

# 價值整合與價值多元的兩難？簡評歐盟法院在歐盟法治國危機中的角色爭議

黃舒芃\*

## 壹、前言

有別於歐洲共同體在成立之初單純追求經濟整合的宗旨，隨著半世紀以來，世界整體局勢的不斷演變，歐盟在歷經幾次條約修正，以及相關法律實務運作的持續發展之下，其角色早已遠遠超越經濟共同體的範疇，體現越來越明顯而強烈的政治整合的趨勢。基於這樣的背景，歐盟法體系也早已被認為不只是建構了一個法律社群，更是建構了一個所有會員國共享的價值社群。其中，現行歐盟條約（Treaty of European Union）第2條明訂：歐盟係建立在人性尊嚴、自由、民主、平等、法治國、人權暨少數社群的權利保障等價值的基礎之上。這個「價值條款」不但為歐盟作為「價值社群」的定位提供了明文依據，更透過歐盟條約其他相關規定，成為有實際法拘束力的規範。例如歐盟條約第7條規定，若會員國疑有違反第2條所述價值的行為，歐盟理事會可在一定條件下，經

過一定程序之後，認定該會員國牴觸價值條款，進而施予相關制裁措施。另外，歐盟條約第49條規定，任何想加入歐盟的申請國，都必須符合第2條所述價值的要求；換言之，申請國必須受到是否滿足這些價值要求的檢驗，唯有通過檢驗，才有可能符合申請條件。這些規定在在顯示：歐盟條約的「價值條款」，單從條約本身看來，就已經不只是充當道德宣示或文宣訴求的口號式規定。但在另一方面，不容否認的是，這個「價值條款」在過去很長一段時間以來，普遍被認為應該由歐盟有權政治機關來發動與執行。前述條約第7條與第49條的規定，即為明證。在此背景之下，「價值條款」過去向來被認為是一個原則上無法訴諸司法途徑來落實的政治性規範。<sup>1</sup>

值得注意的是，這樣的定性，在近年來有了顯著的改變。而促成這個改變的主要背景，就是歐盟若干會員國在過去幾年期間，接連透過各種不同方式的所謂司法改革，企

\* 本文作者係德國波昂大學特聘講座教授

註1：關於這一點可參考C. Möllers/L. Schneider, *Demokratisierung in der Europäischen Union*, 2018, S. 89 f.; F. Schorkopf, *Europäischer Konstitutionalismus oder die normative Behauptung des „European way of life“*. Potenziale der neueren Werterechtsprechung des EuGH, NJW 2019, S. 3418 (3422); M. Nettesheim, *Die „Werte der Union“: Legitimitätsstiftung, Einheitsbildung, Föderalisierung*, EuR 2022, S. 525 (543).

圖影響司法獨立，進而引發歐盟有權機關對這些會員國措施的高度疑慮，認為種種此舉將造成司法受到政治干預，最終讓歐盟堅持的法治國價值蕩然無存。由於歐盟與這些採取爭議措施的會員國之間，可想而知地存在難以化解的歧見，導致即使歐盟相關有權機關根據前述條約第7條規定，發動違背價值條款之認定及制裁程序，也難以透過在程序進行過程中的政治協商與溝通，促使作為當事者的會員國改變其措施，因此在過去幾年以來，面對這類的爭議，歐盟執行委員會轉而直接根據歐盟運作條約（Treaty on the Functioning of the European Union）第258條的規定，向有權判定會員國違約與否的歐盟法院，正式提起訴訟。通過這樣的途徑，原本在整個條約體系中，看似沒有直接引用條約第2條之「價值條款」來行使權限之餘地的歐盟法院，如今變得可以直接根據價值條款，間接介入會員國有無違反歐盟價值、進而違約的爭議。這個新的發展趨勢固然進一步強化了價值條款的實用意義和實際拘束效力，但同時也帶來新的問題與疑慮。其中最引起爭議的，莫過於歐盟法院的實質權限擴張。論者認為，歐盟法院作為司法機關，卻有權對「價值」這種模糊概念做出一錘定音的判斷，恐有所不當。更大的問題是，透過歐盟法院的這層擴權，歐盟無疑取得了可以介入會員國內部事務（例如司法改革）的更大空間。從會員國的立場來說，這顯然會對會員國的主

權造成更大的威脅。

本文的目的，主要在於對上述新近發展趨勢，特別是歐盟法院具體而言如何因應歐盟遭遇的價值危機及法治國危機，做一個初步的介紹，繼而接著說明，歐盟法院的這些發展趨勢，為何與如何引來學界和實務界的各種批評。最後，本文將指出，這些批評看似一再突顯「追求歐洲整合」與「維護各國主權」這兩個發展宗旨彼此之間無法兼顧的兩難，但細究之下卻是站不住腳的。

## 貳、歐盟與歐盟法院對法治國危機的因應

如前言所述，原本普遍被認為應由政治機關主導落實的歐盟條約第2條「價值條款」，在過去幾年期間，之所以越來越常被歐盟法院拿來當作審查基準，與近十多年來歐盟部份會員國政治情勢的演變有直接關聯。<sup>2</sup>其中最常被提及的經典案例，包括波蘭與匈牙利分別在右翼民粹主義政黨取得執政權之後，各自進行了一連串的司法改革，改革措施包含大幅降低現任法官退休年齡，藉此淘汰政治意識型態與執政黨相左的法官等等。以波蘭的司法改革為例，在降低法官退休年齡的同時，相關配套措施還包括：擴張總統在決定現任法官能否延長聘任及提名新任法官人選等事務上的權力或影響力，以及新設法官

註2：關於歐盟「法治國危機」的整體背景，詳見A. Voßkuhle, Rechtsstaat und Demokratie, NJW 2018, S. 3154; P. M. Huber, Europäische Verfassungs- und Rechtsstaatlichkeit in Bedrängnis, Der Staat 56 (2017), S. 389 (390 ff.); A. Kulick, Rechtsstaatskrise und gegenseitiges Vertrauen im institutionellen Gefüge der EU, JZ 2020, S. 223.

懲戒庭，並制定新的懲戒規程，而且預留了政治力介入的空間，藉以箝制個別法官的審判權，例如限制（甚至形同變相禁止）個別法官向歐盟法院訴請先決問題裁判的權限。<sup>3</sup> 總體觀之，波蘭與匈牙利宣稱且付諸實行的種種司法改革措施，固然往往從表面上看來，並沒有政治意識型態上的針對性，但以其各自國內形勢看來，卻都明顯導致在政治立場上與執政黨相左的法官，無法繼續堅守審判獨立，甚至被迫去職；至於根據新規定上任的法官，則因為自始就容易被歸類為與當權派站在同一陣線，自然也難以被認為能夠維護司法獨立。在這樣的情勢之下，波蘭與匈牙利的發展一再引起歐盟的關切，歐盟和一些會員國也越來越認為：有鑑於這些發展對歐盟恐將造成重大的不利影響，歐盟勢必要介入，遏止此等以司法改革之名，行扼殺司法獨立之實的反自由派措施。於是，呼籲重視歐盟條約第二條「價值條款」對法治國原則的明文規定，要求作為歐盟價值之一的法治國原則不得被違反，就成為歐盟（特別是歐盟執委會）介入波蘭與匈牙利內國司法改革的正當性依據。

前言曾經提到，根據歐盟條約的規定，價值條款的維護，本應透過條約第七條所定程序來落實。然而問題在於，根據條約第七條，歐盟理事會在最終作出會員國違反價值條款的判斷之前，必須經過聽取作為當事者的會員國意見、以及與相關機關進行溝通協調等等程序；此外，即使歐盟理事會最終一

致議決，認定會員國違反價值條款，但條約第7條的制裁措施，也僅止於停權（如表決權）等等，實際上的嚇阻力有限。有鑑於條約第7條設計的規範機制，顯然難以制止波蘭與匈牙利繼續往反自由、保守的路線前進，歐盟執委會終於放棄單純以政治協商或施壓的方式，處理這個被視為不只是個別會員國、更攸關歐盟整體的法治國危機，也就是直接根據歐盟運作條約第258條所訂定之所謂「違約訴訟程序」，以會員國違背條約第2條「價值條款」（其中的法治國原則）為由，向歐盟法院提起訴訟，由歐盟法院來判定會員國違約。一旦違約成立，依歐盟運作條約的規定，後續便會衍生要求賠償等強制措施。如前所述，這個策略轉變帶來的結果，就是讓歐盟法院可以在違約訴訟的審理程序當中，根據條約第2條的價值條款，判斷系爭會員國是否違約。而除了這個由歐盟執委會發動的違約訴訟程序之外，歐盟法院介入會員國的法治國爭議另一個重要管道，就是透過會員國的國內法院，依據歐盟運作條約第267條之規定，向歐盟法院訴請先決問題之裁判，請求歐盟法院針對條約內容進行解釋。

整體來說，透過違約訴訟程序和先決問題裁判程序，歐盟法院自2017年以來，取得了頻繁地對條約第2條「價值條款」進行有權解釋的機會。在此基礎之上，針對前述波蘭、匈牙利等國家的司法改革所帶來侵害司法獨立的疑慮，歐盟法院認為，「價值條款」所指「法治國原則」的保障內涵，在歐盟條約

註3：詳見H.-J. Blanke/A. Sander, Die europäische Rechtsstaatlichkeit und ihre Widersache-Anmerkungen zur Situation in Polen mit einem Seitenblick auf Ungarn, EuR 2023, S. 54 (62 ff.); D. König, Der Rechtsstaat in der Krise-was tun?, EuGRZ 2023, S. 1.

第19條第1項第2小項當中，有具體的表述。根據該條之規定，歐盟各會員國必須提供必要的權利保護（司法救濟）措施，以確保在歐盟法適用領域之內有效的權利保護。歐盟法院認為，這項規定可視為第2條「價值條款」的具體化規範；更進一步而言，作為擔保「有效的權利保護」的具體規定，這項規定具體來說，無疑包含了對司法獨立、法官獨立的要求。歐盟法院認為，司法獨立無疑構成了「有效權利保護」的核心內容，因為若無法確保法官獨立審判，殊難想像歐盟條約要求的「有效權利保護」能夠得到落實。<sup>4</sup>基於這些解釋原則，歐盟法院在多次裁判當中，針對波蘭、匈牙利等會員國的各種被外界認為企圖破壞司法獨立、讓司法更服從政治領導的改革手段，再三指出，儘管許多改革措施表面上看似中性、中立，但由其具體脈絡看來，實際上都足以造成傷害司法獨立的後果。<sup>5</sup>

整體觀之，歐盟法院在一般被簡稱為「歐盟法治國危機」的系列裁判當中，在在透過對條約第2條「價值條款」與條約第19條第1項「有效權利保護」的解釋和具體化，認定

波蘭與匈牙利等各國受到高度爭議的司法改革措施有損司法獨立。儘管歐盟法院的裁判無法帶來直接改變會員國系爭措施內容的效果，但基於歐盟法相對於會員國內國法（包含內國憲法）的優先性，以及歐盟法院裁判基於條約而來的各種效力（例如前面提到的裁定賠償），上述這些認定會員國侵犯司法獨立，因而違背法治國原則、違背歐盟價值的見解，可想而知地強化了歐盟對其會員國的牽制能力，同時也不難想見激起系爭會員國的激烈反彈。例如波蘭憲法法院就在2021年的一則判決當中批評：歐盟法院把條約第2條和第19條第1項第2小項之規定，當作介入會員國內國司法改造措施的媒介，完全是一種自我擴權的行為。波蘭憲法法院一方面明白主張：歐盟條約第2條的價值條款本身根本不足以構成可訴請司法裁判的法律原則，另一方面更直接挑戰歐盟法院乃至各國多年來共同接受的「歐盟法優先性」前提，進而挑明：被波蘭憲法法院認定牴觸了波蘭憲法的歐盟法規定，在波蘭不予適用。<sup>6</sup>單從波蘭憲法法院這則判決已可看出，歐盟法院雖然在歐盟法治國危機中，扮演舉足輕重、甚至越

註4：例可參考EuGH, Urteil v. 27.02.2018, C-64/16 (ASJP), ECLI:EU:C:2018:117, Rn. 30 ff.; EuGH, Urteil v. 05.11.2019, C-192/18, Rn. 106; EuGH, Urteil v. 02.03.2021, C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153, Rn. 116.

註5：例可參考EuGH, Urteil v. 24.06.2019, C-619/18, Rn. 80 ff.; EuGH, Urteil v. 02.03.2021, C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153, Rn. 122 ff.

註6：關於波蘭憲法法院此項見解，詳見Leitsätze des Urteils des polnischen Verfassungsgerichts vom 07.10.2022 [sic], Az. K 3/21, EuR 2022, S. 511 (517 Rn. 18 ff.). 關於波蘭憲法法院這則判決的評述可進一步參考M. Balczyk, Kein letztes Wort-weder des polnischen Verfassungsgerichtshofes noch des EuGH in der Sache der europäischen Integration -Anmerkung zum Urteil des polnischen Verfassungsgerichts vom 07.10.2022 [sic], Az. K 3/21, EuR 2022, S. 647 (650); H.-J. Blanke/A. Sander, Die europäische Rechtsstaatlichkeit und ihre Widersache-Anmerkungen zur Situation in Polen mit einem Seitenblick auf Ungarn, EuR 2023, S. 54 (69 ff.)

來越關鍵性的角色，但也正因如此，不論在實際政治運作與司法實務上，或者在學術界，歐盟法院頻頻以條約第2條「價值條款」展開其實際影響力的作為，都引發了極大的迴響與爭議。以下本文將簡述歐盟法院對價值條款的操作如何受到學界的討論及批評，繼而對這些討論及批評提出一個初步的反省。

### 參、歐盟法院的角色爭議：分析與檢討

如前所述，歐盟法院藉由對價值條款的解釋與適用，在實際上不但擴張了歐盟法院自己的權限，也造成了擴大歐盟影響力的效果。這使得因此而勢必在日後發展中受到歐盟法院裁判影響的各會員國，特別是發展情況與波蘭和匈牙利有異曲同工之處的幾個國家，對於「歐盟法院操作價值條款」的趨勢並不樂見。值得注意的是，這樣的趨勢不只在政治實務上引起若干會員國的反彈，在歐盟法學界相關討論中，也引來非常多的批評。眾所周知，歐盟法學界面對歐洲整合的趨勢，向來有「挺整合」與「反整合（或者對整合採相對保守態度）」的派系之分。以德國法學界為例，在歐洲整合的議題上，採取保守立場的德國憲法學者為數不少。對這

些學者而言，一旦歐洲整合的趨勢越強、密度越高，本國主權就越容易受到侵蝕，因此「促進歐洲整合」與「維護國家主權」勢必構成兩個難以彼此相容的目標。從這個角度出發，不難理解歐盟法院涉足對價值條款的解釋和操作，為何與如何（再次）激化學界的質疑：對不少憲法或歐洲法學者而言，認可或放任歐盟法院援引價值條款作為審判依據，無疑將導致歐盟法院乃至歐盟整體，更頻繁且堂而皇之地干預會員國內部法律與政策，進而讓個會員國主權與自主地位陷入更危險的境地。就此意義而言，無怪乎何以歐盟法院操作價值條款的發展趨勢，被不少人認為不只是單純牽涉歐盟法院或歐盟的權限範圍問題，而毋寧更構成了一個足以對歐盟整合的未來方向造成關鍵影響的路線決定。德國許多憲法或歐盟法學者都認為，歐盟法院利用價值條款擴權，最終就是企圖走向歐盟「國家化」的結果，也就是讓歐盟法規範越來越趨向集中化，越來越壓縮各會員國多元發展的空間，最後導致歐盟主權取代各國主權，歐盟價值取代各國價值，以及作為政治實體的歐盟取代作為政治實體的各國。<sup>7</sup>

除了上述基於維護國家主權而提出的疑慮之外，歐盟法院操作價值條款之所以引起諸多批評，也跟價值條款本身的規範特性有一定關聯。如前所述，歐盟條約雖明文規定歐

註7：關於這類批評，可參見M. Nettesheim, Die „Werte der Union“: Legitimitätsstiftung, Einheitsbildung, Föderalisierung, EuR 2022, S. 525 (536 ff.); M. Hilf/F. Schorkopf, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim/Schorkopf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 77. EL September 2022, EUV Art. 2 Rn. 11, 51 ff. F. Schorkopf, Der Wertekontitutionalismus in der Europäischen Union, JZ 2020, S. 477 (482 ff.); F. Weber, Horizontale Unionsaufsicht und vertikale Werteentwicklung zum Schutz der unionalen Verfassungsidentität, EuR 2022, S. 783 (793 ff.).

盟係建立在人性尊嚴、自由、民主、法治國等特定價值之上，但這個「價值條款」長期以來一直被普遍認為是一個應該、而且比較適合由政治機關來主導和敦促落實的規範。這個通說見解除了如前所述，有歐盟法的體系解釋（例如配合關照條約第7條）作為依據之外，也往往訴諸價值概念本身的高度不確定性，亦即認為：既然價值概念的內涵往往並不明確，它的實際操作場域就應該侷限在政治溝通，否則一旦讓作為司法機關的歐盟法院，可以拿價值條款來認定會員國系爭措施是否違約，勢必將導致歐盟法院動輒以捍衛價值之名，行恣意干預之實。可想而知，這種對價值概念的客觀性本就抱持質疑態度的見解，對歐盟法院操作價值條款的發展趨勢，自然不會樂觀其成。光是在德國學界，就不乏批評價值概念蘊含的主觀與不理性、進而批評以價值條款作為司法審判依據的聲

音。<sup>8</sup>許多學者認為，歐盟法院涉足價值判斷，本身就是一種逾越司法權界限的舉措；更何況，它的價值判斷還會帶來規範性的效果，直接衝擊會員國的自主地位，這一點無疑更足以讓歐盟法院操作價值條款的正當性徹底瓦解。

整體而論，害怕國家主權流失的疑慮，與認定價值概念的具體適用在司法審判過程中容易流於恣意，這兩種基本態度都一再把「歐盟價值」和「各國主權」推向彼此對立的局面。<sup>9</sup>更進一步來說，這類批評歐盟法院憑藉價值條款擴張其權限的立場，基本上就是認為：一旦訴諸歐盟引以為據的價值，而且讓歐盟法院負責把關，到頭來就一定會造成由這些價值來領導歐盟各會員國的結果，最終導致各會員國原本各自享有的價值選擇空間被徹底剝奪。這樣的立場，對應於前面提到的「挺整合」與「反整合」路線之爭，於是體現為所

註8：持此見解者，例如L. Hering, *Das Vertragsverletzungsverfahren als Instrument zum Schutz der Unionswerte*, DÖV 2020, S. 293 (295, 302); W. Piqtek, *Die Herabsetzung des Ruhestandalters im Lichte des Grundsatzes der richterlichen Unabhängigkeit*, NJ 2019, S. 423 (425); R. Leick, *Fortgesetzte Sicherung europäischer Werte in Polen-die Macht der kleinen Schritte*, NVwZ 2020, S. 291 (293); U. Hufeld, *Die Europäische Union als Wertegemeinschaft*, in: P.-C. Müller-Graff (Hrsg.), *Kernelemente der europäischen Integration*, 2020, S. 239 (254 ff.); C. D. Classen, *Perspektiven der europäischen Rechtsgemeinschaft*, JZ 2023, S. 53 (58); M. Lukan, *Ein,, modernes “ Recht auf den gesetzlichen Richter als Antwort auf Gefährdungen der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union*, JRP 30 (2022), S. 330 (341); B. Assenbrunner, *Struktursicherung im europäischen Verfassungsverbund durch Art. 2 EUV*, DÖV 2023, S. 609 (614 ff.). 事實上，早在半世紀以前，知名德國學者Carl Schmitt在他的名著「論價值獨裁」一書當中，即已對價值概念挾帶的不理性、恣意與獨斷等特質提出深刻的分析，並且以此為由，主張價值訴求和法律論證的差異，強調司法機關的任務不在前者，而是後者。詳見C. Schmitt, *Die Tyrannei der Werte* (1967), 4. Aufl. 2020, S. 23 f., 53 f.

註9：德國憲法學界近年來在聯邦憲法法院系列判決的影響之下，固然較少直接呼籲維護國家主權，但卻經常訴諸在理念上異曲同工的「憲法同一性（Verfassungsidentität）」概念，以表達德國憲政秩序的核心內容無論如何不容過度的歐洲整合架空或改變的立場。對此詳見黃舒芃（2020），《什麼是法釋義學？——以二次戰後德國憲法釋義學的發展為借鏡》，第156-172頁。

謂「價值憲政主義 (Wertekonstitutionalismus, 意指透過統一的價值訴求, 導致歐盟法秩序更往價值同質化、集中化、國家化的方向趨近)」與「價值多元主義 (Wertpluralismus, 意指基於尊重個別國家與社會各自不同的價值理念, 認可並且保障不同價值觀的並存)」之間的兩相對立。基於這樣的對立, 在批評者眼中, 容任歐盟法院操作價值, 便無異於容任歐盟以落實「價值憲政主義」的名義, 傷害價值多元主義的發展。

歐盟法院操作價值條款的發展趨勢在實務和理論上遭遇的批評, 已如上述。的確, 如果認同主流見解所說, 不論是「價值整合」與「價值多元」, 或者是「追求歐盟憲政主義」與「維護各國主權」, 彼此之間都存在難以化解的緊張關係, 那麼由歐盟法院來執掌價值判斷與價值審判, 不免會造成犧牲價值多元理念, 以歐盟法院認定的價值標準來否定各國的價值選擇、甚至侵蝕各國獨立自主空間的後果。波蘭駐德國大使就曾經批評: 波蘭並非不認可法治國、司法獨立、民主、人權這些價值, 但問題在於究竟應該要如何解釋這些價值。而歐盟的問題恰恰在於: 它「太被意識形態引導了, 而且是那種左傾自由派 (linksliberal) 的意識形態。」<sup>10</sup> 然而, 有疑問的是: 歐盟法院以價值條款為依據進行解釋與審判, 是否真的坐實了所謂「價值獨裁」的疑慮? 亦即是否確實是拿歐

盟法院自己的價值立場來填充歐盟條約第二條「價值條款」的內容, 進而據以認定系爭會員國違反這些 (其實只代表歐盟法院一己之見的) 價值? 事實上, 如果進一步細究歐盟法院近年來的相關判決, 不難發現: 歐盟法院在面對有關會員國是否侵害司法獨立、是否違反法治國原則的問題上, 重點都不在終局宣告: 「法治國原則」這個「價值」, 必須包含哪些內容 (以及各國只要不符合什麼樣的內容, 就是侵犯法治國原則, 違反法治國價值), 而是在於強調: 落實「法治國原則」這個「價值」, 對歐盟有什麼樣的意義? 是為了達成什麼樣的目的? 換言之, 歐盟法院對價值概念的解釋和適用, 基本上始終都是傾向於一種「功能論」、「目的論」, 而非「實質論」的立場。<sup>11</sup> 據此, 對歐盟法院來說, 之所以要拿「法治國原則」這個「價值」作為審查基準, 不是為了拿同一套價值理念, 強制要求各國全面服從, 而是為了強調: 如果沒有法治國原則這個基礎予以支撐, 那麼歐盟法秩序根本難以維繫下去, 因為歐盟各國恐將根本喪失互信基礎與和平共存的條件。在這個認知基礎上, 歐盟法院對波蘭、匈牙利等會員國司法改革措施的非難, 並不是來自於它認定這些措施不符合歐盟認可的特定價值內容或意識型態, 而是因為它認為: 這些措施對司法獨立的破壞, 不但會傷害歐盟法秩序所擔保的「有效

註10: 這段談話內容轉引自: A. Voßkuhle, Die Idee der europäischen Wertegemeinschaft, in: ders., Europa, Demokratie, Verfassungsgerichte, 2021, S. 108 (110).

註11: 歐盟法院的這個立場, 例可參考以下判決內容: EuGH, Urteil v. 27.02.2018, C-64/16 (ASJP), ECLI:EU:C:2018:117, Rn. 31, 43, 51; EuGH, Urteil v. 24.06.2019, C-619/18, Rn. 46; EuGH, Urteil v. 25.07.2018, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, Rn. 54.

權利保護」，傷害歐盟整體司法權的健全運作，更將導致歐盟各會員國因為喪失互信而難以持續和平共存，導致歐法秩序的崩解。從這個角度出發，歐盟法院訴諸「法治國原則」這個「價值」，並不是為了貫徹某個它認為一定要全面落實的價值觀或意識型態，而是因為：如果少了這個價值，放棄了法治國原則中的基本要求（例如司法獨立），歐盟法秩序恐將無以為繼；而歐盟各國分崩離析的結果，最終也將導致這個分裂所造成的種種不利，加諸各國之上，對各國各自的國家利益與歐洲的整體和平，構成重大威脅。<sup>12</sup>

#### 肆、結語

透過對歐盟法院相關判決的進一步觀察，可以發現，如果以功能導向、目的導向的方式來理解價值，那麼對價值條款的解釋、操作與適用，就不能夠被簡化成「只不過是在遂行特定意識型態」、「拿同一套內容來扼殺各國多元發展」。歐盟法院的判決見解在在顯示：呼籲並落實價值條款，既不是以壓抑價值多元主義為目的，也不見得會導致犧牲價值多元主義的後果。重點始終都在於：作為一種法律概念，歐盟條約明訂的價值條款，究竟應該如何解釋、如何運用。如果以歐盟法院針對法治國原則的解釋及適用為

例，這種功能取向、目的導向的價值思考，不但不至於與價值多元主義為敵，甚至就維護歐盟法秩序的存續、維持歐洲各國之間和平穩定共存這一點看來，訴諸價值條款，反而更有助於價值多元主義的發展與維繫。就這個意義而言，論者一再宣稱的、「價值整合」與「價值多元」之間必然的矛盾，其實恐怕是自始就用一種實質論、並且意識形態導向的方式，來理解價值。如同本文指出的，當前對於歐盟法院操作價值條款的批評，或多或少都對歐洲整合抱持保留甚至質疑的態度。這種以本國主權為中心的思考，究其根本，無非也是一種特定的意識形態。正是因為這樣的意識形態，導致「價值整合」與「價值多元」，或者「價值憲政主義」與「各國主權」之間，都被論者斷定存在難以化解的衝突。然而，從歐盟法院對法治國原則的解釋與適用，即可看出：足以對價值多元主義造成威脅的，並不是價值條款本身，或是歐盟法院拿價值條款當作審查基準，而往往是抗拒國際合作與和平的政治立場。從這一點看來，歐盟法院近年來對價值條款的運用，反而有助於提醒：在當前區域與國際政治高度不穩定的情勢下，對價值概念採取目的導向的解釋，恰能兼顧「價值整合」與「價值多元」，進而在發揮價值條款的功能的同時，促進區域和國際和平。

註12：關於這一點的詳細說明與論證，可進一步參考S.-P. Hwang, *Judikativer Werteschutz in der Europäischen Union: Eine verfassungsvergleichende Perspektive*, EuR 2024 (im Erscheinen).