愛爾蘭將就里斯本條約進行二次公投的態勢在 2008 年年底逐漸明朗。

在 2009 年十月舉行公投之前，歐洲議會於六月舉行全面改選。延續以往投票率下滑的趨勢，2009 年歐洲議會投票率再創新低。在愛爾蘭第一次里斯本條約公投中於反對陣營扮演了功不可沒角色的團體 Libertas 派出了多位候選人參與這次歐洲議會選舉，結果卻近乎全軍覆沒，預示里斯本條約在愛爾蘭的第二次公投可能會有不同於首次公投的結果。此外，德國憲法法院雖然於六月對里斯本條約做出不違憲的解釋，卻在長達 147 頁的解釋文中指出德國國會對德國行政部門在歐盟理事會當中投票行為的監督權不足。德國國會旋即於八月召開特別會通過了增強德國國會監督行政部門在歐盟理事會投票行為的立法。隨著德國里斯本條約批准程序完成排除了條約生效之主要變數之一，歐盟各界焦點再次轉回到即將舉行公投的愛爾蘭。由於有了上回因愛爾蘭政府宣導不足而導致失敗的經驗，愛爾蘭政府以及支持里斯本條約的學者、智庫、團體積極展開反擊，除了大肆宣揚愛爾蘭政府在布魯塞爾所取得之有關中立、墮胎、稅制、以及執委人數等各項保證外，對於反對陣營不惜依賴謊言來獲取勝利也嚴厲加以抨擊。最重要的是，在金融風暴所帶來的普遍恐慌氛圍中，光是“Say Yes to Jobs!”這一句口號就足以令不少愛爾蘭選民對里斯本條約回心轉意。

贏得了愛爾蘭選民的支持後，里斯本條約仍然欠缺捷克總統 Klaus 的簽字。儘管捷克國會早已對里斯本條約進行批准，但是對於歐洲整合抱持深切懷疑態度的總統 Klaus 卻表示除非捷克能夠獲得免除條約在公民基本權利部份的義務，否則將拒絕簽字。在此同時，與 Klaus 立場相同的捷克國會議員亦一再要求憲法法院就里斯本條約進行解釋，企圖阻撓條約的通過。隨著愛爾蘭公投過關，捷克成為條約生效唯一的障礙，會員國終究還是願意向 Klaus 的堅持低頭，同意捷克免除條約在公民基本權利部份的義務，而捷克憲法法院也於十一月宣佈里斯本條約並未違憲，讓歐盟終於等到 Klaus 的簽字，里斯本條約於十二月一日正式生效。

里斯本條約生效後，歐盟的運作自此從「尼斯條約時代」進入到「里斯本條約時代」。主要變革包括：

一、「**歐盟首腦理事會主席**」<sup>2</sup>(President of the European Council)及「**對外關係暨安全政策高級代表**」(High Representative for Foreign Affairs and Security Policy)新職的設立：在英國與法國推動下，歐盟輪值主席制度受到大幅修改。以往每半年輪值一次的主席位置主要含括首腦理事會(European Council)主席以及部長理事會(Council of the European Union)中九種例行會議組成<sup>3</sup>之主席。里斯本條約生效後，首腦理事會主席(President of the European Council)改為常任，任期兩年半，得連任一次；部長理事會中對外關係理事會的主席(High Representative for Foreign Affairs and Security Policy)亦改為常任，並同時兼任執委會副主席。

二、**歐洲議會立法權大幅提升**：在歐盟每一次的條約改革中，歐洲議會皆是贏家；里斯本條約也不例外。以往歐盟立法程序依政策議題領域區分為諮商(Consultation)、同意(Assent)、合作(Cooperation)、共決(Codecision)程序。里斯本條約將其中歐洲議會享有最充份影響力的共決程序普及至幾乎所有議題領域，<sup>4</sup>並將此一普及於多數議題的共決程序更名為「一般立法程序」(ordinary legislative procedure)，而其他三種立法方式則合併為「特殊立法程序」(special legislative procedure)。<sup>5</sup>

三、**改善理事會投票方式**：理事會投票方式依然包括一致決及多數決兩種。但以往多數決是依照一套複雜的條件多數決(qualified majority voting)計票方式，里斯本條約將其簡化為雙重多數決(double majority)：每個會員國都擁有一

---

<sup>2</sup> 關於“the European Council”中文應如何翻譯有許多不同看法。台灣學界過去習慣用「歐盟高峰會」一詞，然而“the European Council”是個一年三百六十五天都存在的「機構」，而非偶爾舉行的「高峰會」，因此「歐盟高峰會」一詞實不足以精確傳達“the European Council”作為歐盟一主要機構之語義。本文因此採用歐洲經貿辦事處在台灣所出版之「認識歐盟」以及「歐盟漫畫」中對“the European Council”之中譯，即「歐盟首腦理事會」。

<sup>3</sup> 九種組成：總務暨對外關係、財經、內政司法、就業社會健康暨消費者、競爭力、交通電訊暨能源、農漁業、環保、教育青年暨文化事務。

<sup>4</sup> 新納入的議題如：農業補貼、貿易、漁業、移民及庇護政策。

<sup>5</sup> 如今歐洲議會只有在稅制以及外交政策方面依舊沒有影響力。

票；當表決結果達會員國數 55%、歐盟總人口數 65%時即為通過。此外，里斯本條約也將適用多數決的議題領域與適用一般立法程序的議題領域加以統一：只要在理事會是依照多數決方式表決的議題在接下來的立法程序中必然依照一般立法程序。因此包括移民、刑法、警察事務在內，會員國政府都失去了否決權；同時歐洲法院亦就此獲得這些議題的管轄權。

在耗費了將近十年的時間從尼斯條約時代邁入里斯本條約時代後，原本各方預期接下來歐盟會著眼其全球角色，將時間精力用在提昇歐盟在國際上的影響力，因為隨著中國崛起，中美兩國不時被媒體稱作“G2”，讓歐盟在全球事務中顯得無足輕重。然而里斯本條約中歐盟首腦理事會主席的工作內容界定得十分模糊，可以只扮演高峰會主席這樣一個默默無聞功能性的角色，也可以是與世界各國領袖平起平坐、大幅拉昇歐盟國際影響力的歐盟主席，因此該職務人選之抉擇意義重大；先前所傳出的熱門人選如英國前首相布萊爾、盧森堡前總理榮克、荷蘭前總理巴克南德皆擁有提昇歐盟影響力的領導潛力。但從 2009 年 11 月所揭曉的首任常任歐盟首腦理事會主席人選來看，歐盟似乎缺乏在全球議題上扮演舉足輕重角色的野心與決心，因為獲任命首腦理事會主席的前比利時總理范宏畢 Herman Van Rompuy 是個國際舞台上的生面孔，評論家對於歐盟會員國任命一位「聽話」、「非強勢」理事會主席的解讀即各國仍舊希望保有完整外交決策權，這當然也代表歐盟在國際上發言權與影響力並不會隨著首腦理事會主席一職的設立而有所改變。面對即將在 2010 年五月舉行的美歐高峰會，目前甚至有跡象顯示擔任歐盟輪值國的西班牙並不打算讓出高峰會主持權，而主張應由西班牙總理薩帕泰洛在西班牙土地上迎接歐巴馬；此一傳聞使原本即已處於弱勢的歐盟首腦理事會主席形象更形削弱。

里斯本條約中另一新設職務—對外關係暨安全政策高級代表—最後勝出人選是僅一年歐盟資歷的原英國籍貿易執委愛西頓(Catherine Ashton)，此一任命同樣因當事人之低知名度而跌破許多專家眼鏡。由於此一新職務的設計本身即有其矛盾存在：身兼執委會副主席的對外關係高級代表究竟是站在超國家、執委會、執行為重

的角度任事還是以維護理事會政府間運作特性、談判為重、以促進會員國利益表達為己任？會員國外交官質疑，執委會力拱執委出身的愛西頓出任高級代表一職別有居心，為的是將該職務定位為執委會取向；日前當愛西頓女士表達將維持在執委會辦公並維持原有執委會幕僚團隊時，會員國外交界更加確信此一自我認知將會限縮高級代表的施展空間、凸顯其執委會性質而壓抑其理事會性質。執委會主席巴洛索被視為是歐盟新人事任命中最大的贏家：不僅范宏畢和愛西頓兩人份量只足以更加襯托巴洛索而毫無與其相抗衡之著力點，同時目前看來愛西頓似乎將會依照巴洛索的領導來主持歐盟對外關係，使原本歐盟對外關係中索拉納所扮演的角色逐漸淡出。日前在海地發生七級大地震後，愛西頓女士統籌會員國援助並與聯合國秘書長潘基文保持密切聯繫，基本上發揮的是執委會的功能，唯在層級及能見度上確較前里斯本時代的執委會有所提昇。至於在處理情況快速變化的伊朗、伊拉克、阿富汗等地事務時，歐盟這位新高級代表卻仍在緩緩整裝待發之中。

里斯本條約的生效除了隨即引發人事任命之爭議外，這部歷時多年談判幾經挫折才生效的新約非但未能解決歐盟長久以來的民主赤字問題，反而讓歐盟的民主合法性矇上另一層陰影。從歐盟憲法條約到里斯本條約，會員國總共舉辦了六次公投（盧森堡、西班牙、法國、荷蘭、愛爾蘭、愛爾蘭），結果是三敗三勝；而原本承諾要公投但後來卻絕口不再提公投一事的會員國政府更高達十個。批准過程的民主爭議之外，里斯本條約再次擴張歐洲議會的立法權，這是否與改善歐盟民主合法性的目標相符合呢？對歐盟運作或歐洲議會選舉稍有瞭解的人都知道，歐洲議會與歐洲人民距離甚遠，甚至被看作是個失敗的機構。根據民調，大多數歐盟選民並不知道代表自己國家的歐洲議會議員是誰，歐洲議會選舉投票率更是一路下滑（歷年投票率：1979：63%；1984：61%；1989：58.5%；1994：56.8；1999：49.4%；2004：45.5%；2009：43.2%）。因此里斯本條約將共決程序範圍擴大並更名為一般立法程序，同時將一般立法程序與理事會多數決適用範圍統一的作法可能會為歐盟造成更多困擾，關鍵原因即在於歐洲議會實質民意基礎之薄弱。唯在里斯本條約下，民意基礎薄弱的歐洲議會遇上財力雄厚的產業卻又顯現出極不對稱的影響力。目前歐盟

與南韓自由貿易協定因為里斯本條約的生效而遭受阻力正是因為在歐洲議會取得對外貿易談判之影響力後，原本因為歐韓自貿協定而將蒙受損失的產業(如汽車業)轉而遊說歐洲議會，引發歐洲議會雖然民意基礎薄弱，卻將成為特殊利益代言人的疑慮。

為增加公民對歐洲事務的影響力，里斯本條約首創由一百萬公民聯署即可要求執委會就特定議題提案之規定；同時會員國國會亦首次在歐盟立法過程中佔有一席之地：當超過半數會員國國會質疑法案違反輔助原則(the principle of subsidiarity)、同時過半會員國政府或過半歐洲議會議員亦認同該質疑時，立法即不得繼續進行。這些新規定是否確實能夠提昇公民對於歐洲事務的影響力自然仍有待觀察，但至少在短期內，歐盟公民的創制權以及會員國國會新取得的複決權並不會為歐盟的立法型態帶來顯著衝擊；換言之，一般公民對於歐洲事務之影響力將依舊有限。

從 1986 年單一歐洲法首度修約以來，歐盟每一次的條約改革皆在新約中埋藏了下次條約改革的伏筆，但里斯本條約卻例外。由於會員國費了近十年時間才完成里斯本修約工程，耗盡了所有人的耐心，因此未來歐盟將有很長一段時間不再碰觸歐盟體制改革問題。這對於反對歐洲聯邦主義或是疑歐派(Eurosceptics)而言是個大好消息。在制度穩定性可期的情況下，歐盟至少理論上有可能專注於眼前的挑戰，在氣候變遷<sup>6</sup>、金融秩序重建<sup>7</sup>、持續東擴<sup>8</sup>以維持區域穩定等幾個眼前甚為急迫的議題上更全心應付、尋求突破。

---

<sup>6</sup> 哥本哈根氣候峰會中明顯看出歐盟的重要性與影響力遠遠落後於中國、美國、印度等人口眾多的國家之後。

<sup>7</sup> 希臘政府近乎破產已成為歐盟目前最嚴峻的考驗。

<sup>8</sup> 未來持續東擴最顯著的挑戰依舊是會員國對於土耳其入盟的抗拒及排斥；而克羅埃西亞的入盟之路也因其與斯洛文尼亞的領土爭議而存在許多變數。此外希臘持續對馬其頓進行杯葛，使其入盟同樣遙遙無期。

Interview with Gail McElroy  
2009 Oct. 16, 2pm  
Department of Political Science,  
Trinity College Dublin

She did not feel awkward when first heard that there would be 2<sup>nd</sup> referendum:

“It’s inevitable.”

“I don’t make normal judgments.” “Who can say the voters were right the first time, and wrong this time? Or vice versa?”

**“Those who changed their minds from ‘no’ to ‘yes’ are the least informed. They pretend they understand this time, but if you test them, they do the worst.”**

Did the Lisbon referendums change citizens in terms of their knowledge of or interests in the EU?

“No.”

She is with Moravcsik on this: “People just don’t care.”

Even though the electoral connection is weak, there’s *some* connection. The political spectrum formed by the political groups in the EU corresponds to the political spectrum at national level.

Me: but that’s because MEPs are nominated/elected according to existing social cleavages at domestic level. The other dimension you can’t see is the pro-anti-integration spectrum.

“But that dimension is just not salient. People don’t care.”

Does she think European elections will become less “second order” even in the long-run?

“No. Not for a long time.” “In some countries, e.g., Denmark, Germany, you do see a lot of media exposure and discussion on what the MEPs of a party have done in the EP.” “But remember, even in national elections, voters don’t know what their MPs have done in the Parliament.”

Lisbon has moved migration and justice affairs to QMV. Does this mean, according to Moravcsik’s arguments, that these issues have suddenly become less salient in the minds of the voters?

“It’s hard to say. But one thing member states will never give up is **taxes**, for sure.”

Me: People don’t care about democratic deficit, but don’t you think that if the



decision-making procedures were made democratic, the policy outcomes would be very different?

“I don’t think they’ll be very different. This is an empirical question; you have to find it out empirically. Although I doubt very much that policy outcomes would be very different.”

Me: Are citizens less Europeanized?

“The degree of Europeanization varies among citizens. The best educated are probably the most Europeanized. Farmers can be quite Europeanized as well. Workers who have not been able to take advantage of free mobility are probably the least Europeanized. Class matters in this question. It varies among countries as well.”

Does she think the “citizen initiation” provision in the Lisbon Treaty will become a significant tool?

“No. It’s just window dressing. One million signatures are easy to get. But if an issue is that important, it would have already been addressed through other existing channels.”

Does she think Lisbon will make the Council transparent?

“No. How do you make horse trading and logrolling transparent? They happen under table, in the corridors, not in the meetings. And voting is so rare in the Council. QMV, unanimity, it just doesn’t make much differences.”

Interview with Daniel Thomas  
2009 Oct. 18, 2pm  
Director, UCD Dublin European Institute  
UCD School of Politics and International Relations

He didn't like the term: "Democratic Deficit." He doesn't think the "structure" of the EU has any democratic problems: Directly, EP represents, indirectly, national governments represent through the Council.

But it does bother him that citizens are "disconnected" to the EU.

2<sup>nd</sup> Irish referendum made him uncomfortable in the beginning. But later he didn't think too much of it except it's a waste of money. No one said there couldn't be a 2<sup>nd</sup>, 3<sup>rd</sup>... referendum. As long as the government did not act contradictory to what the people say they want in the referendum, you can't say it's undemocratic.

His work: normative institutionalism. Norms, socialization, communication, learning are important. Does he think elites have more such opportunities, therefore making the mass-elite gap even worse?

Yes, he does think so. He thinks the responsibility of fixing the disconnectedness is on national governments, and they're not doing a good job: Claiming credit when convenient, blaming Brussels when convenient.

Governments need to make schools educate more about European history and the EU.

Irish media does ok on reporting EU affairs. Right now, the media is preoccupied with the economic situation, therefore few reports on the EU is understandable.

EU likes to talk about norms and values (NB for normative institutionalism as well), but the EU itself is not that democratic.

Him: "the EU is not against the democratic principle; it just has a lot of flaws in the practice of democracy." "Democracy is designed/should be applied to nation state, where there is *a* population and *a* government. The EU is too complex for that."

He told the story of how an Irish MP giving a blank face when a friend asked "now that the Lisbon Treaty has given you more power to scrutinize the EU, are you going to take advantage of that new power?"

Interview with Ben Tonra  
2009 Oct. 18, 4:30 pm  
Director, Graduate School – Human Sciences  
UCD

New treaties must be ratified through referendum is NOT written in the Irish Constitution. It was a Supreme Court ruling. It is possible that this ruling will be subject to different interpretation. But politically, it would not be wise to interpret it differently.

Does he think elites more Europeanized than the mass?

Elites provide competing narratives about the EU, giving options to citizens. These narratives contest with one another.

Citizens groups have European federations. There's all kinds of European federations for social groups.

For survey after the 1<sup>st</sup> Irish referendum, read Edward Brown's analysis.

If you don't know much about an issue, you'll vote conservatively, that is, you'll vote for the *status quo*. For the 2<sup>nd</sup> Irish referendum, the Yes camp learned to make "yes" the *status quo*. But given Nice and given Maastricht in Denmark and CT in France and the Netherlands, he thinks the Irish government should have learned before the 1<sup>st</sup> referendum.

Worth noticing: Those who voted no came mainly from young people, more so in the 2<sup>nd</sup> referendum.

EU=Diplomacy + (parliamentary) Democracy

This is very uncomfortable fusion.

The apathy is strong. He wouldn't say voters are alienated. The key is there's no affinity between the people and the EU as there is between the people and their own governments.

Politicize or not politicize?

Him: "Maybe Moravcsik has a point there."