

# 「歐洲穩定機制」判決

BVerfGE 131, 152

德國聯邦憲法法院第二庭2012年6月19日判決

- 2 BvE 4/11 -

黃相博 譯

## 要目

裁判要旨

案由

裁判主文

理由

### A.機關爭議訴訟之標的

#### I.事實

#### II.聲請人之主張

1.a)未逾法定聲請期間

b)關於歐洲穩定機制之聲請  
有理由

2.關於共同提升競爭力協議之  
聲請有理由

#### III.相對人之主張

1.a)聲請已罹時效期間

b)關於歐洲穩定機制之聲請  
無理由

2.關於共同提升競爭力協議之  
聲請無理由

#### IV.相關機關之意見

#### V.參與言詞審理程序者

### B.機關爭議訴訟合法性之之審查

#### I.權利侵害

#### II.合法性

1.當事人能力

2.聲請標的 - 不作為

3.聲請權能

4.聲請期限

5.權利保護必要

### C.機關爭議訴訟有無理由之審查

#### I.審查基準

II.聲請有理由

### D.裁判作成之方式

## 關鍵詞

歐盟運作條約(AEUV)

歐盟單一市場(Binnenmarkt)

歐洲金融穩定基金(Europäische

Finanzstabilisierungsfazilität, EFSF)

歐盟執委會(Europäische Kommission)

歐洲理事會(Europäischer Rat)

歐洲穩定機制(Europäischen

Stabilitätsmechanismus, (ESM)  
共同提升競爭力協議(Euro-Plus-Pakt)  
歐元區(Euro-Währungsgebiet)  
歐盟條約(EUV)

歐洲中央銀行(EZB)  
機關爭議訴訟(Organstreitverfahren)  
救援保護傘(Rettungsschirm)

## 裁判要旨

1. 歐盟條約之修改、與其在作為最優先適用法源層級之相關修改（基本法第23條第1項），以及歐盟之立法行為（基本法第23條第3項），均屬於基本法第23條第2項意義下之歐盟事務。如國際條約與歐盟法之間立於一種補充關係或其他特別密切關係，則其亦屬於歐盟事務。判斷之標準，乃就包含規範之內容、規範目的及規範效力等狀況，作一整體之觀察。

2. 基本法第23條第2項第2句所規定之報告義務，連結基本法第23條第2項第1句之規定，賦予德國聯邦眾議院有參與歐盟事務之權限。該完整報告的要求，旨在使德國聯邦眾議院得以行使其參與權。當程序越複雜、干涉立法機關的權限範圍越深，以及越接近一個正式的決策或協議時，則與此相應地，乃要求一個更密集的報告義務，並產生對報告的質、量與即時性的要求。

3. 基本法第23條第2項第2句所稱「儘可能早的時點」之時間規定應被解釋為，聯邦眾議院必須至遲在一個

時點獲得聯邦政府的資訊，俾使其能在聯邦政府對外發布有效聲明，特別是關於歐盟立法和政府間協議有拘束力的聲明之前，能完整地參與程序並擬訂聲明意見。

4. 從權力分立原則可導出報告義務之界線。蓋從基本法的功能規範中可得出，政府有一個行政自我負責的核心領域，該領域包含原則上不可被質疑的倡議、商討及處理領域。故在聯邦政府的內部意見尚未形成之前，國會沒有要求報告的權利。

## 案由

1. 聯邦政府侵害基本法第23條第2項之規定所賦予德國聯邦眾議院之權利，因其疏於及時在2011年2月4日歐洲理事會開會前或之後，完整、儘早且持續地向聯邦眾議院報告關於歐洲穩定機制的籌設，特別是遲至2011年4月6日仍疏未提出歐洲穩定機制條約草案。

2. 聯邦政府侵害基本法第23條第2項之規定所賦予德國聯邦眾議院之權利，因其疏於：

a) 在2011年2月4日歐洲理事會開

會之前向聯邦眾議院報告有關聯邦總理倡議強化歐元區會員國的經濟政策協調，以及

b)在2011年2月4日至2011年3月11日之間完整且儘早向聯邦眾議院報告有關共同提升競爭力協議（Euro-Plus-Pakt）。

聲請人：德國聯邦眾議院聯盟90/綠黨議會黨團，

代表人黨團主席Renate Künast及Jürgen Trittin及黨團執委會，

地址Platz der Republik 1, 11011 Berlin

訴訟代理人：

1.Andreas von Arnould博士教授

地址 Lange Reihe 103, 20099 Hamburg

2.Ulrich Hufeld博士教授

地址 Stratenbarg 40a, 22393 Hamburg

相對人：聯邦政府，

代表人聯邦總理女士Angela Merkel博士，

地址 Bundeskanzleramt, Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin

訴訟代理人：Ulrich Häde博士教授

地址 Lennéstraße 15, 15234 Frankfurt (Oder)

聯邦憲法法院第二庭在Voßkuhle院長、Lübbe-Wolff法官、Gerhardt法官、Landau法官、Huber法官、

Hermanns法官的參與下，基於2011年11月30日進行之言詞審理，作成本判決。

## 裁判主文

1.相對人侵害德國聯邦眾議院依據基本法第23條第2項第2句所享有聽取報告之權利，因其疏未轉達2011年2月21日歐盟執委會關於建置歐洲穩定機制之文本，以及2011年4月6日的歐洲穩定機制條約草案。

2.相對人更進一步侵害德國聯邦眾議院依據基本法第23條第2項第2句所享有聽取報告之權利，因其疏未事先通知關於2011年2月4日公開倡議競爭力協議之決定，也疏未轉達歐盟執委會及歐洲理事會代表們於2011年2月25日命名為「加強歐元區經濟政策協調 - 主要特徵和概念」的非官方文件。

## 理由

### A.機關爭議訴訟之標的

本件機關爭議訴訟涉及與「歐洲穩定機制」及「共同提升競爭力協議」有關的歐盟事務，聯邦政府依據基本法第23條第2項第2款對德國聯邦眾議院有報告義務。

### I.事實

1.為因應歐元區的國債危機，歐元區會員國首先提供希臘協調的雙邊財務援助，然後創建所謂的「救援保

護傘」(Rettungsschirm)，其核心由一個私法組織目的公司所構成，即歐洲金融穩定基金(EFSF；參看德國聯邦憲法法院第二庭2011年9月7日判決 - 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10 -, NJW 2011, 第2946頁以下)。該基金之措施有時間限制，並應只提供相關會員國暫時性的支援。

2.自2010年底以來，歐盟會員國致力於追求一個穩固的危機解決機制，並期望建立一個永久的歐洲安定機制，或更確切的說，歐洲穩定機制。

對於此一危機解決機制最初的想法是由歐洲理事會於2010年3月，在歐洲理事會主席領導下成立改革歐洲經濟及貨幣聯盟規範架構工作小組所發展出來的。在2010年10月28/29日舉行的歐洲理事會會議，會員國的國家元首及政府首長們一致同意建立一個「永久性的危機機制以維護歐元區的金融穩定」(EUCO 25/1/10 REV 1，結論，S. 2)。2010年11月28日歐元區會員國的財政部長們就未來危機機制的一般特徵達成協議。為就2010年12月16/17日的歐洲理事會作準備，歐洲理事會的代表在2010年12月10日提出修改條約的建議。歐洲理事會於2010年12月16/17日會議中，一致決議通過修改條約的第一版本，認為應在歐盟運作條約(AEUV)第136條新增第3項規定，批准歐元區會員國

財政部長們於2010年11月28日協議的歐洲穩定機制的一般特徵，並委託歐元區會員國財政部長們及歐盟執委會為進一步的具體規範。(EUCO 30/1/10 REV 1，第1頁以下及附件1)

。歐洲穩定機制應被定位為最優先適用之法源，並取代暫時性的歐洲金融穩定基金，以及暫時性的歐洲金融穩定機制(EFSM)。2010年12月20日聯邦總理府遞交給德國聯邦眾議院一份歐洲理事會會議的書面結果報告。

a)南德日報2010年12月23日報導稱，其握有一份聯邦政府對歐洲穩定機制構想的非官方正式文件，而該文件應是作為下次在一月中旬舉行的歐元區會員國財長會議準備。據報導，計畫中的歐洲穩定機制，作為一個除了歐洲中央銀行外的獨立機構，並應儘可能地在不受政治干預下，提供歐元區會員國「緊急援助」。其原則上應「可無限制的再融資」，但會員國就此必須按比例提供擔保。且應該只有在符合嚴格的條件下，且提供相當價值的擔保品，如黃金儲備或國有企業的股份時，才得給予援助。(南德日報，2010年12月23日，「拯救歐元的新嘗試」〈第1頁〉及「對於歐元雙重保護」〈第17頁〉)。

2011年1月17日德國聯邦眾議院，鑒於2011年2月4日即將舉行的歐洲理事會，因此敦促聯邦財政部提供有關歐洲穩定機制特徵具體化的文件。

聯邦財政部隨後宣布，當其一旦收到相關文件將立即轉交。此外聯邦財政部亦表示，南德日報2010年12月23日所稱之非官方文件，並非聯邦政府關於歐盟組織已確定立場的書面文件，而只是一個工作計畫的內部文件彙編，因此不存在轉達之必要性。

德國聯邦眾議院於2011年1月19日，援引德國商報之一份報導（Handelsblatt，2011年1月19日，〈第13頁〉，「歐盟執委會打算大方幫助拮据的國家」），要求聯邦財政部提供一份7頁的報告，係歐盟執委會對於歐洲穩定機制之看法，據稱該文件已於2011年1月18日的歐盟財長會議（ECOFIN-Rat）中被提出。一位聯邦財政部主管單位首長在同一天以電子郵件拒絕該要求，理由是並無關於歐洲穩定機制之文件被提交到歐盟財長會議；關於已經提交7頁報告至歐盟執委會之媒體報導無法得到證實。此外，歐洲穩定機制的發展涉及「歐元區會員國政府間的工具安排且無關於歐盟事項」，而聯邦政府「關於永久的歐洲穩定機制的工作」將一如既往地定期提出報告。

同樣在2011年1月19日當天，一位聯邦財政部官員既在德國聯邦眾議院財政委員會（2011年1月19日財政委員會第39次會議會議紀錄Nr. 17/39，第23頁以下），也在歐盟事務委員會，就2011年1月17日歐元集團會議

，以及2011年1月18日歐盟財長會議進行的結果為口頭報告。據稱該會議有特別針對構建歐洲穩定機制的問題進行討論，但並沒有作成決議。聯邦政府在该會議係以2010年12月歐洲理事會的授權基礎進行協商。聯邦政府一有立場，就知會德國聯邦眾議院參與。但就未被表決的文件則沒有出示義務。儘管關於歐洲金融穩定基金和歐洲穩定機制，存在有「歐盟執委會的報告與看法」，但其仍符合歐洲理事會的規範（2011年1月19日歐盟事務委員會第29次會議會議紀錄Nr. 17/29，第15頁以下）。聯邦財政部國務秘書在同一天向德國聯邦眾議院預算委員會就歐元集團及歐盟財長會議提出報告，並強調，聯邦政府係採取開放式的態度進行協商。在2011年2月/3月召開歐洲理事會的準備工作，以及關於建置所謂「整體方案」（comprehensive package）的談判，仍在緊鑼密鼓的進行中（2011年1月19日預算委員會第43次會議會議紀錄Nr. 17/43，第42頁以下）。

2011年1月24日歐元集團舉行了另一次會議。對此聯邦財政部長在2011年1月26日向歐盟事務委員會提出報告。此外其亦說明，聯邦政府就歐洲穩定機制以及其他正在討論中的有關歐元救援之措施，擬在2011年3月提出一個最終的整體決策。許多國會議員指出，歐盟執委會據稱已向歐

元集團提出一份內容與計畫有關「整體方案」之非正式官方文件。而轉呈該份文件將對德國聯邦眾議院的討論很有幫助。但聯邦財政部長則反對該請求，其所持之理由是，關於歐元集團財長會議，口頭簡報即已足夠。雖然與德國聯邦眾議院開放的溝通是非常重要的，但聯邦政府的執行能力亦有其極限（2011年1月26日歐盟事務委員會第30次會議會議紀錄Nr. 17/30，第12頁以下）。

2011年2月2日歐洲理事會主席對2011年2月4日的歐洲理事會會議議事日程中臨時加上「經濟及貨幣聯盟」主題（參照2011年2月9日歐盟事務委員會第31次會議會議紀錄Nr. 17/31，第14頁以下）。德國聯邦眾議院在同一天收到聯邦總理府的書面事前報告。該報告指出，國家元首和政府首長討論之議題「主要是有共識加強歐洲金融穩定基金、修改條約的決定，以及協議建制未來歐洲穩定機制」。然就該等議題尚未預期達成決議。2011年2月3日聯邦總理府國務部長口頭告知歐盟事務委員會主席，歐洲理事會會議即將舉行之訊息（參照2011年2月9日歐盟事務委員會第31次會議會議紀錄Nr. 17/31，第11頁以下）。此外，歐洲理事會在2011年2月4日公布，「符合12月之委託授權，在歐元集團主席之領導下，確定歐洲穩定機制的功能特徵」（EUCO 2/1/11 REV 1，

結論，附件1，第12頁）。就此德國聯邦眾議院在2011年2月7日，收到關於該會議的書面事後報告。

2011年2月9日財政部官員向歐盟事務委員會報告歐元區的最新發展，並告知2011年2月14日及15日的歐元集團和歐盟財長會議的重點，包括即將進行的改革方案、可能的歐洲金融穩定基金修正案，以及歐洲穩定機制之建置。應要求他並指出，關於為歐洲穩定機制建置一個「工具箱」，聯邦政府尚未有最終的立場，也沒有歐盟層級的決策（2011年2月9日歐盟事務委員會第31次會議會議紀錄Nr. 17/31，第15頁以下）。同樣在2011年2月9日聯邦財政部國務秘書，應預算委員會之要求提出解釋，稱一旦在歐洲層級討論的「整體方案」達成協議，將即刻向國會報告（2011年2月9日預算委員會第45次會議會議紀錄Nr. 17/45，第59頁以下）。

2011年2月17日德國聯邦眾議院要求聯邦政府，提供一份歐盟執委會為建置歐洲穩定機制的籌備文件。此外聯邦眾議院援引「明鏡」周刊的一篇文章，稱其中已提到了這份文件（「獵捕雪人」，2011年2月14日第7/2011冊）。德國聯邦眾議院位於布魯塞爾的聯絡處在一份2011年2月21日的內部報告中同樣告知，歐盟理事會將在歐盟執委會的文本基礎上，進行討論建置歐洲穩定機制。但聯邦

財政部並未遵行德國聯邦眾議院之要求。在其2011年2月22日的書面答覆中指稱，關於歐元集團之會議，其只須向德國聯邦眾議院的相關委員會提出口頭報告。

在2011年2月23日聯邦眾議院歐盟事務委員會第32次會議中，一位外交部官員就關於建立歐洲穩定機制而有計畫修改條約之事提出報告。至於其具體架構將以那些法律基礎為依據，尚未確定。而歐元區會員國的國家元首和政府首長，於2011年3月11日的會議中，將同樣可能討論歐洲金融穩定基金和歐洲穩定機制的議題。但那也可能只會確立基礎方針，最終決定仍必須等到2011年3月底的歐洲理事會（2011年2月23日歐盟事務委員會第32次會議會議紀錄Nr. 17/32，第10頁以下）。該委員會主席和多數之國會議員抱怨聯邦政府的報告不足，並同時要求，應儘早且詳細地提出報告。鑒於國家預算具有深遠之影響，德國聯邦眾議院應該「從一開始就被列入在創建歐洲穩定機制在內」（2011年2月23日歐盟事務委員會第32次會議會議紀錄Nr. 17/32，第12頁以下）。

2011年3月10日聯邦總理梅克爾向歐盟事務委員會報告關於次日預定舉行的歐元區國家元首和政府首長非正式會議。該次會議的主題包括建立歐洲穩定機制和其他與歐洲金融穩定

基金有關的交流。聯邦總理梅克爾表示，她還不能確定，該會晤是否僅是為2011年3月24/25日的歐洲理事會作準備，或是否將會作出決議。此外，聯邦政府對德國聯邦眾議院的法定報告義務，也不包括歐元集團之非正式會議（2011年3月10日歐盟事務委員會第33次會議會議紀錄Nr. 17/33，第10頁以下）。回應一位議員所抨擊，稱議會在聯邦政府的通知基礎上，沒有足夠的可能性去了解以歐元穩定為主題範圍的決定，聯邦總理梅克爾表示，由於情況和事實每日變動，目前的局勢是很特別的，因此聯邦政府只能向議會提供「有限半衰期」（endlichen Halbwertszeit）的訊息，且對於2011年3月24/25日的歐洲理事會會議，僅能列舉出結果選項。聯邦政府雖然向德國聯邦眾議院報告歐元集團之會議，但某些與市場有特別重大相關的內部討論，仍應予以不同之處置（2011年3月10日歐盟事務委員會第33次會議會議紀錄Nr. 17/33，第15頁以下）。

聯邦財政部國務秘書於2011年3月16日在德國聯邦眾議院財政委員會解釋，根據目前的協商狀態，未來歐洲穩定機制將建立在國際法的基礎上，並且該契約將由德國聯邦眾議院依基本法的規定批准之（2011年3月16日財政委員會第45次會議會議紀錄Nr. 17/45，第27頁以下）。同一天財

政部長向預算委員會報告關於歐洲穩定機制的有效貸款量的預期數額。然而這必須在歐洲穩定機制的形式決定後，才會一併終局地確定（2011年3月16日預算委員會第49次會議會議紀錄Nr. 17/49，第20頁以下）。同樣在2011年3月16日一位財政部官員向歐盟事務委員會報告有關歐元集團與歐盟財長會議，就歐洲金融穩定基金和歐洲穩定機制擔保金額之討論情形。據稱財政部長們已經特別約定，強化兩機構的決定不要「斷斷續續」，而應是一整體地向各國議會提出（2011年3月16日歐盟事務委員會第34次會議會議紀錄Nr. 17/34，第5頁以下）。

2011年3月17日德國聯邦眾議院通過了基民黨（CDU）／基社黨（CSU）和自民黨（FDP）的黨團提案，並得到德國聯邦眾議院和聯邦政府的共識，補充了歐盟運作條約第136條（BTDrucks 17/4880）之規定（2011年3月17日德國聯邦眾議院第96次會議全體會議紀錄Nr. 17/96，第11015C頁）。

在2011年3月21日的會議上，歐元集團就歐洲穩定機制的原則獲得共識。德國聯邦眾議院布魯塞爾聯絡處於當天的報告中闡述2011年3月11日歐洲理事會的特別會議，以及2011年3月14/15日的歐盟財長會議之後的討論狀況，據稱成員國已經就歐洲穩定機制的一些重要觀點達成共識

。但許多問題－諸如提供財政援助的條件、制度形式和組織結構、與國際貨幣基金組織間之關係或非歐元區國家之參與等－在當時並未被討論，且據觀察家的看法，要等到2011年3月24/25日，才會由國家元首及政府首長們決定（來自布魯塞爾2011年3月21日06/2011報告，第3頁以下）。

2011年3月23日總理府向德國聯邦眾議院提出一份關於2011年3月24/25日歐洲理事會的書面預告。其中預告了幾項關於歐元區永久性穩定的「整體方案」決定，亦包括「未來穩定機制（ESM）組織架構的工作定稿」。同一天一位財政部官員向歐盟事務委員會報告關於歐元區的具體發展，並遞交一份英文版的有關歐洲穩定機制基本原則的文件（「條款書」）作為參考資料。據稱之所以未提供德語翻譯，一方面是由於時間太短，另一方面也易於理解，因為英文文本「較德語翻譯占優勢」（2011年3月23日歐盟事務委員會第35次會議會議紀錄Nr. 17/35，第9頁）。該官員應要求表示，聯邦政府視該委員會之報告為依據1993年3月12日（BGBl I S. 311）制定的聯邦政府與德國聯邦眾議院有關歐盟事務合作法（以下簡稱府會歐盟事務合作法EUZBBG）第5條第4項規定之「口頭簡報」，該法律於2009年9月22日最後一次修正（BGBl I S. 3026）。提供該「條款書」並非

基於該法律之規定，而是使口頭簡報更加通暢而完整（2011年3月23日歐盟事務委員會第35次會議會議紀錄 Nr. 17/35，第13，16頁）。

曼努埃爾·薩拉辛（Manuel Sarrazin）國會議員亦在2011年3月23日當天致函聯邦財政部長，要求提供有關歐洲穩定機制的籌設文件。其認為從2011年3月22日歐元集團主席致歐洲議會議員的信中可明顯得知，歐洲議會將參與歐洲穩定機制相關規定的正式立法程序。因此，聯邦政府迄今仍拒絕提供歐盟委員會的籌備文件，應受基本法第23條第2項第2句所規定之通知義務之拘束。就此口頭簡報是不夠的。

2011年3月24日總理梅克爾在德國聯邦眾議院提出一份關於2011年3月24/25日歐洲理事會會議的政府聲明。聯邦政府已經在歐洲層級成功主張，永久性的歐洲穩定機制將確保自己責任和整體團結的平衡關係。貸款應該只能作為最後的手段，且必須透過一致的決議才得提供。此外，相關的成員國必須遵守條件。德國的責任是有上限的。（2011年3月24日德國聯邦眾議院第99次會議全體會議紀錄 Nr. 17/99，第11255A頁以下）。

b)在2011年3月24/25日的會議中，歐洲理事會決議把未來的歐盟運作條約第136條第3項草案，作為歐洲穩定機制的主要法源依據，其內容如下

：

以歐元作為貨幣的各會員國，得建立一個穩定機制，其運作係為維護歐元區整體之穩定而不可或缺。在此機制下授予任何必需的財政援助，必須遵守嚴格的條件（EUCO 10/11，結論，附件II，第21頁以下）。

在該結論中提到，應依據歐盟條約（EUV）第48條第6項的簡化修改程序，進行歐盟運作條約之補充，因此在條約移轉權限之架構下，不至於導致歐盟之擴張（參照歐盟條約第48條第6項第3段）。基此認知，歐洲穩定機制應被設計為一個國際機構。歐洲理事會在附件二以「關於歐洲穩定機制之特徵的協議」補充其結論（EUCO 10/11，第21頁以下）。其中明確表示，其同意建立「永久」之歐洲穩定機制，係與決議通過新的歐盟運作條約第136條第3項草案有關聯（EUCO 10/11，第21頁）。聯邦總理府國務部長於2011年3月28日，以電話向歐盟事務委員會的主席報告關於2011年3月24/25日歐洲理事會的結論。同時聯邦總理府向德國聯邦眾議院呈遞一份書面的結果報告。

2011年4月6日聯邦財政部的一名官員向歐盟事務委員會報告，關於2011年3月24/25日歐洲理事會的結論，他解釋說，關於強化歐洲金融穩定基金和建立歐洲穩定機制與融資協議，已經達成「雄心勃勃的時間表」（

2011年4月6日歐盟事務委員會第36次會議會議紀錄Nr. 17/36, 第5頁以下)。有關將歐洲金融穩定基金和歐洲穩定機制轉化成國內法乙事, 其表示, 聯邦政府正試圖讓德國聯邦眾議院在儘早之時點參與(2011年4月6日歐盟事務委員會第36次會議會議紀錄Nr. 17/36, 第8頁)。同一天, 聯邦財政部的議會國務秘書以口頭方式向預算委員會報告關於歐洲理事會的結論以及關於歐洲穩定機制的談判進展(2011年4月6日預算委員會第52次會議會議紀錄Nr. 17/52, 第9頁)。據稱, 目前正在進一步草擬歐洲穩定機制條約, 以便於2011年7月底之前可以簽署。然後再由各會員國批准。這意味著德國聯邦眾議院得以完整的國會參與(2011年4月6日預算委員會第52次會議會議紀錄Nr. 17/52, 第12頁)。就某位議員抨擊, 聯邦政府在前次2011年3月23日的會議中, 雖然是在會議前48小時提出, 但僅遞交一份英文版的「條款書」給委員會, 其駁斥該譴責(2011年4月6日預算委員會第52次會議會議紀錄Nr. 17/52, 第16頁以下)。

德國聯邦眾議院從非正式管道取得日期為2011年4月6日的建立歐洲穩定機制條約草案(「Draft Treaty Establishing the European Stability Mechanism」)。但聯邦政府卻未曾呈遞該文本。

在聯邦財政部於2011年4月4日向財政委員會、預算委員會及歐盟事務委員會, 提出2011年4月8/9日歐盟財長理事會非正式會議之書面初步報告中, 稱該理事會將討論如何能及時完成歐洲穩定機制條約的起草工作。聯邦財政部長於2011年4月13日, 以口頭向預算委員會報告會議之過程。對於規劃中的歐洲穩定機制, 他表示, 建置細節尚待於條約中確定之。但該條約必須經由各會員國立法機關之批准。批准的過程中, 在穩定機制的架構下, 應諮詢國會之參與(2011年4月13日預算委員會第53次會議會議紀錄Nr. 17/53, 第10頁以下)。對於某位議員指責, 稱德國聯邦眾議院等到法律草案被提出後才有表示意見的可能乃太遲了, 因為該時點歐洲協議都已完成, 聯邦財政部長不表認同(2011年4月13日預算委員會第53次會議會議紀錄Nr. 17/53, 第14頁以下)。其認為國會儘可能全面參與之要求必須深思, 因為過度的參與將削弱該機制的成效(2011年4月13日預算委員會第53次會議會議紀錄Nr. 17/53, 第27頁以下)。

聯邦財政部的議會國務秘書同樣在2011年4月13日向德國聯邦眾議院財政委員會提出口頭報告, 稱聯邦政府已盡力提供所有由歐洲議會在整體方案中所作有關擴張歐洲金融穩定基金, 以及建立歐洲金融穩定機制的決

議。法案將及時呈遞給德國聯邦眾議院，以便能在年底之前通過。在歐洲層級，在暑期休會之前應會作出一個最終之決定（2011年4月13日財政委員會第49次會議會議紀錄Nr. 17/49，第25頁以下）。此外，聯邦財政部已於2011年4月19日向三個委員會，呈遞一份歐盟財長理事會非正式會議的書面結果報告。

2011年5月6日財政部長向預算委員會主席及歐盟事務委員會報告當前的狀況。歐盟事務委員會主席2011年5月12日再次去函財政部長，要求轉交目前正在談判中的條約草案。稱只有在歐盟層級即將達成決議之前的口頭報告併同提出該文本，方足以確保德國聯邦眾議院依據基本法第23條規定之必要參與。其認為，從國會議員的角度不能接受者，乃如同已發生在奧地利之情形，國會議員必須親自要求不同版本的草案，但奧地利國民議會已經收到奧地利聯邦政府提供的相關草案（此處參考2011年3月23日奧地利國會第24次大會歐盟事務委員會討論，速記會議紀錄，第2頁）。更甚者，乃聲請人之國會負責人所批評的，財政部於2011年5月17日遞交給德國聯邦眾議院，係一份英文版之條約草案，翌日才給德文版翻譯。

3.與歐洲穩定機制條約之準備，以及歐盟運作條約第136條規定之修改同時並行者，乃德國總理梅克爾與

法國總統倡議推動之發展強化歐元區會員國經濟政治組織指導方針，首先被簡稱作「競爭力協議」，最終被簽訂為「共同提升競爭力協議」。依據發起人的觀點，其目標是解決歐洲經濟與貨幣聯盟的非對稱結構所產生的問題，即在各成員國對於經濟政策均有管轄權的同時，充分整合貨幣政策。

a)在2011年1月26日歐盟事務委員會會議中，聯邦總理府國務部長報告稱，在即將召開的歐洲理事會將討論歐元相關之問題，但不預期將會作成決議（2011年1月26日歐盟事務委員會第30次會議會議紀錄Nr. 17/30，第9頁）。在該會議中，財政部長就接續將採行之措施發表意見（對此參看A.事實及爭點I.事實及系爭規定第2點）。

2011年1月31日出刊的「明鏡」週刊以「歐洲議程」（Agenda für Europa）為題刊登一篇文章，報導德國總理梅克爾與歐盟執委會主席們關於「提升競爭力協議」（Pakt für Wettbewerbsfähigkeit）的談話，報導稱總理希望與法國總統以「秘密非正式午餐」之方式，向接下來的歐洲理事會進行介紹，而不是列在議事日程中。目的據稱是保護歐元區未來更可能免於危機的侵害。在一份文件中被提到的措施，有調稅、調整退休年齡及引進負債上限等（「明鏡」週刊，「歐

洲議程」，2011年1月30日第5/2011期）。該協議的草案可在www.euractiv.de網站下載。2011年2月1日德國聯邦眾議院以「明鏡」週刊及其他幾個日報的報導為依據，要求經濟及科技部轉送「聯邦政府以之為基礎說明其倡議之文件及資訊」。經濟及科技部於2011年2月2日以電子郵件通知，該引用的報紙文章中所提及的「聯邦政府的表決過程序，尚未完成」。同一天政府發言人在記者會中宣稱，2011年2月4日舉行的歐洲理事會會議實際上應該也將會談到歐元區的經濟政策協調的問題，其並補充說：「對此聯邦政府將會有一個協調一致的立場」。(參照2011年2月2日政府記者會紀錄，可於下列網址下載<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/02/2011-2-02-regpk.html>)。聯邦政府於2011年2月2日關於歐洲理事會的初步報告中表示，聯邦總理梅克爾將表達「一個強烈信號」，以改善歐元區經濟政策協調，以提高整體競爭力，並加強歐元區的內聚力。但聯邦政府不能提交其他文件給德國聯邦眾議院。

2011年2月3日聯邦總理府國務部長向歐盟事務委員會主席以電話說明，儘管新聞報導「競爭力協議」的倡議計畫，但有關於這個主題聯邦政府尚未有決定的立場，同樣地歐盟理事

會也沒有確定的立場（參看2011年2月9日歐盟事務委員會第31次會議會議紀錄Nr. 17/31，第11頁）。

2011年2月4日聯邦總理梅克爾在與法國總統的聯合記者招待會中預先宣布，要通知歐洲夥伴們有關德法計劃的細節。隨後在個別的新聞發表會中，德國聯邦總理梅克爾和法國總統均表示，他們已經於午餐會中與歐洲理事會的其他會員國就「競爭力協議」意見開誠布公，並要求歐洲理事會主席，在這些意見基礎上與歐元區成員國進行磋商。2011年2月4日歐洲理事會的結論顯示，會議討論「在歐元區經濟政策協調的新質量，以達成提升競爭力」的目標；歐洲理事會主席將與歐元區成員國的國家元首和政府首長進行諮商，且對此起草一份報告，在報告中依照條約說明未來的具體步驟（EUCO 2/1/11 REV 1，附件1，第13頁）。

自2011年2月5日起，聯邦政府致力於與歐元區成員國的國家元首和政府首長及歐洲理事會主席進行雙邊磋商，盡力爭取該計畫更進一步的發展。回應撒拉辛（Sarrazin）議員關於談判內容與情況的書面質詢，聯邦政府請其參考2011年2月4日歐洲理事會會議與其結論，以及口頭陳述，而未提交書面文件。聯邦總理府國務部長於2011年2月9日歐盟事務委員會會議中報告，歐洲理事會在2011年2月4日

並未就關於「競爭力協議」達成有拘束力的決議。迄今聯邦政府內部仍欠缺一個確定的立場且未有一份共同之文件，相關之重點仍在討論中。然而，經濟政策協調的個別基礎已於2011年2月4日前，在德國與西班牙之協商會議中，以及在「威瑪三角」（Weimarer Dreieck<sup>1</sup>）形式的國家元首和政府首長會議上被討論，諸如退休年齡、企業所得稅基、工資指數化及在各國憲法中採用債務上限等。聯邦政府方面沒有提供任何「提升競爭力協議」資訊予新聞媒體。而已被公布之文件從其「整體保留」的跡象已被證實，並非聯邦政府已決議之文件（2011年2月9日歐盟事務委員會第31次會議會議紀錄Nr. 17/31，第13頁以下）。

2011年2月25日有人洩漏一份日期為當天、歐盟執委會主席與歐洲理事會主席的非官方文件予德國聯邦眾議院，該標題為「加強歐元區經濟政策協調 - 主要特點和概念」，該文件描述規劃中競爭力協議的重要內容。在新聞也報導這份文件之後，德國聯邦眾議院援引府會歐盟事務合作法第5條第3項規定之通知義務，於2011年

3月3日以電子郵件，強烈要求經濟及科技部提供該份文件。2011年3月9日德國聯邦眾議院收到一份外交部電報，從中可得知，在2011年3月11日舉行的歐元區成員國國家和政府首長非正式會議，應已就「競爭力協議」達成一致意見，以便在2011年3月24/25日的歐洲理事會會議中可為最終的批准。

同樣在2011年3月9日德國聯邦眾議院主席針對聯邦總理梅克爾，並提出批評，關於「提升競爭力協議」資訊之提供，並未遵守或多數未遵守聯邦政府與德國聯邦眾議院有關歐盟事務合作法之規定。2011年2月2日所提供僅只2頁的初步報告相當模糊，相較之下，媒體反而已詳細報導了的具體初步措施。此外，聯邦眾議院行政部門（Bundestagsverwaltung）於2011年2月1日請求提供相關文件及資料，聯邦政府也沒有或多數相當不完整地予以回應。德國聯邦眾議院主席要求聯邦總理補充具體個案的資料。聯邦總理梅克爾於2011年3月10日以書面回覆稱，聯邦政府儘可能也會在具體個案下遵守其法定義務。

聯邦總理梅克爾在同一天出席歐

<sup>1</sup> 譯者註：自二戰後德國與東西方兩大鄰國法國、波蘭共同見證一個成功的和解過程後，1991年8月29日德法波蘭三國外交部長共同發表聲明，自此「威瑪三角」（Weimarer Dreieck）誕生。此後，這三個夥伴定期就歐洲和外交政策問題上進行磋商。前揭說明參照德國外交部網站，網址：[http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/DeutschlandInEuropa/BilateraleBeziehungen/Weimarer-Dreieck\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/DeutschlandInEuropa/BilateraleBeziehungen/Weimarer-Dreieck_node.html)。

盟事務委員會第33次會議，其在該會議中報告稱，歐元區國家元首和政府首長於2011年3月11日非正式會議中將要討論的議題，除了歐洲穩定機制外，還有提升競爭力協議。從2011年2月11日起該協議已有更進一步的發展，但尚未到達如其所期望的明確細節。會議主要的討論議題為，競爭力、就業、財政預算與金融穩定等。會議中被提到的政策領域，隸屬於各會員國的管轄權範圍內，未來並應受到歐盟執委會的監督。向聯邦眾議院進行報告應遵守之準據，不是以媒體報導之方式，而應是官方文件。關於提升競爭力協議之方案，不僅德國聯邦政府，法國也同樣未提供。因此，聯邦政府並未對德國聯邦眾議院隱瞞相關之官方文件（參看2011年3月10日歐盟事務委員會第33次會議會議紀錄Nr. 17/33，第11頁以下）。

b) 聯邦總理府於2011年3月11日早上，以電子郵件方式提供一份「提升競爭力協議」草案給聯邦眾議院。同一天歐元區會員國國家元首和政府首長在其會議結論，對於現在稱之為「歐元公約」的協議，發表聲明如下：

（轉載於附錄的）鑑於競爭力與

內聚力，而確立強化經濟政策協調之歐元公約，業經批准。本公約將於2011年3月24/25日提交歐洲理事會會議，以便非歐元區之成員國可以表達，是否有意參加該公約。同時，將向歐元區成員國說明接下來首先將採取之措施，以及公約實施後，各成員國依據公約，在下一年度將負擔的義務（2011年3月11日歐元區成員國國家元首和政府首長會議結論，第1頁）。

依條約內容及結論所示，「歐元公約」設計之目的，應是加強貨幣聯盟的經濟支柱，在歐元區成員國間達成一個新的經濟政策協調品質，以改善歐元區成員國的競爭力，並藉此實現更高程度的內聚力。公約之重點將主要放在屬於各該成員國的權限範圍內，為提高競爭力和避免有害的不均衡至關重要的政策領域。非歐元區成員國都明確地被邀請，其可自願加入（參看2011年3月11日歐元區成員國國家元首和政府首長會議結論，附錄I，第6頁以下）。規定採行之措施（「努力」）必須遵循如下四項準則：他們應該與歐盟現有的經濟治理政策一致，並致力於強化與歐盟既有的工具——即歐洲2020策略（Strategie Europa 2020）、歐洲財政學期制（

<sup>2</sup> 譯者註：「歐洲財政學期制」為歐盟經濟政策指導和監督的年度週期。主要的階段分為：一月，執委會公布其年度成長調查報告（Annual Growth Survey），列出歐盟在未來1年經濟政策的優先項目；二月，理事會與歐洲議會討論年度成長調查；三月，歐洲

Europäisches Semester<sup>2)</sup>、整合方針、穩定與成長公約以及監督經濟政策之新框架——協調一致，並奠基在該工具上進行設計。就此歐盟執委會在監督義務的執行上應該發揮核心作用。而這些努力應涵蓋對促進競爭力和內聚力具有相當重要意義的政策範圍。其應著重於那些屬於會員國權限範圍內之措施，蓋這些由國家元首和政府首長們商定共同目標的政策領域，各該參與會員國必須自行落實之。此外，規定所有國家元首和政府首長每年承諾履行具體之國家義務，且以促進歐洲內部及戰略夥伴間有最佳表現而努力。其義務的履行及實現共同政策目標的進展，應每年在政治層面受到監測，而該監測應以歐盟執委會的報告為依據。最後，歐元區成員國應有義務全力以赴地，去實現歐盟單一市場（Binnenmarkt）。歐元區成員國在歐元公約下，有義務採取一切有助於實現促進競爭力之目標、就業目標、公共財政長期可持續性目標，以及強化金融穩定目標之必須措施。此外，作為協調對象的還有，公部門的薪

資結構與工資協議過程、教育體制的改善、企業友好設計的商業及破產法、勞動市場改革以促進「靈活保障」，以及退休金制度的調整等。特別值得注意的是，這裡也將側重稅收政策的協調（參看2011年3月11日歐元區成員國國家元首和政府首長會議結論，附錄I，第6頁以下）。該協議曾是德國聯邦眾議院幾個委員會關切的主題（歐盟事務委員會，2011年3月16日會議紀錄Nr. 17/34，第10頁以下；預算委員會，2011年3月16日會議紀錄Nr. 17/49，第49頁；財政委員會，2011年3月16日會議紀錄Nr. 17/45，第60頁）。

c)在2011年3月24/25日的歐洲理事會會議上，保加利亞、丹麥、拉脫維亞、立陶宛、波蘭和羅馬尼亞加入現稱為「共同提升競爭力協議」。該公約並未再有內容上的變更。2011年3月28日德國聯邦眾議院收到2011年3月24/25日歐洲理事會的會議結論（EUCO 10/11），其中附錄1即包含該「共同提升競爭力協議」。其後歐盟執委會也將共同提升競爭力協議列入

---

高峰會議公布依據年度成長調查做成會員國政策的指導方針；四月，會員國提出其穩固公共財政計畫、刺激經濟成長與就業、預防或修正總體經濟失衡，以及具體措施；五月，執委會評價會員國提出的計畫；六月，理事會討論這些建議；七月，理事會正式決議通過這些針對會員國特別的建議；秋季，會員國政府向其國會提出預算案。參見陳麗娟著，歐盟法律體系與政策結構，公共治理季刊，第一卷第四期，102年12月，第60頁，註26。參考歐盟執委會網站資料，網址：[http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_de.htm)

「新歐洲治理政策」且明白表示，源自該公約的新義務將被納為國家改革和穩定計劃，且須遵守歐盟定期監督程序（2011年6月7日歐盟執委會備忘錄對於經濟政策協調的第一個歐洲財政學期結束，KOM(2011)400最終版，第9頁）。此外在本公約架構下，參與成員國負有明確之義務，「將包含在穩定與成長公約中的歐盟財務規則轉化為內國法」（EUCO 10/11，第19頁）。

d)2011年11月歐盟制定了五個規則（Verordnung）和一個指令（Richtlinie）- 即所謂的「六項法案」（Sixpack）- 該法案部分是將共同提升競爭力協議進行轉換，但部分也獨立於該協議之外，而係已定位為第二級法源位階的穩定與成長公約之進一步發展（2011年11月16日歐洲議會及歐盟理事會歐盟第1173/2011號規則關於歐元區財政預算監督的有效執行，2011年11月23日歐盟公報第L 306號，第1頁；2011年11月16日歐洲議會及歐盟理事會歐盟第1174/2011號規則關於歐元區糾正過度宏觀經濟失衡的強制執行措施，2011年11月23日歐盟公報第L 306號，第8頁；2011年11月16日歐洲議會及歐盟理事會歐盟第1175/2011號規則修改歐盟理事會歐盟第1466/97號規則，關於加強預算監督及監督協調經濟政策，2011年11月23日歐盟公報第L 306號，第

12頁；2011年11月16日歐洲議會及歐盟理事會歐盟第1176/2011號規則，關於總體經濟失衡的預防和糾正，2011年11月23日歐盟公報第L 306號，第25頁；2011年11月8日歐盟理事會歐盟第1177/2011號規則修改第1467/97號規則，關於加快和澄清過度赤字的程序，2011年11月23日歐盟公報第L 306號，第33頁；2011年11月8日歐盟理事會第2011/85/EU號指令，關於成員國的預算框架要求，2011年11月23日歐盟公報第L 306號，第41頁）。

## II. 聲請人之主張

聲請人在其聲請書中主張，聯邦政府人侵害德國聯邦眾議院依據基本法第23條第2項規定所賦予之權利，因其未就歐洲穩定機制及共同提升競爭力協議，充分且即時地向聯邦眾議院提出報告。

1.a)聲請人主張，其已遵守德國聯邦憲法法院法（BVerfGG）第64條第3項之期限規定。蓋本件機關爭議訴訟涉及聯邦政府之不作為，故期限以最早的時點為起算點，即當相對人已明顯且終局的拒絕採取被要求的行為時。本案聯邦政府拒絕向德國聯邦眾議院報告，此事並未在歐洲理事會2011年2月4日召開會議前對外表示過。

b)本案之聲請亦為有理由。因相對人未就歐洲穩定機制之籌設，向德

國聯邦眾議院完整的、儘早且持續的提出報告。

aa)歐洲穩定機制涉及基本法第23條第2項第1句意義下的歐盟事務。歐盟事務的概念應作廣義解釋，而不僅只是理解為超國家整合聯盟中規範基礎的形式上分類而已。計畫中之歐盟運作條約第136條第3項規定，以及依該規定建立的歐洲穩定機制，對於經濟和貨幣聯盟將有顯著的影響。歐元區成員國授權建立此一常設性的穩定機制，以補充經濟和貨幣聯盟迄今所擁有之特色。其因此產生的義務，對國家預算憲法將產生重大之後續影響，且因此涉及國會責任的核心領域。經濟和貨幣聯盟的重建涉及到的國家任務類型，業經聯邦憲法法院強調，係與各會員國之主體性有關，而保留為國會之整合責任。從發展歷史和體制觀察，歐洲穩定機制應認定為是「歐盟事務」。因此，從一開始所有之規劃，即是以經濟和貨幣聯盟的穩定為目標；而歐盟機關即由歐洲理事會和歐盟執委會，作為主要的參與規劃者。歐洲理事會於2011年3月24/25日的結論所提及之「歐洲穩定機制特點的協議」（EUCO 10/11，附錄II，第21頁以下），可視為形成歐洲穩定機制內容之基礎文件。歐洲理事會明確援引歐盟運作條約第136條第3項規定，就歐元區成員國必須建立一個常設的穩定機制乙事，業已獲得共識。

就此而言，歐洲穩定機制乃歐洲理事會創造出來的產物。歐洲穩定機制之架構，諸如任務與融資策略、給付、資本結構以及工具等，基本上均是以歐洲理事會協議好的特性為決定依據。此外，聯邦政府方面就未來穩定機制設計工作的定稿，即以屬於歐洲理事會保留事務之方式處理，且強調歐洲穩定機制隸屬於一個整體方案，其著眼於確保歐元區的長期穩定。聯邦政府以這種方式，致力於證實歐洲穩定機制於制度上與實質上均為歐盟事務，且在經濟和貨幣政策內（歐盟運作條約第119條以下）與經濟政策章節的概念密切銜接（歐盟運作條約第120條以下）。即使在歐盟穩定機制條約依預定時程生效後，其仍與歐盟保持密切的制度上關聯性。歐洲穩定機制作為跨國之機構，並未有獨自之高權，但同時擁有政府與政府間、以及超國家的元素混合體。歐盟執委會被指定為「啟動財政援助」的重要角色，其應與歐洲中央銀行（EZB）諮商，與國際貨幣基金組織（IMF）共同調查受益會員國實際的融資需求。遇有爭議時，應該依據歐盟運作條約第273條規定，聲請歐洲法院作出裁決。擬議中歐盟運作條約第136條第3項之修訂，其目標則導向回歸至超國家聯盟。因此歐洲穩定機制被證實是一個穩定附著於依歐盟法規設計之經濟和貨幣聯盟。立法者因此已考慮到

，由於依府會歐盟事務合作法第4條第4項第1款規定，就德國與歐盟會員國間的國際條約，聯邦政府應向德國聯邦眾議院進行報告，如果在政策領域標準化地建立更緊密的合作關係，則如此之合作也應該歸屬於歐盟的職權範圍內。本案涉及之政策領域，係屬歐盟享有之專屬權限。

bb)從基本法第23條第2項之規定可以導出，聯邦政府依據基本法第23條第2項第2句規定必須履行報告義務，具體化規範在府會歐盟事務合作法第4條規定以下。而且聯邦政府有義務儘早地提出報告。鑑於決策的程序性質，該義務也包含持續報告義務；就此府會歐盟事務合作法第4條第1項第1句已有明白之規定。課予向德國聯邦眾議院進行完整報告之義務，乃為使聯邦眾議院能有效利用其參與權，因此該項報告義務也包括提供歐盟執委會和歐洲理事會的籌備文件與非官方文件。在一般情況下，報告必須以書面形式展現，因為只有這樣才能獲致可靠的訊息基礎，倘若沒有這些書面文件，就稱不上是完整的報告。因為府會歐盟事務合作法第5條第4項係同條第3項及第5項的特別規定，因此就歐元集團會議僅須提出口頭報告之見解，與基本法第23條第2項第2句，應向德國聯邦眾議院進行完整且儘早時點提出報告之規定不符。

cc)相對人侵害德國聯邦眾議院

依據基本法第23條第2項規定所賦予之權利，因其以不作為方式，未在2011年2月4日歐洲理事會會議之前後時點，以完整、儘早且持續地就歐洲穩定機制之籌設提出報告，以及未最遲於2011年4月6日前遞交歐洲穩定機制條約的草案。主管機關財政部在2011年2月4日歐洲理事會會議的準備階段，首先是承諾會轉達相關文件，但其後又以不同的、相互矛盾的法律論點來拒絕。在2011年2月4日歐洲理事會會議之後，相對人並未履行其事後報告之義務。

從2011年3月24/25日歐洲理事會會議的會議結論可以得出，在2011年2月4日到2011年3月24/25日之間業已達成重大的決議，但德國聯邦眾議院就此並沒有機會去參與。在這段期間達成的「歐洲穩定機制的特點協議」，乃其創設之基礎文件，依據府會歐盟事務合作法第5條第5項之規定，相對人必須持續且完整地向聲請人提出報告。

從德國聯邦眾議院非正式取得的歐洲穩定機制條約草案可以推論出，最遲從2011年4月6日起，該條約文本就已經被提出來。然而相對人卻遲至2011年5月17日才轉達。由於該轉達是在不承認有何法律義務下所為，因此令人擔心的是，相對人將不會改變任意依其意願實踐其報告義務的做法。

2.至於就所謂的共同提升競爭力協議，聯邦政府也違反基本法第23條第2項第2句的義務。

a)共同提升競爭力協議，同樣也是基本法第23條第2項第1句意義下的歐盟事務。在相關機制的共同作用下，歐盟運作條約第121條、126條規定之超國家的監督法，擴張及於因共同提升競爭力協議所生的國際義務。從協議之內容，以及明顯是援引歐盟運作條約第121條所定的程序來看，不容置疑地，共同提升競爭力協議涉及的是基本法第23條第2項意義下的歐盟事務。

b)依據府會歐盟事務合作法第5條第2項規定，相對人必須將其倡議透過文件及訊息傳遞方式，完整且儘早地向德國聯邦眾議院報告。基本法第23條第1項與第2項規定，以及資訊權與參與權的相關法律，已明白規定歐洲政策並不屬於政府在外交事務中的特權。

aa)共同提升競爭力協議起源於2011年2月4日德法的倡議。此業由德國聯邦總理梅克爾與法國總統在歐洲理事會共同提出，但德國聯邦眾議院並沒有被事先告知。對於德國聯邦眾議院所提出之多項相關請求，即使在2011年2月9日的歐洲委員會會議中該倡議已被提出後，聯邦總理府國務部長仍多次以聯邦政府內部缺乏一致的立場為由，藉故無任何文件可資提供

。暫且不論內閣內部的協調程序，在何種程度上屬於行政責任的核心領域問題，聯邦總理梅克爾於2011年2月4日提出的倡議，無論如何涉及聯邦政府之立場。由於聯邦政府有施政方針決策權，該倡議最遲至當時也己成為聯邦政府的倡議。在此同時，聯邦政府之作法也侵害了其應向德國聯邦眾議院為報告的憲法義務。完整且儘早報告的要求（基本法第23條第2項），並不包括遲至事後才通知德國聯邦眾議院。任何一項德國的倡議應該只有在政府與國會間達成協議後，才是合法的。藉由將該倡議稱呼為總理梅克爾「個人」之倡議，乃規避了基本法第23條第2項第2句所規定之報告義務。

bb)在關於該協議協商程序的進一步過程中，相對人也侵害了應向德國聯邦眾議院進行報告的義務。在2011年2月4日歐洲理事會會議、2011年3月11日歐元區成員國國家元首及政府首長會議，以及2011年3月24/25日歐洲理事會會議之間，提出共同提升競爭力協議已獲得共識。但相對人卻遲至2011年2月25日才提交一份具體的事實及談判情況報告，而此應該是聯邦政府本身在歐洲理事會會議召開之前，就應該進行報告之事項。

### III.相對人之主張

相對人主張第一項聲請不合法，且兩項聲請都無理由。因此請求法院

駁回聲請。

1.a)相對人主張第一項聲請已罹時效期間。聯邦財政部已經於2011年1月19日表明，歐洲穩定機制無關乎歐盟計畫。因此對於相對人之不作為，依聯邦憲法法院法第64條第3項規定，已為聲請人所知悉。然聯邦憲法法院直到2011年7月25日才收到聲請書，已經超過六個月的聲請期限。

b)此外，本聲請無理由，因為規劃中的歐洲穩定機制涉及歐盟框架外的一個國際金融機構，因此非基本法第23條第2項意義下的歐盟事務。依基本法第23條第2項規定之國會參與，以及為德國聯邦眾議院在聯邦政府和德國聯邦眾議院有關歐盟事務合作法中所規定的特殊機制，並無法移轉作為如同歐洲穩定機制所扮演的調和政府間的措施。只有在同意轉讓特定高權和基本法第23條第2項規定之資訊請求權的組合下，德國聯邦眾議院始有機會得以實現其整合責任。相較之下，在超國家的歐盟框架外的國際法行為，德國聯邦眾議院依據基本法第24條且／或第59條第2項規定，反而享有最終決定權，因而在此不存在對廣泛全面資訊相同程度的需求。此外，由於聯邦政府、德國聯邦眾議院和聯邦參議院無差別地合作，因此基本法第23條第2項之規定並不具破壞行政優先性之意涵。這三個憲法機關，以其各自特有的功能，不僅就一般

外交事務，也在歐洲合作之相關事務上相互合作。但主要行動者仍舊是聯邦政府。而與歐盟事務有關聯者，也保留給聯邦政府一個行政自我責任的領域。

歐洲穩定機制的規劃並非歐盟事務。在歐盟架構外會員國間之跨政府合作，與在歐盟內者不同，並不具有超國家之性質。因此，透過基本法第59條第2項及第24條之規定，確保立法者的必要參與。雖然在建立歐洲穩定機制時，決定增訂歐盟運作條約第136條第3項規定。然而歐盟不會因為此條約的修正，而獲得額外的政府高權。更確切地說是加以澄清，建立一個穩定機制亦不得違反，適用於各會員國之歐盟運作條約第125條的禁止規定，但在此所涉及者，不是歐盟，而是在歐盟架構外的會員國。這些會員國依據歐洲穩定機制條約建立一個在歐盟以外的新國際金融機構。

歐盟層級對此已有共識，認為歐洲穩定機制並非歐盟機構，而是一個歐元區成員國的機構。就此，歐盟執委會與歐洲中央銀行的聲明，以及歐洲議會對於規劃中穩定機制之決議，均有做出如此之表示。

基本法第23條確保立法者免受歐盟「過渡的權限擴張」之保護功能，並無法實現。如同類似在創設國際金融機構的情況－例如國際貨幣基金組織－德國聯邦眾議院應該能夠也

必須如憲法一般所規定者，以國家立法者之地位，不受限制地行使其職權。此項權利不止於在歐洲立法程序之框架內間接地參與。在府會歐盟事務合作法中所規範之歐盟立法準備程序，不適用於歐洲穩定機制條約的協商，蓋此等符合跨國性質之工作，並不是在理事會委員會中被完成。歐洲理事會已請求歐元區財長，於2010年12月16/17日的會議中完成跨國協商的工作，而其中也包含非歐元區的會員國。雖然各會員國在歐洲理事會中討論計畫修正歐盟運作條約第136條同時，也討論歐洲穩定機制的重要特徵，但這並不影響對此之評估判斷。歐元區成員國的目標從一開始就是，不將歐洲穩定機制置於歐盟之制度性架構中。縱使歐盟機關以特殊任務委託，也在仲裁契約條款之框架內賦予歐洲法院享有管轄權，亦不因此導出歐洲穩定機制屬於歐盟事務。雖然歐盟運作條約第273條要求歐洲法院，就與歐盟條約有某程度關聯之事務，均應予介入，然而歐洲法院並不以歐盟法作為爭議處理之準據，而是以當事人兩造國家所簽訂的條約為基礎。因此，歐洲穩定機制的規劃最終並未隸屬於歐盟專屬管轄範圍內。而在會員國間有歐盟法性質的國際條約規範亦非不尋常。就德國與歐盟其他國家簽訂之眾多避免雙重徵稅協定，德國聯邦眾議院總是依據基本法第59條第2

項規定予以同意。而從歐洲穩定機制的特別預算關聯性，以及國會預算責任原則，也無法導出任何特別的報告義務。

c)關於第一項聲請，因為相對人就歐洲穩定機制的工作，已經始終即時且完整地向德國聯邦眾議院提出報告，因此無論如何均無理由。

關於在2010年3月組成的歐洲經濟與貨幣聯盟的政策改革工作小組之成果，已定期透過與工作小組進行會議時之事前及事後報告，以口頭方式向聯邦眾議院預算、財政及歐盟事務委員會報告。此外，亦在2011年3月23日將歐洲穩定機制原則文件（條款書），以提綱講義之形式，呈交給歐盟事務委員會。因此，德國聯邦眾議院已經在2011年3月23日，收到一份概括總結2011年3月24/25日歐洲理事會會議中討論歐洲穩定機制想法的文件。

預算委員會及歐盟事務委員會的主席，在2011年5月18日收到英文版的，以及一份非官方翻譯的德文版歐洲穩定機制條約草案，有關該草案在2011年5月16日擴大歐元集團會議期間第一次被提到。因為在所謂擴大歐元集團的特別形式內，條約草案的擬定過程已經開始了，因此處理非正式共同及敏感之事物，府會歐盟事務合作法第5條第4項僅規定一項口頭報告。相對人的行為已符合歐元集團內部

慣例。至於是否所有會員國都遵守既定的保密原則，並不能作為聯邦政府行為的準則。最後，聯邦財政部長已排除轉遞條約草案之障礙，當他於2011年5月16日取得歐元區成員國財長的相互理解後，就轉送草案予國會。憲法上並不要求更早地遞交尚處於形成過程中的文本。

2. 第二項聲請之所以無理由，乃因共同提升競爭力協議同樣非屬歐盟事務，且相對人亦無論如何已經充分遵守可能的報告義務。

a) 共同提升競爭力協議非基本法第23條第2項意義下的歐盟事務，因其僅是在經濟與社會政策領域補充歐盟法規範下的協調機制（特別是歐盟運作條約第121條），其完全屬於會員國的權限。簽署之目標，完全是以政府間的自願承諾為基礎。在各自的「國家改革計畫」中所採納的相應措施也經證實具內國法性質。會員國提供這些計畫予歐盟執委會，由執委會審查並評價這些計畫及其轉換成內國法之情形。因此，基本法第23條第2項規定不能作為聯邦政府對共同提升競爭力協議有報告義務的理由。

b) 儘管如此，聯邦政府仍舊始終儘早、完整且持續地，就共同提升競爭力協議向德國聯邦眾議院進行報告。

聯邦總理府國務部長於2011年1月26日，事先就2011年2月4日的歐洲

理事會會議之召開，向歐盟事務委員會提出口頭報告。聯邦財政部長在同一會議中，也就2011年1月24日的歐元區財長會議提出報告，而且特別提到規劃加強協調歐元集團內部的經濟與社會政策。2011年2月2日德國聯邦眾議院收到聯邦總理府，就2011年2月4日歐洲理事會會議的書面準備報告。2011年2月3日聯邦總理府國務部長與歐盟事務委員會的代表，就規劃中的競爭力協議通電話。歐洲理事會在其2011年2月4日會議中，提及永久強化經濟與貨幣聯盟整體協議之要素。會後國家元首與政府首長互相達成一致，整體協議的一個基本要素應該包含，採取進一步措施以鞏固經濟政策的協調，以實現更大的內聚力和強化競爭力為目標。但在2011年2月4日的歐洲理事會會議並未確定實質條款內容。關於歐洲理事會的結論，聯邦總理府已於2011年2月7日向德國聯邦眾議院提出書面報告；並於2011年2月9日向歐盟事務委員會、於2011年2月23日向財政委員會，提出口頭報告。

歐洲理事會主席在2011年2月7日到2011年3月11日之間，與所有歐元區的歐盟會員國舉行了雙邊磋商，在一個非正式小組中通知所有會員國代表諮商的結果，並以這些討論為中心起草文本，然後在2011年3月11日的國家元首與政府首長非正式會議中提

出。聯邦總理梅克爾在2011年3月11日事先通知歐盟事務委員會，關於歐元區會員國國家元首與政府首長非正式會議。2011年3月11日早上相對人轉送給德國聯邦眾議院一份現稱為「歐元條約」的計劃書草案，同一天由國家元首與政府首長同意通過。在2011年3月16日向財政委員會、2011年3月23日向預算委員會、同樣在2011年3月23日向歐盟事務委員會，又再次作出事後報告。在共同提升競爭力協議架構內的德國行動方案，同樣也有向德國議會提出。2011年3月24日聯邦總理梅克爾在德國議會全體大會中就2011年3月24/25日即將舉行的歐洲理事會發表政府聲明，稱將在該會議中通過共同提升競爭力協議。就此聯邦總理府國務部長在2011年3月28日向歐盟事務委員會主席以電話告知。因此所有的報告義務應已履行。

相對人並無義務，就聯邦政府內部或聯邦政府與法國政府間對競爭力協議尚未達成一致的想法，比其已經所做的，更早提出報告。此外，也沒有義務告知一個尚未完成的內部決策。

#### IV. 相關機關之意見

德國聯邦眾議院在2011年12月15日的會議中作成決議，放棄陳述意見或程序參與。

#### V. 參與言詞審理程序者

參加人於2011年11月30日的言詞審理程序中加強並補充其意見書。

#### B. 機關爭議訴訟合法性之審查

本件聲請程序合法。

##### I. 權利侵害

本件聲請案應被解釋為，其主張限縮在主文所確定的權利侵害範圍內。

聲請人指稱德國聯邦眾議院依據基本法第23條第2項第2句所賦予的對歐盟事務的知悉權受到相對人之侵害。其主張相對人未依憲法規定在2011年春季，就有關建立歐洲穩定機制及共同提升競爭力協議等事，向德國聯邦眾議院提出報告。有關歐洲穩定機制部分，聲請人不滿的是未被通知關於2011年2月4日的歐洲理事會會議訊息，並指責未遞交2011年4月6日的條約草案。有關共同提升競爭力協議部分，聲請人爭執的是，相對人未逐一報告其與2011年2月4日歐洲理事會會議有關之倡議，以及未就該協議為充分且儘早地通知。

本聲請案在主文中所欲確認之相對人不作為，於聲請理由中可以得出足夠程度之具體化情形。在該聲請理由書中，聯邦政府於2011年2月11日遞交予歐盟執委會關於建立歐洲穩定機制的文本，及2011年4月6日關於歐洲穩定機制條約草案，均如同有關競爭力協議決議的倡議，以及歐盟執委會和歐洲理事會主席2011年2月25日

的非官方文件般，同樣被提及。

## II. 合法性

1. 聲請人作為德國聯邦眾議院第17屆黨團，就機關爭議訴訟有當事人能力（聯邦憲法法院法第13條第5款，第63條），且有權以代表訴訟的方式行使德國聯邦眾議院的權利（聯邦憲法法院判決2, 143 <165>；45, 1 <28>；67, 100 <125>；104, 151 <193>；118, 244 <254 f.>；124, 78 <106>參照）。此不僅是國會控制功能的展現，也是保護少數的工具（聯邦憲法法院判決45, 1 <29 f.>；60, 319 <325 f.>；68, 1 <77 f.>；121, 135 <151>參照）。聯邦政府依據聯邦憲法法院法第63條規定為適法之相對人。

2. 系爭相對人之不作為，機關爭議訴訟之標的合法（聯邦憲法法院法第64條第1項）。

3. 聲請人有權聲請（聯邦憲法法院法第64條第1項）且其聲請符合聯邦憲法法院法第64條第2項規定之要件為有理由。聲請人主張相對人侵害基本法第23條第2項第2句聯邦政府之報告義務，相對地乃德國聯邦眾議院之知悉權。聲請人主張被侵害的法律地位，係建立在兩方憲法機關上且爭執憲法地位的憲法關係中。

就此指控所受侵害的報告義務，係依據法律－本案特別是府會歐盟事務合作法－之規定，只要當該法

律體現直接從憲法本身所導出的權利義務，這在機關爭議訴訟多數情況下是重要的；機關爭議訴訟不得僅主張違反法律（聯邦憲法法院判決104, 151 <193 f.>；118, 277 <319>參照）。

4. 兩項聲請案均在期限內提出。其在2011年7月25日，乃自知悉不作為時起六個月內（聯邦憲法法院法第64條第3項）送達聯邦憲法法院（對此參照聯邦憲法法院判決92, 80 <89>）。

聲請期限自足以確定違反時起算，或相對人明顯拒絕聲請人為保障依其憲法地位所享有之權利，而認為有必要採取措施之時起（參照聯邦憲法法院判決92, 80 <89>；103, 164 <170 f.>；107, 286 <297>；114, 107 <118>；最後聯邦憲法法院，第二庭2011年11月22日決議 - 2 BvE 3/08 -, juris Rn. 34）。本件兩項聲請案均自2011年1月26日起算。

a) 依聯邦憲法法院法第64條第3項規定，至少在主管機關相當且明確的拒絕之前，不起算期間之進行（參照聯邦憲法法院判決21, 312 <319 f.>；亦參考聯邦憲法法院判決4, 250 <269>），故關於第一聲請案之聲請期限自2011年1月26日起算。該日財政部明確拒絕轉交一份歐盟執委會的非正式文件（non paper）予歐盟事務委員會，該文件係歐洲金融穩定基金

與歐洲穩定機制「整體方案」(comprehensive package)之內容與計畫，其理由為，關於歐元區財長會議以口頭報告即為已足。

與相對人相反的看法，不論是財政部部門負責人於2011年1月19日以電子郵件，或是同一天在財政委員會及歐盟事務委員會的聲明，都不使期限提早進行起算。這裡無法察覺聯邦政府已為明確拒絕，向德國聯邦眾議院報告有關歐洲穩定機制設置之發展及相關條約草案。甚且在2011年1月17日財政部尚對聯邦眾議院(Referat PA 1 – Europa歐洲部門)的文件要求以電話承諾，只要一拿到歐盟執委會的非正式文件，將立即提供予德國聯邦眾議院；此外不僅在2011年1月19日的電子郵件，且在對委員會的聲明，也都明確保證，關於永久歐洲穩定機制的工作，一旦聯邦政府出現一致的立場，將會如同以前一樣定期向聯邦眾議院報告，或更確切的說德國聯邦眾議院得以參與。即使2011年1月19日的電子郵件所表達的觀點，在歐洲穩定機制發展的審議中涉及到的是歐元區成員國間跨國工具的安排，而不涉及歐盟項目，意圖將之理解為拒絕隨後依據基本法第23條第2項第2句的報告義務，也不能算是聯邦政府的拒絕。因為這個表示僅僅是 – 而且是不正式的表達 – 部門負責人的法律意見，亦即財政部的其他官員。

b)第二個聲請案也是在期限內提出。在2011年1月25日之前，相對人未明顯終局拒絕告知德國聯邦眾議院有關共同提升競爭力協議之資訊，不能起算期間。

5.聲請人並無終局欠缺聲請權利保護必要。

基本法第23條第2項第2句之資訊義務與權利之規模和範圍並不明確，且在雙方當事人間存有爭議。這已是基本法第23條第2項第2句所規範聯邦眾議院之知悉權的適用範圍。這裡需要澄清的是，歐盟事務是否也包括政府間的條約與協議，儘管其與歐洲整合有關，但目的並非透過歐盟立法。關於第一個聲請案相對人已經在程序前指出，其不將歐盟會員國間的國際協議理解為歐盟事務。此外財政部長認為，關於歐元集團的檔案僅需作口頭報告。

聲請人之權利保護必要無庸置疑，聯邦政府已於2011年5月17日，提起機關爭議訴訟前，提供歐洲穩定機制條約草案，於2011年3月11日提供共同提升競爭力協議予德國聯邦眾議院。機關爭議訴訟的權利保護必要，原則上不因主張的違法侵害已結束而得以省略(參照聯邦憲法法院判決1, 372 <379>; 41, 291 <303>; 121, 135 <152>)。這裡無須決定是否有「續行確認利益」意義下的特殊情況之必要，而對於已存在且已結束的違法侵

害作出判決；因為這些情況在此處均已以澄清基本法第23條第2項第2句規定，報告義務範圍之客觀利益的形式（關於澄清利益參照聯邦憲法法院判決1, 372 <379>；121, 135 <152>），以及再犯危險的形式（參照聯邦憲法法院判決121, 135 <152>；124, 267 <275>）加以呈現。相對人也在其聲請答辯書中引用這樣的法律觀點，程序標的並不涉及到歐盟事務。此外相對人在程序前表示，在部門協調中尚未確定的文件，無須呈交予聯邦眾議院，若這些文件是在歐盟層級的德國政策倡議之基礎上由聯邦總理梅克爾所為。即便以口頭介紹倡議也不存在基本法第23條第2項第2句意義下的報告義務。所以相對人主張被指責的不作為為有理由的各該法律見解，未來在類似的情況下對國會主張知悉權時可能導致相同的回應。

### C.機關爭議訴訟有無理由之審查

本件聲請為有理由。

#### I.審查基準

聯邦政府在歐盟事務及有關歐盟事務向德國聯邦眾議院報告之憲法審查基準，為基本法第23條第2項第2句。修憲立法者以基本法第23條這樣的方式，就歐盟事務的外交權領域(1.)規范行政與立法之間傳統的職責分工，其賦予德國聯邦眾議院廣泛的參與權(2.)。在基本法第23條第2項第2句中中所確立聯邦政府的報告義務係此參

與權之前提和表現，從中導出聯邦眾議院的資訊需求 – 在維護行政權自我負責的核心領域下 – 以滿足事實面、時間面與形式面(3.)。

1.與外交政策領域中政府的傳統國家任務有關者，基本法留給自我負責的任務承擔者一個廣泛的裁量空間（聯邦憲法法院判決104, 151 <207>；同樣參照BVerfGE 49, 89 <125>）。基於功能最適的理由國會的角色在該領域已受限制（參照聯邦憲法法院判決104, 151 <207>）。儘管基本法第59條第2項第1句規定，凡規范到聯邦政治關係或涉及到聯邦立法事項之國際條約締結，應以聯邦法律的形式，經各該聯邦立法主管機關的同意或參與。但在與其他國家交涉、國際組織代表、跨國機構與相互集體安全體系（基本法第24條第2項），以及對外代表德國時確保整體國家責任時，原則上屬於行政機關的職權範圍內，特別是屬於聯邦政府。原則上被歸屬於行政機關職權範圍內的外交行為，基於假設，制度上及長期而言通常只有政府有足夠程度的人力、物力和組織資源，得以快速且正確地對不斷變化的外部局勢作出反應，且如此最可能滿足負責行使外交事務的國家任務（聯邦憲法法院判決68, 1 <87>；同樣參照聯邦憲法法院判決104, 151 <207>）。在規避基本法中國家權力的分配和平衡的具體規范之下，廣義解釋聯邦眾

議院的同意權或參與權，將使聯邦政府的外交和安全政策的執行力，受到不當的縮減且不合乎功能最適的權力分立原理（參照聯邦憲法法院判決90, 286 <363>；104, 151 <207>）。因此不能從民主原則導出全面的國會保留（參照聯邦憲法法院判決49, 89 <124 ff.>；68, 1 <87>）。

然託付給聯邦政府的外交權也不能逸脫國會的控制（參照聯邦憲法法院判決104, 151 <207>；更進一步參見聯邦憲法法院判決49, 89 <125>；68, 1 <89>；90, 286 <364>）。就此，基本法的議會政府體制也對聯邦政府的政治控制，提供德國聯邦眾議院適合的工具。依據基本法第67條第1項第1句之規定，聯邦眾議院得行使其質詢權、辯論權及議決權，行使其控制權與預算權，藉此以影響政府的決策或透過倒閣重新選舉聯邦總理（聯邦憲法法院判決68, 1 <109 f.>；同樣參照聯邦憲法法院判決104, 151 <208>）。

國際條約的成立，依據基本法第59條第2項規定，原則上屬於聯邦眾議院事後同意事項（批准）。聯邦政府在這種情況下要符合何種程度的報告義務，延伸到前期的條約談判範圍中，原則上並不清楚，且在此也不予以決定。

2.關於歐盟事務領域，基本法第23條已就行政對外代表與國會責任之

間的緊張關係以特殊方式設計(a)，與歐洲化有關的重心移轉歸給行政權(b)，廣泛的參與權劃歸德國聯邦眾議院(c)。

a)基本法第23條規定，聯邦政府在歐盟事務上行使外交權，聯邦眾議院與聯邦參議院則有參與權（基本法第23條第2項第1句）。即便聯邦眾議院的參與不是唯一的參考點，更重要的是，聯邦政府有義務，在參與歐盟立法之前，應給予德國聯邦眾議院表示意見之機會（基本法第23條第3項第1句），並在協商時應考慮聯邦眾議院所提出的意見（基本法第23條第3項第2句）。

b)修憲立法者以基本法第23條規定，反應與歐洲整合有關的國家權力結構之移轉。歐盟因國家高權的移轉（基本法第23條第1項）而享有權限制定自己的法律，加以直接適用且以各種不同方式創設公民的權利義務。經由歐洲理事會及歐盟理事會發布的法令，主要並不是由國家之立法機關，而是由會員國的行政機關訂定之。作為立法基礎的政治理念，係由會員國的國家元首與政府首長、歐洲理事會與歐盟執委會的主席所共同組成的歐洲理事會，參照一般政策目標而加以確定之（歐盟條約第15條）。特別是歐盟理事會，由會員國部長層級的代表所組成（參照現行的歐盟條約第16條第2項），原則上以附條件多數決

為之（歐盟條約第16條第3項），其主管政策決定且——通常與歐洲議會一起——為中央立法機關（參照歐盟條約第16條第1項）。這使國家層級的國會民主面臨特別的挑戰，因為國會從中央決策主管機關的角色受到部分排擠（參照Unger著，民主的憲法原則，2008，第43頁）。強化各國國會在整合過程中的參與可以彌補其相對於各該國家政府的權限喪失。

聯邦政府參與歐盟理事會的立法決定時，提高國會參與被視為使超國家立法有足夠民主正當性之要件（議員Verheugen，聯合憲法委員會，1992年10月15日第11次會議，速記紀錄，收錄在德國聯邦眾議院出版，德國統一後的憲法辯論與修憲資料，第一輯，報告與會議紀錄，1996，第543頁<545>）。因此經由聯邦眾議院與聯邦參議院共同組成的聯合憲法委員會討論，要求聯邦政府提出一個全面且儘早的報告，以便聯邦眾議院與聯邦參議院至少有機會對於聯邦政府在參與歐盟事項上發揮影響力（參照Möller/Limpert著，ZParl 24 <1993>，第21頁<24頁以下>）。

在外交權限領域中，聯邦政府與德國聯邦眾議院間的一般權力分配所提到的，乃透過廣泛的資訊權與參與權，強化歐盟事務的國會參與（其他會員國相似的規定，參考例如丹麥加入歐洲共同體法第6條；法國憲法第

88-4條；奧地利聯邦憲法第23e條；葡萄牙憲法第197條<1.>字母i；瑞典國會規則第10章第2條和第3條），此也是體制架構的一部分，其指派國會在歐盟扮演指導會員國的角色，且希望以這種方式使歐盟民主正當性的潛力富有成果（參照Lang著，依基本法第23條第2項至第7項規定聯邦參議院與聯邦眾議院對歐盟事務之參與權，1997，第279頁以下）。基本法第23條第2項對應歐盟條約第12條規定，賦予國會在歐盟的體制結構方面一個更重要的角色（參照國會在歐盟之角色紀錄報告；輔助原則和比例原則之適用紀錄報告）。

c)基本法第23條第2項第1句涉及歐盟事務之國會參與，並同時以此規定決定是否符合基本法第23條第2項第2句報告義務之標的。有關變更條約與相應的優先法源層級的修改，均屬歐盟事務（基本法第23條第1項；同樣參照歐盟事務聯邦眾議院與聯邦參議院行使整合責任法第2條以下<整合責任法 - IntVG> 2009年9月22日<BGBl I S. 3022>）以及歐盟立法行為（基本法第23條第3項）。然而規範適用範圍並不僅只於此。

在其他情況也可能涉及歐盟事務。尤其當國際條約與歐盟法之間立於一種補充關係或其他特別密切關係時，不管是否針對歐盟條約基礎的正式修改（基本法第23條第1項第3句），

該條約均屬於歐盟事務。何時存在這樣的一種關係，不應基於一個單一最終且立即明確切割的特徵決定之（同樣參照府會歐盟事務合作法第3條規定就歐盟事項僅是示範性列舉）。毋寧應以情況的整體評估作為標準，包括規劃中的規章內容、目的與效果，按照重要性，單獨或合作協力可被證明具決定性的。當規劃中的國際法協調被定位為首要法源時，或歐盟事務轉化成內國法以第二或第三順位法源加以規定時，或與在條約中規定的政策領域 – 亦即與歐盟整合計畫 – 有其他實質內容關聯者，當推動歐盟機關計畫者，或規範參與該計畫之實施者 – 也可以機關權限委託的方式，或應在歐盟會員國間締結國際法條約時，大概都可以說是歸屬於歐盟事務。若條約計畫的意義恰正是在此政策領域內的相互合作，甚且若更選用國際法協調的方式，此形成與歐盟法的補充關係或其他特別密切關係，則將與作為優先法源規範的歐盟政策領域特別存有一種實質內容關聯（同樣參考府會歐盟事務合作法第4條第4項第1款規定），因為共同致力於定位為歐盟最優先適用法源，而不必致力於尋求必要多數。

對於基本法第23條第2項第1句的進一步理解，首先應從其文義著手。由「歐盟事務」之用語不能得出其有只可為一定法律行為之限制。從「事

務」的概念與「歐盟」的概念相結合，也不能得出這樣的限制。該用語之意旨其實是開放的：一方面容許如下之解釋，基本法第23條第2項第1句之制定者僅有這樣的意圖，或把歐盟當成一個制度作為其直接的規範內容。然而這也不勉強的可以被瞭解為，一般指涉對於與歐盟有特殊關聯之事務，以及對其賦予不侷限於特定形式之整合計畫。

體系的角度證實前揭之解釋。所以在基本法第23條第1項第1句提到從歐盟的發展到實現統一歐洲的目的，即確定整體條文的計畫和目標方向。因此，在歐盟架構下整合的動態，以及且多樣化的大部分程序中，若從一開始就排除國會參與權，將可能與前開規定相衝突。

在聯合憲法委員會被提出討論的普遍存在的補償想法，同樣指出該規範的廣泛理解。應確保德國聯邦眾議院關於其依基本法第23條第1項（參考聯邦憲法法院判決123, 267 <351 ff.>）移轉國家高權予歐盟的責任，還有參與其進一步的形成與其影響。因此基本法第23條第2項之規定，旨在給予聯邦眾議院有足夠的時間作出決定，是否及如有可能得以參與國家決策之形成（參照Schorkopf著，收錄於Bonner Kommentar, 第23條編碼136 <2011年8月>）。這個問題不僅在歐盟運作條約第288條意義下的立法

參與，甚且也在其他對歐盟的發展與行動具有重要意義的倡議和建議。有鑑於此，當顯示如上所定義的與條約規定的整合計畫有實質共識時，基本法第23條第2項規定也必須適用在國際法條約之擬訂及政策倡議。

最後，從歷史解釋「歐盟事務」之概念，也會採取一個廣義之解釋。基本法第23條第2項規定併同馬斯垂克條約的批准，而在基本法中找到一個切入點，亦即可藉助於一個條約，把當時已存在超過30年的超國家歐洲共同體，與共同外交和安全政策，以及共同司法和內政政策，這兩個在當時跨政府組織的政策領域，將此三者整合在歐盟架構下（參照BVerfGE 89, 155 <158 ff.>; Oppermann/Classen/Nettesheim, *Europarecht*, 5. Aufl. 2011, § 3 Rn. 2）。因此1992年的修憲立法者腦中已有歐盟的圖像，在該圖像中，該單一超國家之歐洲共同體與跨政府領域是被區分開來的。若在該背景下，修憲者將聯邦眾議院之參與權聯結到歐盟事務時，則顯然他不想區別歐盟三支柱。更甚者，基本法第23條第2項應[延伸]到「對德國聯邦共和國或確切的說，是聯邦眾議院可能有利益之所有歐盟項目」（BTDrucks 12/6000, S. 21）。歐洲整合是一個動態的發展過程，該過程在會員國層面要求高度的靈活性，此亦經由協商過程所獲得的認識所證實（BTDrucks

12/3338, S. 6; BTDrucks 12/6000, S. 20）。從里斯本條約之批准並不會得出支持不同解釋之論據，蓋看不出基本法第23條第2項的規範範圍應由於其批准而予以限縮。

於此不予討論者，乃在共同外交和安全政策領域以及共同安全和國防政策領域的措施，是否以及在何種程度上為基本法第23條第2項所涵蓋。

3. 依基本法第23條第2項第2句規定聯邦政府應充分且在儘早的時點向聯邦眾議院（及聯邦參議院）提出報告。至於向德國聯邦眾議院報告的主題、界限及方法，應依規範目的加以規定，在維持行政機關的自我負責下，以實現其對歐盟事務有效的行使其參與權(a)。並從中導出關於報告義務更詳盡的要求(b)。

a)aa)報告義務的出發點，在於基本法第23條第2項第1句規定所確立的，德國聯邦眾議院就歐盟事務有參與的權利。報告義務首先必須使聯邦眾議院對於聯邦政府政策的形成，有早期且有效的影響力。因為只有在足夠充分的資訊基礎上，聯邦眾議院才有能力去伴隨與影響歐洲整合過程，其才能討論事務的利弊得失並擬定意見。其中踐行通知義務，必須使國會不僅只是一個單純事後備查的角色（參照聯邦憲法法院，2011年9月7日第二庭判決 - 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10 -, NJW 2011,

S. 2946 <2951>, Rn. 124; 2012年2月28日第二庭判決 - 2 BvE 8/11 -, juris Rn. 109)。

基本法第23條第2項規定的制定歷史證實此一解釋。在新版基本法第23條制定之前，德國聯邦眾議院代表黨團要求確立國會參與權，以達關於歐洲立法行為的決定，已經可以提前在國家層級發生影響的目的（參照議員Möller博士和 Verheugen，聯合憲法委員會，1992年10月15日第11次會議，速記紀錄，收錄在德國聯邦眾議院出版，德國統一後的憲法辯論與修憲資料，第一輯，報告與會議紀錄，1996，第543頁<544以下>）。有鑑於過去的經驗，常常一個既成事實擺在聯邦眾議院面前，而其只能夠去瞭解，於是聯合憲法委員會建議將報告義務明訂在基本法第23條第2項第2句。在此大家普遍同意，儘早得到充分的資訊，是聯邦眾議院作成政策決定和負責參與的前提（參照聯邦眾議院公報 12/3896，第19頁；聯邦眾議院公報 12/6000，第21頁；同樣參照Möller/Limpert著，ZParl 24 <1993>，第21頁<26頁以下>）。

bb)依據基本法第23條第2項第2句規定之報告義務，應更進一步有助於平衡聯邦政府與聯邦眾議院間的「資訊不對稱」，蓋此對於確保有效的權利行使是必要的（Schorkopf著，收錄於Bonner Kommentar，第23條，

Rn. 144 <2011年8月>）。狹義的解釋將違背此一目的。修憲立法者已經有意地決定採取一個廣泛的通知義務，如同制定歷史所顯示的。

原來所設計的聯邦眾議院提供意見的拘束力（還有Möller的建議，1992年7月9日聯合憲法委員會工作底稿 Nr. 67），後來在聯邦政府的壓力下，減少 – 甚至明顯弱化 – 成為只要考慮聯邦眾議院意見的義務之後，相對應的做法乃聯邦眾議院獲得較強版本的報告義務（參照議員Verheugen，聯合憲法委員會，1992年10月15日第11次會議，速記紀錄，收錄在德國聯邦眾議院出版，德國統一後的憲法辯論與修憲資料，第一輯，報告與會議紀錄，1996，第543頁<545>）。因此，相較於基本法第23條第3項所規範的聯邦眾議院的參與權，聯邦政府的報告義務已有過度的傾向（參照Uerpmann-Witzack著，收錄於v. Münch/Kunig基本法註釋書，第一輯，第六版，2012，第23條Rn. 75），此設計儘管欠缺形式上的拘束可能性，但已體現了制度安排的具體目的，以確保德國聯邦眾議院在歐盟事務上之有效參與（參照Rath著，德國聯邦眾議院就歐盟事務潛在的決定力，2001，第43頁以下）。

基本法第23條第2項第2句的解釋與操作也是很重要的，報告義務不僅只是用以實現德國聯邦眾議院依據基

本法第23條第2項第1句的參與權。其同時在國家層級確保，依據歐盟條約第12條、歐盟各國國會角色協議第1和第2條、輔助原則和比例原則應用協議第4條等規定，德國聯邦眾議院得以履行被指派的任務。

cc)此外，基本法第23條第2項的解釋與適用要考慮到這樣的狀況，該規定也含有民主原則中所確認的國會公開性原則。

原則上德國聯邦眾議院在全體大會中，以公開討論的方式作出決定（參照BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 28. Februar 2012 - 2 BvE 8/11 -, juris Rn. 102, 119）。正反論點的公開協商、公開辯論及公開討論均是民主議會制的重要基礎。適當地在議會程序中以基本法第42條第1項第1句確保辯論和達成決議的公開性的範圍，開啟平衡相衝突利益的可能性，這在一個不太透明的程序中是無法獲得的（BVerfGE 70, 324 <355>; vgl. auch BVerfGE 40, 237 <249>）。在歐洲的背景下，公開的議會決策形成同時強化歐洲決定，反映了公民的利益和信服（參照 Müller-Franken 著，DVBl 2009, S. 1072 <1080>）。只有公開討論才能成就公民控制的前提要件（參照BVerfGE 125, 104 <125>; zuletzt BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 28. Februar 2012 - 2 BvE 8/11 -, juris Rn. 108）。這也適用於，涉及決策行

為的議會討論，不管是參與者或監督者（關於議會的控制功能BVerfGE 67, 100 <130>; 110, 199 <218 f.>; 124, 78 <121>）。議會對公民負責乃是基本法第20條第2項第2句規定，要求人民有效影響國家權力之行使的重要前提要件（參照BVerfGE 83, 60 <71 f.>; 93, 37 <66>）。

對於未來立法餘地有重要的法律或事實意義的決定，原則上必須要先有一個程序，該程序提供公開性的機會去形成和主張其觀點，且這更教導人民代表去弄清楚可採取措施的必要性與範圍（vgl. BVerfGE 85, 386 <403 f.>; 95, 267 <307 f.>; 108, 282 <312>）。舉例來說，德國聯邦眾議院也在政府治理體系中，依據這些原則承擔預算政策整體責任。根據其預算政策整體責任，德國聯邦眾議院必須適合於，對於稅收和任務自我負責地作出決定，也考慮到國際和歐洲債務（vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 7. September 2011 - 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10 -, NJW 2011, S. 2946 <2951>, Rn. 124; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 28. Februar 2012 - 2 BvE 8/11 -, juris Rn. 109）。此處所指預算公開性原則係民主原則的一般公開性原則的展現（vgl. BVerfGE 70, 324 <358>）。

dd)從權力分立原則可以得出報告義務的界限。從基本法的功能結構

來看，政府享有行政自我負責的核心領域，包括原則上不被詳盡詢查的倡議、討論和處置領域（BVerfGE 67, 100 <139>; 77, 1 <59>; 110, 199 <214>; 124, 78 <120>）。這樣一個不被詳盡詢查的核心領域，業經聯邦憲法法院所認可，例如有關於國會調查委員會的調查和國會質詢權（vgl. BVerfGE 67, 100 <139>，調查委員會的權利；BVerfGE 110, 199 <215>; 124, 78 <120>，國會質詢權）。政府的政策形成，不論是關於在內閣的討論，或是由內閣和部門決定的準備工作，特別是執行部門內部或跨部門的決策過程（BVerfGE 67, 100 <139>; 110, 199 <214, 222>; 124, 78 <120>），無論如何均屬於此一核心領域內。換言之，只要聯邦政府內部決策過程尚未完成之前，不存在國會的報告義務請求權。

b)依據基本法第23條第2項第2句規定，聯邦眾議院的知悉權在事實面必須是完整的(aa)，在時間面必須是儘早的時點實現(bb)，且以合乎目的的方式表現之(cc)。這些要求儘管有不同的規範內容，但並非彼此孤立，而是彼此相關的。

aa)完整的知悉要求，依其功能應被解釋為，使德國聯邦眾議院得以行使其參與權。程序越複雜、干涉立法機關的管轄範圍越深、及越接近一個正式的決策或協議，與此相應則要

求一個更密集的報告。在考慮到權力分立原理底下之界限得出知悉權的質、量以及現實性的要求。府會歐盟事務合作法第4條以下規定包括到目前為止，原則上未受聯邦政府質疑的具體項目。

(1)從質的觀點而言，充分的報告義務首先包含聯邦政府本身的倡議和立場。由此延伸到諸如轉交歐盟機關、歐盟其他委員會和行政機關，以及其他會員國有關歐盟事務的官方紀錄和文件等（前述C.I.2.c），但並不以此為限。一旦聯邦政府本身從事某項事務時，即可能也包含其現有關於非正式且（尚）未書面文件化的過程所涵蓋的資訊。報告義務可能無關乎正式文件，也關係到聯邦政府有出席的歐盟機關和委員會的會議和討論的主題、過程和結果（vgl. Pernice, in: Dreier, GG, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 23 Rn. 101）。

根據報告義務的目的，是否聯邦政府以官方途徑或其他方式取得文件，並不重要（vgl. Pernice, in: Dreier, GG, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 23 Rn. 101; Uerpman-Witzack, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 23 Rn. 77）。是否該文件和資訊來自歐盟機關或其他地點，或來自其他會員國的領域，對於轉交義務也無關緊要（vgl. Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 6.

Aufl. 2010, Art. 23 Rn. 74; Pernice, in: Dreier, GG, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 23 Rn. 101; Uerpmann-Witzack, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 23 Rn. 77)。就算也許需要資訊保密 (vgl. etwa Art. 6 der Geschäftsordnung des Rates; ABl. EU 2009 Nr. L 325 vom 11. Dezember 2009, S. 35) 原則上也與轉交予聯邦眾議院不衝突。只有在洩漏機密會威脅到國家利益的情況, 方進行秘密報告 (vgl. BVerfGE 124, 78 <123 f.>, zu Untersuchungsausschüssen)。關於這些要件聯邦眾議院已制定保密規則 (vgl. BVerfGE 67, 100 <135>; 70, 324 <359>; 77, 1 <48>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 28. Februar 2012 - 2 BvE 8/11 -, juris Rn. 149)。

(2) 決定應否向德國聯邦眾議院轉交的資訊的量和細節, 乃鑑於報告之目的, 一方面依據事件的重要性加以衡量。故聯邦眾議院必須知悉所有其依基本法第23條第2項第1句規定有參與權的程序過程, 同時包含作成決策的必要訊息。另一方面要求的範圍和報告所需的深度, 也根據各該事實和處置情況而定。

聯邦眾議院的資訊已經「氾濫」, 因為資訊量之大, 既不能交由行政人員, 也不能由議員親自處理, 如此情形並非基本法第23條第2項第2句的本意 (vgl. Classen, in: v. Mangoldt/

Klein/Starck, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 23 Rn. 75)。儘管國會本身最重要的任務是, 在議事規則自治的架構下, 對基本法第23條第2項規範下的事務進行適當的篩選和評估, 且創設組織條件以處理傳遞給他的訊息 (vgl. Streinz, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 23 Rn. 107; vgl. auch § 4 Abs. 5 EUZBBG zur begrenzten Möglichkeit eines Verzichts auf Informationen)。然而基本法第23條第2項允許, 對聯邦眾議院明顯較不重要的事件, 或尚處於非常早期、不具體的程序階段中的事件, 僅擇重要之點提供一個粗略的、有條件的報告, 使聯邦眾議院得以事後再要求較詳盡的資訊。若在個案中國會的資訊利益較低時, 權衡之下也應考量政府過度的負擔, 會威脅到政府的功能性和工作能力 (vgl. auch BVerfGE 110, 199 <220>; s. aus der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte etwa Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urteil vom 14. Juli 2010 - 57/08 -, DVBl 2010, S. 966; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 6. Juni 2011 - Vf. 49-IVa-10 -, NVwZ-RR 2011, S. 841 <843>)。

(3) 要求完整報告的義務不是一次性的活動 - 如同從儘早報告義務的體系關聯也可得知。毋寧是涉及一個長期提供、持續性地義務, 當每次

處理事務出現新的政策或法律問題，而德國聯邦眾議院對此尚未形成意見時，每一次都應該要更新（vgl. Baach, *Parlamentarische Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union*, 2008, S. 162）。

歐盟的立法活動和政府間協議前，經常先有複雜且冗長的協調程序。聯邦政府只能提供聯邦眾議院其各自現有的資訊，因此完整報告義務不應被理解為靜態的，而是動態的。在一個過程當中，聯邦政府的知悉狀態和立場通常不會維持不變，而是隨著時間經過而改變。隨著計畫的逐漸具體化，典型的也伴隨聯邦政府方面的資訊密度增加。聯邦政府每一獲知首先都會產生與聯邦眾議院的資訊不對稱－「完整的」報告義務的憲法方針不應一直無效－原則上必須要被調整。隨著程序的複雜度和重要性增加，以及越接近作成正式決策或是簽訂協議的時點，調整聯邦政府與聯邦眾議院間資訊不對稱的義務也隨之變強。

(4)從權力分立的理由而言（前述C.I.3.a)dd），基本法第23條第2項第2句之報告請求權原則上不延伸到，聯邦政府在有具體立場之前的決策形成過程。聯邦政府的倡議和其對於歐盟事務中由第三方發起的計畫的立場－視過程而定－之前或多或少會有一個全面的決策形成過程，在這樣的過程中可能才逐漸地形成一定的觀點

。在這之前會受到不同的內政、外交和機關內部的利益、考量和發展影響，還有尚在聯邦政府領域的易變的程序，且就該程序依憲法原則也還不必通知聯邦眾議院。當聯邦政府本身已足夠具體化其決策形成時，可以公開中間結果或部分結果，或有自己的立場希望與第三方進入表決過程時，則計畫不再是屬於相對於聯邦眾議院的行政責任核心領域。基本法第23條第2項第2句命令聯邦政府在這種情況下，應就其計畫向聯邦眾議院做實質報告。

bb)依基本法第23條第2項第2句規定（「儘可能早的時點」），也應確保對於報告的精確時間要求，俾使聯邦眾議院得以就歐盟事務有效行使其參與權。

(1)發展歷史證明嚴格的時間要求，乃是有意識地拋棄1957年7月27日批准羅馬條約法第2條之規定，該條僅規定了對聯邦眾議院持續報告，且在理事會作成決議之前的即時報告僅是得為的規定（Soll-Vorschrift）。在此基礎下過去聯邦眾議院經常在理事會作成決議之後才得到資訊，因此比聯邦參議院和歐洲議會的德國議員還晚知悉（參照Möller，聯合憲法委員會工作報告Nr. 84，1992年10月15日）。但在聯合憲法委員會和歐盟特別委員會暫時討論到「按時」和「定期」報告的措辭用法不被採納。因為

定期報告的要求，不夠充分無法確保，聯邦眾議院得儘可能早地獲得重大訊息（參照議員 Verheugen，聯合憲法委員會，1992年10月15日第11次會議，速記紀錄，收錄在德國聯邦眾議院出版，德國統一後的憲法辯論與修憲資料，第一輯，報告與會議紀錄，1996，第543頁<545>）。至於「定期」的概念對聯合憲法委員會的成員而言，似乎也過於空泛，因為它開闢一個廣大的解釋空間，且報告時點最終還是聯邦政府的自由裁量權。因此，為使聯邦眾議院得以實現建立決策形成，儘早全面的報告是不可或缺的（參照 Möller，聯合憲法委員會工作報告 Nr. 84，1992年10月15日；Möller/Limpert, a.a.O., S. 26; Schmalenbach, Der neue Europaartikel 23 des Grundgesetzes im Lichte der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission, 1996, S. 144 f.）。由此可見，修憲立法者選用「儘可能早的時點」的措辭用法，乃意欲創造一個儘可能精確、客觀可確定的時間點（vgl. Möller/Limpert, a.a.O., S. 26）。

(2) 這樣的時間點與報告範圍同等重要。蓋只有當聯邦眾議院儘早知悉計畫，才可能影響歐盟事務中有大量參與者的定期決策過程。有鑑於基本法第23條第2項第2句所稱「儘可能早的時點」的時間規定應被解釋為，聯邦眾議院必須最遲在一個時點前獲

得聯邦政府的資訊，使其在聯邦政府對外發布有效聲明，特別是關於歐盟立法和政府間協議有拘束力的聲明之前，聯邦眾議院就能夠根本地參與程序並擬訂聲明意見。這不包括沒有德國聯邦眾議院事先參與，聯邦政府就採取具體的倡議或參與作成決策，以及命令轉交所有一旦成為談判主題所採用之文件。

(3) 因此官方文件、報告和備忘錄等，必須如同所有非官方資料轉交給聯邦眾議院，只要其——如有必要時透過德國在歐盟的常駐代表——進入聯邦政府的影響範圍（vgl. Pernice, in: Dreier, GG, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 23 Rn. 101; Uerpmann-Witzack, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 23 Rn. 79）。故聯邦政府不得自由判斷轉交時點。只有在為使聯邦政府能夠對基本法第23條第2項第2句的要件進行審查時，才允許遲延轉交。關於聯邦政府有參加的機關會議和非正式討論，都必須要事先且即時通知——即使正式的建議或其他討論基礎還不存在——聯邦眾議院，以便其對於會議主題可以表示意見，且對聯邦政府的談判路線和表決行為產生影響力（vgl. Uerpmann-Witzack, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 23 Rn. 77, 79; Streinz, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 23 Rn. 113）。關於過程和取得中間與最終結

果他必須在商議後立即得到通知。關於聯邦政府的倡議和立場的通知時點，以及持續向聯邦眾議院更新訊息狀態的要求，適用前述之說明（oben C.I.3.b)aa)<3, 4>）。

cc)從基本法第23條第2項第2句規範通知聯邦眾議院所追求的目的中，最終也可以得出，對通知的程序和形式之要求。收受通知者原則是聯邦眾議院全體；通知原則上應以書面行之。至於細節則可以在憲法規範架構下，以法律或德國聯邦眾議院與聯邦政府間的協議定之。

(1)依基本法第23條第2項第2句規定，收受通知者是聯邦眾議院整體。因此應確保，全體議員，同樣地且沒有區別地可以得到所傳遞的訊息。不過基本法第40條第1項第2句賦予國會，在合憲秩序的架構下對其內部事務有自治權限，得自行組織以適當地履行其任務（vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 28. Februar 2012 - 2 BvE 8/11 -, juris Rn. 115 ff., m.w.N.）。因此，聯邦眾議院本身所承擔最重要的事情是，把傳遞給他的訊息引向一個有效的國會決策。特別是他有義務決定，在何種程度上依基本法第45條第2句規定授權歐盟事務委員會，去行使基本法第23條規定聯邦眾議院對聯邦政府之權利。此外，聯邦眾議院可以制定必要的規則，和以與聯邦政府達成協議的方式確定報告細節（

vgl. § 12 EUZBBG）。個別議員或由黨團和其他委員代表，例如委員會的主席的「非官方」訊息，不符合聯邦眾議院依據基本法第23條第2項第2句的要求。

(2)儘管在基本法第23條第2項第2句並未就該書面形式明確規定，但基本法第23條第2項第2句的規定目的，原則上要求聯邦政府應以書面通知。有鑑於明確性、穩定性與重製可能性的要求，被設定為議會的正式通知，書面形式相較於口頭報告是作為聯邦議院有效訊息的優先方式。向大會、歐盟事務委員會及專業委員會的口頭報告，在本案背景下原則上只能當作是一個補充和說明的功能。

書面原則的例外，只有很窄範圍內且特別地考慮到儘早時點的通知要求時才被允許，但也必須要根據情況。因為政府與國會間的資訊不對稱，依基本法第23條第2項第2句不僅只是最好、甚且也應儘快予以消除，若整體情況可想像，聯邦政府雖僅以口頭為之，但可以確保一個完整且同時儘早的通知（vgl. Schorkopf, in: Bonner Kommentar, Bd. 6, Art. 23 Rn. 144 <August 2011>）。例如，當某事務尚沒有書面參考資料存在，且在合理時間內也不能獲得或產生，然而為有效行使其參與權通知德國聯邦眾議院是必要的時候。轉交外文文件可視為類似的情況。一旦消除障礙後，已產生

的資訊不足可立即被調整。這也可透過聯邦眾議院規則的細節規定，以及聯邦眾議院和聯邦政府間更具體化的協議而獲得。

## II. 聲請有理由

依據前揭之標準判斷，本聲請案實體上為有理由。相對人除了在歐洲穩定機制的建立上(1.)，也在共同提升競爭力協議上(2.)侵害德國聯邦眾議院依據基本法第23條第2項第2款之權利。

1. 相對人就歐洲穩定機制的建立，沒有依基本法第23條第2項第2款所要求的標準，向德國聯邦眾議院為報告。歐洲穩定機制的建立與設計是基本法第23條第2項第1句意義下的歐盟事務(a)。因為這涉及德國聯邦眾議院的預算政策整體責任，且就此涉及其根本功能之一，是以一個完整的報告是必要的(b)。相對人疏於向德國聯邦眾議院轉交其於2011年2月21日，呈給歐盟執委會的關於建立歐洲穩定機制的文件，以及2011年4月6日歐洲穩定機制的條約草案，凡此侵害其依據基本法第23條第2項第2句之權利(c)。

a) 歐洲穩定機制的建立與設計是基本法第23條第2項第1句意義下的歐盟事務。整體觀察其重要特徵可得出與歐盟條約整合計畫之實質共識。其

建立之確保應經由歐盟運作條約之修正(aa)。為建立所締結之條約賦予歐盟機關新的管轄權(bb)且用來確保被指定為歐盟專屬管轄權的政策領域(cc)。在此應涉及國際法條約，其歸屬於歐盟條約及歐洲運作條約所規定之整合計畫無庸置疑(dd)。

aa) 歐洲穩定機制之建立應透過修改歐盟運作條約，以實現及確保合乎歐盟法之要求。目前預計新增的歐盟運作條約第136條第3項必須隨之修改歐盟條約第48條。正因為此與歐盟法間有特殊關聯，故涉及到歐盟事務。

bb) 由於不同歐盟機關透過歐洲穩定機制條約取得新的管轄權，也表示係屬基本法第23條第2項第1句意義下的歐盟事務。在歐洲穩定機制的協商中，例如回顧2010年前的歷史及接下來的具體步驟明顯可見，此項管轄權之歸屬早在2011年初即已確立(細節參照A.I.2.a)。

(1) 會員國政府代表在2011年6月20日一致決議，歐洲穩定機制條約應規定，歐盟執委會和歐洲中央銀行應依規定履行條約所列舉的任務。啟動財政援助時，歐盟執委會在執行層面主要被指派一個重要角色。他應與國際貨幣基金組織以及與歐洲中央銀行諮商，調查受益會員國實際的融資需求。經由理事會(Gouverneursrat<sup>3</sup>)

<sup>3</sup> 譯者註：Gouverneursrat歐洲穩定機制理事會，ESM-Vertrag Art. 4 und 5.

之授權，他達成一項總體經濟調整計劃及監督以符合政策條件，另一方面－所謂三巨頭－亦即與國際貨幣基金組織及歐洲中央銀行，已在合作執行承債能力分析。歐洲穩定機制條約草案第13條第1項更規定，理事會主席可將任務委託予歐盟執委會。若貸款人超出計畫期間仍為歐洲穩定機制之債務人，委員會可為持續的監督。在理事會討論後，可以在執委會的建議下決定，如財政援助的一定金額尚未償還，於計畫執行後可持續進行監督。

歐洲穩定機制條約草案在2012年2月2日版本更規定，依歐盟運作條約第121條及第136條規定計畫決定由歐盟執委會及歐盟理事會監督之（17. Erwägungsgrund）。歐洲法院應依據歐洲運作條約第273條就歐洲穩定機制條約之解釋與適用為最終決定。

(2)歐洲穩定機制單單採取歐盟機關權限委託的方式，這歸屬於歐盟事務並無疑問。儘管沒有依歐盟條約第48條第1項就此所規定之程序，在個案中機關進一步移轉任務及權限。因此關於機關的權限配置適用有限的個別授權原則（vgl. auch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 EUV），以及禁止承認改變權限的權限（Kompetenz-Kompetenz），或觸及基本法憲法同一性核心（Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 1 und 20 GG）（vgl.

BVerfGE 89, 155 <188>; 123, 267 <370 f.>）。另一方面，歐洲整合的發展可能因為憲法所施加的限制，以及由此制定的程序法保障而被迴避。因此每個指派給歐盟及／或其機關的任務及權限，在個案上是高權的移轉，即使是對於任務的完成機關「只」採取權限委託的方式並賦予權限，亦同。

此外也提到，與機關權限委託方式的任務與權限授予相關的，以及由條約當事人明確希望的機關可能性，在條約規定之整合計畫範圍內行使與個別授權相關的任務及權限，並以此方式建立一個架構，以使「軟的」操控工具和誠命立法行為及監督行為間之差別變得模糊。（vgl. Schuppert, Verwaltungsorganisation und Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsfaktoren, in: GVWR Bd. I, 2. Aufl. 2012, § 16 Rn. 173a ff., 173h ff.）。這顯示在例如理事會維持其在國家間架構下的決定，與在歐盟（歐盟運作條約第121條、第126條、第136條第1項）監督架構下的程序相緊密結合（歐洲穩定機制條約草案制定理由17及第13條第1項）。

cc)歐洲穩定機制除此之外應有助於確保政策領域，即賦予歐盟排他的管轄權。歐洲穩定機制條約草案補充經濟及貨幣政策。

經由增訂之歐盟運作條約第136

條第3項，該規定將財政援助與嚴格條件和歐洲穩定機制的執行相連結，對於穩定貨幣區整體是不可或缺的（參照歐洲穩定機制條約草案第3條），連結第八章所規定的經濟與貨幣政策（歐盟運作條約第119條以下）並闡明，該規定應確保貨幣政策及特別是歐元區的穩定。藉此以補充歐盟運作條約在歐盟的排他管轄權中所指出的政策領域（歐盟運作條約第3條第1項c）。歐洲穩定機制必然直接有助於歐盟目標的實現（歐盟條約第3條第4項）。此外，在歐盟運作條約第136條第3項之基礎上所締結的歐洲穩定機制條約應只有歐盟會員國可參加，其僅是部分歐元區成員國，為此歐盟運作條約第136條以下有特別規定。這也再次顯示，設想中的歐盟穩定機制條約乃涉及歐盟事務。

dd)以截至目前為止歐盟法架構外、特別的國際法條約方式建立歐洲穩定機制，此一事實不導致不同的結果。如前所述，「歐盟事務」的用語也包含應由政府間實現的計畫，當其與歐盟法立於一個補充或其他特別緊密關係。歐洲穩定機制應以政府間合作的方式實現，因此其特性也比沒有自己高權之國際組織而較不顯著。無論如何經由超國家元素的交織，歐洲穩定機制擁有一個混合的天性，使其成為歐盟事務。歐洲穩定機制所選擇的國際條約形式是否規避掉歐盟法，

特別是否符合歐盟條約第48條，不是這裡要決定的。

b)歐洲穩定機制的建立及設計，涉及德國聯邦眾議院預算政策的整體責任，且此為其重要功能之一。因此導出一個特別完整和詳細報告的必要性。

鑒於歐洲穩定機制對於德國聯邦眾議院之預算政策整體責任之複雜性及重要性，要求德國聯邦眾議院參與，使其得以－剛好也以公開討論方式－詳細深入研究該主題並澄清所採取措施的必要性及範圍。只有這樣才能確保，也考量到與歐洲穩定機制相關的負債，此乃德國聯邦眾議院作為自我負責決定收支的所在。

由完整及儘早通知之要求，因而在具體個案導出關於歐洲穩定機制協商之報告的質、量、即時性和實用性的高要求。報告特別是必須無刪減地延伸至，轉達所有機關及歐盟和其他會員國的其他委員會和機構的官方資料及文件。聯邦政府也必須轉達其代表參與其中的歐盟所有機關及委員會之會議及討論的非正式和非書面紀錄過程以及主題、過程及結果，以及關於在國際法層級的會員國雙邊及多邊行動。基本法第23條第2項第2句特別也課以聯邦政府有義務通知德國聯邦眾議院，其與歐洲穩定機制有關之歐盟事務之倡議及立場。只有如此才可避免德國聯邦眾議院陷於單純跟隨的

角色（BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 28. Februar 2012 - 2 BvE 8/11 -, juris Rn. 109; Urteil des Zweiten Senats vom 7. September 2011 - 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10 -, NJW 2011, S. 2946 <2951>, Rn. 124）。

c)相對人沒有完整且在儘可能早的時點，就歐洲穩定機制通知德國聯邦眾議院。他沒有將一份至遲於2011年2月21日即已存在於歐盟執委會的、關於穩定機制之特徵的文件(aa)，以及2011年4月6日歐洲穩定機制條約草案(bb)轉達予聯邦眾議院。之後的言詞或書面資訊並不改變對基本法第23條第2項第2句之侵害(cc)。可能阻礙轉達的理由並非顯而易見；，特別是相對人不能援引保密義務之規定(dd)。

aa)相對人沒有將一份其在2011年2月21日呈給歐盟執委會關於建立歐盟穩定機制之文件，傳達予德國聯邦眾議院，該文件是在歐盟理事會中關於穩定機制特徵的討論主題。經由2011年2月21日德國聯邦眾議院布魯塞爾聯絡處之內部報告證明這些文件的存在。如同該聯絡處報告所呈現的，聯邦政府代表參與之歐盟理事會－於該時點正在歐盟執委會文件基礎上設計歐洲穩定機制。因為歐洲理事會、歐盟財長會議及歐元區在歐盟執委會的文件基礎上討論歐洲穩定機制之

特徵，特別是這些沒有提供予德國聯邦眾議院之執委會的文件，使聯邦眾議院沒有機會就歐洲穩定機制之具體設計在一個儘可能早的時點發揮影響力。

bb)此外，相對人沒有把歐洲穩定機制條約草案以「Draft Treaty Establishing the European Stability Mechanism (ESM)」的形式，轉達予德國聯邦眾議院。

德國聯邦眾議院僅從非正式管道獲得一份日期為2011年4月6日的歐洲穩定機制條約草案，儘管在這個時點已有這份或至少有一份較早的聯邦政府條約草案文本存在。此從同一天的口頭的委員會簡報內容中得知：財政部議會國務秘書單獨向聯邦眾議院預算委員會說，在2011年3月24/25日的歐洲理事會已經商定有拘束力的條約內容細節，並解釋歐洲穩定機制條約將在歐洲層級進一步草擬，且當時尚在協商階段（2011年4月6日預算委員會第52次會議會議紀錄Nr. 17/52，第12、19頁）。因此聯邦政府於2011年4月6日對條約草案已有具體認知。

cc)之後的言詞或書面資訊，特別是在2011年5月17或18日這個時點，轉送在擴大歐元集團已經建議的歐洲穩定機制條約草案，並不改變對基本法第23條第2項第2句之侵害。聯邦政府不是只有義務轉交最終建議條約，或甚至是已經決定了的條約文本予

聯邦眾議院。他必須在儘可能早的時點轉交現有的期中報告和文本 – 例如日期為2011年4月6日的「建立歐洲穩定機制條約草案 (ESM)」。草案修改和因而必需要更新，這樣的資訊可能只有「短的半衰期」，並不能合理化遲延書面通知的時點，在該時點結果已經確定。因為這使得聯邦眾議院被削減了，他實質上對於應經其批准的國際條約的影響力，這是基本法第23條第2項第2句規定希望避免的情形。由於已經從累積的要求導出早期且完整的通知，在本案進行中的程序，通知義務不得以「整體包裹」方式為之。

dd)對於轉交的要求，這兩份文件不存在任何的保密義務。在以非正式會議擴張歐元集團的特殊形式，聯邦政府特別不能援引保密義務原則。國際條約協商準備階段，應以拘束德國為目的，以達到可立法程度，對德國聯邦眾議院從一開始就不應需要保守保密。關於個別資料或文件需對公眾保守秘密之理由，應是例外才被認可，聯邦政府有義務考慮到保密要求後將文件轉交予德國聯邦眾議院。對此聯邦眾議院已通過機密保護規則創設其前提要件 (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 28. Februar 2012 - 2 BvE 8/11 -, juris Rn. 149)。其他可能阻礙轉達的理由並非顯而易見。

2.此外相對人就提升競爭力協議未完整的且儘早的向德國聯邦眾議院報告，因此侵害基本法第23條第2項第2句所賦予聯邦眾議院之權利。提升競爭力協議是基本法第23條第2項第1句意義下的歐盟事務(a)，觸及德國聯邦眾議院的重要功能，因此特別要求完整且早期的通知(b)。因為相對人未通知德國聯邦眾議院，其在2011年2月4日對競爭力協議的決定公開提出倡議，亦未轉交2011年2月25日歐盟執委會和歐洲理事會主席以「加強歐元區經濟政策協調 - 主要特徵和概念」為標題的非官方文件 (non paper)，故未履行基本法第23條第2項第2句所要求的完整且儘早的通知義務(c)。

a)提升競爭力協議是基本法第23條第2項第1句意義下的歐盟事務。整體觀察其特徵可得出，該協議顯示與條約規定的整合計畫有實質共識。

針對提升競爭力協議或先前對歐盟會員國競爭力協議決議的倡議，此一事實已經表示朝向歐盟整合計畫的方式。鑒於其目標，協議實質上要達成提升經濟政策和公共財政的品質，並且加強金融穩定，以在條約中歐盟既定的政策領域為目的。歐盟機構已經啟動實現協議目標，例如由歐盟執委會、歐盟理事會和歐元集團執行規定的年度考核，提升競爭力協議成員國執行其自己承諾的改革和穩定方案

。

提升競爭力協議主要以參加會員國自律方式運作，故歸類於歐盟事務毫無疑問。一方面，鑒於適當的廣義解釋、不限於立法解釋，也不違反僅有受限的法律效力的歸類為歐盟事務。另一方面，該協議絕對會發揮一些拘束力。儘管違反沒有制裁規定 – 不同於透過所謂「六項法案」改革的穩定與成長公約 (vgl. oben A.I.3.d)。然而提升競爭力協議包含一個執行工具，由歐盟執委會參與每年執行的評等機制，在此最近過去也動用到國家憲法 (vgl. Art. 91d GG)，此外這與會員國的法院審理義務有直接相關 (vgl. hierzu die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum bisherigen Stabilitäts- und Wachstumspakt, EuGH, Urteil des Plenums vom 13. Juli 2004, Rs. C-27/04, Kommission gegen Rat, Slg. 2004, S. I-6649, insb. Rn. 89)。聯邦政府將逐一遇到與此相關的帳目報告義務，且已經在歐洲財政學期和2011年6月7日歐盟執委會關於「總結第一個歐洲財政學期的經濟政策協調：為2011-2012會員國政策定位」(KOM <2011> 400 endgültig) 的相關備忘錄中以書面表達。此外參與協議的會員國有義務遵守歐洲第二級法源位階法，將穩定與成長公約中的規定轉化為內國法。

歐盟整合計畫的實質共識也顯示

，用次級立法規範的方式將提升競爭力協議部分轉化為內國法。在所謂「六項法案」架構下，2011年11月16日歐洲議會和歐洲理事會歐盟發布之第1175/2011號規則，修改歐盟理事會關於加強預算監督及監督協調經濟政策之歐盟第1466/97號規則，在次級立法所採用的歐洲財政學期制的「審核範圍」，也延伸為提升競爭力協議的目標。

b)因為提升競爭力協議對德國聯邦眾議院的職權行使有相當大的影響，有關倡議和協商的早期階段，已經對聯邦眾議院提供完整的報告。特別是在會員國立法權限範圍內的領域，例如稅法和社會法，以及立法者未來會受到歐盟機關監督的領域，這些領域內的自我負責涉及到國會責任，且可能限制立法者的形成可能性。聯邦眾議院有極大的利害關係提前知道，加以討論並參與決定，是否及如果可能在那些領域承諾協調和應尋求那些評價標準。

c)有關提升競爭力協議相對人為完整且儘早通知德國聯邦眾議院。

aa)相對人就2011年2月4日對競爭力協議之決定公開提出倡議 – 後來的提升競爭力協議 – 沒有事前通知德國聯邦眾議院。

(1)提升競爭力協議追溯到德法倡議，這兩個會員國政府把它當作2011年2月4日歐洲理事會會議的主題

，並且德國聯邦總理梅克爾在本次會議上與法國總統共同公開提出。關於這個計畫相對人必須最遲在2011年2月2日通知德國聯邦眾議院。

在這個時點已經確定，在即將舉行的歐洲理事會會議上討論有關歐元區加強經濟政策協調以提高競爭力的提議，應該已經交給各國家元首與政府首長。此不僅由政府發言人2011年2月2日政府新聞記者會的發言得知，據此聯邦政府考慮把經濟政策協調列為現在將要採取的幾個措施之一，在國家元首與政府首長午餐會議上將對此展開討論。聯邦總理府國務部長隨後也證實聯邦政府的目標，在2011年2月2日歐洲理事會會議決定競爭力協議的準備程序，並且把經濟和貨幣聯盟的主題附加在2011年2月2日的日程中（2011年2月9日歐盟事務委員會第31次會議會議紀錄Nr. 17/31，第14頁）。

如同相對人所主稱 – 在2011年2月4日之前聯邦政府內部對於在歐元區加強經濟政策協調的通知內容，尚未有最終協調一致的立場，但這種情況並不會減輕聯邦政府的通知義務。在本案要求通知的標的（尚）並非如這樣的競爭力協議的決定，而僅是相對人開啟該草擬程序之意圖（vgl. auch § 5 Abs. 2 Satz 1 EUZBBG）。此外，政府發言人在2011年2月2日政府新聞記者會上，已經預先通知聯邦政

府協調的態度。當他可以公開其初步行動，且打算以自身的立場與第三人進入協調程序時，因此，聯邦政府內部意見的形成，至該時點已經完成。相對人因此有義務，在歐洲理事會開會前就初步行動，至少就其基本特徵，通知德國聯邦眾議院（vgl. auch § 5 Abs. 5 Satz 1 und 2 EUZBBG）。

(2)相對人沒有提供德國聯邦眾議院充分的資訊，以滿足其通知義務。

這首先適用於2011年2月2日「對2011年2月4日歐洲理事會的初步報告」。其中僅提到，聯邦政府參加一個由歐元區國家元首與政府首長發出的強烈信號，提高競爭力以加強歐元區經濟政策協調。但沒有提到，相對人打算為這個目的介紹競爭力協議決定的初步行動，且這將是該初步行動的主要內容。

2011年2月2日聯邦經濟與科技部對德國聯邦眾議院具體請求的答覆，也不包含關於該項目計劃的充分資訊。當相對人的初步行動已經在2011年1月31日被不同的新聞雜誌報導之後，德國聯邦眾議院在2011年2月1日要求提供有關初步行動的文件和資料。對此聯邦經濟與科技部只告知，報紙文章提及一個尚未結束的協商過程，且「在進一步的過程中會立即遵循依府會歐盟事務合作法規定的通知義務」。

最後2011年2月3日聯邦總理府國務部長所採取的「主席通知」（參照2011年2月9日歐盟事務委員會第31次會議會議紀錄Nr. 17/31，第11頁）也不足以滿足通知義務。儘管歐盟事務委員會的主席已經並非正確的通知收受人，聯邦總理府國務部長的聲明內容也僅是「對該主題聯邦政府尚未有一致協調的立場，且同樣地在歐洲理事會也尚未決定一致的立場」（參照2011年2月9日歐盟事務委員會第31次會議會議紀錄Nr. 17/31，第11頁）。

bb)此外相對人沒有轉呈一份歐盟執委會和歐洲理事會在2011年2月25日，以「加強歐元區經濟政策協調 - 主要特點和概念」為標題，其中描述競爭力協議的重要內容，後來成為提升競爭力協議的非官方文件，予德國聯邦眾議院。

根據程序參加人的陳述可以推論，相對人擁有該份非官方文件。這在當時的電子郵件往返已經表明。之後德國聯邦眾議院2011年3月3日對聯邦經濟與科技部，2011年3月4日對聯邦總理府明確要求，是否聯邦政府有一份歐盟執委會和歐洲理事會主席關於

競爭力協議德法倡議的聯合文件，沒有得到聯邦總理府的答覆 - 亦即也沒有否認擁有此份資料。此外，相對人在當前指責其侵害通知義務的程序中，毫無隱晦的主張，否認其有交付該文件，也沒有關於參與歐盟機構的運作。

儘管有明確要求之規定，相對人還是沒有提交該些文件予德國聯邦眾議院（vgl. auch § 5 Abs. 3 EUZBBG）。且遲至2011年3月11日才轉交競爭力協議的官方草案。在該一時點德國聯邦眾議院已經不再有機會討論其內容，而透過提出意見之方式影響聯邦政府之決策。因為歐元區成員國的國家元首與政府首長已經在同一天，2011年3月11日一致通過該協議。因此自該時點起，對德國也已經形成具體的自我責任，德國聯邦眾議院沒有可能影響或阻止該內容。

#### **D.裁判作成之方式**

本裁判獲得一致通過。

法官：Voßkuhle Lübbe-Wolff  
Gerhardt Landau Huber  
Hermanns