

歐盟的國家間關係與國際法

The Inter-state Relations of European Union countries and International Law

王 思 為*

摘要

歐洲聯盟(EU, 簡稱歐盟)毫無疑問是迄今世界上各個主權國家之間所進行之國際間整合最為成功之案例。這個整合不僅僅是區域間的一項成就, 同時也是國際間的一個典範。它最初從戰略整合開始, 之後從經濟整合出發, 逐步邁向其他面向與功能的統合, 迄今的進展是在歐盟架構下, 一步步地進行超國家(supranational)組織的嘗試。

雖然歐盟在國際法的位階只是區域間國際組織(regional inter-governmental organization), 但其在國際政治上的定位卻已經儼然具有「歐洲合眾國(United States of Europe)」的重要性, 在某些特定議題與領域上, 亦具有與美利堅合眾國相抗衡的實力。如此的整合機制促使歐洲成功地建立運作一套讓歐陸能真正地擁有長久和平的體制, 這個成就並非僥倖得來的偶然, 本文嘗試從國際法的國家論角度, 探討歐盟會員國的國家間關係。

Abstract

European Union is unquestionably the most successful case of international integration of sovereign States. This integration is not merely a regional achievement, it also becomes the best example for the international society. The EU began with strategic cooperation among European State and followed up by the economic integration, then it gradually integrates from all aspects and functions. The ultimate

* 巴黎第三大學政治學博士, 南華大學歐洲研究所副教授。

goal for the EU is the attempt to develop a supranational organization of States under the EU structure.

Although European Union may be regarded as only a regional inter-governmental organization by traditional international law, its importance and role in the international arena is perhaps more like a United States of Europe from the perspective of international politics. On several specific international issues, EU has become as powerful as the United States of America. This mechanism of integration has provided Europe a successful program in which an eternal peace can be ensured. Yet the success of EU is not merely a chain of luck, this article aims to elaborate the relationship between EU members from the perspective of theory of sovereign states under international law.

關鍵詞：歐盟、超國家聯盟、歐元、國家整合

Keywords: European Union, Supranational Organization, European Dollar, Integration of Sovereign States

壹、前言

歐洲聯盟(European Union, EU, 簡稱歐盟)毫無疑問是迄今世界上各個主權國家之間所進行之國際間整合最為成功、並為世人所稱道的案例。這個整合不僅僅是區域間的一項成就¹，同時也是國際間的一個典範²。它最初從戰略整合開始³，之後從經濟

¹ Mazy, S., "The Development of the European idea: From Sectoral Integration to Political Union", in Richardson, J. ed, *European Union - Power and Policy Making*, Routledge (1996), pp. 24-40; Folsom, R.H., *Principles of European Union Law*, 2nd ed., West Routledge (2009), p. 3

² Folsom, R.H., *Principles of European Union Law*, 2nd ed., West Routledge (2009), p. 8

整合出發，逐步邁向其他面向與功能的統合，迄今的進展是在歐盟架構下，一步步地進行超國家(supranational)組織的嘗試。

雖然歐盟在國際法的位階只是區域間國際組織(regional inter-governmental organization)，但其在國際政治上的定位卻已經儼然具有「歐洲合眾國(United States of Europe)」的重要性，在某些特定議題與領域上⁴，亦具有與美利堅合眾國(United States of America)相抗衡的實力，這個成就並非僥倖得來的偶然，而是歐洲各國在過去半個多世紀以來所共同努力的結果。

歐洲統合在過去的歷史上已多次被諸多哲學家與思想家所提出，例如文學家雨果受到人文主義啓發所提出一個和平且永久的「歐洲合眾國(United States of Europe)」夢想即為一個著名的例子。不過在二十世紀的前半期，歐洲大陸經過兩次世界大戰的嚴重摧殘之下，決心要終止歐洲各國彼此之間的憎恨與對立，與以前的敵人共同建立一個永續的和平關係。

在 1945 年到 1950 年之間，包括艾德諾(Konrad Adenauer)、邱吉爾(Winston Churchill)、舒曼(Robert Schuman)、卡斯佩里(Alcide de Gasperi)等人的西歐政治家，開始說服其國家的國民應該進入一個新的時代，亦即，一個新的秩序將於西歐展開，各國依據其國家及人民共同的利益，制定保障每個國家的法治與民主的平等條約⁵。當時法國外交部長舒曼採用莫內(Jean Monnet)的建議，在 1950 年 5 月 9 日設立「歐洲煤鋼共同體(European Coal and Steel Community)」，這個重要的創舉讓曾經在歷史上相互爭

³ Ibid.

⁴ Sijns, H., "The EU as a 'normative' power: how can this be", *JEPP* 13:2, Routledge 2006, pp. 235-51

⁵ Wessel, R. A., "The International Legal Status of the European Union", *European Foreign Affairs Review* 2:109-29, Kluwer 1997, pp.109-10.

戰的國家們，將煤礦與鋼鐵的生產組成一個共同管理的聯營組織，由「高級公署機構(High Authority)」來管轄，藉由如此的方式將兩項關鍵的戰爭必需物資轉換成爲調停、並創造和平的工具⁶。

這項由莫內所倡議的大膽創舉幸運地獲得成功，同時也爲接下來半個多世紀以降的歐洲統合奠定基礎，亦替歐洲共同體(European Communities)成員國之間的密切合作開啓序端，直到1992年《馬斯垂克條約(Treaty of Maastricht)》⁷強化共同體的機制，在更重大的責任承擔之下歐盟(European Union)便應運而生。

在1989年柏林圍牆倒塌之後，歐盟促使兩德統一，而1991年蘇聯垮台之後，許多中歐與東歐國家也紛紛加入歐盟成爲會員國，2004年有8個國家成爲歐盟新會員，2007年又增加兩個。土耳其與克羅埃西亞於2005年開始與歐盟磋商加入事宜，而克羅埃西亞於2013年7月1日成爲歐盟的第28個會員國。

因爲有歐盟的創立，其機制促使歐洲成功地建立運作一套讓歐陸能真正地擁有長久和平的體制，但雖然原本是爲達成其政治上的目標而設立，不過在作法上卻是來自於經濟的基礎做爲其統合的推動動力。該經濟基礎就是由全部歐盟國家所組成的「單一市場」以及通用行單一貨幣(歐元)⁸。

該思考基礎乃由於對任何一個歐盟國家本身來說，其單獨國

⁶ Folsom, R.H., *Principles of European Union Law*, 2nd ed., West Routledge (2009), p. 6

⁷ Ibid.

⁸ Bekx, Peter. "The Implications of the Introduction of the Euro for Non-EU Countries", *Euro Papers Number 26*, European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, July 1998; Ben-Bassat, Avraham. "The Optimal Composition of Foreign Exchange Reserves", *Journal of International Economics*, May 1980, 10(2), pp. 285-295.

家的經濟規模都不可能在世界的經濟或貿易上具有絕對的優勢，因此只能不斷地透過歐盟國家之間的合作與整合才足以拓展歐洲的經濟實力，成為至今全球最大的貿易體，在國際貿易協商上具有舉足輕重的地位。本文嘗試從國際法的國家論角度，探討歐盟會員國的國家間關係。

貳、歐盟發展過程

歐盟是歐洲整合過程當中的一項最主要工程，但是歐盟的建構除其主觀意願與企圖心之外，其他的外部客觀因素亦不能不同時納入歷史的脈絡下同時加以考量，例如 1949 年在法國史特拉斯堡成立的歐洲理事會(Council of Europe)成立便是二次戰後頭一個歐洲國家有意願以合作方式開始進行歐洲整合的組織。1950 年 5 月 9 日，法國外交部長舒曼(Robert Schuman)發表一份深化合作的計畫，1951 年 4 月 18 日六國(德、法、義、荷、比、盧)簽署歐洲煤鋼共同體條約，而這個共同體的出現從此改變歐洲的命運，也是今日歐盟的原點。

今日的歐盟是世界上唯一各個主權國願意就重要議題上進行部分國家主權讓渡的國際組織。歐盟創造單一貨幣與規模龐大的單一市場，讓所有歐洲人都能在歐盟中享受各項自由流通的自由與便利。

歐洲聯盟的基本規則主要規範於以下條約：

一、1951年《巴黎條約》：

本條約主要是成立煤鋼共同體。法國的許曼計畫⁹最先被西德所接受，緊接著比利時、荷蘭、盧森堡及義大利等國都表示支持。六國在進行談判與協商下，進展迅速，因而於1951年4月18日在巴黎簽訂《歐洲煤鋼共同體條約》(簡稱《巴黎條約》)，成立著名的「歐洲煤鋼共同體(European Coal and Steel Community, ECSC)」。

這條約於1952年7月23日開始生效。根據條約規定，成員國可以不用繳納關稅直接取得煤和鋼的生產資料。這一共同體的成立，在六國境內建立一個自由流通與競爭的煤鋼共同市場，讓各國將一部份的管理權交付給一個超國家的共同體，而這也是歐洲第一個有聯邦結構的組織，構成未來歐洲統合運動發展的一個關鍵性基礎¹⁰。

歐洲煤鋼共同體的內部運作，可分為四個主要機關：(1)高級公署(the High Authority)：主要行政機關，掌握煤鋼共同體的大權，負責協調各成員國的煤鋼生產，保證煤鋼共同市場內部的有效競爭。(2)議會(the Assembly)：由參加共同體的各國議員互選代表組成，負責監督高級公署的政策。(3)部長理事會(the

⁹ 法國在二次大戰受到破壞，當時戴高樂察覺一旦經濟無法復甦，法國便難以恢復以往的強大，於是任命莫內(Jean Monnet)為新成立的經濟計畫局主任，負責重建戰後經濟。莫內當時一方面對法國所推行的市場經濟信心不大，一方面也覺得長久以來重視民族國家的歐洲經濟走向已不適合於現代，他認為在歐洲開創一個共同經濟市場才能解決問題，因此便向當時法國外長許曼(Robert Schuman)提出這個建議，許曼便發表《許曼宣言》，促成許曼計畫的誕生。

¹⁰ Sjørnsen, H., "The EU as a 'normative' power: how can this be", *JEPP* 13:2, Routledge 2006, pp. 238.

Council of Ministers)：理事會由成員國各派一代表組成，代表各國利益，確保高級公署的行動與各國政府有密切關聯。(4)歐洲法院(the Court of Justice)：由各國選出的法官，共七名，解決各國爭端。

當初簽《巴黎條約》時，各國就訂立生效期限為 50 年，因此在運作 50 年後的 2002 年 7 月 23 日，歐洲煤鋼組織自動解除而不再存在¹¹。

二、1957 年《羅馬條約》

主要目的是成立歐洲經濟共同體與歐洲原子能共同體。《羅馬條約》正式名稱為《建立歐洲經濟共同體條約(Treaty establishing the European Economic Community, TEEC)》，於 1958 年 1 月 1 日生效，建立歐洲經濟共同體(EEC)。本條約於 1957 年 3 月 25 日由比利時、法國、義大利、盧森堡、荷蘭及西德簽署通過。1993 年的《馬斯垂克條約》將本條約的名稱刪去「經濟」二字，改為《建立歐洲共同體條約》¹²；隨後，2009 年的《里斯本條約》將本條約重新改成《歐洲聯盟運作條約》。

《羅馬條約》的主要內容有：建立工業品關稅同盟；實現共同體內部工業品、勞動力和資本的自由流通；規定成員國共同的農業政策，籌組農業共同市場；制訂共同競爭規則，消除各種限制和歧視競爭的協定和制度，設置一整套具有一定權限共同體機

¹¹ J. Schwarze, EuropäischeVerfassungsperspektivennachNizza, NJW 2002, 993 (996); Report on the legal personality of the European Union, 21.11.2001, PE 304, p. 279

¹² R. Dehousse, From Community to Union, in: Schwarze (ed.), *Europe after Maastricht- An ever closer Union?*, 1994, 8 et seq.

構等等。

《羅馬條約》規定立約國之間的關稅須逐年調降，並成立一個關稅同盟。本條約建立一個在會員國之間對於商品、勞動、服務及資本的共同市場，也建立共同運輸及農業政策，與歐洲社會基金，並建立歐洲聯盟委員會¹³。

三、1986年《單一歐洲條約》

《單一歐洲條約》，也譯為《統一歐洲文件》，引入歐洲議會和歐盟理事會在立法程序上的「合作機制」。但在這種合作機制下，仍由歐盟理事會做最後決定。

首先，「合作機制」讓歐洲議會和歐盟理事會共同行使立法權。歐洲議會參加歐盟有關法規和條例的起草，並就歐盟委員會的提議提出意見。歐盟委員會根據歐洲議會的意見對上述內容進行修改。從1986年開始，在所謂「一致意見」機制下，由歐盟委員會簽署的國際條約及歐盟的擴大都必須經過歐洲議會的批准。這種機制也被擴展到別的方面，包括統一選舉法案。在「共同決策機制」下，議會可以在絕大多數情況下否決由理事會達成的共識。但條約中同時建立一個調解機制，在立法過程中，理事會和議會經常協商，而且理事會必須聽取議會的意見¹⁴。

其次，歐洲議會與歐盟理事會共同行使對歐盟預算控制和批准的權力。歐盟預算必須由議會批准，這是其自1970年以來獲

¹³ V. Kronberger (ed.), *The EU and the international Legal order: Discord or Harmony?*, 2001, 333 et seq

¹⁴ Manners, I., "The Normative Ethics of The European Union", *International Affairs* 84, Blackwell 2008, p. 65

得的權力。歐洲議會對預算具有否決權，預算報告遭否決後需重新開機預算程序。但對於所謂「強制性支出」(約占四分之三的預算)，其中對農業的補貼約占一半，議會只能對理事會的預算報告提出修改意見。對非強制性預算的修正案，在有三分之二多數票的情況下，議會或予以通過或予以拒絕。預算報告須由議會主席批准後才能最終通過。

最後，關於歐洲議會的監督權，主要和歐盟委員會有關。監督權首先表現為議會可參閱所有歐盟委員會的報告，也可以書面或口頭的形式向歐盟委員會或理事會提問。只要四分之一的議員提出要求，議會還可舉行聽證會或組織調查委員會。最重要的監督權莫過於不信任案，這可能導致歐盟委員會集體辭職，反映歐洲議會監督權的加強¹⁵。

四、1992年《歐洲聯盟條約》

《歐洲聯盟條約》即《馬斯垂克條約》，於1991年12月9日至10日在荷蘭的馬斯垂克舉行的第46屆歐洲共同體首腦會議上簽訂。當時經過兩天的辯論，最終通過並草簽《歐洲經濟與貨幣聯盟條約》和《政治聯盟條約》，合稱《歐洲聯盟條約》。這一條約是對《羅馬條約》的修訂，它為歐洲共同體建立政治聯盟和經濟與貨幣聯盟確立目標與步驟，是《羅馬條約》成立的基礎，促使歐盟於1993年成立¹⁶。

¹⁵ Folsom, R.H., *Principles of European Union Law*, 2nd ed., West Routledge (2009), p. 21

¹⁶ The IGC began in Brussels, Belgium. EUROPEAN UNION, THE HISTORY OF THE EUROPEAN UNION: 2000, at <<http://europa.eu.int/abc/history/2000/2000-en.htm>>

其中，1992年2月7日由歐洲共同體12國外長和財政部長正式簽訂的《貨幣聯盟條約》，目的要在密切協調成員國經濟政策和實現歐洲內部統一市場的基礎上，形成共同的經濟政策。具體內容是：統一貨幣，制定統一的貨幣兌換率，建立一個制定和執行歐洲共同體政策的歐洲中央銀行體系。該條約規定，在歐盟內部要求實現資本的自由流通，真正實現統一市場，並使經濟政策完美地協調。條約規定：最遲於1999年1月18日在歐洲共同體內發行統一貨幣，實行共同的對外與防務政策，擴大歐洲議會的權力¹⁷。

另外，《政治聯盟條約》最早在1990年4月由法國總統密特朗與德國總理科爾共同提出，其目標為實行共同的外交、防務。大會政策，進一步擴大歐共體超國家機構的權力，擴大歐洲議會的權力，使其由原來的諮詢和監督機構變成部分的權力機構¹⁸。

主要內容包括：在歐盟最重要的領域內採取的「共同行動」仍需一致通過，但也採用特定多數投票(實施共同行動)的原則。歐洲聯盟的武裝機構——西歐聯盟「將執行歐洲聯盟在防務方面作出的議定」，最終規定要訂定共同防務政策。其次，採取補充性原則，這是為了解決歐洲共同體與其成員國分權的微妙問題。歐洲共同體僅在專屬自己的領域內，在成員國無法令人滿意地實現考慮採取的行動的目標時進行干預。同時，在司法與內政方

¹⁷ 2002年1月1日，15個成員國採納歐元，為德國、法國、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡、愛爾蘭、希臘、西班牙、葡萄牙、奧地利、芬蘭、斯洛凡尼亞、馬爾他和賽普勒斯15國。瑞典、丹麥和英國目前為止都決定暫時不加入歐元區。歐元的硬幣和紙幣於2002年1月1日開始流通，歐元區國家各自的硬幣和紙幣於2002年的前兩個月退出流通。

¹⁸ Wessel, R. A., "The International Legal Status of the European Union", *European Foreign Affairs Review* 2:109-29, Kluwer 1997, pp.109-10.

面，需要一致通過的政府間合作，今後將涉及與「共同利益」有關的問題(如避難、移民、簽證、警察等)。此外，該條約還設立協調基金在環境和基礎設施方面援助最貧困的地區¹⁹。

五、1997年《阿姆斯特丹條約》

《阿姆斯特丹條約(Amsterdam Treaty)》，全稱《修正歐洲聯盟條約、建立歐洲共同體的各項條約和若干有關文件的阿姆斯特丹條約(Treaty of Amsterdam amending the Treaty of the European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts)》，簽署於1997年10月2日，並於1999年5月1日生效²⁰。這項條約主要對1951年《巴黎條約》、1957年《羅馬條約》和1992年《馬斯垂克條約》進行修訂，並將民主、尊重人權、自由與法治等原則作為條約的基礎²¹。

《阿姆斯特丹條約》簽署後，各成員國開始漫長而複雜的批准工作，同年11月19日歐洲議會以絕大多數贊成票正式通過此條約。1998年5月，愛爾蘭和丹麥舉行針對該條約的全民公投，並得到各該國民眾的支持。其它13個成員國議會陸續批准該項條約，並最終於1999年5月1日正式生效。《阿姆斯特丹條約》包含十五項條款、十三條議定和59項聲明，針對移民與難民政策、就業、環境、性別平等和消費者事務等方面制定一系列的改

¹⁹ Supra note 6, p. 45

²⁰ 《阿姆斯特丹條約》是經過長期協商的成果，最初於1995年6月2日在義大利西西里島的摩西拿開始，並於1997年6月17日到18日在荷蘭阿姆斯特丹完成歐盟委員會內部的協商。此次協商還正式採納《穩定與增長協定》。

²¹ Supra note. 6, p. 45.

善措施。

六、2001年《尼斯條約》

《尼斯條約》於2000年12月在歐盟尼斯理事會結束時通過，其後經各國法律專家整理成《尼斯條約》的正式文本。歐盟部長理事會於2001年2月26日正式簽署，刊登於2001年3月10日的《歐洲共同體官方公報》²²。

《尼斯條約》涉及歐洲一體化建設和東擴進程等各種問題。在機構改革問題上，歐盟內部「強化合作機制」的原則；在歐盟委員會組成和委員名額分配上，確立歐盟在達到27名或更多的成員以後，歐盟委員會只能設置少於27名委員的規定；在歐盟理事會內表決票數的分配上，作出基本按成員國人口多少分配表決票數的規定，還把使用「有效多數制」表決提案的範圍擴大到50多個領域，以提高歐盟的決策效率。此外，《尼斯條約》還確定歐盟擴大到27個成員國後各國在歐洲議會中佔有的席次²³。

由於愛爾蘭在2001年6月8日的全民公決投票中不同意批准該條約，給《尼斯條約》的前景帶來變數，但歐盟絕大多數國家堅持批准該條約的意向未變。因此，雖然個別國家可能會對條約的個別問題採取保留，從而導致條約的修正，但對於條約整體

²² European Union, Treaty of Nice, Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, 11 December 2000, Official Journal C 80 of 10 March 2001; 2001/C 80/01, available at: <<http://www.refworld.org/docid/3f4e45f54.html>>

²³ Katz, P., "The Treaty of Nice and European Union Enlargement: The Political, Economic, and Social Consequences of Ratifying the Treat of Nice", *U. Pa. J. Int'l Econ. L.*, 2003, p. 259.

來說，應當不會有大的改變。2002年11月，愛爾蘭通過公民投票批准《尼斯條約》。2003年2月1日，尼斯條約正式施行。《尼斯條約》的正式生效同時表明歐盟東擴的進程即將正式啓動²⁴。

七、2009年《里斯本條約》

歐盟各國政府代表簽署里斯本條約前，歐盟對內部面臨整合半個世紀來因憲法危機所引起的最大困局，對外則面對美國為首的全球化和新興經濟體，如俄羅斯、中國、巴西和印度等國迅速崛起。為進一步凝聚和爭取內部人民對歐洲整合的支持，歐盟發展策略明顯轉為因應外部環境的變化。外在環境的挑戰有跨國反恐、能源問題、全球暖化、提升歐盟競爭力以及創造就業等問題²⁵。

《里斯本條約》，又稱《改革條約》，是歐盟用以取代《歐盟憲法條約》的條約。《里斯本條約》已經在2007年12月13日為所有歐盟成員國簽署，並於2009年12月1日正式生效。《里斯本條約》旨在調整當前極需變革的歐盟在全球的角色、人權保障、歐盟決策機構效率，並針對全球氣候暖化、天然能源等政策，以提高歐盟全球競爭力和影響力。

歐盟通過《里斯本條約》的政治經濟意義是：因應歐盟目前面臨困境的一個計劃。在建立統一的歐洲同時，所有國家須讓出部分國家主權的爭議、各國利益的調和，在《里斯本條約》中，許多具體措施將有助歐盟運作與決策，將成為未來整合的推動

²⁴ Ibid., The IGC began in Brussels, Belgium. EUROPEAN UNION, THE HISTORY OF THE EUROPEAN UNION: 2000, at <<http://europa.eu.int/abc/history/2000/2000-en.htm>>

²⁵ Supra note 5, p. 112.

力。但里斯本條約中仍因若干國家特殊利益考量而有所妥協讓步，並留下許多「灰色地帶」，將為統合的進程帶來很多不確定性²⁶。

上述條約在歐盟會員國之間建立強而有力的法律關係，歐洲聯盟法律能夠直接影響歐盟各成員國公民，並賦予其特殊權利。

參、歐洲整合的落實

歐洲聯盟的其他重要日程包括 1973 年共同體(Communities)擴大到 9 個會員國，並引入更多的共同政策。1979 年歐洲議會首度直選。1981 歐洲共同體首度向地中海國家擴大，希臘加入成為會員。1992 年歐洲單一市場成立。2002 年歐元貨幣開始流通。2007 年歐盟擁有 27 個會員國。

事實上，歐洲整合的第一步是由德國、法國、義大利、比利時、荷蘭、盧森堡等六國所啟動，當初成立煤鋼共同體的目標，即是為要鞏固在二次世界大戰之後的和平，因此是秉持著平等的原則，讓無論是二次世界大戰的戰勝國或是戰敗國，都能在這個和平共享的機制內進行合作。爾後，這 6 國又決定成立歐洲經濟共同體，希望能夠讓各項商品與服務能在一個共同市場之中自由流通。自 1968 年 7 月 1 日起，此 6 國取消彼此之間的商品關稅，並陸續於 1960 年代通過眾多共同政策，像是貿易與農業相關的共同政策。也因為這 6 國的成功經驗讓鄰近的歐洲國家想要仿效，因此丹麥、愛爾蘭、英國隨後亦加入歐洲經濟共同體²⁷。

²⁶ Tomuschat C., "Lisbon – Terminal of the European Integration Process?", Max-Planck Inst. 2010, p. 256

²⁷ S. Blavoukos and D. Bourantonis (Eds.), *The EU Presence in*

1973 年時，歐洲經濟共同體已擴大成爲 9 國，同時歐洲經濟共同體推出新的社會政策、區域性政策與環境政策。爲履行前述的區域性政策，於 1975 年成立歐洲區域發展基金。1970 年初期，歐洲經濟共同體各會員國領導人意識到歐洲在未來將會需要一個貨幣聯盟，如此歐洲各國的經濟才能充分地合作。然而，同時期美國決定放棄金本位制的後果之一，是造成全球的貨幣市場巨幅波動，接著 1971 年到 1979 年的石油危機讓全球經濟受到重創，歐洲貨幣體系(European Monetary System)於 1979 年誕生之後才讓匯率逐漸穩定，並鼓勵共同體會員國制定嚴謹的政策來維持彼此匯率的穩定性與規範各國經濟秩序²⁸。

希臘於 1981 年加入共同體，這是歐洲經濟共同體首度向地中海國家延伸，再來是西班牙及葡萄牙於 1986 年加入，這些地中海國家的新加入促使歐洲提出結構性的整合方案，例如希望透過「整合型地中海計畫(Integrated Mediterranean Programmes)」²⁹，來降低十二個會員國之間的經濟發展差距。同時，歐洲經濟共同體也與非洲、加勒比海及太平洋國家(ACP 國家，通常是屬於低度發展國家)簽署一系列的援助與貿易條約，如 1975 年到 1989 年之間的《洛梅公約(Lomé I, II, III, IV)》³⁰與 2000 年的《科托努協定(Cotonou Agreement)》³¹。這些對外動作也展現歐洲經濟共同體足以作爲國際社會上具有影響力的主要成員之一的表示。

International Organizations, London/New York: Routledge, 2011, p. 23

²⁸ E. Cannizzaro (Ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague/London/New York: Kluwer Law International, 2002, pp. 231-260

²⁹ European Commission - IP/87/327 29/07/1987

³⁰ *Supra* note. 6, p. 76.

³¹ Versi, Anver, *International Dictionary of Finance*, 4th Edition; 2003, p162

1985年執行委員會主委德洛(Jacques Delors)出版白皮書,其大力推動要於7年內消除所有妨礙歐洲經濟共同體之中自由流通的實質性、技術性與稅務相關之障礙,目的是要刺激單一市場內部的貿易成長與工業活動,達成能夠與美國相抗衡的龐大的、統一的經濟區域。換句話說,希望能夠在1993年1月1日以前完成整合歐洲單一市場,因此各國開始進行新條約的協商,《單一歐洲條約》於1986年2月簽署,並於1987年7月1日生效。《單一歐洲條約》中的規定包括歐洲經濟共同體的政策權力範圍擴大,例如社會政策、研究與環境等皆屬之³²。

1991年12月歐洲共同體各會員國領袖參與歐洲理事會,於馬斯垂克會議通過一個新的條約,將「歐洲經濟共同體」更名為「歐洲共同體」。此外,還於當時的現行體系之中納入跨政府的合作領域,因此締造歐洲聯盟。馬斯垂克條約也為各會員國訂下其他更具有野心的目標,如1999年之前完成貨幣聯盟,歐洲公民權與新共同政策,包括「歐盟共同外交與安全政策(Common Foreign and Security Policy)」與內部安全政策。

歐盟於1995年1月1日起增加三個會員國,分別是奧地利、芬蘭和瑞典,成爲一個擁有15個會員國的區域性國際組織。前蘇聯集團國家如保加利亞、捷克、匈牙利、波蘭、羅馬尼亞、斯洛伐克等,以及波羅的海三國的愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛,與前南斯拉夫成員斯洛伐尼亞,跟地中海國家賽普勒斯、馬爾他等皆陸續向歐盟提出成爲會員國的申請。入會協商先後於1997年的12月在盧森堡、1999年12月在赫爾辛基召開,上述12個申請國有10國於2002年12月13日在哥本哈根完成協商,並於

³² Ibid.

2004年5月加入歐盟，其餘兩國於2007年1月1日加入，使得歐盟成爲一個擁有27個會員國的重要組織³³。

正當眾多中東歐國家希望加入歐盟時，此時單一歐洲貨幣的計畫，亦即以歐元取代歐洲各國貨幣的計畫已經開始積極醞釀，從1999年開始以名目上的虛擬貨幣方式進行交易，自2002年1月1日起歐元的實體鈔票與硬幣正式上路，開始在12個歐盟國家之中使用與流通，這些使用歐元的國家也被稱爲歐元區，至今已有17國。歐元已經成爲世界上最重要的貨幣之一，常常與美元相提並論³⁴。

爲加速歐盟經濟的現代化，2000年3月歐盟首腦理事會於里斯本決定採取一項廣性泛策略，使其得以與全球市場的經濟體競爭。里斯本策略包括全面開放經濟、鼓勵創新與商業投資，以及促進歐洲教育體系的現代化，使其有足夠資源迎合資訊社會的需求。

2002年12月13日，在哥本哈根的歐盟首腦理事會中踏出歐洲整合史上的重要一步，也就是歡迎10個會員國於2004年5月1日加入歐盟。這次第五度的歐盟擴大具有兩個層次的重大意涵，首先是該次擴大讓歐盟在地理上有跨越過去冷戰時期的自由陣營與共產陣營兩個國度的統合，於政治上與地理上皆具有相當的影響；其次是這些新會員國的加入，意味著這些國家及其人民都加入歐洲的民主大家庭，並將參與歐盟創立者所建構的未來藍圖³⁵。尤其是2013年4月16日各國於雅典簽署入會條約時，

³³ R.A. Wessel, 'The Legal Framework for the Participation of the European Union in International Institutions', *Journal of European Integration*, 2011, pp. 621-635;

³⁴ *Supra* note. 12, p. 8

³⁵ R.A. Wessel and S. Blockmans (Eds.), *Between Autonomy and*

新會員國的國民得享受所有歐洲聯盟公民的權力，並可以在 2004 年 6 月的歐洲議會大選中參與競選與投票。最後加入的兩國是羅馬尼亞與保加利亞，到 2007 年 1 月 1 日加入。

歐盟此次擴大的里程碑始於 1989 年柏林圍牆倒塌、與蘇聯解體之後的計畫有關。當冷戰時期結束後，歐盟立即設立法爾經濟援助計畫(Phare programme)幫助新興民主國家重建國內經濟，並同時刺激政治改革。1993 年 6 月 22 日於哥本哈根的歐盟首腦理事會首度表示：中歐與東歐各國如果迫切希望加入歐盟，就可以加入。但同時歐盟首腦理事會也公布三項欲申請加入歐盟國家的標準(所謂的哥本哈根標準，Copenhagen criteria)³⁶：(一)政治標準：申請國必須有穩定機制確保國內的民主、法治、人權，以及對少數民族的尊重與保障。(二)經濟標準：申請國必須有健全的市場經濟並能夠承擔競爭壓力與歐盟內部力量。(三)承擔歐盟會員義務的標準：包括堅守政治目標、經濟目標與貨幣目標。這表示申請國必須遵守「歐盟既有法規(acquis communautaire)」，亦歐盟法律。

由歐盟執委會推薦，由歐洲議會進行評估，最後由歐盟首腦理事會 1997 年 12 月於赫爾辛基與 10 個中、東歐國家、賽普勒斯及馬爾他進行加入歐盟事宜。《阿姆斯特丹條約》簽署於 1997 年 10 月 2 日，《尼斯條約》簽署於 2001 年 2 月 26 日，兩個條約都是為鞏固歐盟，並在歐盟擴張之前維護歐盟的決策機制。10 個申請國加入歐盟的協商於 2002 年 12 月 13 日赫爾辛基會議中

Dependence: The EU Legal Order under the Influence of International Organizations, The Hague: Asser Press / Springer, 2013, p. 24

³⁶ J. Sack, "The European Community's Membership of International Organizations", *Common Market Law Review*, 1995, pp. 1127-1256

結束，會中決議賦予新會員國各項機制及一段過渡期以完成其義務。加入歐盟之前，各會員國必須通國內立法，併入將近 2 萬 6 千條法案、長達 8 萬頁的歐盟既有法規，通過後還必須確實履行³⁷。

2004 年歐盟理事會接受克羅愛西亞與土耳其加入歐盟申請案，後來又接受年南斯拉夫馬其頓共和國的入盟申請。為確保歐盟不會在大幅擴張之後被簡化成一個單純的自由貿易區域，並保證這個幅員廣大的歐洲家族能夠有效率地運作，由前法國總統季斯卡(Valéry Giscard d'Estaing)所主持的歐盟制憲大會，負責草擬歐洲聯盟憲法。歐盟制憲大會於 2003 年 6 月完成任務，該月 20 日於希臘的塞薩洛尼基(Thessaloniki)由歐盟首腦理事會宣布歐洲憲法草案。該憲法草案於 2004 年由歐洲議會通過，但需要所有的會員國批准後才能執行。

不過，該憲法草案繼遭到 2005 年 5 月 29 日的法國公投否決之後，隨即於 6 月 1 日又遭到荷蘭公投否決，因此歐盟重新談判，將歐洲憲法條約大幅簡化之後，以《里斯本條約》取而代之。《里斯本條約》於 2007 年 12 月 13 日簽署，2009 年 12 月 1 日生效。該條約最大的變革是設立歐盟理事會一位常任主席的職務，以及負責涉外事務及安全政策的高級代表³⁸。

³⁷Ibid.

³⁸R.A. Wessel, "The Legal Framework for the Participation of the European Union in International Institutions", *Journal of European Integration*, 2011, pp. 621–635.

肆、制度安排

一、煤鋼共同體誕生

魯爾(Ruhr)是德國煤礦與焦炭的重要產區，法國靠萊茵河的洛林(Lorraine)是鐵礦的重心。魯爾、洛林與薩爾(Saar)構成一個煤鋼的三角地帶，而以魯爾為核心，此三角地帶的面積約 7 萬平方公里，是查理曼帝國的中心版圖，自 19 世紀起為煤鋼工業重鎮。拜鄰近交通運輸有萊茵河與魯爾河之便，以及鐵路運輸，低燃料成本的競爭力帶動鋼鐵為主的機械相關產業的發展，讓德、法於 19 世紀末成為世界上生產鋼鐵的前三、四名³⁹。

近代兩國也一直為支配這一重要三角地帶而發動戰爭，如前述的三次戰爭。普法戰爭結束後，普魯士從法國洛林得到一半以上的鋼鐵礦產儲藏量，連高爐、煉鋼等器材設備也大部分都被戰勝國的德國奪走。凱因斯曾說德國的興起並不是靠俾斯麥的鐵血統治，而是靠魯爾地區的產業經濟。因此第二次世界大戰尚未結束時，盟國便開始研究如何處理德國(分裂或統一)，以及如何規範魯爾煤鋼工業心臟地帶的問題。最理想的狀況是讓歐陸各國能共同開發魯爾區的資源，同蒙其利，但是如何進行卻始終在各國的盤算之下難以尋求共識。羅斯福的財政部長莫根索(Henry Morgenthau)主張在戰後德國應該成為農業國家，不准恢復成工業強權。另外也有將魯爾區由國際有關當局接管，或組成國際公

³⁹ E. Drieskens and L. van Schaik (Eds.), *The EU and Effective Multilateralism: Internal and External Reform Practices*, London/New York: Routledge, 2014, p. 77.

司經營西歐的重工業⁴⁰。

二次大戰後，法國認為要將魯爾區放在國際管制下，1947年2月法國政府正式提出由國際擁有魯爾的煤鋼，在國際監督之下由德國經營管理，但遭到美、應否決，何況魯爾區位於英國的佔領區內。同年11月，在倫敦舉行的外長會議中，美國國務卿馬歇爾認為魯爾區的煤鋼不能由德國政府單獨處理，應嘉惠於整個歐洲。1948年12月18日美、英、法達成「國際魯爾區協議 (International agreement on the Ruhr)」⁴¹，1949年4月28日成立總部設在杜塞道夫的「國際魯爾區管理公署 (Internaitonal authority for the Ruhr)」，主要功能是分配魯爾區煤礦、焦炭及鋼鐵的生產與輸出。而國際魯爾區管理公署在分配調度煤鋼生產與輸出時，應配合馬歇爾計畫(亦即歐洲復興計畫)所設立的「歐洲經濟合作組織」⁴²營運管理。法國對「國際魯爾區協議」不甚滿意，而此協議不久之後便被歐洲煤鋼共同體所取代。

「歐洲煤鋼共同體」並不是單純的經濟組織，其本身是一個劃時代的超國家體制的國際組織，由「最高管理公署」、「共同議會」、「部長特別理事會」及「歐洲法院」所組成。再加上一個諮詢委員會、主席委員會、審計委員。歐洲煤鋼共同體的機構設計，也成為日後歐盟統合過程中的機構範例⁴³。

⁴⁰ B. Martenczuk, 'EC Law-Making Through International Bodies', in V. Kronenberger (Ed.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?*, The Hague: T.M.C. Asser Press, 2001, pp. 141-163.

⁴¹ A. Guzman, 'International Organizations and the Frankenstein Problem', *European Journal of International Law*, 2013, pp. 999-1025.

⁴² 為 OECD 前身。

⁴³ R. Collins and N.D. White (Eds.), *International Organizations and the Idea of Autonomy: Institutional Independence in the International Legal Order*,

二、歐盟運作方式

歐盟不僅是一個由二十多個國家所集合而成的國際組織而已，而是一個緊密結合的聯盟，不過歐盟卻也還不是一個聯邦國家。歐盟是歷史上前所未有的一種政治制度安排，其複雜程度亦前所未見。歐盟的政治體制乃立基於國際條約的基礎之上，包括1950年代簽署的《巴黎條約》、《羅馬條約》，以及後來的《馬斯垂克條約》、《阿姆斯特丹條約》、《尼斯條約》、《里斯本條約》等等，皆屬於國際法性質的文件。根據上述這些條約，歐盟各會員國基於國家利益與國際利益，而將部分的國家主權讓渡與歐盟的機構來行使⁴⁴。

以上所提及的條約為「主體法(primary legislation)」，而在主體法的基礎上又有「衍生法(secondary legislation)」。⁴⁵主體法是設置如煤鋼共同體、歐洲經濟共同體、原子能共同體、歐洲共同市場或是歐盟等國際組織的基礎，理論上每一個主體法所設立的都是一個獨立的歐洲國際組織，然而這些各自獨立的國際組織彼此之間又緊密地合作，這是歐盟在進行統合過程當中的一大特色⁴⁵。至於衍生法係由各歐盟機關所訂定或公布之各項歐盟法律及政策指示，包含名稱為指令(directive)、規定(regulation)、建議(recommendation)等等，這些衍生法都是由以下三個單位所決議出的成果：歐洲聯盟理事會、歐洲議會、歐盟執委會⁴⁶。

London/New York: Routledge, 2011.

⁴⁴ O. Costa and K.E. Jorgensen (Eds.), *The Influence of International Institutions on the EU*, London: Palgrave 2012, p. 98

⁴⁵ *Supra* note 6, p. 45

⁴⁶ J. Wouters and J. Odermatt, “Norms Emanating from International

歐盟理事會(Council of the European Union)是歐盟的主要決策機構，其前身是部長級理事會議。各歐盟會員國輪流擔任理事國主席，每一任的任期為6個月。每次會議中各國須根據會議性質派遣部長參加。歐盟理事會與歐洲議會同為歐盟的立法機關，並共同負責預算之通過。歐盟理事會也負責通過執委會所協商的各项國際協議。

歐洲首腦理事會(European Council)是會員國各國與政府首腦、執委會主席、歐洲議會主席等歐盟要員參加，該會源自於1974年，當時歐盟各國與政府首腦開始舉辦例行性會議，單一歐洲條約於1987年將歐盟首腦理事會列入歐盟的正式機構。根據馬斯垂克條約，歐盟首腦理事會正式成為歐盟主要政策的倡議者，並負責調解各國部長在歐盟部長理事會中的不同意見與觀點。

歐洲議會代表歐盟公民並與理事會共同負責立法程序。自1979年起，歐洲議會議員由各直選產生，任期5年。歐洲議會的大會於法國史特拉斯堡召開，其於會議則於布魯塞爾舉行。歐洲議會的秘書處位於盧森堡⁴⁷。

歐洲議會與歐盟理事會共同透過以下三個程序之一立法⁴⁸：

合作程序(cooperation procedure)：此程序於1986年的《單一歐洲條約》中推出，在這個步驟，歐洲議會須就歐洲執委會所提

Bodies and Their Role in the Legal Order of the European Union”, in Wessel and Blockmans.,pp. 47-68.

⁴⁷ I. Govaere et al. (Eds.), *The European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresceau*, Leiden/Boston: MartinusNijhoff Publishers, 2014, pp. 211-223

⁴⁸ Maurer, A., “The Legislative Powers and Impact of the European Parliament”, *JCMS* 2003 V. 41 No.3, pp. 227-47.

出的指令與規定草案提供意見，接著歐洲執委會根據議會的意見進行修訂。

同意程序(*assent procedure*)⁴⁹：源於 1986 年的《單一歐洲條約》，在這個步驟，歐洲議會必須同意執委會所協商的國際協議、新會員國加入歐盟的申請案、及其他重要事項。

共同決策程序(*co-decision procedure*)⁵⁰：於 1992 年馬斯垂克條約中提出，歐洲議會與理事會針對重要事務立法，如勞工遷徙自由、內部市場、教育、環保等。若占絕對多數的歐洲議會議員反對理事會的共同立場(*common position*)，該議題可提交調解委員會。

歐洲議會與理事會共同為歐盟預算負責，歐盟執委會提出預算草案，由歐洲議會與理事會審議之。歐洲議會得拒絕預算通過，此時整個預算程序必須重來。

歐洲議會經三分之二同意可以解散歐盟執委會。

歐盟執委會為歐盟主要機構，是唯一有權提出歐盟新法案的機構。歐盟執委會乃歐盟的行政機構，負責執行理事會的決定。但不同於一般國際組織的秘書處，歐盟執委會擁有獨立預算，可以獨立行事與作業。

伍、結語

歐盟國家或多或少都有希臘哲學的文化傳統，有羅馬法制的法律習慣與基督教的信仰背景。這三個面向所塑造出來的特有精神文明面貌所形成的歐洲價值觀與社會體系，是歐洲人彼此多多

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

少少可以相互解與溝通的社會基礎。

數百年來歐洲的分分合合，讓歐洲不僅成一個地理體系，也是一個歷史的體系，更是文化的實體。歐洲的大一統思想早於數百年前或者可能是年代更久遠之際便已出現，目前的文獻顯示十四世紀時 Pierre Dubois 便有獨立於教宗與皇帝以外的歐洲聯邦之倡議(*De recuperatione terre sancte*)。雨果提出歐洲合眾國雖然被許多人認為有先見之明，但絕非先驅。

歐洲聯盟的統合關鍵，正如舒曼於 1950 年 5 月 9 日所發表的演講中所說的：「歐洲不會一下子、或是根據一個單獨計畫就能成就。歐洲將會建立在首次創造出實際團結互助的具體成果上。(Europe will not be made all at once, or according to a single plan. It will be built through concrete achievements which first create a de facto solidarity.)」⁵¹歐洲國家經過超過半個世紀的努力，在基於各自國家利益與國際利益的考量，也為建構一個更團結、更強大歐洲的目標，產生歐盟如此般特殊的統合型態。其各成員國之間的關係在基於平等的地位上，願意讓渡部分國家主權予接近超國家型態的國際組織來行使，而一切所有的根本，都在於為「創造出實際團結互助的具體成果」而展現的高度文明與智慧；這種遠見與創造和平的勇氣絕而不是那些習慣服膺大欺小、強凌弱的叢林法則之國有辦法理解或領悟的。

⁵¹ Fontaine, Pascal. (2000) *A new idea for Europe. The Schuman declaration - 1950-2000*, European Documentation, 2000

參考書目

- A. Dashwood and M. Maresceau ,eds., *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).
- A. Follesdal, R.A. Wessel and J. Wouters ,eds., *Multilevel Regulation and the EU: The Interplay between Global, European and National Normative Processes* (Leiden/Boston: MartinusNijhoff Publishers, 2008).
- E. Drieskens and L. van Schaik ,eds., *The EU and Effective Multilateralism: Internal and External Reform Practices* (London/New York: Routledge, 2014).
- Folsom, R.H., *Principles of European Union Law*, 2nd ed. (West Routledge ,2009).
- F. Hoffmeister, “Outsider of Frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the Status of the European Union,”*International Organizations and Treaty Bodies’*, *Common Market Law Review*, 44, 2007, pp. 41-68.
- J. Sack, “The European Community’s Membership of International Organizations,” *Common Market Law Review*,32, 1995, pp. 1127-1256;
- J. Nijman and A. Nollkaemper ,eds., *New Perspectives on the Divide Between National and International Law*(Oxford: Oxford University Press, 2007).
- K.E. Jørgensen and K.V. Laatikainen ,eds., *Handbook on the European Union and International Institutions: Performance, Policy, Power*(London: Routledge, 2013).
- K.E. Jørgensen ,ed., *The European Union and International Organizations*(London/New York: Routledge, 2009).
- N. Lavranos, *Decisions of International Organizations in the European and Domestic Legal Orders of Selected EU Member States* (Groningen: Europa Law Publishing, 2004).
- O. Costa and K.E. Jørgensen ,eds., *The Influence of International*

- Institutions on the EU* (London: Palgrave ,2012).
- R. Frid, *The Relations between the EC and International Organizations* (The Hague: Kluwer Law International, 1995).
- R.A. Wessel, “The Legal Framework for the Participation of the European Union in International Institutions,” *Journal of European Integration*,33(6), 2011,pp. 621~635;
- R. Collins and N.D. White ,eds., *International Organizations and the Idea of Autonomy: Institutional Independence in the International Legal Order*(London/New York: Routledge, 2011).
- R. Holdgaard, *External Relations Law of the European Community: Legal Reasoning and Legal Discourses*(Alphen a/d Rijn: Wolters Kluwer, 2008).
- Richardson, J. ed, *European Union - Power and Policy Making* (Routledge , 1996).
- S. Oberthür, K.E. Jørgensen and J. Shahin ,eds., *The Performance of the EU in International Institutions*(London/New York: Routledge, 2013 ,also published in *Journal of European Integration*, 2011).
- S. Blavoukos and D. Bourantonis,eds., *The EU Presence in International Organizations*(London/New York: Routledge, 2011).
- S. Marchisio,“EU’s Membership in International Organizations,” in E. Cannizzaro ,ed., *The European Union as an Actor in International Relations*(The Hague/London/New York: Kluwer Law International, 2002),pp.231-260.
- S. Blockmans and R.A. Wessel ,eds., *Principles and Practices of EU External Representation* (The Hague: CLEER Working Paper series, 2012).