

里斯本條約之評析 – 歐洲聯盟之未來

陳麗娟*

綱 要	
前言	伍、歐洲聯盟的組織架構
前言與研究動機	一、歐洲聯盟的機關
壹、里斯本條約的由來：從歐洲 憲法條約到里斯本條約	二、職權
貳、憲法本質	三、補充職權
一、確立歐洲聯盟的國際法律 人格	四、聯盟法之優先適用性
二、聯盟之目標	陸、聯盟行為的形式
三、聯盟人民	柒、共同外交暨安全政策
參、基本權利憲章與加入歐洲人權 公約	捌、自由、安全與法律的區域
一、基本權利憲章之拘束力	玖、退出權
二、歐洲聯盟加入歐洲人權公 約	拾、修改條約的程序
肆、價值與原則	一、普通的修改程序
	二、簡化的修改程序
	結 語
	參考文獻

* 現職：專任副教授
服務機關名稱：淡江大學歐洲研究所
個人學歷：德國慕尼黑大學法學博士
美國德拉瓦州 Widener 大學公司法學碩士
國立台灣大學法學士

前 言

前言與研究動機

里斯本條約（Treaty of Lisbon）維持了歐洲憲法條約重要的本質，例如歐洲聯盟的法律人格、聯盟目標和原則、提高歐洲議會的角色、自 2014 年 11 月起再減少執行委員會委員的人數、引進外交與安全政策的高級代表、權限分配等，加強輔助原則與會員國國會的角色、加強基本權利的保護。由於里斯本條約改變了歐洲聯盟的價值、宗旨與目標，未來歐洲聯盟得加入歐洲人權公約，這些新規定將影響歐洲單一市場的運作與歐洲聯盟在國際社會的影響力。

雖然里斯本條約原先計畫在 2009 年 1 月 1 日生效，但愛爾蘭因 2008 年時第一次公民投票否決里斯本條約，在 2009 年 10 月 3 日舉行第二次公民投票，捷克與波蘭則因美國的飛彈防禦雷達基地涉及國家安全與東歐地區的穩定，亦造成里斯本條約批准的延宕。

2009 年 6 月舉行歐洲議會的選舉，雖然里斯本條約的生效延宕，但無可否認里斯本條約將使得歐洲聯盟的統合進程邁向一個新的里程碑。里斯本條約修訂了歐洲聯盟條約與歐洲共同體條約，根本的改變歐洲聯盟的組織結構，本文將從里斯本條約的簽署背景開始，逐一說明歐洲聯盟在基礎條約、組織架構等具有憲法性質的議題，以期闡釋里斯本條約生效後，歐洲聯盟的新面貌。

壹、里斯本條約的由來： 從歐洲憲法條約到里斯本條約

2005 年 5 月、6 月時，歐洲憲法條約分別遭受法國與荷蘭公民投票否決，無疾而終。輿論普遍憂慮東擴帶來的負面社會效應，布魯塞爾歐洲高峰會議緊急回應此一現象，廣泛的討論，以期消除輿論憂心的意見，並對歐洲憲法條約進行改革（註一）。在 2007 年 1 月 1 日德國接手理事會的輪值主席後，聯邦總理 Merkel 積極協調各會員國的政治立場，並在 2007 年 6 月底的歐洲高峰會議宣布繼續中斷的改革進程，以解決歐洲憲法條約的憲法問題（註二）。

歐洲高峰會議在 2007 年 12 月 13 日簽署里斯本條約（Treaty of Lisbon）（註三），又稱為改革條約（Reform Treaty; Reformvertrag），希望使 EU 更有效率、更透明與更民主。除愛爾蘭應舉行公民投票外，其他 26 個會員國只需由國會表決批准里斯本條約。2008 年 4 月 30 日理事會公布了歐洲聯盟條約與歐洲聯盟運作方式條約（Treaty on the Functioning of the European Union; Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union）的合訂本（註四），原來計畫由全體會員國完成批准里斯本條約，並將在 2009 年 1 月 1 日生效，匈牙利是第一個批准里斯本條約的會員國，但 2008 年 6 月愛爾蘭公民投票否決里斯本條約，卻為里斯本條約的生效與否投下一顆震撼彈（註五），因而也使 EU 的統合深陷危機。一方面 EU 盡力消除愛爾蘭對於在社會政策與

註一：COM (2006) 212

註二：The Law Society, A Guide to the Treaty of Lisbon: European Union Insight, 2008 London, p.6

註三：OJ 2007 C 306/1

註四：OJ 2008 C 115/1

註五：<http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/2/hi/europe/777696/stm?ad>, last visited 2009/1/3

安全政策主權保障的疑慮，另一方面 EU 盡力協助愛爾蘭走出金融風暴中的經濟衰退谷底。

2008 年 6 月 19 日與 20 日隨即在布魯塞爾召開歐洲高峰會議，以處理里斯本條約可能遲延生效的問題。在愛爾蘭公投否決後，法國與德國支持執行委員會主席 Barroso 的見解，主張應繼續里斯本條約的批准程序（註六）。愛爾蘭公投否決的結果，對於歐洲聯盟是一個空前的挑戰，也引發前所未有的憲政危機，這反映出歐洲聯盟的統合是由政治菁英所設計，由上而下的設計歐洲聯邦國，但卻未必與歐洲人民緊密的結合在一起，歐洲議會與會員國國會議的代表均未參與里斯本條約的起草制訂，也因此歐洲人民對於歐洲聯盟的憲政體制還充滿著疑慮（註七）。在 EU 東擴增加 12 個新會員國後，過去的運作機制並無法有效率的作成決策，因此里斯本條約的核心即為決策程序的改革。

2009 年 1 月 1 日，捷克接手理事會輪值主席的棒子，但捷克政府仍不願批准里斯本條約，除非國會支持美國在捷克設立雷達基地的計畫，捷克國會在二月討論里斯本條約與美國間飛彈防禦條約。雖然波蘭國會在 2008 年 4 月 2 日批准里斯本條約，但由於 2008 年 8 月俄羅斯大軍入侵喬治亞，使得波蘭也認為美國的飛彈防禦基地對於東歐國家的安全非常重要。愛爾蘭政府已經承諾在 2009 年舉行第二次的公民投票，並在 2009 年 10 月前完成里斯本條約的批准程序（註八）；捷克終於在 2009 年 5 月 6 日批准里斯本條約。里斯本條約必須經由全體會員國依據憲法的規定完成批准，雖然在 2007 年 12 月簽署時預計在 2009 年 1 月 1 日生效，但由於愛爾蘭的遲延批准、捷克與波蘭國內反對聲浪，雖然捷克國會完成批准如同為歐洲統合的未來打了一

註六：<http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6901353.stm?ad>, last visited 2009/1/3

註七：Phil Syrpis, *The Treaty of Lisbon*, 37 *Industrial Law Journal* 2008, p.222

註八：<http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7792553.stm?ad>, last visited 2009/1/3

劑強心針，可以對愛爾蘭的第二次公民投票施壓，但從捷克總理 Topolanek 因而下台由一個看守政府（caretaker government）取代（註九），德國聯邦總統 Horst Köhler 則是在等待聯邦憲法法院（Bundesverfassungsgericht）針對里斯本條約合憲性的判決結果，波蘭總統 Lech Kaczynski 堅持要等到愛爾蘭第二次公民投票結果出爐才願意簽署，使得里斯本條約的命運又處於不確定的狀態。

2009 年 6 月 30 日德國聯邦憲法法院作成判決同意德國在履行一定的負擔下批准里斯本條約，德國的里斯本條約同意法（Zustimmungsgesetz zum Lissabon-Vertrag）符合基本法（Grundgesetz）的規定，但聯邦議會（Bundestag）與聯邦參議院（Bundesrat）在同意的過程中並未充分的行使參與權，因此是違憲的。只要是德國國會未依法行使參與權時，里斯本條約同意法即尚未生效，德國即不得寄存批准生效文件。聯邦憲法法院在判決中意明確的指出，基本法同意里斯本條約，但亦要求在國家層次應加強國會的統合責任（註十）。聯邦憲法法院的判決具有重大的歷史意義，保障德國法治國家和德意志民族自決的本質，同時邁向一個由德意志民族祈願的自由、和平與社會的歐洲（註十一）。

愛爾蘭在 2009 年 10 月 3 日舉行第二次公民投票順利過關，也將使尚未正式批准里斯本條約的波蘭和捷克面臨更大的壓力，愛爾蘭的第二次公投結果有助於里斯本條約完成批准的目標。里斯本條約必須經由全體會員國依據憲法的規定完成批准，目前預計在 2010 年 1 月 1 日生效，里斯本條約的生效有助於 EU 統合進程的向前邁進與在國際社會確立其全球的角色。

里斯本條約的新規定主要有：

1. 增設 EU 常設的理事會主席，應在每年舉行兩次的歐洲高峰會議擔任主

註九：<http://euroobserver.com/9/28078?print=1>, last visited 2009/06/25

註十：Karlsruhe billigt Lissabon-Vertrag unter Auflagen, <http://faz.net>, last visited 2009/10/04.

註十一：Verfassungsgericht billigt Lissabon-Vertrag unter Auflagen, <http://spiegel.de/politik/deutschland>, last visited 2009/10/04.

席，以利 EU 工作的順利進行，未來將廢除每六個月輪職主席的現象。

2. 增設 EU 外交暨安全政策的高級代表，並執行外交工作。
3. 縮編 EU 執行委員會的規模，自 2014 年起，並非每一個會員國都有一名委員，僅三分之二的會員國得派一名委員，其餘的會員國則必須輪流擔任委員職務。執行委員會人數將由目前的 27 名減少至 15 名，會員國必須依據輪流原則（Rotationsprinzip）任命委員，而會員國的國會未來享有更大的發言權，在執行委員會提出法案後，各會員國的國會認為侵害其國內的職權時，八週內可以提出異議，執行委員會必須對其草案說明係合法正當。
4. 歐洲議會在 2009 年 6 月的大選中，從 785 席減少至 751 席；歐洲議會享有更大的職權，例如未來歐洲議會與理事會對於預算有平等的權利，在司法合作、國內安全與非法移民的事務，並擴大歐洲議會的職權。
5. 里斯本條約明確的定義職權範圍，同時擴大 EU 的職權，歐洲議會首次享有廣泛的職權，以形成歐洲單一市場；在司法與內政的合作上（即過去屬於第三根支柱的事務），未來將納入歐洲聯盟法的架構下，歐洲議會對於司法與內政事務，將有更大的立法參與權；未來將以規章設立歐洲檢察署（Europäische Staatsanwaltschaft），首先僅侷限於負責偵辦違法 EU 財務利益的犯罪行爲。
6. 擴大適用多數決的決策過程，簡化 EU 的決議程序，在許多情形廢除一致決議，而改採條件多數決。未來條件多數決議將成爲一般的表決方式，亦適用於警察與司法合作上，僅針對敏感的議題，例如外交政策、租稅政策與社會政策，仍繼續適用一致決議原則。
7. 表決權重新分配，在理事會的多數決議，未來適用雙重多數原則，即應有 55%的會員國贊成與 65%的總人口數贊成，才會通過決議。由於波蘭的反對，自 2014 年起才會適用新的雙重多數原則。至 2017 年止，仍適用尼斯條約所規定的表決權分配與約翰尼亞條款（Joanina-Klausel）。

8. 明文規定處分條款，授權 EU 無須修改條約即得取得額外的職權或簡化程序。依據靈活條款 (Flexibilitätsklausel)，對於原來無職權的事務亦得補充的執行職務，未來將適用於所有的政策領域，而不只是侷限於單一市場的事務。另外，橋樑條款 (Brückenklausel) 使歐洲高峰會議可以作成相關的決議，同時歐洲高峰會議並得隨時決議擴大歐洲檢察署的職權，以防制跨國的犯罪。
9. 市民權的擴大，未來只需有 100 萬聯盟人民的連署，即得向執行委員會要求提出法案，里斯本條約第 54 條明文將歐洲聯盟基本權利憲章納入，使得基本權利憲章具有法律上的拘束力與直接適用的效力。
10. 歐洲聯盟法的優先適用性，在里斯本條約的一項聲明文件中首次明文規定，歐洲聯盟法的優先適用，也就是歐洲聯盟法優先於會員國法律，亦包括優先於憲法在內，實際上是將歐洲法院所確立的原則明文化。
11. 加入與退出，想加入歐洲聯盟的國家必須遵循歐洲聯盟的價值，里斯本條約首次規定會員國可以自願的選擇退出聯盟，但已退出的國家仍有能再重新加入歐洲聯盟。

貳、憲法本質

2005 年 5 月、6 月時，法國與荷蘭分別以公民投票否決歐洲憲法條約，在 2007 年上半年德國擔任輪值主席的大力推動下，在布魯塞爾的政府會議 (Regierungs-

konferenz) 達成共識，應保留歐洲憲法條約的本質，並解決在理事會的表決加重、降低歐洲議會的席次、單一市場的社會範圍、加強致力於共同的氣候與能源政策等方面的爭議。

2007 年 10 月 18 日與 19 日在里斯本舉行歐洲高峰會議，最後達成協議，於 2007 年 12 月 13 日簽署了歐洲憲法條約的改革條約 (Reform Treaty;

Reformvertrag) (註十二)，又稱為里斯本條約。里斯本條約繼續使用歐洲聯盟條約，歐洲共同體條約卻修訂為歐洲聯盟運作方式條約，在德國的大力推動下，在交棒輪值主席給葡萄牙後，在 2007 年 12 月 13 日終於順利完成簽署。

一、確立歐洲聯盟的國際法律人格

里斯本條約以超國家的歐洲聯盟的憲法形式，建立一個在法律上全新的歐洲聯盟，因此根本的改變了歐洲聯盟與其會員國的憲法與政治制度（註十三）。歐洲聯盟條約第 1 條第 3 項明文規定，聯盟的基礎為本條約與歐洲聯盟運作方式條約；此二條約在法律上位階相同。在里斯本條約生效後，此二修訂的條約將成為新的歐洲聯盟事實上的憲法。歐洲聯盟取代歐洲共同體，歐洲聯盟是歐洲共同體法律上的繼承者。依據此一規定，歐洲聯盟條約與歐洲聯盟運作方式條約不僅有相同的憲法位階，而且歐洲聯盟是歐洲共同體的繼承者（註十四），無疑的未來歐洲聯盟是國際法上的主體，享有國際法律人格。

依據歐洲聯盟運作方式條約第 325 條之規定，聯盟在每個會員國內享有依據其法律制度賦予法人廣泛的權利能力與行為能力；特別是聯盟可以取得和讓與動產與不動產，以及在法院進行訴訟。為達成此一目標，由執行委員會代表歐洲聯盟；在涉及個別機關作用的議題上，根據行政自治是由相關的機關代表聯盟。

因此，在里斯本條約生效後，自馬斯垂克條約以來，三根支柱的基礎與歐洲聯盟僅為一個政治屋頂（註十五）而無國際法律人格的法律爭議，將獲

註十二：OJ 2007 C 169/1

註十三：Constitutional implications of the Treaty of Lisbon, <http://www.vrijspreker.nl/wp/2008/04/constitutional-implications-of-the-treaty-of-lisbon>, last visited 2009/01/02

註十四：Albrecht Weber, Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon, EuZW 2008, S.7

註十五：陳麗娟，阿姆斯特丹條約解讀，1999 台北：五南圖書出版公司，頁 6。

得圓滿的解決。歐洲聯盟在法律上是一個全新的聯盟，為具有超國家憲法形式的國際組織。未來歐洲聯盟更可以以一個聲音在國際社會參與國際事務。換言之，里斯本條約根本的改變原來三根支柱的架構，在組織上與法律上建立一個新的歐洲聯盟，在組織結構上，歐洲聯盟不等同於會員國，而是高過會員國，歐洲聯盟在其職權範圍內得與其他國家或國際組織締結國際協定，在國際社會中如同一個國家，例如在聯合國內亦得參與外交政策，會員國必須以忠誠以共同團結的精神支援聯盟的共同外交與安全政策。

二、聯盟之目標

歐洲聯盟條約第 3 條規定聯盟之目標，為促進和平、價值與各民族的福祉。聯盟應給予其人民一個無內部邊界的自由、安全與法律的區域；在此一區域內，涉及在外部邊界的檢查、政治庇護、移民、以及預防和防制犯罪，應連結適當的措施，保障人員自由遷徙。聯盟應建立單一市場；聯盟應致力於以均衡的經濟成長和價格穩定為基礎持續的發展歐洲、一個有高度競爭力，以充分就業和社會進步為目標的社會市場經濟、以及高度的環境保護和改善環境品質。聯盟應促進學術和技術進步。聯盟應防制社會排擠與差別待遇，促進社會公平與社會保護、男女平等待遇、在世代間的團結與兒童權利的保護。聯盟應促進經濟、社會和領域的結合、與會員國間的團結。聯盟應維護其文化和語言多樣性的資產，並關注歐洲文化遺產的保護與發展。聯盟應建立經濟暨貨幣同盟，其貨幣為歐元。在聯盟與其他世界的關係上，聯盟應保護與促進其價值和利益、致力於保護其人民。聯盟應致力於和平、安全、全球的永續發展、在各民族間的團結和相互尊重、自由和公平的貿易、消除貧窮和保護人權，特別是兒童的權利、以及嚴格的遵守和繼續發展國際法，特別是維護聯合國憲章的原則。聯盟目標雖然是各會員國的政治意願，但是明文規定於歐洲聯盟條約就會成為全體會員國應履行的法律義務，而各民族

應尊重聯盟的目標（註十六）。

值得注意的是，歐洲聯盟條約第 4 條規定，條約未移轉給聯盟的所有職權，依據第 5 條之規定，仍由會員國行使。聯盟應尊重在條約前會員國的平等與每個在其根本的政治和依據憲法的結構，包括區域和地方自治明文規定的國家認同。聯盟應尊重國家的基本作用，特別是維護領土的不可侵犯性、維持公共秩序和保護國家安全，這其中特別是國家安全仍繼續屬於個別會員國單獨的責任。依據忠誠的合作原則，聯盟應尊重與支援會員國相互履行源自條約的任務。會員國應採取所有一般或特別類型的適當措施，以履行源自條約或聯盟機關行為的義務。會員國應支援聯盟履行任務與不採取所有會危害實現聯盟目標的措施。由此一新規定可知，更明確的強調會員國對於國家安全的職權，而忠誠原則與團結原則成爲聯盟核心的法律原則（註十七），全體會員國必須符合規定施行聯盟法。全體會員國授權歐洲聯盟，在會員國移轉給歐洲聯盟的特定政策領域，會員國自願的遵守歐洲聯盟的更高職權；而在未移轉職權的政策領域，例如傳統的社會政策、租稅，仍屬於會員國的職權。未來國家的主權將分爲聯盟層次與會員國層次，類似一個聯邦國家。

雖然會員國彼此有不同的政治與文化差異，歐洲憲法條約已經嘗試要保障會員國的政治與文化的多樣性，里斯本條約沿襲此一構想，仍在憲法層次上保障會員國的國家和文化的認同、以及各國語言的平等地位（註十八）。

三、聯盟人民

里斯本條約加強了聯盟人民（union citizenship）的民主正當性，未來歐洲聯盟具有法律人格，聯盟人民附加於會員國的國民身份，聯盟人民具有雙

註十六：Armin Hatje, Grenzen der Flexibilität einer erweiterten Europäischen Union, EuR 2005, S.152

註十七：Armin Hatje, Loyalität als Rechtsprinzip in der Europäischen Union, 2001 Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S.63f

註十八：Armin Hatje, aaO., EuR 2005, S.154

重的人民身份，即在聯盟層次與會員國層次享有不同的民權。聯盟人民固有的權利義務高於會員國國民身份的權利義務，歐洲聯盟條約第 10 條即規定，聯盟的運作方式以代議制的民主為基礎；在聯盟層級，歐洲議會直接代表人民；會員國的國家元首或政府首長在歐洲高峰會議代表會員國；會員國政府的主管部長在理事會中代表會員國；全體聯盟人民有權參與聯盟的民主生活，聯盟應盡可能作成開放與接近人民的決策；在聯盟層級的政黨應致力於形成歐洲政治意識與表達聯盟人民的意願。

參、基本權利憲章與加入歐洲人權公約

一、基本權利憲章之拘束力

早在 2000 年在尼斯歐洲高峰會議時，已經宣布歐洲聯盟基本權利憲章（*Charta der Grundrechte der EU*）（註十九），原來在歐洲憲法條約草案的第二部份納入歐洲聯盟基本權利憲章，成為具有法律拘束力的規定，但僅限於適用英國與波蘭。未來歐洲聯盟條約第 6 條第 1 項規定，聯盟承認在歐洲聯盟基本權利憲章規定的權利、自由與原則；基本權利憲章與基礎條約在法律上有相同的位階。換言之，在里斯本條約生效後，基本權利憲章有了更明確的法源（*Rechtsquelle*）（註二十），解決了過去在歐洲聯盟條約第 6 條舊規定中將基本權利作為共同的憲法傳統和歐洲人權公約保障的一般原則的法律爭議（註二十一）。

而在歐洲聯盟條約第 6 條第 1 項新的規定中，應依據基本權利憲章規定的解釋與適用的一般規定與在考慮在憲章中列舉的法源討論解釋在基本權利憲章規定的權利、自由與原則。換言之，此一規定加強了歐洲法院針對基

註十九：ABIEG 2000 C 364/1

註二十：Tettinger/Stern, Europäische Grundrechtecharta, 2006 München: Verlag C.H.Beck, Rn.2, 12

註二十一：Albrecht Weber, aaO., EuZW 2008, S.7

本權利憲章判決的角色（註二十二）。歐洲聯盟條約第 6 條第 1 項亦指明，即便是未來基本權利憲章對於歐洲聯盟有拘束力，但不因此擴大歐洲聯盟的職權。因此，歐洲法院亦應遵守此一原則解釋歐洲聯盟基本權利憲章（註二十三）。

里斯本條約以民權規定授權聯盟人民，歐洲聯盟條約第 6 條第 1 項規定，歐洲基本權利憲章與條約在法律上有相同的位階，在里斯本條約生效後，執行委員會可以提案，以確保在全體會員國內一致的實施與保障歐洲基本權利憲章的權利規定。

二、歐洲聯盟加入歐洲人權公約

歐洲聯盟條約第 6 條第 2 項新規定，聯盟應加入歐洲保障人權與基本自由公約（即通稱的歐洲人權公約）；加入並不變更在基礎條約中規定的聯盟職權。此一規定明文規定加入歐洲人權公約之授權，如同一個國家聲明自願的義務，以促成加入歐洲人權公約（註二十四）。長期來看，歐洲聯盟加入歐洲人權公約有助於整合位於史特拉斯堡的歐洲人權法院與位於盧森堡的歐洲法院在基本權利判決上的歧見，此一新規定以加入歐洲人權公約在制度上加強整合對基本權利的保障（註二十五）。

肆、價值與原則

歐洲憲法條約草案規定了價值宣言，即人性尊嚴、自由、民主、平等、

註二十二：Albrecht Weber, aaO., EuZW 2008, S.8

註二十三：Rengeling/Sczcekalla, Grundrechte in der EU Charta der Grundrechts und Allgemeine Rechtsgrundsätze, 2004 München: Verlag C.H.Beck, Rn.325

註二十四：Christoph Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, 2.Auflage, 2005 München: Verlag C.H.Beck, Rn.18

註二十五：Albrecht Weber, aaO., EuZW 2008, S.8

法治國家與維護人權，亦被納入歐洲聯盟條約第 6 條第 1 項的新規定，不僅創設了正當性，而且亦作為解釋的準繩與法規審查的標準（註二十六）。信仰這些共同的價值也是加入歐洲聯盟和維持會員國身份的前提條件（註二十七），以期能確保和平、自由、福祉和建立歐洲聯盟在外交政策上的認同。

歐洲聯盟條約第 7 條新規定，若一會員國重大抵觸在第 2 條規定的原則有明確的危險時，對於該會員國有一個制裁的機制；依據第 2 條之規定，聯盟建立的價值為尊重人性尊嚴、自由、民主、平等、法治國家與維護人權，包括維護少數民族的權利在內。在全體會員國的社會共同的以多數主義、禁止差別待遇、容忍、公平正義、團結和男女平等凸顯這些價值。

歐洲聯盟條約第 5 條的新規定，明文規定歐洲聯盟與會員國的權限分配，即有限制的個別授權原則適用於聯盟的職權界定；輔助原則與比例原則適用於聯盟的職權行使。依據有限制的個別授權原則，聯盟僅在由會員國移轉給聯盟為實現條約規定的目標所移轉的權限範圍內，執行職務；所有在條約內未移轉給聯盟的職權，仍由會員國保留這些職權的行使。依據輔助原則，聯盟在非屬於其專屬職權的範圍，只要由會員國採取相關的措施，既未在中央層次，亦未在區域或地方層次足以實現目標時，而由於其範圍或其效果在聯盟層次更能達成目標。聯盟的機關應依據適用輔助原則和比例原則議定書適用輔助原則；會員國的國會應依據在議定書內規定的程序注意輔助原則之遵守。依據比例原則，聯盟的措施在內容上與在形式上不得逾越實現條約目標的必要限度；聯盟的機關應依據適用輔助原則和比例原則議定書適用比例原則。原來的歐洲共同體條約第 5 條第 2 項與第 3 項即規定輔助原則與比例原則，但新規定將有限制的個別授權原則明文化，若有爭議時則推定仍由會員國行使職權（註二十八）。

註二十六：Callies/Ruffert, *Verfassung der EU*, 2006 München: Verlag C.H.Beck, Art. I-2, Rn.17ff

註二十七：Armin Hatje, aaO., *EuR* 2005, S.152

註二十八：Albrecht Weber, aaO., *EuZW* 2008, S.8

伍、歐洲聯盟的組織架構

里斯本條約修訂歐洲聯盟條約與歐洲共同體條約，尤其是里斯本條約明顯的修訂歐洲聯盟的組織架構（註二十九），希望建構一個穩定與持續的組織架構，以期使歐洲聯盟的運作更有效率（註三十）。

一、歐洲聯盟的機關

歐洲聯盟條約第 13 條規定歐洲聯盟的組織架構，聯盟的機關包括歐洲議會、歐洲高峰會議、理事會、歐洲執行委員會、歐洲聯盟法院、歐洲中央銀行與審計院，以期使其價值發揮效果、追求目標、有利於人民與會員國的利益、以及確保其政策和其措施的整合、效率與持續。新規定將歐洲中央銀行提升為主要的機關（註三十一），但不得抵觸其在憲法上的獨立性（註三十二）。整體而言，歐洲高峰會議與歐洲議會是里斯本條約的受惠者，歐洲高峰會議應推動聯盟的必要發展、擬定聯盟一般的政治方針和優先任務；歐洲議會的民意基礎更加穩固，在立法程序上獲得更多的職權，而有更多實質的參與。

(一) 歐洲議會

歐洲議會可說是里斯本條約最大的贏家，里斯本條約創設一個代表聯盟人民的歐洲議會。依據歐洲聯盟條約第 14 條第 1 項之規定，歐洲議會與理事會共同為立法者，共同的行使預算職權，依據條約的規定履行政治監督的任務與諮詢的作用。歐洲議會應選舉執行委員會的主席。第 2 項規定，歐洲

註二十九：歐洲聯盟條約第 13 條至第 19 條與歐洲聯盟運作方式條約第 223 條至第 287 條的新規定。

註三十：European Council Presidency Conclusions, Brussels, 14. Dec. 2007, p.6

註三十一：Streinz/Ohler/Hermann, Die neue Verfassung für Europa, Einführung und Synopse, 2005 München: Verlag C.H.Beck, S.40

註三十二：Albrecht Weber, aaO., EuZW 2008, S.9

議會由聯盟人民的代表組成，包括議長在內，其總數不得超過 750 人。在歐洲議會的人民代表依遞減的比例，但至少每個會員國應有 6 名議員，但不得超過 96 席；依據歐洲議會之提議，歐洲高峰會議應以一致決議、且經歐洲議會之同意，公布歐洲議會的組成決議。以普通、直接、自由與秘密選舉歐洲議會的議員，其任期為五年。自歐洲議會議員中選舉議長與主席團。在新的代議制模式，歐洲議會採遞減的比例，議員總席次為 750 的人數上限，每個會員國至少有 6 席議員，但不得超過 96 席。

歐洲議會在立法程序上獲得更大的職權，在普通的立法程序上，歐洲議會與理事會為共同的立法機關，普通立法程序成為政策的一般立法程序，歐洲議會有更多的實質參與立法。在一些政策領域，例如歐洲聯盟運作方式條約第 19 條規定的禁止差別待遇立法，賦予歐洲議會否決權（註三十三），即不抵觸條約的其他規定，理事會在條約移轉給聯盟的職權範圍內，依據特別的立法程序，在經得歐洲議會之同意後，以一致決議採取適當的措施，以期防制基於性別、種族、人種、宗教或世界觀、殘疾、年齡或性別傾向之事由而造成的差別待遇。除此之外，歐洲議會與理事會得依據普通的立法程序，在排除調適會員國的法律規章下，規定聯盟促進措施的基本原則，以支援會員國應採取的措施，以期致力於實現前述的消除差別待遇之目標。

(二) 歐洲高峰會議

里斯本條約加強了歐洲高峰會議的地位，在新的歐洲聯盟組織架構中，歐洲高峰會議成為一個獨立的主要機關（註三十四），依據歐洲聯盟條約第 15 條之規定，歐洲高峰會議由會員國的國家元首與政府首長、歐洲高峰會議主席與執行委員會的主席組成，聯盟外交暨安全政策的高級代表參與其工作。歐洲高峰會議應給與聯盟發展必要的推動，為推動發展確定一般的政治

註三十三：Phil Syrpis, *supra* note 7, 37 *Industrial Law Journal* 2008, p.224

註三十四：Ingolf Pernice (Hrsg.), *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?*, 2008 Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S.100

目標和優先項目；歐洲高峰會議不參與立法。以條約無其他規定者為限，歐洲高峰會議採共識決。未來歐洲高峰會議對於統合發動機（Motor der Integration）的角色將更加重要，理事會仍是主要的立法機關，歐洲高峰會議仍維持立法催生者的角色（註三十五）。

在歐洲聯盟條約第 15 條第 5 項新規定，歐洲高峰會議以條件多數決議，以二年半的任期選舉其主席，連選得連任一次。在阻礙或重大失職的情形，歐洲高峰會議應以相同的程序，解除其職務。在新規定中明顯的加強了歐洲高峰會議作為歐洲聯盟領導機關的角色，尤其是主要職務的主席（註三十六）。

歐洲高峰會議仍然維持政治領導的角色，但其決議仍不具有法律上的拘束力（註三十七）。依據歐洲聯盟條約第 15 條第 5 項之新規定，不抵觸聯盟外交暨安全政策高級代表之職權，歐洲高峰會議主席在歐洲高峰會議層級與以其特徵，在共同外交暨安全政策的事務上，對外代表聯盟。而依據歐洲聯盟條約第 27 條之規定，聯盟外交暨安全政策高級代表在外交事務理事會擔任主席，以其提議致力於確定共同的外交暨安全政策，並確保執行由歐洲高峰會議與理事會公布的決議。聯盟外交暨安全政策高級代表在共同外交暨安全政策範圍，代表聯盟。以聯盟的名義，高級代表應與第三國進行政治對話，並在國際組織與在國際會議上代表聯盟的立場。雖然高級代表負責領導共同外交暨安全政策，但歐洲高峰會議主席仍有重要的代表任務。未來歐洲高峰會議的主席對外代表歐洲聯盟，如同聯邦制度國家的總統，亦成為歐洲聯盟的官員（註三十八）。

在聯盟法不同的範圍，歐洲高峰會議有許多新的任務，特別是人事決

註三十五：Ingolf Pernice (Hrsg.), aaO., S.101

註三十六：Albrecht Weber, aaO., EuZW 2008, S.9

註三十七：Callies/Ruffert, aaO., Art. I-20, Rn.3

註三十八：Constitutional implications of the Treaty of Lisbon,

<http://www.vrijnspreker.nl/wp/2008/04/constitutional-implications-of-the-treaty-of-lisbon>,
last visited 2009/01/02

定，例如選舉歐洲高峰會議的主席、提議執行委員會主席人選、任命全體執行委員會委員與共同外交暨安全政策高級代表、在外交關係上，尤其是在共同外交暨安全政策範圍、協調經濟政策、在勞工自由遷徙上的社會政策措施的仲裁角色、在刑事案件的司法合作與警察合作。

(三) 理事會（部長理事會）

里斯本條約基本上並未改變理事會的角色，仍然是一個由會員國政府代表組成的委員會，在組織架構上是一個聯邦的要素（註三十九）。歐洲聯盟條約第 16 條第 1 項規定，理事會與歐洲議會共同作為立法機關，共同行使預算職權；依據條約之規定，確定政策與協調亦屬於理事會的任務。一直以來，部長理事會行使立法與政府的行政職權，新規定改變了理事會與歐洲議會間的機關平衡關係，再度擴大歐洲議會的立法權（註四十）。理事會的主要任務為立法與編列預算，里斯本條約最大的修訂就是將過去由理事會單獨立法修訂為在普通的立法程序上由理事會與歐洲議會共同的立法，尤其是在農業政策、合法的移民與共同貿易政策範圍的立法。

歐洲聯盟條約第 16 條第 2 項仍規定，理事會由每個會員國部長層級的一位代表組成，有權為其所代表的會員國為有拘束力的行為與行使表決權。未來普通多數決議，成為理事會決議的一般規定（註四十一）；同時可確保理事會的行為能力，無論如何條件多數決議比一致決議更能有效的達成協議（註四十二）。

尼斯條約（Vertrag von Nizza）對於條件多數決議（qualifizierte Mehrheit）有新的規定，即自 2004 年 11 月 1 日起，在理事會的票數加權

註三十九：Ingolf Pernice (Hrsg.), aaO., S.107

註四十：Peter M. Huber, Das institutionelle Gleichgewicht zwischen Rat und Europäischem Parlament in der künftigen Verfassung für Europa, EuR 2003, S.597

註四十一：過去普通多數決議是一個補充的規定，係適用於條約沒有特別的規定時，即應適用普通多數決議。

註四十二：Ingolf Pernice (Hrsg.), aaO., S.114

(Stimmgewichtung)形成一個在國際法上的國家平等原則和民主代議間的均衡（註四十三），但依據歐洲聯盟運作方式條約第 169 條第 4 項的新規定，自 2014 年 11 月 1 日起，條件多數應有至少理事會成員 55% 的多數，即至少應有 15 個會員國的同意，且這些同意的會員國至少應有聯盟人口的 65% 同意。也就是條件多數為雙重多數（doppelte Mehrheit），即會員國的多數與聯盟總人口數 65% 的多數，可阻止動輒癱瘓議事，而影響正常運作的情形（註四十四），未來適用加重決議的立法主要是在經濟法規，包括人員自由遷徙、租稅法等。。

唯應注意的是，此一新規定自 2014 年 11 月 1 日起才開始實施，尼斯條約的條件多數決議規定仍繼續有效，主要是波蘭的強烈反對，因此在布魯塞爾歐洲高峰會議上達成共識，新規定自 2014 年 11 月 1 日起生效。由於波蘭堅持延長適用在 1994 年歐洲高峰會議協議的約翰尼亞條款（Ioannia-Klausel），2007 年理事會輪值主席德國與葡萄牙提議應作成聲明決議（Beschluß），在 2014 年 11 月 1 日至 2017 年 3 月 31 日這段期間，若至少有四分之三的人民或至少四分之三的會員國否決法案時，仍得否決理事會的決議（註四十五）。也就是自 2017 年 4 月 1 日起，應有聯盟總人口與會員國 55% 的雙重多數決議（註四十六），此一聲明可視為是約翰尼亞條款有拘束力的解釋規則（註四十七）。

另外，值得一提的是，為提高理事會在立法程序的透明度，歐洲聯盟條約第 16 條第 8 項規定，理事會諮商與表決法案時，理事會應進行公開的會

註四十三：Albrecht Weber, aaO., EuZW 2008, S.10

註四十四：Armin Hatje, aaO., EuR 2005, S.151

註四十五：Erklärung zu Art.9c IV des Vertrags über die Europäische Union und zu Art.205 II des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 至 2014 年 11 月 1 日止仍適用過渡規定，自 2014 年 11 月 1 日至 2017 年 3 月 31 日止，仍適用約翰尼亞協議。

註四十六：Art.1-4 Erklärung zu Art.9c IV des Vertrags über die Europäische Union, RK 2007, CIG 3/1/07, REV1 (OR2) des COREPER

註四十七：Albrecht Weber, aaO., EuZW 2008, S.10

議；為達成此一目標，每次的理事會會議應分為兩部分，一部份應就聯盟的法案進行諮商，另一部份為協商與立法無關的事務。此一規定是透明化與對媒體公開資訊的關鍵一步（註四十八），有助於聯盟人民體驗歐洲聯盟的實際運作，使聯盟人民更清楚的瞭解歐洲聯盟。

歐洲聯盟條約第 16 條第 9 項規定，除外交事務理事會外，在理事會會議的主席由理事會的代表擔任，並在歐洲聯盟運作方式條約第 236 條規定的條件下，依據平等的輪值制度確定輪值主席表。即外交事務理事會由共同外交暨安全政策的高級代表擔任主席，其他的理事會主席則由輪值國擔任主席，每六個月交接輪值主席。

(四) 執行委員會

執行委員會是一個整體，應對歐洲議會負責，歐洲議會對於執行委員會以一整體行使委員的任命同意權，並得以不信任投票強制全體委員集體退職。歐洲聯盟條約第 17 條規定，執行委員會應促進聯盟的一般利益、與為達成此一目標，採取適當的作法。執行委員會應注意條約與由機關依據條約公布措施之適用；在歐洲法院的監督下，執行委員會應監督聯盟法之適用。執行委員會應提出預算案與管理計畫。執行委員會依據條約之規定，行使協調、行政與管理的職權；除在共同外交暨安全政策和其他條約規定的情形外，執行委員會對外應代表聯盟。執行委員會應實施一年與多年的計畫規劃，以達成機關間協議之目的。以條約為有其他規定者為限，聯盟的法案僅得由執行委員會提案。若條約有規定時，則其他的法案應依據執行委員會的提案公布。執行委員會的任期為五年。依據一般的資格與投入歐洲事務的人士中選任執行委員會委員，並完全保障其獨立性。執行委員會應完全獨立的執行職務。不抵觸第 18 條第 2 項之規定，執行委員會委員既不得請求、亦不得接受一會員國政府、一機關、一機構或其他局處的指示。執行委員會不

註四十八：Ingolf Pernice (Hrsg.), aaO., S.109

得為抵觸其職務或履行其任務的行為。在里斯本條約生效後與 2014 年 10 月 31 日間任命的執行委員會，由執行委員會主席、聯盟外交暨安全政策高級代表，同時為執行委員會的一位副主席、每一會員國的一名國民擔任的委員組成。

歐洲聯盟條約第 17 條第 5 項規定，自 2014 年 11 月 1 日起，執行委員會由執行委員會主席、聯盟外交暨安全政策高級代表、以歐洲高峰會議未以一致決議變更委員人數為限，會員國三分之二的委員數組成。執行委員會的委員應從會員國國民中以在會員國間嚴格平等輪流的制度選任，以便能表示會員國全體的人口與地理多樣性。歐洲高峰會議應依據歐洲聯盟運作方式條約第 244 條之規定，以一致決議規定此一制度。換言之，至 2014 年 10 月 31 日止，在執行委員會中仍為每一會員國有一位委員的原則，包括主席與聯盟外交暨安全政策高級代表在內，共有 27 位委員；但自 2014 年 11 月 1 日起，則將依據輪流的制度，由三分之二的會員國輪流擔任委員的職位。

歐洲聯盟條約第 17 條第 7 項規定，歐洲高峰會議在依據諮商後以條件多數決議，向歐洲議會提名擔任執行委員會主席的候選人；而歐洲高峰會議在提名時應考量歐洲議會的選舉結果。歐洲議會以其議員的多數選任執行委員會主席；若此一候選人未獲多數同意時，則在一個月內，歐洲高峰會議應以條件多數決議向歐洲議會提名新的候選人，而歐洲議會亦應以相同的條件多數選任執行委員會主席。在當選的執行委員會主席同意下，理事會提出建議擔任委員的人選名單，而此一委員候選人名單應依據會員國根據第 3 項第 2 句與第 5 項第 2 句規定的標準提名。主席、聯盟外交暨安全政策高級代表與其他委員係一合議機關，由歐洲議會進行同意的表決。依據歐洲議會之同意，由歐洲高峰會議任命執行委員會。歐洲議會根據歐洲高峰會議考慮歐洲議會投票結果提名執行委員會主席人選，依據歐洲聯盟條約第 17 條第 8 項之規定，執行委員會係一合議機關，對歐洲議會負責。歐洲議會得依據歐洲聯盟運作方式條約第 234 條對執行委員會提起不信任申請。若通過此一申

請，則執行委員會委員必須全體辭職，聯盟外交暨安全政策高級代表必須辭去在執行委員會範圍的職務。此一新規定一方面加強執行委員會主席的角色和其對歐洲議會的民主責任，另一方面也加強歐洲高峰會議主席的角色；以不抵觸高級代表的職權為限，不僅是執行委員會主席，而且歐洲高峰會議的主席都必須為歐洲的福祉，同時在對外和履行任務時都必須為歐洲的福祉。此一新的雙領導制度規定於一個雙軌的結構，而使執行委員會主席扮演歐洲聯盟的總理或首相的角色（註四十九）。

(五) 聯盟外交暨安全政策的高級代表

歐洲憲法條約草案規定的聯盟外交部長（Außenminister der Union），在里斯本條約中改為聯盟外交暨安全政策高級代表。在執行委員會主席的同意下，由歐洲高峰會議以條件多數決議選任及以相同的程序解任之。高級代表應領導聯盟的共同外交暨安全政策，應藉提案致力於共同外交暨安全政策的確定，並貫徹理事會的委任；高級代表亦應在共同安全暨防禦政策的範圍行為。在外交事務理事會，由高級代表擔任主席。高級代表為執行委員會的一位副主席。高級代表應注意聯盟對外行為的凝聚；在執行委員會內，賦予高級代表在外交關係範圍的職權、以及協調聯盟對外行為的其他事務。在執行委員會行使這些職權與僅針對這些職權，以符合第 18 條第 2 項與第 3 項規定為限，高級代表應遵守適用執行委員會工作方式的程序（註五十）。

(六) 歐洲聯盟法院

基本上新的歐洲聯盟條約對於歐洲聯盟法院並無實質的變更，依據歐洲聯盟條約第 19 條第 1 項之規定，歐洲聯盟法院包括歐洲法院、法院與專業法院。歐洲聯盟法院在解釋與適用條約時，應確保權利之維護。會員國應建

註四十九： Jürgen Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, 2004
Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S.489

註五十： 歐洲聯盟條約第 18 條新規定。

立必要的法律救濟，以期保障在聯盟法規範的領域有效率的法律保護。歐洲聯盟法律應依據條約之規定，判決一會員國、一機關、自然人或法人提起的訴訟、由個別會員國的法院申請以預先裁判方式解釋聯盟法或機關行為之效力、以及所有在條約規定的其他情形。唯應注意的是，雖然歐洲聯盟法院對於聯盟機關行為的法律效果可以進行司法審查，但依據歐洲聯盟運作方式條約第 275 條第 1 項之規定，歐洲聯盟法院對於針對共同外交暨安全政策的規定與依據這些規定公布的法規無管轄權。

在自由、安全與法律範圍，擴大了歐洲聯盟法院的職權。依照歐洲聯盟運作方式條約第 276 條規定，在自由、安全與法律區域範圍的職權行使，對於會員國的警察或其他追訴機關措施的效力或適當性的審查、會員國維護公共秩序與保障國內安全措施之效力與適當性之審查，歐洲聯盟法院無管轄權。

歐洲聯盟法院與法院仍維持一會員國一法官原則（註五十一），而總辯官之人數，依據歐洲聯盟運作方式條約第 252 條第 1 項之規定，由八名總辯官支援歐洲法院；基於歐洲法院之申請，理事會以一致決議得提高總辯官的名額。

二、職權

歐洲聯盟條約第 5 條明文規定，有限制的個別授權原則適用於聯盟權限之界定。早在阿姆斯特丹條約的第 30 號議定書就已經規定應適用輔助原則與比例原則，而更早在 1992 年 12 月 11 日與 12 日愛丁堡歐洲高峰會議便協議適用輔助原則的整體概念，阿姆斯特丹條約的議定書即是依據 1993 年 10 月 25 日在歐洲議會、理事會與執行委員會關於適用輔助原則程序的機關間協議（註五十二）。

註五十一：歐洲聯盟條約第 19 條第 2 項規定。

註五十二：ABIEG 1997 C 340/105

在新的第 2 號關於適用輔助原則與比例原則的議定書共有 9 條規定，第 1 條規定每個機關都應遵守歐洲聯盟條約第 5 條規定的輔助原則與比例原則。議定書第 7 條第 1 項規定，歐洲議會、理事會、執行委員會、必要時會員國的團體、歐洲法院、歐洲中央銀行、或歐洲投資銀行在提出法案時，應考慮會員國國會或此一國會一院附具的意見；每個會員國國會有兩票，此兩票係依據個別會員國的國會制度分配；在兩院制的國會制度，每一院有一票。在三分之一的會員國國會認為法案不符合輔助原則時，則應審查法案。若法案係涉及歐洲聯盟運作方式條約第 76 條規定關於自由、安全與法律區域的法案時，則應有四分之一的票數。亦即新的歐洲聯盟條約關於監督輔助原則之適用加強新的監督機制，即讓會員國的國會有更多的參與，在附具理由的意見達到一定的比例時，即應對法案進行覆查（註五十三），透過會員國的國會，使得聯盟法可以獲得聯盟人民的支持。

依據歐洲聯盟條約之新規定，職權包括：

(一) 專屬職權

雖然在歐洲憲法條約草案中明文規定專屬職權（*ausschließliche Kompetenz*），即包括在關稅同盟、對於單一市場規定必要的競爭規範、歐元區會員國的貨幣政策、在共同漁業政策範圍維持生物的海洋寶藏、與共同貿易政策等，歐洲聯盟享有專屬職權，但新的歐洲聯盟條約未以列舉規定專屬職權，而仍是概括規定至目前為止歐洲法院實務承認的專屬職權（註五十四）。里斯本條約生效後關稅同盟、為發揮內部市場必須的競爭規則、歐元區的貨幣政策、在共同漁業政策下，保存海洋資源、國際貿易政策，享有專屬的立法權。

(二) 競合職權

註五十三：Albrecht Weber, aaO., EuZW 2008, S.12

註五十四：Callies/Ruffert, aaO., Art.I-13, Rn.8f

競合職權 (konkurrierende Kompetenz) 是指歐洲聯盟與會員國對於同一事務均享有職權，而競合職權的重要特徵，就是共同體法的措施具有阻擋效果 (Sperrwirkung) (註五十五)，在里斯本歐洲高峰會議上則是以一個聲明界定職權，以作為解釋的輔助，以闡明競合職權之意義 (註五十六)，明確的規定歐洲聯盟在哪些情況中不得再行使競合的職權，包括內部市場、社會政策、經濟、社會與領土的整合、農業與漁業、環境政策、消費者保護、交通運輸、泛歐網絡、能源、關於公共衛生安全、自由、安全與法律區域。

(三) 支援、協調與補充措施

在一般和職業教育、青少年與體育 (原歐洲共同體條約第 149 條、第 150 條)、文化 (原歐洲共同體條約第 151 條)、衛生 (原歐洲共同體條約第 152 條) 和產業 (原歐洲共同體條約第 157 條) 等領域，亦屬於競合職權的事物範圍，會員國仍享有職權，會員國並未移轉職權給歐洲聯盟 (註五十七)。為實現共同市場之目標，歐洲聯盟應承襲原來在歐洲共同體條約的規定公布支援措施與補充措施，尤其是保護與改善人類健康、觀光、產業、教育與民事保護 (civil protection)。

三、補充職權

歐洲共同體條約第 308 條為一補充條款，即補充行為授權，歐洲聯盟運作方式條約第 352 條規定，若顯示有必要在條約所規定的政策領域的範圍內實施聯盟的行為時，以期實現條約的一個目標，與在條約未規定必要的職權時，則基於執行委員會之提案，且在歐洲議會同意後，由理事會以一致決議公布適當的規定。若這些規定由理事會依據特別的立法程序公布時，則同樣

註五十五：Albrecht Weber, aaO., EuZW 2008, S.11

註五十六：Erklärung zur Abgrenzung der Zuständigkeiten vom 19.10.2007, DS 870/07

註五十七：Martin Nettesheim, Die Kompetenzordnung im Vertrag über eine Verfassung für Europa, EuR 2004, S.530

要基於執行委員會之提案，且在歐洲議會之同意後，由理事會以一致決議公布。在監督遵守歐洲聯盟條約第 5 條第 3 項輔助原則的程序範圍，執行委員會應使會員國的國會注意依據本條約規定的提案。依據本條規定採取的措施，在條約排除調適的情形，不得包含調適會員國的法規在內。本條不得作為實現共同外交暨安全政策目標之依據，與依據本條公布之法規，必須在歐洲聯盟條約第 40 條第 2 項規定的限度內。歐洲聯盟條約第 40 條第 2 項規定，在實施共同外交暨安全政策不得抵觸在歐洲聯盟條約運作方式條約所規定的機關適用的程序與其職權範圍。規定限度明顯的可以阻止逐漸的淘空會員國的職權（註五十八）。

四、聯盟法之優先適用性

歐洲法院過去一貫的見解均認為，共同體法優先於會員國法適用，但在 2007 年 12 月的布魯塞爾政府會議上會員國發表了一項聲明（註五十九），應適用過去歐洲法院一貫的見解，聯盟法有適用的優先性（註六十）。共同體法適用優先性是共同體法的基礎，此一原則係源自於歐洲共同體的特性，自 1964 年 *Costa & ENEL* 案（註六十一）以來歐洲法院即一貫的採取此一原則，雖然此一原則未規定於條約中，但並不會影響此一原則的效力。換言之，歐洲法院的案例法（*case law*）與聯盟法的至高性（*supremacy*）仍是基本原則。

總而言之，里斯本條約明文規定聯盟法的至高、優先適用原則，聯盟法的位階高於會員國的憲法，在法規衝突時，應優先適用聯盟法。同時歐洲法

註五十八：Albrecht Weber, aaO., EuZW 2008, S.12

註五十九：Erklärung Nr.17: Die Konferenz weist darauf hin, dass die Verträge und das von der Union auf der Grundlage der Verträge gesetzte Recht im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU und den in dieser Rechtsprechung festgelegten Bedingungen Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten haben.

註六十：Albrecht Weber, Zur föderalen Struktur der Europäischen Union im Entwurf des Europäischen Verfassungsvertrags, EuR 2004, S.845

註六十一：EuGH Rs.6/64, *Costa & ENEL*, Slg.1964, S.1251

院的案例法亦確認聯盟法的優先適用原則、在會員國內直接適用的原則與具有憲法特質的法律制度。里斯本條約授權歐洲聯盟可以制定超國家的法律規範，在會員國內具有法律拘束力，而未來歐洲聯盟在立法程序大部分將以條件多數決議制定聯盟法，會員國喪失其否決權，將有助於歐洲聯盟有效率的運作。

陸、聯盟行爲的形式

歐洲聯盟運作方式條約第 288 條規定，為行使聯盟的職權，機關應採取規章、指令、決議與意見。規章具有一般的效力；規章在其所有的部分具有拘束力，並直接適用於每個會員國。指令對於所指稱的每個會員國，針對其所應達成的目標具有拘束力，但會員國的機關得自行選擇達成目標之形式與方法。決議在其所有的部分具有拘束力；若決議係針對特定人作成時，則決議僅對這些人具有拘束力。建議與意見不具有拘束力。

依據歐洲聯盟運作方式條約第 289 條之規定，未來歐洲聯盟的立法程序分為普通的立法程序與特別的立法程序，普通立法程序是由歐洲議會與理事會基於執行委員會之提案，共同通過規章、指令或決議。普通立法程序詳細規定於歐洲聯盟運作方式條約第 294 條，必須經過三讀的立法程序。特別立法程序是指在條約規定的特定情形，由歐洲議會在理事會參與、或由理事會在歐洲會議參與，通過規章、指令或決議。而依據立法程序通過的法規為制定法。在條約規定的特定情形，得由會員國的團體或歐洲議會之創制、或歐洲中央之建議、或法院之申請、或歐洲投資銀行之申請，而制定公布法規。

在制定法中，執行委員會行使移轉的職權，公布無法律性質，但具有一般效力的法規，以補充或變更相關制定法的特定、但非重要的規定。在相關的制定法應明確規定職權移轉的目標、內容、適用範圍與期限。制定法應保

留一個領域的重要觀點，因此對該重要觀點不可能移轉職權（註六十二）。

柒、共同外交暨安全政策

歐洲聯盟條約第二章規範共同的外交暨安全政策，包括共同的規定和共同安全暨防禦政策的規定。歐洲聯盟運作方式條約第五部規範聯盟的對外行爲，包括聯盟對外行爲的一般規定、共同貿易政策、與第三國的合作和人道援助、限制的措施、國際協定、聯盟與國際組織和第三國間的關係、以及聯盟的代表、團結條款。除了共同貿易政策外，歐洲聯盟應如何以一個共同的立場參與國際事務，是會員國必須解決的問題，尤其是在國際社會針對共同外交暨安全政策的重要議題，相較於美國、俄國與中國，歐洲聯盟猶如一個心不在焉的龐然大物。執行委員會亦體認到此一嚴峻的挑戰，希望在聯盟的組織架構下作更有彈性的規定，以發揮歐洲聯盟在國際社會的角色（註六十三）。

依據歐洲聯盟條約第 24 條之規定，在共同外交暨安全政策聯盟的職權包括外交政策的所有領域、以及與聯盟安全有關的全部議題，包含逐步的確定一個可以導致共同防禦的共同防禦政策。特別的規定與程序適用於共同的外交暨安全政策，由歐洲高峰會議與理事會以一致決議規定和施行，但以條約無其他規定者爲限。不適用立法程序公布法規。由聯盟的外交暨安全政策代表與會員國依據條約實施共同的外交暨安全政策。在條約中規定歐洲議會與執行委員會在此一範圍的特別角色。歐洲法院對於這些規定無管轄權；對此亦不適用監督遵守本條約第 40 條與監督歐洲聯盟運作方式條約第 275 條第 2 項規定的特定決議的合法性。在其對外行爲的原則和目標範圍內，聯盟應追循、規定與實現一個共同外交暨安全政策，而此一共同外交暨安全政策

註六十二：歐洲聯盟運作方式條約第 290 條

註六十三：Armin Hatje, aaO., EuR 2005, S.151

應以會員國相互的政治團結發展、調查具有一般意義的議題和實現一個愈來愈強凝聚會員國的行為為基礎。會員國應積極和無保留的以忠誠和相互團結的精神支援聯盟的外交暨安全政策，並注意在此一範圍聯盟的行為。會員國應合作，以期加強和繼續發展其相互的政治團結。會員國應捨棄每個有可能抵觸聯盟利益或有可能損害在國際關係上作為整合力效果的行為。理事會和高級代表應注意這些原則的遵守。共同外交暨安全政策的行為仍為政府間的合作形式，明文規定排除立法程序制訂，即不適用超國家的行為形式的規章或指令制訂（註六十四）。

歐洲聯盟條約第 25 條規定，聯盟追循共同外交暨安全政策，應規定一般的準繩、公布決議，以規定由聯盟實施的行動、由聯盟採取的觀點與執行前述決議的細節、在領導此一政策上，建構有制度的會員國運作。

捌、自由、安全與法律的區域

自由、安全與法律的區域（Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts）規定於歐洲聯盟運作方式條約第三部標題五，包含一般規定、在邊界檢查範圍的政策、庇護和移民、民事案件的司法合作、刑事案件的司法合作、以及警察合作。依據歐洲聯盟運作方式條約第 69 條之規定，在提出刑事案件司法合作和警察合作範圍的立法提案與創制上，會員國的國會應注意依據適用輔助原則和比例原則議定書規定的輔助原則之遵守。即在此一規定明文規定預警制度（Frühwarnsystem）（註六十五），新規定中擴大歐洲議會的監督司法合作處（Eurojust）、歐洲檢察署（Europäische Staatsanwaltschaft）與歐洲警察署（Europol）的職權，同時加強民事案件和刑事案件的司法合作、以及警察合作。

註六十四：Callies/Ruffert, aaO., Art.I-40, Rn.20

註六十五：Albrecht Weber, aaO., EuZW 2008, S.13

玖、退出權

過去歐洲聯盟條約並未規定會員國的退出權，第 50 條首次規定退出，即每個會員國得依據其憲法的規定決議退出聯盟。決議退出的會員國應通知歐洲高峰會議其意圖；基於歐洲高峰會議之準繩，聯盟應與此一國家談判關於退出細節的協定，並締結協定，而應考慮此一國家未來與聯盟之關係。應依據歐洲聯盟運作方式條約第 218 條第 3 項規定談判協定；由理事會以聯盟名義締結之；在歐洲議會同意後，理事會以條件多數決議。

歐洲聯盟條約與歐洲聯盟運作方式條約自退出協定生效日起、或在第 2 項的通知後二年，不再適用於相關的國家，但在相關會員國同意下，歐洲高峰會議以一致決議延長此一期限時，不在此限。退出聯盟的國家想要重新成為會員國時，必須依據歐洲聯盟條約第 49 條規定的程序申請加入。

此一新的退出條款，主要的立法理由係考量到一會員國因嚴重的政治立場歧見而無法在與其他會員國同在聯盟內，給與相關會員國此一權利，仍可讓聯盟繼續發展，而聯盟不會因而癱瘓（註六十六）。唯應注意的是，此一退出條款，並非是一致同意解散聯盟，也不是要開除會員國（註六十七），而是為維持聯盟的正常運作，而讓在政治上有不同意見的會員國有選擇退出聯盟的可能性。

拾、修改條約的程序

歐洲聯盟條約第 48 條規定修改條約之程序，即得依據普通的修改程序與簡化的修改程序修改條約。

註六十六：Albrecht Weber, aaO., EuR 2005, S.853

註六十七：Albrecht Weber, aaO., EuZW 2008, S.13

一、普通的修改程序

普通的條約修改程序，是由一會員國的政府、歐洲議會或執行委員會向理事會提出修改條約的草案。這些草案可以擴大或縮小歐洲聯盟在條約內所移轉的職權。理事會應向歐洲高峰會議轉交此一草案，並應告知會員國的國會。若歐洲高峰會議在歐洲議會與執行委員會聽證後，以普通多數決議審查提出的修訂時，則歐洲高峰會議的主席應召集一個由會員國國會、會員國的國家元首與政府首長、歐洲議會、執行委員會代表組成的會議。在貨幣範圍的機關變更時，亦應由歐洲中央銀行參與。此一代表會議審查修約草案，並在共識的程序中作成決議後，向依據第 4 項規定的會員國政府代表組成的會議報告。若因計畫修訂的範圍使召集會議無正當性時，歐洲高峰會議在歐洲議會同意後，以普通多數決議不召開會議。在這種情形，歐洲高峰會議確定委任召開會員國政府的代表會議。理事會主席應召集會員國政府代表會議，以期協議進行修改條約。在全體會員國依據其憲法的規定批准條約修訂後，這些修訂才發生效力。若在簽署修改條約後兩年的期限屆滿後，有五分之四的會員國批准修改的條約，且有一個或數個會員國在批准過程出現困難時，則由歐洲高峰會議處理此一議題。

二、簡化的修改程序

每個會員國政府、歐洲議會或執行委員會得向歐洲高峰會議提出修訂歐洲聯盟運作方式條約第三部份關於聯盟內政範圍規定的全部或一部；歐洲高峰會議得公布決議，以修訂歐洲聯盟運作方式條約第三部份規定的全部或一部。在歐洲議會與執行委員會之聽證後，在貨幣範圍的機關修訂，並應在歐洲中央銀行聽證後，由歐洲高峰會議以一致決議之。此一決議在會員國依據其憲法規定同意後，才發生效力。此一決議不得造成擴大聯盟在條約移轉職權範圍職權的結果。

結 語

里斯本條約是歐洲聯盟在動態的憲法發展邁入一個更廣泛的階段（註六十八），在歐洲憲法條約草案中已經加強了歐洲議會的角色，明確的規範聯盟的職權和行爲形式，當然在確定歐洲憲法條約胎死腹中時，在各會員國的政治妥協下，刪除了一些有爭議的規定，例如基本權利、類似國家的象徵等，雖然歐洲聯盟條約與歐洲聯盟運作方式條約具有憲法的性質，但卻又與傳統的國家憲法不盡相同。

里斯本條約的主要內容爲組織的修訂，最重要的是要改善歐洲聯盟的組織，新的條件多數表決制度重新平衡在部長理事會會員國的表決制度，以因應增加至 27 個會員國而確保在大國與小國間、原來的會員國與新加入會員國間的平衡；原來在立法上的共同決定程序修訂爲普通的立法程序，未來會員國的國會亦有權參與刑事司法與公平的立法。會員國國會在監督立法提案上，有更大的職權；爲使歐洲聯盟在國際舞台上更有效率的處理國際事務，需要以一致的聲音外交與安全政策的事務，在歐洲聯盟擴大至 27 個會員國後，使得運作效率難度增加，因此有必要在組織結構與決策機制。

里斯本條約對於執行委員會、歐洲議會與理事會的機關三面關係並未作很大的變更，但在確立了歐洲高峰會議後，亦未建立一個機關的四面關係，因爲歐洲高峰會議仍然維持歐洲聯盟推動者的角色。2009 年 6 月即將舉行下一屆的歐洲議會選舉，之後才將會使整個歐洲聯盟的組織架構呈現新面貌。

總而言之，里斯本條約生效後，EU 有自己三權分立特質的政府、自己的政治上『總統』、自己的人民、自己的人權與民權規約、自己的貨幣、經濟政策與歲收、自己的國際條約締約權、外交政策、對外代表、在聯合國的外交使節團、自己的刑法與執行追訴的檢察官，以及早已擁有的國家象徵，例如旗幟、五月九日『歐洲日』。里斯本條約希望將 EU 由上而下建構成一個

註六十八：Albrecht Weber, aaO., EuZW 2008, S.14

更中央集權的歐洲聯邦，但憲法的最低要件為主權在民，里斯本條約並不是由人民代表參與起草制訂，也不是由歐洲議會或會員國國會參與制訂，因此里斯本條約仍不是一部真正的憲法。無論如何，里斯本條約相較於歐洲憲法條約，對於實際的憲法政治已經是一個好的表徵，也顯示出歐洲聯盟更緊密結合的決心。

參考文獻

中文

陳麗娟，阿姆斯特丹條約解讀，1999 台北：五南圖書出版公司

英文

The Law Society, A Guide to the Treaty of Lisbon: European Union Insight, 2008
London

Phil Syrpis, The Treaty of Lisbon, 37 Industrial Law Journal 2008, pp.219-235

德文

Callies/Ruffert, Verfassung der EU, 2006 München: Verlag C.H.Beck

Christoph Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, 2.Auflage,
2005 München: Verlag C.H.Beck

Armin Hatje, Loyalität als Rechtsprinzip in der Europäischen Union, 2001
Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft

Armin Hatje, Grenzen der Flexibilität einer erweiterten Europäischen Union,
EuR 2005, S.148-161

Peter M. Huber, Das institutionelle Gleichgewicht zwischen Rat und
Europäischem Parlament in der künftigen Verfassung für Europa, EuR 2003,
S.574-599

Martin Nettesheim, Die Kompetenzordnung im Vertrag über eine Verfassung für
Europa, EuR 2004, S.511-546

Ingolf Pernice (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne

- Verfassung?, 2008 Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Rengeling/Sczcekalla, Grundrechte in der EU Charta der Grundrechts und
Allgemeine Rechtsgrundsätze, 2004 München: Verlag C.H.Beck
- Jürgen Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents,
2004 Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Streinz/Ohler/Hermann, Die neue Verfassung für Europa, Einführung und
Synopsis, 2005 München: Verlag C.H.Beck
- Tettinger/Stern, Europäische Grundrechtecharta, 2006 München: Verlag
C.H.Beck
- Albrecht Weber, Zur föderalen Struktur der Europäischen Union im Entwurf des
Europäischen Verfassungsvertrags, EuR 2004, S.841-856
- Albrecht Weber, Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon, EuZW 2008,
S.7-14