



## 高峰會在歐盟決策體系中的主導地位 —以 2014 年烏克蘭危機與制裁俄羅斯 為例

鍾志明

南華大學國際事務與企業學系副教授

### 摘要

自馬斯垂克條約以來，高峰會權限不斷獲得擴大，更是後里斯本時代的政治決策重心。條約正式將其納入歐盟機關並設置常任主席，使得高峰會得以主導歐盟議題的設定，而處理接踵而來的各式危機，鞏固了高峰會在歐盟體制架構中的核心角色和領導地位。近年來，高峰會更成為歐盟對外制裁的發動者，每每在會議結論中明確要求執委會和理事會，依據領袖們的共同決議，完成制裁的相關規劃與實施。本文將瞭解歐盟對俄羅斯實施限制性措施的始末，審視會員國和歐盟機關的基本立場，分析政府領袖如何形成制裁的共識和做成集體決議，亦期藉歐盟高峰會在 2014 年烏克蘭危機中制裁俄羅斯作為個案，檢證新政府間主義論點的正確性。

**關鍵詞：**歐盟高峰會、里斯本條約、新政府間主義、烏克蘭危機、俄羅斯、制裁



## 壹、前言

2014 年 3 月 18 日俄羅斯併吞克里米亞，並出兵烏克蘭東部，歐洲聯盟（European Union）及其會員國除了立即譴責莫斯科傷害烏克蘭主權完整，明顯違反國際法，同時也對俄羅斯採取聯合制裁的措施。不過，個別會員國對制裁俄羅斯的政策立場各有不同考量，除了經濟和能源的因素外，俄羅斯在聯合國（United Nations）的地位與國際事務上的影響力，尤其是地緣上與歐盟東界相鄰，更是歐洲各國所無法輕忽的。因此，在維繫對俄制裁的聯合陣線上，歐盟會員國之間屢生爭議。正因俄羅斯對歐洲安全具潛在威脅，且主要國家也與俄羅斯有緊密的政治和經貿關係，所以在應對烏克蘭危機上，明顯地以歐盟高峰會議（European Council）作為危機處理的中心，會員國領袖在會中不僅決定制裁實施與否，也針對制裁的內容進行討論和拍板定案，以確保會員國個別利益或可能的損害控管。

本文首先在第貳部分將探索里斯本條約（Treaty of Lisbon）於 2009 年 12 月生效以來，歐盟高峰會在運作與功能上的改變；特別是高峰會成為歐盟正式的主要機關，並新設一個常任主席，取代以往由各國領袖輪流擔任，使得原設計作為政府間性質的非正式論壇，在經過法律和政治上的重新定位後，帶給歐盟決策體系與共同體方法（Community method）一定程度的影響。對此，新政府間主義學派（new intergovernmentalism）提出他們的看法，認為自馬斯垂克條約（Treaty of Maastricht）之後，屬於歐盟政策的活動範圍急遽擴大，但是會員國在這些新領域方面，仍手握主要的決策權力，不願轉移至超國家的機構或決議逕採多數決，而是希望儘可能在成員間取得共識和協議，高峰會議更是這個決策模式的層峰。接著在第參部分說明歐盟對外制裁機制的建立、法理依據和操作，在此一認知與脈絡下，接著析論高峰會主導歐盟對俄羅斯實施限制性措施的始末。本文第肆部分則審視會員國和歐盟機關對制裁俄羅斯的基本立場，政府領袖如何形成經濟制裁的共識和做成集體決議，最後是以歐盟高峰會處理烏克蘭危機作為例子，檢證新政府



間主義論點的正確性。

## 貳、里斯本條約後的歐盟高峰會

### 一、新政府間主義與超國家主義

二次大戰結束後，歐洲國家以經濟部門先行的超國家統合方式，建立彼此間越來越緊密的聯盟關係，學界也不斷嘗試以各式觀點來說明這些現象，甚至將之奉為區域經濟統合成功的典型範例。當然，歐洲統合過程中從不缺由內外因素所引起的危機，尤其自馬斯垂克條約著力推進高政治敏感度的政策統合以來，歐洲聯盟也陷入許多困境和挫折。過去一段時間被學界廣為引用的自由政府間主義（liberal intergovernmentalism）認為，國家政治精英推動建構歐洲，並授權給超國家機構執行政策，因為這符合其國家自身的利益。這個理論的確能幫助理解歷次政府間會議（Intergovernmental Conference）的修約談判，<sup>1</sup>然而它對目前歐盟統合現狀的解釋力卻屢受挑戰。

提出新政府間主義的學者便指出，自由政府間主義或許適合用來描述馬斯垂克條約之前歐洲共同體（European Community）的建構，但 1993 年之後歐盟的發展，卻並非如莫拉維斯克（Andrew Moravcsik）所主張的那樣——歐洲統合進程已經達到了一個「制度高原」，以中期來看，甚至完成了「歐洲憲政設計」（European constitutional settlement），以此為基礎的漸進式變革可維持穩定的平衡。<sup>2</sup>事實上，後馬斯垂克時期的特點是歐盟政策活動領域獲得擴大，但並不是按照傳統的共同體方法，大幅度和持久地將新的權限授予超國家機構，而是創建了若干獨立行政機關（de novo body），如歐洲邊境管理局（Frontex）或歐洲食品安全管理局（European

---

<sup>1</sup> 蘇宏達，「從自由政府間主義解析『里斯本條約』的發展過程（2005-2009）」，蘇宏達（編），《歐洲聯盟的歷史發展與理論辯論》（台北：臺大出版中心，2011），頁 326。

<sup>2</sup> Andrew Moravcsik, "The European Constitutional Settlement," *The World Economy*, Vol. 31, No. 1 (2008), pp. 158-159.



Food Safety Authority)。其結果是，在這些擴大的合作範圍與項目中，傳統上執委會專屬的創議權不是受到限制就是根本付之闕如，歐洲法院的管轄權亦形同鞭長莫及，<sup>3</sup>歐盟的超國家性沒有明顯擴增，決策與執行甚至更加依賴會員國。<sup>4</sup>新政府間主義學者畢克頓（Christopher Bickerton）等人在專著中提出六個假設（hypothesis），來說明上述「統合悖論」（integration paradox）的制度和規範意義：<sup>5</sup>

1. 審議（deliberation）和共識已成為歐盟各層級日常決策的指導規範；
2. 超國家機構並不執著於尋求更緊密的聯合；
3. 在需要授權時，會員國政府和傳統的超國家行為者皆支持創建和授權新的獨立專責機構；
4. 政策偏好與國內民意間的衝突成為歐洲統合的結構性特徵；
5. 高階和低階政治之間的區別已經變得模糊；
6. 歐盟處於不均衡狀態（disequilibrium）。

會員國在歐盟新政策領域—如外交安全政策、經濟治理、司法與內政事務、社會與就業政策協調—的重要性得到確保或提昇，由此導引出新政府間主義的第一個假設。歐盟高峰會、部長理事會（Council）和歐元集團（Eurogroup）等政府間建制，將複雜的協調機制加以制度化，同時賦予一定的彈性空間，促進了各國政府偏好採取審議和協商一致的決策方式。在歐盟新政策領域上決策去中心化的結果，使得審議和共識在後馬斯垂克的決策常軌中越來

---

<sup>3</sup> Uwe Puetter (2014b), *The European Council and the Council. New Intergovernmentalism and Institutional Change* (Oxford: Oxford University Press, 2014), p. 1.

<sup>4</sup> Christopher Bickerton, Dermot Hodson and Uwe Puetter, “The New Intergovernmentalism and the Study of European Integration,” in Bickerton, Hodson and Puetter eds., *The New Intergovernmentalism: States, Supranational Actors and European Politics in the Post-Maastricht Era* (Oxford: Oxford University Press, 2015), p. 4, 29.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 29-39.



越重要，更是「集體行動得以實現的唯一途徑」。<sup>6</sup>超國家機構面對歐盟治理的這種轉變，採取務實面對的態度（假設二），而不是消極抵制。例如歐洲議會（European Parliament）接受此非共同體化（communitisation）的決策模式，乃因它仍能藉由機構間協議行使其共同決策權，<sup>7</sup>而執行委員會（European Commission）主席身為歐盟高峰會的成員之一，也與政府領袖共同介入新政策領域的日常管理。<sup>8</sup>對強化歐洲整體合作的必要性，各國政府的看法基本上並沒有太大不同，只是他們不太願意將權力移轉給超國家機構。<sup>9</sup>一來，若干根深蒂固的國家主權特性，不能藉通過具法律約束力的超國家規則來消除；再者，超國家治理的合理性問題，導致公眾對歐盟的不信任度上升，尤其是地方或區域政府皆感受到權限被剝奪，民主赤字持續擴大。因此，會員國選擇另行成立獨立的行政機關，以延伸國家治理的界線（假設三、四）。<sup>10</sup>最後，歐盟高峰會頻繁召開，不僅商討統合大計與因應緊急的內外危機，同時也涉入仲裁歐盟日常事務，甚至直接交付理事會和執委會提交業務和規劃報告或立法的任務，使得應循條約正常運作的決策和執行機構，必須時常接收來自最高層之交辦和指示，影響歐盟機關體系的平衡（假設五、六）。<sup>11</sup>

針對於上述新政府間主義的論點和假設，辛默芬尼（Frank Schimmelfennig）教授提出了具代表性的質疑，認為畢克頓等人鑽研後馬斯垂克的歐洲統合，儘管觀察到許多重要的特點和發展，但實際上並未給新政府間主義的理論內涵帶進新意。在辛默芬尼看來，他們所指出的後馬斯垂克統合特徵，其實都是政府間主義已經談過的概念；其次，新政府間主義並沒有成功比較馬斯垂克條約前

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 29-30.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>8</sup> Uwe Puetter, "The European Council. The Centre of New Intergovernmentalism," in Bickerton, Hodson and Puetter eds., 2015, *op. cit.*, p. 167.

<sup>9</sup> Sergio Fabbrini and Uwe Puetter, "Integration without Supranationalisation: Studying the Lead Roles of the European Council and the Council in Post-Lisbon EU Politics," *Journal of European Integration*, Vol. 38, No. 5 (2016), p. 484.

<sup>10</sup> Bickerton, Hodson and Puetter, *op. cit.*, p. 40.

<sup>11</sup> Wolfgang Wessels, *The European Council* (London: Palgrave, 2016), p. 9.



後統合的不同；最後，新政府間主義的統合理論建構尚不完整。他指出畢克頓等學者所強調的觀點，其實可以被理解為是一種針對具體問題的研究途徑—亦即聚焦在未完全納入歐盟監管的政策、或者是屬於國家核心權力的特定政策。<sup>12</sup>要之，新政府間主義「既沒有從總體上界定後馬斯垂克時代，也沒有與馬斯垂克前後的時間分界線整齊地吻合」。<sup>13</sup>

## 二、高峰會的運作與功能

2001 年 2 月 26 日的「尼斯條約蕝事議定書」(Final Act of the Nice Treaty) 第 22 號聲明規定，從 2002 年起，每個輪值主席國任期中，至少一次高峰會議應在布魯塞爾召開；當歐盟由 18 個會員國組成時，所有的高峰會都將在布魯塞爾舉行。<sup>14</sup>基於上述規定以及東擴在即，會員國領袖在 2004 年 3 月的高峰會上同意比利時政府的提議，改建一棟舊式建築並重新命名為「歐羅芭大廈」(Europa building)，以作為高峰會和理事會固定開會的場所，<sup>15</sup>後來在 2017 年 1 月正式啟用。洵至 2009 年 12 月 1 日里斯本條約生效，高峰會還多了常設主席以及與理事會共用的行政秘書處。此後，依據歐洲聯盟條約 (Treaty on European Union) 第 13 條第 1 項，高峰會被納入歐盟正式的機關，與歐洲議會、執委會和理事會等其他機關承擔共同的責任，包括弘揚歐盟價值、促進目標的實現、增進歐盟、公民及其會員國的利益，並確保歐盟政策與行動的一致性、有效性和延續性。

---

<sup>12</sup> Frank Schimmelfennig, “What’s the News in ‘New Intergovernmentalism’? A Critique of Bickerton, Hodson and Puetter”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, No. 4, p. 723.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> General Secretariat of the Council, *The European Council. 50 Years of Summit Meetings* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012), p. 13.

<sup>15</sup> European Council, “Presidency Conclusions, Brussels European Council,” 2004.3.25-26, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9048-2004-INIT/en/pdf>, p. 23.



### (一) 組成與運作

鑒於會員國數目即將大幅增加，2002 年 6 月歐盟 15 國在西班牙塞維爾 (Seville) 召開高峰會，通過了一系列有關高峰會組織和運作方式的規定。<sup>16</sup>待里斯本條約生效後，高峰會再依據歐洲聯盟運作條約 (Treaty on the Functioning of the European Union) 第 235 條第 3 項制定了自己的議事規則 (Rules of Procedure)，<sup>17</sup>其中很大一部份是沿用或修改 2002 年塞維爾高峰會所同意的規範。職是之故，以下有關高峰會的籌備、開展、結論和後續工作的說明，主要是以歐盟條約第 15 條以及現行高峰會議事規則的內容為基礎。

本質上，歐盟高峰會是領袖們之間互動與談判的論壇，以促進所有會員國的政府間合作與超國家的歐洲統合。<sup>18</sup>根據歐洲聯盟條約第 15 條第 2 項，歐盟高峰會由各會員國國家元首或政府首長 (Heads of State or Government)、以及高峰會常任主席和執委會主席共同組成，歐盟外交與安全政策高級代表 (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy) 亦參與其工作。實際上，由於各國政府體制的差異，出席的國家元首包括保加利亞、塞浦路斯、法國、立陶宛以及羅馬尼亞等 5 國總統，其他會員國皆由首相或總理與會。此外，在高峰會正式展開會議之前，慣例上會與歐洲議會議長簡單交換意見。

從歐洲政治合作 (European Political Cooperation) 建構以來，高峰會在形塑歐體與歐盟外交政策上，始終是最重要的背後推手。自阿姆斯特丹條約 (Treaty of Amsterdam) 就創設的外交安全政策高級代表，加上里斯本條約再設置高峰會常任主席一職，使得高峰會在歐盟對外關係上，更增添其戰略指導與領導的能力——也就是

---

<sup>16</sup> European Council, "Presidency Conclusions, Seville European Council," 2002.6.21-22,

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/doc\\_02\\_13/DOC\\_02\\_13\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/doc_02_13/DOC_02_13_EN.pdf), pp. 14-15.

<sup>17</sup> European Council Decision of 1 December 2009 adopting its Rules of Procedure (2009/882/EU), OJ L 315/51-55, 2009.12.2.

<sup>18</sup> Uwe Puetter, "The European Council - The New Centre of EU Politics," Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis, No. 16 (2013), [https://www.sieps.se/en/publications/2013/the-european-council---the-new-centre-of-eu-politics-201316epa/Sieps\\_2013\\_16epa](https://www.sieps.se/en/publications/2013/the-european-council---the-new-centre-of-eu-politics-201316epa/Sieps_2013_16epa), p. 2.



*International and Public Affairs*

在危機期間應擔負起第一線危機處理的責任，平時則須審時度勢，明白界定歐盟的戰略利益與目標。<sup>19</sup>然而，與之前高峰會的組成和運作不同的是，里斯本條約將各國外長固定參與高峰會議的慣例取消，修改為會員國領袖可決定各由一名部長協助，執委會主席則由一名執行委員輔佐。因此，如為議程所需或是政府領袖認為有必要，外長仍可與會從旁襄助。

高峰會召開的正常頻率為每三個月一次，惟主席可召集高峰會特別會議（*special meeting*），而歐盟條約第 26 條第 1 項又額外規定，在共同外交安全政策領域，如國際局勢的發展有此需要，主席可以召開高峰會臨時會議（*extraordinary meeting*），以確定在此局勢下歐盟政策的戰略方針。各國領袖均親自出席歐盟每年至少舉行四次的高峰會，證明此會議絕非形式化的夸夸其談，它在各國領導人心中的決策份量無庸置疑，即使前英國首相柴契爾夫人（*Margaret Thatcher*）對高峰會頻繁召開頗有怨言，但也無會不與。在實際運作上，理事會輪值主席國也會召開歐盟非正式領袖會議，商討該國所特別關切之議題。特別是事關各國—尤其是大國—的重大利益或是歐盟整體遭遇重大危機時，該議題就會由政府最高層親自把關。

中小型國家固然欠缺如大國般的豐富資源，得以在國際舞台上縱橫捭闔，但是他們仍然可能對某個政策領域、國家或地區有特殊的瞭解或聯繫，可為歐盟整體或特定情況下提供重要的決策資訊。<sup>20</sup>例如 2021 年下半年輪值理事會主席的斯洛文尼亞，便於 10 月間在首都附近城市舉辦歐盟與西巴爾幹—塞爾維亞、阿爾巴尼亞、北馬其頓、波士尼亞與黑塞哥維納、蒙特內哥羅以及科索沃—領導人峰會，討論該地區國家入歐的進程。<sup>21</sup>因此，除了常任主席

---

<sup>19</sup> Inez von Weitershausen, David Schäfer and Wolfgang Wessels, “A ‘Primus Inter Pares’ in EU Foreign Policy? – German Leadership in the European Council during the Libyan and Ukrainian Crises,” *German Politics*, Vol. 29, No. 1 (2020), <http://doi.org/10.1080/09644008.2019.1583328>, p. 2.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>21</sup> Council of the EU and the European Council, “EU-Western Balkans summit, Brdo pri Kranju, Slovenia, 6 October 2021,” <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2021/10/06/>.



主持會議的事務性功能外，在歐盟高峰會裡其實並沒有固定的領導者，任何會員國領袖都有成為「同儕之首」( *primus inter pares, first among equals* ) 的潛力，除了與三大國的利益或偏好趨近一致的先決條件外，<sup>22</sup>也要將小國的聲音或利益納入決策考量，以及說服或動員其他領袖的能力。職是之故，所有會員國都可能因不同的議題，而擁有程度不一的影響力、甚至領導力。

依據歐盟運作條約第 235 與 236 條規定，政府領袖以簡單多數處理高峰會程序問題和通過議事規則，另以條件多數確立各類政策理事會之組成與輪值主席國順序，高峰會其餘決議均採一致決 ( 歐盟條約第 15 條第 4 項 ) 。儘管高峰會的性質屬合議制，協商結果也基於全體共識，惟無庸諱言的是，大國領袖仍擁有較大的影響力。傳統上，歐盟外交政策的主軸，通常是在巴黎和柏林、以及脫歐前的倫敦共同定調。不論是從外交與情報資源、還是經濟與軍事實力來看，法、德、英三國領袖皆比其他會員國政府首長更易擠身「同儕之首」。只不過，任何國家欲主導歐盟對外事務的重要決議與行動，還得視其國內各方勢力和輿論的支持，以及能否取得其他會員國的共識。<sup>23</sup>換句話說，即使多數國家已經開了綠燈，但只要少數、甚至一個會員國持反對意見就無法放行。尤其是中小型國家擔心高峰會為大國所支配，其個別利益容易被忽視，故大國或多數會員國必須化解少數或小國的擔憂，並承諾不會對他們的聲音置若罔聞，以取得其支持。

高峰會主要職責在於確立歐盟總體政治方向與作法，亦即設定歐盟的政策議程。傳統上，每次高峰會結束後所公布的會議結論 ( *conclusions* ) ，會明確指出領袖們優先關切的事項，並概述應採取的行動和達成的目標。一旦政策方向確定後，便交付官員們進行細部的規劃、安排和執行，或是設定時限要求各機關通過某項特定協議或提出立法草案，並在下次會議召開時檢視進度與成效，以評估後續的因應方式。高峰會就是透過這些方式來影響並指導歐盟

---

Last reviewed 2021.10.7.

<sup>22</sup> Ulrich Krotz and Richard Maher, "Europe's Crises and the EU's 'Big Three'," *West European Politics*, Vol. 39, No. 5 (2016), pp. 1053-1072.

<sup>23</sup> von Weitzershausen, Schäfer and Wessels, *op. cit.*, pp. 2-3.



60 高峰會在歐盟決策體系中的主導地位

—以 2014 年烏克蘭危機與制裁俄羅斯為例

*International and Public Affairs*

總體政策的發展，並提供必要的推動力。<sup>24</sup>

## (二) 權責與功能

里斯本條約中提及歐盟高峰會的條款可以分為三大類，如「表 1：里斯本條約有關歐盟高峰會組成與權限之相關條文分類表」所示：<sup>25</sup>

- (1) 原條文：不論是直接提及歐盟高峰會或是「以國家元首或政府首長形式組成的理事會」(Council meeting in the composition of Heads of State or Government)，都是在里斯本條約之前就已經存在的條款；<sup>26</sup>
- (2) 新條文：此前條約未曾規定或是有大幅變動，且皆非慣例；
- (3) 條約化(codification)：將尼斯條約通過後到里斯本條約之間所形成的慣例—包括2002年塞維爾高峰會的結論—明文載入新條約。

檢視里斯本條約，總共有 29 條條文裡的 40 項條款與歐盟高峰會有關，其中的 9 項已規定在尼斯條約，6 項屬原有慣例的條約化，計有高達 25 項是全新的規定。這些事實足以說明，里斯本條約大幅改變了高峰會在條約中的地位，尤其是在界定其法律性質、角色功能以及新設的常任主席等方面。<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> European Council, “Setting the EU’s political agenda,” 2020.6.3, <https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/role-setting-eu-political-agenda/>.

<sup>25</sup> Suzana Anghel and Ralf Drachenberg, “The European Council under the Lisbon Treaty. How has the institution evolved since 2009?” Brussels: Directorate-General for Parliamentary Research Services (EPRS) of the Secretariat of the European Parliament, 2019, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/642806/EPRS\\_STU\(2019\)642806\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/642806/EPRS_STU(2019)642806_EN.pdf), pp. 3-6.

<sup>26</sup> 藍玉春，「歐盟高峰會」，黃偉峰（編），《歐洲聯盟的組織與運作》（台北：五南，增訂二版，2007），頁117。

<sup>27</sup> Anghel and Drachenberg, *op. cit.*, p. 3, 6.



表 1：里斯本條約有關歐盟高峰會組成與權限之相關條文分類表

條款	內容
<b>原條文</b>	
7 TEU	會員國違反歐盟價值*
17(7) TEU	提名執委會主席並任命執委會成員*
283(2) TFEU	任命歐洲中央銀行總裁、副總裁與執行理事會成員*
15(1) TEU	設定總體政治方向和優先事項
15(3) TEU	(外交)部長參與高峰會議
22(1) TEU	確立外交安全政策的戰略利益和目標
42(2) TEU	建立共同防衛
121(2) TFEU	討論關於會員國和歐盟經濟政策的廣泛指導方針並做出結論
148(1) TFEU	審議歐盟年度就業狀況並通過結論
<b>新條文</b>	
10 TEU	會員國由其國家元首或政府首長代表參加高峰會
13(1) TEU	歐盟正式機關
14 TEU	決定歐洲議會的組成
15(2) TEU	高峰會成員包括國家元首或政府首長、高峰會主席、執委會主席
15(6) TEU	高峰會常任主席
17(5) TEU	執委會的規模
18(1) TEU	歐盟外交安全政策高級代表之任命與解職
31(2) TEU	在外交事務特定領域，將一致同意之表決方式更改為條件多數
48(6) TEU	無需召開大會 ( convention ) 或政府間會議可逕行修正歐盟運作條約第三部分
48(7) TEU	將一致同意之表決方式更改為條件多數
49 TEU	通過加入歐盟的資格條件
50 TEU	決定退出歐盟的會員國應將其意向通知高峰會，高峰會為談判提供指導方針
48 TFEU	處置理事會成員認將影響該國社會安全體系的立法草案
82(3) TFEU	處置理事會成員認將影響該國刑事司法系統的跨境刑事指令草案
83(3) TFEU	處置理事會成員認將影響該國刑事司法系統的跨境嚴重犯罪指令草案
86(1) TFEU	處置理事會所提交關於歐洲檢察署的規則草案
86(4) TFEU	擴大歐洲檢察署的權力
87(3) TFEU	處置理事會所提交有關警政合作的措施草案
235(3) TFEU	通過議事規則
235(4)	理事會總秘書處協助高峰會的工作



## 62 高峰會在歐盟決策體系中的主導地位

—以 2014 年烏克蘭危機與制裁俄羅斯為例

### *International and Public Affairs*

TFEU	
236 TFEU	確立各類政策理事會之組成與輪值主席國順序
244 TFEU	商定會員國代表在歐盟執委會中的輪換制度
263 TFEU	歐洲法院對高峰會所通過對第三方產生法律效力的法令具管轄權
312(2) TFEU	高峰會得一致同意授權理事會以條件多數決通過歐盟多年度財政框架
355(6) TFEU	變更條約於海外領土的適用範圍
條約化	
15(3) TEU	高峰會應每六個月舉行兩次會議
15(3) TEU	召開高峰會特別會議
26(1) TEU	召開共同外交安全政策事務的臨時高峰會議
48(3) TEU	召集修訂條約的大會
68 TFEU	界定司法內政領域立法和運作規劃的戰略指導方針
222(4) TFEU	高峰會應定期評估歐盟面臨的威脅

說明：TEU 歐洲聯盟條約；TFEU 歐洲聯盟運作條約；\*以國家元首或政府首長形式組成的理事會

資料來源：Suzana Anghel and Ralf Drachenberg, “The European Council under the Lisbon Treaty. How has the institution evolved since 2009?” Brussels: Directorate-General for Parliamentary Research Services (EPRS) of the Secretariat of the European Parliament, 2019, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/642806/EPRS\\_STU\(2019\)642806\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/642806/EPRS_STU(2019)642806_EN.pdf), pp. 3-6.

針對高峰會權限以及實際運作再加以分類，可以梳理出里斯本條約賦予高峰會四個主要的角色功能：領導者、決定者、仲裁者與危機管理者，<sup>28</sup>以下分別說明之。

1. 領導者。歐盟條約第 15 條第 1 項，明確賦予高峰會推動歐盟發展、設定總體政治方向和優先事項之責，範圍涵蓋歐盟所有的政策和利益，故透過大政方針之擬定，或是指示歐盟機關就爭議事項和議題提出報告或直接交付辦理，<sup>29</sup>政府領袖們可全盤掌控歐盟

<sup>28</sup> Anghel and Drachenberg, *op. cit.*, pp. 7-11; Wolfgang Wessels and Johannes Wolters, “Der Europäische Rat. Schlüsselinstitution der Europäischen Union,” in Peter Becker and Barbara Lippert eds., *Handbuch Europäische Union* (Wiesbaden: Springer, 2020), pp. 317-324.

<sup>29</sup> Wessels, *op. cit.*, p. 8.



整體的動向。在外交、安全和防衛政策領域，高峰會係以民主、法治、尊重人權與基本自由等原則為基礎，確立歐盟對外的戰略利益 ( Art. 21 TEU )，外交部長理事會 ( Foreign Affairs Council ) 以及歐盟外交安全政策高級代表都要依照高峰會的指引，來執行相關的對外工作；高峰會還應定期評估歐盟所面臨的威脅，以便歐盟及其會員國能聯合採取有效的行動 ( Art. 222(4) TEU )。有關歐盟的擴大方面 ( Art. 49 TEU )，高峰會已在數次會議中釐定新會員國加入的條件，<sup>30</sup>例如 1992 年的哥本哈根標準 ( Copenhagen criteria )；相反地，有意退出歐盟的會員國須將其意向通知高峰會，高峰會則提供指導方針給負責談判的歐盟機關 ( Art. 49 TEU )，這在英國脫歐過程中也獲得充分實踐。<sup>31</sup>此外，1999 年 10 月高峰會在芬蘭坦佩雷 ( Tampere ) 舉行特別會議，討論如何建立自由、安全與正義的區域，以促進會員國在司法與內政方面的合作，里斯本條約進一步將此領域的發展予以條約化，由高峰會負責擬定相關立法和運作的戰略指導方針 ( Art. 68 TFEU )。<sup>32</sup>

2. 決定者：具體需由高峰會拍板定案的決定，可大致分成三大類，一為機構事務，二為憲政事務，三為預算事務。第一大類包括歐盟機關的規模大小、組成以及高層重要人事的選任，例如分配會員國擁有的歐洲議會席次，確立各類政策理事會之組成與輪值主席國順序，以及決定執委會主席與高峰會常任主席人選。第二大類則包含了將理事會部分需一致決的表決方式變更為條件多數、擴增歐洲檢察署 ( European Public Prosecutors Office ) 權限以及條約的修訂 ( Art. 48 TEU ) 等，實際作為政府間會議的一部分，會員國領袖已在高峰會上五度決議修改歐體或歐盟基礎條約，一步步

---

<sup>30</sup> European Council, “Presidency Conclusions, Brussels European Council,” 2006.12.14-15,

[https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf](https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf), pp. 2-3; Szilvia Váradi, “Legal Aspects of Enlargement of the European Union,” *Journal of Law and Economics*, Vol. 5, No. 1 (2013), p. 61.

<sup>31</sup> Wessels and Wolters, *op. cit.*, p. 318.

<sup>32</sup> Sergio Carrera, Deirdre Curtin and Andrew Geddes eds., *20 Year Anniversary of the Tampere Programme. Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice* (Florence: European University Institute, 2020); 張福昌，*歐盟司法與內政合作：反恐議題解析* (台北：臺灣商務，2011)，頁67-71。



將歐盟推進至今日的面貌。第三大類則攸關歐盟預算的收支，不論是歐盟自主財源還是多年期的財政架構，政府領袖經常需挑燈夜戰、謀求共識。<sup>33</sup>

3. 仲裁者：高峰會可以決定將原屬會員國層級的議題轉移到歐盟來處理，或是解決在理事會層級無法達成協議的問題。例如，任一會員國可要求將可能影響其社會安全體系的立法草案提請高峰會審視（Art. 48 TFEU），此時立法程序立即暫停，政府領袖們須在四個月內決定草案發還理事會進行後續立法程序、不採取任何行動（形同擱置）或是要求執委會草擬新的立法提案。高峰會作為仲裁者的角色，多半適用在共同外交安全政策（Art. 31(2) TEU）以及司法與內政事務上，如跨境刑事與警政合作的立法案等（Art. 82(3), 83(3) TFEU）。<sup>34</sup>

4. 危機管理者：里斯本條約將高峰會正式機關化，也擴大其權責和決策領域，使得高峰會成為歐盟權力的中樞，得以擘劃歐洲統合的大政方針。然而，條約也隱含著高峰會得以充分發揮政治領導的危機管理角色。<sup>35</sup>前已述及，如因情勢所需，主席可另行召開高峰會特別會議，在外交安全領域，主席亦得基於國際情勢之發展而召集臨時峰會，以確定歐盟因應的戰略作為。證諸自 2009 年迄今的國際和歐洲局勢，歐盟面臨一個接著一個的內外重大危機，從全球金融海嘯、歐債危機，對外關係的阿拉伯之春、烏克蘭危機，到難民、新冠疫情和經濟停滯等一連串危機，在在凸顯出高峰會的集體領導與危機處理的功能。<sup>36</sup>單單 2014 年，歐盟會員國領袖總共開了 8 次高峰會，除了 4 次正常例會外，有 1 次非正式會議和 3 次的臨時會議，烏克蘭情勢發展以及歐盟的回應都是其中主要的議題。<sup>37</sup>

<sup>33</sup> Anghel and Drachenberg, *op. cit.*, pp. 9-10; Wessels and Wolters, *op. cit.*, pp. 317-318, 321-322.

<sup>34</sup> Anghel and Drachenberg, *op. cit.*, pp. 10-11; Wessels and Wolters, *op. cit.*, p. 320.

<sup>35</sup> Wessels and Wolters, *op. cit.*, pp. 321-323.

<sup>36</sup> Lea Hopp and Wolfgang Wessels, "Europäischer Rat," in Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels and Funda Tekin eds., *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration* (Wiesbaden: Springer, 2020), p. 243.

<sup>37</sup> Suzana Anghel, Ralf Drachenberg and Stanislas de Finance, "European Council



### 三、常任主席的角色

原本歐盟高峰會主席係由理事會輪值主席國的政府領袖輪流擔任六個月，惟各國相對都專注在各自的施政重點與優先順序，較無法確保下任輪值主席都會持續追蹤之前高峰會決議的後續進展。為了改善輪值主席制度造成的缺失，2002 至 2003 年召開的「歐洲制憲大會」(Convention on the Future of Europe)，便已針對是否設置高峰會常任主席及其權責功能展開辯論。<sup>38</sup>隨後簽署、但最終未能生效的歐盟憲法條約(Treaty Establishing a Constitution for Europe)，已在第 I-22 條新增設了高峰會常任主席一職。里斯本條約則基本承襲了憲法條約的相關條文，明定高峰會常任主席任期兩年半，冀望在布魯塞爾辦公的全職主席，可以全力投入各項政策的調和及確保延續性，提升決策效率與品質。<sup>39</sup>不過，當初西班牙、英國和法國提出創設高峰會常任主席的構想時，遭遇中小型國家的強烈反對，執委會與歐洲議會立場也多有保留，主要是擔心會更增加大國在歐盟的影響力，同時可能減損執委會主席的角色。後來經過各國代表與歐盟機構間的妥協，包括強化執委會功能、執委會主席人選由歐洲議會行使同意權，以及限縮高峰會常任主席的權限，才讓此議獲得通過。<sup>40</sup>

以往高峰會開會時並無制式的程序規範，一般是由輪值主席循慣例主控，<sup>41</sup>里斯本條約與高峰會的議事規程則具體規範了會議

---

and Crisis Management,” Brussels: Directorate-General for Parliamentary Research Services (EPRS) of the Secretariat of the European Parliament, 2016, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/573283/EPRS\\_IDA\(2016\)573283\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/573283/EPRS_IDA(2016)573283_EN.pdf), p. 23.

<sup>38</sup> Wessels, *op. cit.*, pp. 112-114; Yann-Sven Rittelmeyer, “The Institutional Consecration of the European Council,” in François Foret and Yann-Sven Rittelmeyer eds., *The European Council and European Governance. The Commanding Heights of the EU* (London: Routledge, 2014), p. 25.

<sup>39</sup> Desmond Dinan, “The Post-Lisbon European Council Presidency: An Interim Assessment,” *West European Politics*, Vol. 36, No. 6 (2013), pp. 1270-1271.

<sup>40</sup> Anghel and Drachenberg, *op. cit.*, p. 11; Wessels, *op. cit.*, pp. 114-116.

<sup>41</sup> Ingeborg Tömmel, “The standing president of the European Council: intergovernmental or supranational leadership?” *Journal of European Integration*, Vol. 39, No. 2 (2017), p. 177.



的籌辦和進行。根據歐盟條約第 15 條第 6 項以及高峰會議事規則，常任主席的職權功能主要有以下四項。<sup>42</sup>首先是召集和主持會議，並推進高峰會的工作，同時應確保會議的討論能順利進行；在特殊情況下、並事先獲得領袖們的一致同意，常任主席得安排在開會期間與第三國或組織的代表會面。其次是設定議程，在總務理事會（General Affairs Council）工作的基礎上，與其輪值主席和執委會主席合作，完成高峰會的籌備工作，包括起草會議結論；此外，為確保政策議題的延續性和完整性，常任主席得在會後監督會議結論的執行情況，以及哪些事項須列入下次的議程之中。第三是促進高峰會內部的凝聚力與共識，除條約另有規定外，表決方式以全體一致同意為原則；當需要進行投票時，至少需有三分之二的成員在場，但常任主席與執委會主席不計入法定人數，也不參與投票。最後是對外代表高峰會，除了在高峰會議結束後向歐洲議會進行報告和答詢外，常任主席以其層級和身份，在與聯盟共同外交和安全政策有關事項上對外代表聯盟，惟不得影響聯盟外交和安全政策高級代表的職權。

里斯本條約生效前夕，2009 年 11 月 19 日在布魯塞爾召開的非正式高峰會上，德國總理梅克爾（Angela Merkel）與法國總統薩柯奇（Nicolas Sarkozy）聯合推薦當時的比利時總理范榮佩（Herman van Rompuy），作為歐盟高峰會議首位全職的常任主席，獲得各國首長鼓掌通過。實際上，在部分領袖心中，他並非最佳人選，<sup>43</sup>只是條約僅要求獲條件多數同意即可過關。持平而論，范榮佩的政治色彩屬中間偏右的親歐陣營，掌握多國語言，熟稔歐洲與經濟事務，且善於協調交涉，只是缺少處理最高層級的國際事務經驗。各會員國領袖期待他做好會議的籌備、進行和談判等事務性的主持人工作，並不樂見有一個強勢的常任主席。<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Anghel and Drachenberg, *op. cit.*, pp. 12-13.

<sup>43</sup> Tömmel, *op. cit.*, pp. 181-182; François Foret, “Legitimacy in Numbers? Communicative Aspects of the Post-Lisbon EU,” in: François Foret and Yann-Sven Rittelmeyer eds., *The European Council and European Governance. The Commanding Heights of the EU* (London: Routledge, 2014), p. 153.

<sup>44</sup> Tony Barber, “The Appointments of Herman Van Rompuy and Catherine Ashton,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 1 (2010), pp. 55-56; Wessels, *op.*



一般正常情況下，常任主席可獲得連任，故任期可達五年之久，相當程度上得以施展領導力，甚至推動統合前進。相對於之前作為會員國領袖的高峰會輪值主席，歐盟條約第 15 條第 6 項清楚規定：高峰會主席不得擔任國家公職，亦即與之前輪值的主席不同，該項職務的委任來自歐盟，要以歐盟整體的利益為考量，並代表高峰會這個歐盟機關對外發言，或是在外交安全領域代表歐盟出席國際高峰會一如七大工業國家高峰會 G7。<sup>45</sup>然而，對照執委會主席以及外交安全政策高級代表的五年任期，高峰會常任主席任期為兩年半，且因故無法履行職務或有嚴重失職行為，高峰會得以條件多數同意解除其職務，這兩項規定限制了常任主席貫徹本身理念的主導性，畢竟未獲大國支持或輕忽小國立場，皆不利其爭取連任。<sup>46</sup>除此之外，歐盟高峰會一致決或共識決的決議方式，也增加了常任主席將會議結果導向本身政策偏好的難度。

高峰會常任主席與理事會輪值主席都需要設定會議議題和議程，十分需要調和鼎鼐的能力，但因高峰會面對的是各國政府領袖，決議方式又採全體一致或共識決，使得常任主席比理事會輪值主席更需要掌握全局、洞察議題核心以及高明的協調手腕。作為中立的會議主持人、盡力尋求各國共識，便成為常任主席最根本的工作 (Tömmel 2017: 177-179)。范榮佩的協調工作多在幕後的檯面下進行，他自我認定在高峰會中的角色，是在各政府間做一個「建橋者」(bridge builder) 和「誠實的經紀人」(honest broker)。<sup>47</sup>有學者以高峰會處理歐盟 2014 至 2020 年多年期的預算案為例，認為范榮佩致力於事務性的議程安排和會議的進行，欠缺作為主席調和鼎鼐的領導力，致最終的妥協方案向富國與大國的利益傾斜。因

---

*cit.*, p. 118.

<sup>45</sup> Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union Law* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010), pp. 53-54.

<sup>46</sup> Wessels, *op. cit.*, p. 117.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 113, 120; European Council, "Beyond the institutions: Why Europe today?" Speech by Herman Van Rompuy, President of the European Council, at the Europe Conference in Copenhagen "Building the Europe of the Future: Post Crisis Reflections," 2012.5.11, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/130149.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/130149.pdf), p. 5.



此，即使有著來自歐盟層級的委任，常任主席仍傾向政府間主義的運作，對大國利益多所讓步，在促進超國家政策或制度的深化方面仍待努力。<sup>48</sup>不過，新政府間主義學派學者 Uwe Puetter 的看法有所不同，他指出范榮佩身為高峰會首位常任主席，自然會專注建立或改善會議的籌備和組織方式，而在促進政府領袖共識的形成、型塑這個職務的權威以及與執委會主席巴羅索（José Barroso）的工作協調上，其實都可見到他在這些方面的努力和成效。<sup>49</sup>

圖斯克（Donald Tusk）在卸下波蘭總理職務未久，便繼范榮佩之後於 2014 年 12 月 1 日接下歐盟高峰會常任主席一職，也是連任一次，任期直到 2019 年 11 月 30 日為止。圖斯克個人較范榮佩更具有親和力和公關魅力，善於調和各國立場，覓得一致的共識。2015 年 3 月的高峰會上，他提議歐盟在權衡是否要取消對俄制裁時，應端視明斯克協議（Minsk Protocol）有無獲得徹底落實而定，得到領袖們的採納。此決議也形同對國際承諾，歐盟不會因會員國政府或人事的更迭而改變其政策。<sup>50</sup>同樣地，現任主席米歇爾（Charles Michel）也是協調見長，為達成妥協，願意不厭其煩地穿梭說服各方。<sup>51</sup>足見，作為高峰會議的召集人和主持人，常任主席最重要的工作，仍是有序的安排議程與促進領袖之間的共識。

### 參、高峰會主導對俄羅斯實施制裁

里斯本條約通過後，高峰會成了歐盟體制結構的核心，甚至經常主導歐盟實施對外制裁。以下先剖析歐盟對外制裁的法律依據與實際操作，接著以烏克蘭危機事件中，歐盟對俄羅斯所進行的制

---

<sup>48</sup> Tömmel, *op. cit.*, pp. 186-187; Dinan, *op. cit.*

<sup>49</sup> Council Library, “The European Council and Deliberative Intergovernmentalism: An Interview with Uwe Puetter,” General Secretariat, Council of the EU and the European Council, 2014.11.19, <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/library/library-blog/posts/the-european-council-and-deliberative-intergovernmentalism-an-interview-with-uwe-puetter>; Puetter, *op. cit.*, pp. 174-175.

<sup>50</sup> Viktor Szép, “New intergovernmentalism meets EU sanctions policy: the European Council orchestrates the restrictive measures imposed against Russia,” *Journal of European Integration*, Vol. 42, No. 6 (2020), p. 865.

<sup>51</sup> Matthias Kolb, “EU-Ratspräsident muss sich erklären,” *Berner Zeitung*, 2021.4.8, <https://www.bernerzeitung.ch/-524306514634>.



裁為例，探究高峰會在此決策過程中的主導角色。

## 一、歐盟對外制裁的法源與操作

發動或參與制裁係起於政治及外交的動機，但所投入的政策工具卻往往是經貿性質，因此歐洲共同體是否可以對外實施經濟制裁，成為會員國間爭執不休的議題，<sup>52</sup>因為這關係到經濟制裁究應屬各國外交安全政策、抑或是歐體共同貿易政策之領域，而進一步會影響到該議題究竟應在歐洲政治合作或是歐體架構下來處理。由於羅馬條約（Treaty of Rome）並未就此作出明確規定，執委會曾多次以經濟共同體條約第 113 條（共同貿易政策）作為對外制裁之法律依據，雖未獲全體會員國的認同，但也得到相當程度之默認，如對伊朗、蘇聯、阿根廷、南非以及伊拉克所實施之外交和經濟制裁。<sup>53</sup>

不過，畢竟制裁行動兼具政治動機與經濟手段，歐體在實踐和妥協中逐漸建立起先政府間、後超國家的兩階段決策模式：也就是先由各會員國外長在歐洲政治合作架構下決議對外採取制裁行動，然後再回到歐體架構下依共同貿易政策之決策程序進行處理。隨著馬斯垂克條約之簽定，有關修改歐洲共同體條約的部分，新增加了第 228a 條，終止了以 113 條作為歐體對外制裁法源之爭論，並確立兩階段的決策模式：

當依歐洲聯盟條約共同外交安全政策條款所採取之共同立場或聯合行動中規定，共同體應與一個或一個以上之第三國全面或部份斷絕或降低經濟關係時，理事會得依據執委會之提案，以條件多數決通過必要之緊急措施。

里斯本條約再將上述先政治性決定、後進入歐盟立法的程序與規範予以明確化，明定在歐盟運作條約第 215 條的「限制性措

---

<sup>52</sup> Florika Fink-Hooijer, "The Sanctions Policy of the European Union. Evolution and Assessment," *CFSP Forum*, No. 4 (1994), p. 4.

<sup>53</sup> Torsten Stein, *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union unter besonderer Berücksichtigung der Sanktionsproblematik* (Graz: Forschungsinstitut für Europarecht, Universität Graz, 1993), pp. 23-24.



施」(restrictive measures)：

1. 如依據歐洲聯盟條約第五編第二章通過的一項決定規定，部分或完全中止或減少與一個或多個第三國的經濟和金融關係，則理事會應經聯盟外交事務和安全政策高級代表與執行委員會的共同提議，以條件多數通過必要的措施。相關情形應通報歐洲議會。
2. 如依據歐洲聯盟條約第五編第二章通過的一項決定已有規定，則理事會可根據第一項規定的程序，通過針對自然人或法人以及團體或非國家實體的限制性措施。
3. 本條所指的法令應包括與法律保障有關的必要措施。

第 215 條主要的創新在於明列可能的制裁對象，包括了團體或非國家的實體。歐洲法院對於經由第一支柱所執行的制裁擁有法律管轄權，此乃因資本移動與貿易事務係落在共同體的權限之內。里斯本條約賦予自然人或法人權利，可以經由歐洲法院對影響他們的限制性措施尋求補救。<sup>54</sup>

依據條約之規定，高峰會有權處理馬斯垂克條約生效以來屬於第一支柱的所有問題，並委託或交付歐盟各機關執行其決議；但是在原第二和第三支柱的政策領域，因本質上屬於政府間合作性質，更需要會員國的充分配合，才能有效落實政府領袖的共同決定。歐盟因政治、外交或安全等因素所引起對第三國的制裁，依其強制措施項目與強度之不同，極可能跨越原三根支柱的政策，也就是涉及超國家與政府間合作的領域。此時，高峰會無疑是最適合作為行動主導的機關，可迅速決定採取下列橫跨歐盟及其會員國的限制性措施：包括外交制裁一如驅逐外交官、中斷外交聯繫或是凍結官方互訪；凍結與目標國之各類合作與補助；杯葛體育及文化活

---

<sup>54</sup> Clara Portela, *European Union Sanctions and Foreign Policy* (London: Routledge, 2010), p. 25.



動；貿易制裁—全面或部分斷絕貿易往來；武器禁運；財政制裁—如凍結基金或經濟資源、禁止金融交易、或限制出口信貸與投資；禁航與限制入境等。<sup>55</sup>

根據統計，從 1993 年馬斯垂克條約生效後到 2009 年里斯本條約生效前的這段期間，高峰會的「主席結論」甚少出現「制裁」(sanctions) 或相關的字眼如禁運 (embargo) 等，即使偶有提及，也僅止於表達認同外長們已通過的制裁決定、或是遵循聯合國決議採取制裁措施。然而，自里斯本條約生效後，高峰會無疑已掌握了歐盟制裁政策的主導權。不論是 2011 年伊朗核協議之前與 2012 年敘利亞內戰期間，還是 2014 年烏克蘭危機以及 2018 年英國間諜毒殺事件，在此四個案例中，會員國領袖都明白要求其他歐盟機關著手進行制裁。<sup>56</sup>惟須加以說明的是，高峰會並無立法功能，部長理事會才是歐盟正式的立法機關，即使未事先獲得領袖們的政治性同意，依據條約仍得通過具法律效力之制裁決議，例如 2017 年對委瑞內拉的制裁案就未出現在高峰會的議程裡。<sup>57</sup>由此足見，必定是事關重大的議題，而各國領袖們也認為有此必要性和時效性，高峰會才會直接介入有關的制裁討論和決定。

## 二、對俄羅斯的限制性措施

2013 年 11 月烏克蘭總統亞努科維奇 (Viktor Yanukovich) 宣布暫停與歐盟簽署聯繫協定，引發親歐民眾上街抗議，接下來陸續爆發和警察的嚴重衝突。<sup>58</sup> 2014 年 2 月烏克蘭國會通過彈劾案並解除亞氏總統職務，當月底俄羅斯部隊便進入克里米亞，扶植親俄政權，並宣佈克里米亞獨立。西方國家紛予嚴厲譴責，3 月 2 日美國也代表七大工業國家集團發表聯合聲明，指責莫斯科進軍克里米亞，侵犯烏克蘭主權與領土完整，明顯違反國際法，七國與歐盟

<sup>55</sup> Council of the EU and the European Council, "Different types of sanctions," <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/different-types/>. Last reviewed 2019.6.6.

<sup>56</sup> Szép, *op. cit.*, p. 857.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> 楊三億，「歐盟對烏克蘭政策之外溢效果」，*問題與研究*，第 53 卷第 1 期 (2014)，頁 23。



*International and Public Affairs*

領袖決定暫停參與原訂六月在俄羅斯索契（Sochi）召開 G8 之籌備工作。<sup>59</sup>隔天，歐盟外長也舉行特別會議，要求俄國撤軍、與烏克蘭談判，以和平方式解決彼此爭端，歐盟將持續在國際或區域組織架構裡促進各方對話；同時也警告莫斯科倘令緊張情勢持續升高，歐盟可能凍結與俄羅斯有關簽證和雙邊新夥伴與合作協定（Partnership and Cooperation Agreement）的談判，並考慮進一步的制裁措施；此外，歐盟將與國際社會和國際金融機構（特別是國際貨幣基金 IMF）合作，提供烏克蘭必要的援助；最後，重申與烏克蘭締結聯繫協定的意願，其中包括成立自由貿易區。<sup>60</sup>

表 2：歐盟針對俄羅斯所通過的決議與行動簡表（2014-2015）

日期	措施
2014/03/03	<b>外長理事會特別會議</b> - 譴責俄羅斯侵犯烏克蘭主權與領土完整，要求立即撤軍 - 倘俄羅斯升高緊張情勢，歐盟將考慮經濟制裁 - 暫停參與六月在俄羅斯索契召開的G8籌備工作
2014/03/05	<b>理事會規則 (EU) No. 208/2014</b> - 針對相關官員進行究責，準備實施資產凍結與旅行禁令
2014/03/06	<b>臨時高峰會聲明</b> - 凍結與俄羅斯有關簽證和雙邊新協定的談判 - 考慮經濟制裁以及取消雙邊歐俄峰會
2014/03/17	<b>理事會決定 2014/145/CFSP</b> - 實施旅行禁令與凍結資產
2014/03/20-21	<b>高峰會結論</b> - 不承認俄國併吞克里米亞和塞凡堡市，擴大凍結資產

<sup>59</sup> The White House, “G-7 Leaders Statement,” 2014.3.2, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/03/02/g-7-leaders-statement>.

<sup>60</sup> Council of the EU, “Council conclusions on Ukraine, Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 3 March 2014,” <https://www.consilium.europa.eu/media/28853/141291.pdf>.



	及旅遊禁令名單 - 要求執委會與會員國規畫進一步針對俄羅斯的限制措施 - 取消歐俄峰會，會員國也暫時不會舉行雙邊定期峰會
2014/06/23	<b>理事會決定 2014/386/CFSP</b> - 禁止原產於克里米亞或塞凡堡市的貨物進口到歐盟 - 要求俄羅斯與分離獨立派採取具體降低緊張情勢的步驟
2014/07/22	<b>理事會決定 2014/486/CFSP</b> - 敦促俄國協助安全和有保障地進入馬航班機在頓涅茨克墜落的地點 - 呼籲俄國停止武器設備和武裝人員的跨境流動，以便迅速緩和局勢 - 要求歐盟執委會和對外行動處完成針對性制裁的準備工作
2014/07/31	<b>理事會決定 2014/512/CFSP</b> - 對俄禁運武器與可作為軍事用途的兩用物資與技術 - 鼓勵第三國採取類似的限制性措施
2015/03/19	<b>高峰會結論</b> - 呼籲各方迅速、全面落實兩份明斯克議定書（2014年9月和2015年2月），並強調俄羅斯當局在這方面執行的責任 - 針對俄羅斯的限制性措施之終止將視明斯克協議是否徹底落實 - 譴責俄羅斯對克里米亞和塞凡堡市的非法併吞，不承認的立場不變

說明：除 2014.3.3 外長會議外，表內所列之原始決議均源自高峰會。

資料來源：Inez von Weitershausen, David Schäfer and Wolfgang Wessels, "A 'Primus Inter Pares' in EU Foreign Policy? – German Leadership in the European Council during the Libyan and Ukrainian Crises," *German Politics*, Vol. 29, No. 1 (2020), <http://doi.org/10.1080/09644008.2019.1583328>, pp. 9-10.

緊接著 3 月 6 日歐盟召開臨時高峰會，領袖們一致認為，克里米亞自治共和國最高議會舉行公投的決定違反烏克蘭憲法，故決定採取行動，凍結與俄羅斯有關簽證和雙邊新協定的談判；不



過，歐盟仍願意促成並參與調停，若烏俄雙方談判未果或是緊張情勢持續惡化，歐盟將再考慮進一步措施，包括旅遊禁令、凍結資產、經濟制裁以及取消歐俄高峰會，並直接要求歐盟機關執行其所交付的規劃工作。此外，領袖們在聽取執委會所研擬提供烏克蘭財政援助的報告後，要求理事會各機關盡速予以落實，且立即提供人道救援。<sup>61</sup>

由於克里米亞不理會國際壓力，仍在 3 月 16 日執意舉行公民投票，歐盟各國外長立刻在隔天召開緊急會議，聲明不承認非法的公投及其結果，因公投是在武裝士兵在場情況下舉行，並且恐嚇公民團體和記者、封鎖烏克蘭電視頻道和阻礙民眾進出克里米亞；此外，俄羅斯在克里米亞的軍事集結不斷增加，並拒絕聯合國和歐洲安全合作組織（OSCE）的代表、以及烏克蘭政府所邀請的特派團進入該半島。外長理事會於是根據 3 月 6 日高峰會的指示，引用歐盟條約第 29 條與歐盟運作條約第 215 條之規定，針對侵犯烏克蘭領土完整和主權獨立的 21 名相關人員和機構進行究責，採取包括旅遊限制以及凍結在歐盟境內的資產等措施，並在 3 月 17 日當天立即生效，效期半年至 9 月 17 日。<sup>62</sup>

會員國領袖在 3 月 20、21 兩天召開例行峰會，明確表示不承認兩天前俄羅斯併吞克里米亞和塞凡堡市（Sevastopol），並要求執委會評估吞併克里米亞的法律後果，提出針對克里米亞的經濟、貿易和金融限制措施，俾盡速實施。高峰會也決定取消下一次歐盟與俄羅斯的峰會，會員國則暫停雙邊高層的會面。此外，高峰會和各成員國支持即將改在海牙舉行的七國集團會議，以及暫停關於俄羅斯加入經濟合作暨發展組織（OECD）和國際能源總署（IEA）的談判。高峰會也要求外交安全政策高級代表，緊急制定歐盟行動計劃，以協助歐安組織特派團的工作。最後，則要求執委會與會員

---

<sup>61</sup> European Council (2014a), “Statement of the Heads of State or Government on Ukraine, Brussels, 6 March 2014,” 2014.3.6, <https://www.consilium.europa.eu/media/29285/141372.pdf>.

<sup>62</sup> “Council Decision 2014/145/CFSP of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine,” OJ L 78/16-21, 2014.3.17.



國，預先準備進一步的針對性限制措施。<sup>63</sup>

5 月 27 日各國政府領袖舉行非正式晚宴，討論歐洲議會選舉結果以及 5 月 25 日烏克蘭總統大選後的情勢，會後聲明指出，執委會與歐盟對外行動處（EEAS）已著手制裁的準備工作，並指示在情勢惡化時，以前述措施為基礎，持續研擬進一步的措施。<sup>64</sup>一個月後，外長們於 6 月 23 日開會決議，禁止原產於克里米亞或塞凡堡市的貨物進口到歐盟，同時也禁止直接或間接提供予進口原產於兩地的貨物有關融資或金融協助、以及保險和再保險，禁令效期一年。<sup>65</sup>緊接著登場是 6 月 26、27 日的高峰會，則表示樂見烏克蘭與歐盟簽署聯繫協定，並期待六月底衝突各方能通過停火驗證機制、進行談判。

7 月 16 日歐盟會員國召開特別高峰會，除了支持烏克蘭、俄羅斯、法國和德國的外交斡旋，領袖們也同步加大施壓，擴大 6 項針對俄方的限制性措施：<sup>66</sup>

1. 要求理事會在 7 月底前制定一份新的實體和個人名單—包括來自俄羅斯、提供物資或財物予反烏克蘭的實體和個人，還將針對那些為俄羅斯決策者積極提供物資或財物的個人或實體，研究可能採取的措施；
2. 暫停歐洲投資銀行（EIB）在俄羅斯的新融資業務；
3. 會員國將與歐洲復興開發銀行（EBRD）協調，採取類似立場；
4. 執委會將重新評估或暫停執行歐盟與俄羅斯的雙邊和地區合作計劃；

---

<sup>63</sup> European Council (2014b), “Conclusions - European Council 20/21 March 2014,” 2014.3.21, <https://www.consilium.europa.eu/media/29224/141707.pdf>.

<sup>64</sup> European Council (2014c), “Statement of the Heads of State or Government on Ukraine, Brussels, 27 May 2014,” 2014.5.27, <https://www.consilium.europa.eu/media/29144/142863.pdf>.

<sup>65</sup> “Council Decision 2014/386/CFSP of 23 June 2014 concerning restrictions on goods originating in Crimea or Sevastopol, in response to the illegal annexation of Crimea and Sevastopol,” *OJ L* 183/70-71, 2014.6.24.

<sup>66</sup> European Council (2014d), “Conclusions - Special meeting of the European Council, Brussels, 16 July 2014,” 2014.7.16, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-147-2014-INIT/en/pdf>, pp. 3-4.



5. 限制對克里米亞和塞凡堡市的投資；
6. 阻止國際金融機構為非法吞併的計畫項目提供資金。

各國領袖特別強調，高峰會準備在情況需要時，隨時召集會議來因應最新發展，充分顯示高峰會在烏克蘭危機中要做為歐盟危機處理的中心。

就在歐盟高峰會閉幕的隔天 7 月 17 日，馬來西亞航空編號 MH17 客機，預定從荷蘭阿姆斯特丹飛往馬來西亞吉隆坡，在靠近烏克蘭頓內次克 (Donetsk) 33,000 英尺上空時突然爆炸解體，298 名乘客及機組人員全數罹難。慘劇發生後，國際社會普遍懷疑烏克蘭叛軍就是元凶。<sup>67</sup>由於一時尚未能確認是被誰擊落，7 月 22 日歐盟外長理事會僅敦促俄羅斯積極發揮對非法武裝團體的影響力，以便能立即、安全和有保障地進入馬航班機在頓涅茨克墜落的地點；同時也呼籲俄羅斯停止武器、設備和武裝人員的越境流動，以便迅速緩和局勢，並從邊境地區撤出更多部隊；最後則指示歐盟執委會和對外行動處完成制裁的準備工作，包括進入資本市場、國防、兩用物資、敏感技術以及能源部門的措施。<sup>68</sup>

依照高峰會在兩周前的指示，歐盟外長理事會於 7 月底通過數項對俄羅斯實施禁運的法案，內容包括：

- 禁運運輸、電信與能源等基礎建設之設備和技術以及給予相關財務資助；
- 禁運探勘石油、天然氣與礦產所需之設備和技術以及給予相關財務資助；
- 禁止俄羅斯國有金融機構所發行的新債券、股票或金融產品的交易、或提供融資、投資服務或交易；
- 禁運武器與可作為軍事用途的兩用物資與技術；

---

<sup>67</sup> 2018年5月24日空難國際調查小組表示，有證據直指俄羅斯軍方使用山毛櫸導彈系統發射飛彈，並擊中從荷蘭飛往馬來西亞的MH17客機。麥浩禮，2018。「2014年遭擊落馬航MH17，調查小組確定俄軍所為」，**上報**，2018.5.25，[https://www.upmedia.mg/news\\_info.php?SerialNo=41538](https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=41538)。

<sup>68</sup> “Council Decision 2014/486/CFSP of 22 July 2014 on the European Union Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine,” *OJ L* 217/42-47, 2014.7.23.



- 禁運用於深水和北極石油探勘和生產或頁岩油的特殊敏感設備與技術。

與俄羅斯有大筆武器交易的歐盟國家包括法國、德國、義大利與捷克，尤其是法國不願損失高額的武器訂單，爰排除禁運宣佈前已簽訂契約之履行義務。<sup>69</sup>在 2014 年 9 月之後，歐盟數度強化對俄制裁，但此後大抵僅增加了官員和機構的禁令名單，內容項目則無太大變化。<sup>70</sup>

## 肆、會員國領袖的集體決議

### 一、會員國之立場與利益

集合了歐盟與會員國領袖的高峰會，一舉一動深受矚目，領袖們擁有必要的政治高度和權威去處理敏感問題，各自國家利益自然都在彼此的盤算之中；而高峰會基於歐盟的宗旨、目標與基本原則，做出是否實施制裁的戰略性決定，匡列制裁的種類、甚至強度，也可進行風險或損害控管，如允許例外或是排除制裁生效前已簽訂的商業契約。由於高峰會不具立法權限，因此具體制裁措施和細節規畫，乃交予理事會與歐盟各機關負責執行。在這個立法與行政層級，以國家為本位的折衝談判就更為明顯，他們要明確界定制裁實施的細項、範圍和方式，務必盡可能降低對各自外交與商業利益的影響，高峰會則可在下次開會時監督、檢討實施的情形或作必要之調整。<sup>71</sup>

在烏克蘭危機的案例中，歐盟高峰會譴責莫斯科違反國際法的侵略行為，並制裁相關負責官員，會員國的主要關切在於經濟制裁，尤其是要向本國民眾傳遞堅守歐盟共同的價值—即使貿易禁

---

<sup>69</sup> Szép, *op. cit.*, p. 867.

<sup>70</sup> Council of the EU and the European Council, “Timeline - EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine,” <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/history-ukraine-crisis/>. Last reviewed 2021.10.11.

<sup>71</sup> Szép, *op. cit.*, p. 861.



運或反制裁要犧牲本國經濟利益也在所不惜的決心。2014 年 3 月初一份英國官方文件透露，卡麥隆（David Cameron）政府對歐盟處理烏克蘭危機的基本立場：<sup>72</sup>

- （現階段）不支持將影響倫敦金融中心的歐盟對俄貿易制裁；
- 同意對俄國官員實施簽證限制與旅遊禁令；
- 阻止有關軍事應變準備的討論；
- 倘俄羅斯切斷天然氣供應，向烏克蘭提供替代管道；
- 可與與德國聯手規劃技術援助烏克蘭的方案；
- 支持在克里米亞和烏克蘭東部部署歐安組織或聯合國的觀察團；
- 同意召開緊急歐盟峰會，討論烏克蘭問題。

英國態度清楚表明，在不影響英國利益的前提下，同意歐盟對俄實施針對性的外交和經濟制裁，但排除採除任何軍事行動，以促進俄烏對話、降低緊張情勢，而非提油救火或不留談判空間。歐盟絕大部分國家都同意不應姑息俄羅斯併吞克里米亞的行為，波羅的海國家在之後更是強力反對過早鬆綁制裁措施。在這種多數意見已成型的情況下，除非可以提出強有力論證，且目的是為了保護或促進歐盟整體、而非個別會員國的利益，單一國家甚難獨排眾議，投下否決票。<sup>73</sup>

接下來的馬來西亞航空 MH17 客機被擊落事件，引爆歐盟另一波的制裁。在歐盟內部，會員國的基本立場可分為幾派：立陶宛、拉脫維亞等波羅的海國家和波蘭都深刻感受來自俄羅斯的壓迫，主張擴大報復這種殘忍行徑，而希臘、匈牙利、捷克、與保加利亞等國則主張，無須跟莫斯科採強硬對抗的立場或作為，但高峰會同仇敵愾的氛圍，使得反對聲浪氣若游絲。在獲得法國積極的配合、以及英國和瑞典的正面支持下，德國以「同儕之首」出面整合

---

<sup>72</sup> Nicholas Watt, "UK seeking to ensure Russia sanctions do not harm City of London," *The Guardian*, 2014.3.3, <https://www.theguardian.com/world/2014/mar/03/uk-seeks-russia-harm-city-london-document>.

<sup>73</sup> Szép, *op. cit.*, p. 864.



各國的意見，<sup>74</sup>終獲一致同意，以逐步擴大制裁的方式向俄羅斯施壓，另一方面也不放棄與總統普丁（Vladimir Putin）繼續交涉。<sup>75</sup>由於歐盟對外採取的限制性措施，須獲全體會員國的同意，因此隨著目標國之政策作為而相應進行鬆綁或強化，不僅是一種策略的運用，在內部也因正當性提高，而相對較易促成共識；惟法規和行政措施之訂定與修改，尚有賴各國與歐盟機關的緊密協調。

源於歷史和地緣關係，德國一向與中東歐國家有許多往來，且長期維繫和莫斯科交往的「東向政策」（Ostpolitik）。<sup>76</sup>在 2014 年烏克蘭危機爆發後，歐盟通過一系列制裁措施，要求俄羅斯採取具體步驟，降低衝突的緊張情勢。這些決議是經法、德兩國密切的合作，並獲得英國和瑞典等會員國的支持所通過，柏林在這決策過程中扮演了十分關鍵的角色。為了應對俄羅斯的侵略作為，歐盟高峰會成為柏林協調歐盟各國行動的主要平台，尤其是有關施加制裁的項目和強度的拿捏上，普遍獲得會員國的接受和支持。<sup>77</sup>藉著 2014 年 6 月 6 日紀念二戰盟軍諾曼第登陸七十週年的機會，德、法、烏、俄四國舉行會談，嘗試調停戰爭。此後，法德便以此所謂「諾曼第模式」（Normandy Format）定期與烏克蘭和俄羅斯的代表會面，居間斡旋危機解決的方案。<sup>78</sup>就在德國總理梅克爾秉持著「戰略耐心」（strategic patience），與法國總統歐蘭德（François Hollande）共同不懈的努力下，2014 年 9 月和 2015 年 2 月終成功促成俄烏簽署兩份明斯克停火協議，使得緊張情勢獲得緩和。<sup>79</sup>

<sup>74</sup> von Weitzershausen, Schäfer and Wessels, *op. cit.*, p. 10.

<sup>75</sup> Szép, *op. cit.*, p. 865.

<sup>76</sup> Marco Siddi, “German Foreign Policy towards Russia in the Aftermath of the Ukraine Crisis: A New Ostpolitik?” *Europe-Asia Studies*, Vol. 68, No. 4 (2016), pp. 665-677.

<sup>77</sup> Liana Fix, “The Different ‘Shades’ of German Power: Germany and EU Foreign Policy during the Ukraine Conflict,” *German Politics*, Vol. 27, No. 4 (2018), pp. 504-508.

<sup>78</sup> Simond de Galbert, “The Impact of the Normandy Format on the Conflict in Ukraine: Four Leaders, Three Cease-fires, and Two Summits,” Center for Strategic and International Studies, 2015.10.23, <https://www.csis.org/analysis/impact-normandy-format-conflict-ukraine-four-leaders-three-cease-fires-and-two-summits>.

<sup>79</sup> Carsten Luther, “Münchener Sicherheitskonferenz: Merkel mahnt den Westen zu Geduld,” *Die ZEIT*, 2015.2.7, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2015-02/muenchener-sicherheitskonferenz-angela-merkel-sergej-lawrow>.



經由烏克蘭危機的案例分析，我們可以再次證明，歐盟高峰會欲有效處理重大問題的兩大基本前提是：三大國須擁有共同或至少互不排斥的政策偏好，而且須讓其他會員國有機會表達個別國家的立場並獲得重視。<sup>80</sup>任何歐盟的政策或行動，若無法滿足這兩項要件，就很難在共識決的高峰會獲得通過。在 2015 年的難民危機問題上，梅克爾也曾經嘗試以「同儕之首」、甚至以身作則來說服會員國，期能推動歐盟移民和庇護政策的進一步整合。然而，不僅未獲各國全力支持，連國內民意也高度分裂，最終德國幾乎自行吸收百萬難民，同時也將數百萬難民阻絕於歐盟境外的土耳其。

## 二、新政府間主義的場域

至遲從歐洲憲法條約（Treaty establishing a Constitution for Europe）失敗後，相對於歐盟超國家的機構和法規，會員國的利益與決策權獲得更大的制度性保障，高峰會議機關化與功能的強化就是最好的例子。近年來，高峰會更幾乎已成為歐盟對外制裁的發動者，每每在會議結論中明確要求執委會和理事會，依據領袖們的共同決議，完成制裁的相關規劃與實施。

上述的轉變，與新政府間主義所論述的歐盟治理模式趨勢相符，亦即自馬斯垂克條約以來，高峰會權限不斷獲得擴大，更是後里斯本時代的政治決策重心。<sup>81</sup>條約正式將其納入歐盟機關並設置常任主席，徹底改變了高峰會的性質，且一年至少開會四次，各國領袖不能每三個月來布魯塞爾只是行禮如儀，而是有重要待決的議題、須在最高政治層級進行協商。如此一來，儘管高峰會決議不具法律效力，不至於取代理事會立法的功能，然而各國政府首長以集體領導的方式，介入歐盟日常事務的程度越來越深，代表政府間主義在歐盟決策型態的上揚，執委會不時只能被動接受領袖們的「委託」研究、規劃甚至執行，這在對俄制裁的案例上甚為明顯。同樣地，在促進俄羅斯與烏克蘭的對話方面，顯然歐盟外交安全政

<sup>80</sup> von Weitzershausen, Schäfer and Wessels, *op. cit.*, p. 10.

<sup>81</sup> Szép, *op. cit.*, pp. 856-857.



策高級代表並未被領袖們委以重任，反而是接受德法強力主導的諾曼第模式，相當程度應驗新政府間主義所談的另闢蹊徑—即以會員國為主要的倡議和行動主體，而不循歐盟體制內已有的機制。

高峰會之所以成為歐盟政治的新中心，是因歐盟大多數新的活動領域—如經濟治理和外交及安全政策—都是在馬斯垂克條約或之後逐漸建立的，這些雖已歐洲化 (Europeanisation)、但未共同體化的政策，特別需要高層致力尋求共識，方能確保歐盟果斷地採取集體行動，學者 Uwe Puetter 稱之為「審議式政府間主義」(deliberative intergovernmentalism)。<sup>82</sup>如果這類決定對本國內政有直接影響時，情況更是如此。隨著重大危機接連衝擊歐盟，站上第一線進行危機管理的高峰會自然成為各界的焦點，歐洲債務危機期間便是明顯的例子。領袖們在歐盟高峰會上達成協議，簽訂「歐洲穩定機制條約」(Treaty Establishing the European Stability Mechanism)以及「經濟暨貨幣聯盟穩定、協調與治理條約」(Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union)，俾追求財政紀律與穩定，而兩項條約皆屬政府間的機制，而非循歐盟基礎法的程序。<sup>83</sup>

同樣地，在烏克蘭危機中，歐盟高峰會決定制裁俄羅斯亦復如此。<sup>84</sup>對俄制裁能從 2014 年一直維持至今，<sup>85</sup>說明歐盟會員國堅守國際規範與價值的決心，以及成為外交上可信賴行為者的努力。這些限制性措施固然沒能扭轉莫斯科對克里米亞的野心，也沒有阻止普丁在烏克蘭發動武裝衝突，但歐盟集體一致的行動，確實增加了俄羅斯併吞克里米亞的成本，弱化俄羅斯在烏克蘭追求戰略目

---

<sup>82</sup> Puetter, *op. cit.*, p. 171.

<sup>83</sup> Wessels and Wolters, *op. cit.*, p. 322.

<sup>84</sup> Uwe Puetter (2014a), “Despite attention focusing on Juncker’s new Commission, the European Council will remain the real centre of EU decision-making,” The London School of Economics and Political Science, 2014.10.20, <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/10/20/despite-attention-focusing-on-junckers-new-commission-the-european-council-will-remain-the-real-centre-of-eu-decision-making/>.

<sup>85</sup> “Council Decision (CFSP) 2022/52 of 13 January 2022 amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia’s actions destabilising the situation in Ukraine,” *OJ L* 9/43, 2022.1.14.



標的能力，更限制其對軍事工具的使用。因此，歐盟及其會員國的針對性制裁，對克里姆林宮仍產生一定的威懾效果。<sup>86</sup>當初高峰會以全體共識通過對俄羅斯進行制裁，倘未來因情勢變動而須延長、增強、鬆綁或是撤除這些限制性措施，也一樣會先由政府領袖在高峰會上做成一致的決議，然後再交付歐盟執委會和理事會做出相應的立法行動。<sup>87</sup>從這些方面來看，新政府間主義的看法是成立的。

## 伍、結論

儘管里斯本條約大抵是將高峰會行之多年的慣例予以法制化，但條約生效後的十餘年裡，高峰會在歐盟決策程序的角色和重要性仍獲得大幅提升——主要原因還是在於高峰會主導歐盟議題的設定，以及處理接踵而來的各式危機，鞏固了高峰會在歐盟體制架構中的核心角色和領導地位。高峰會成為歐盟危機管理的層峰，當然不只是限定在外交或對外制裁的領域，而是涵蓋幾乎歐盟所有的事務。自里斯本條約生效以來，歐債、難民與新冠肺炎危機，在在證明會員國領袖以高頻率召開峰會，正是為了解決共同面對的難題、主導歐盟的發展以及維護自身的利益。

各國政府在歐盟決策過程中勇於放大聲量，以凸顯統合步調在其掌控之中，但這並非意味著統合程度的降低或是只扮演煞車的角色；事實上剛好相反，因為會員國政府清楚彼此政策的高度互賴，也認知到的確需要進一步的協調或整合。政府領袖始終面對內外高度棘手的議題，也經常得處理各式突發的危機，高峰會的核心功能之一，就是調解並拉近各國政策與利益的差距，盡力達到歐盟

---

<sup>86</sup> Stanislav Secieru, “Have EU Sanctions Changed Russia’s Behaviour in Ukraine?” in Iana Dreyer and José Luengo-Cabrera eds., *On Target? EU Sanctions As Security Policy Tools* (Paris: EU Institute for Security Studies, 2015), p. 43.

<sup>87</sup> 理事會依據高峰會2021年12月16日對明斯克協議執行情況評估之結論，於2022年1月13日決定將對俄羅斯的限制性措施，延長6個月至2022年7月31日。Council of the EU, “Russia: EU renews economic sanctions over the situation in Ukraine for further six months,” Press release, 2022.1.13, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/01/13/russia-eu-renews-economic-sanctions-over-the-situation-in-ukraine-for-further-six-months/>.



的團結和齊心對外。常任主席的設立，是里斯本條約對高峰會組成與組織的主要創新之一。第一任主席范榮佩多以中立經理人自居，專心做好會議主持的工作，偏向以大國的利益為決策基礎，較欠缺領導力。不過，從烏克蘭危機中我們可以看到，從議程安排、討論進行到決議，常任主席仍發揮了促進領袖形成共識與維繫團結一致的作用。

為了推進並保持對歐盟統合的有效收放，會員國需要達成共識，特別是在外交安全或經濟治理等領域——「沒有協議就沒有政策」(no agreement, no policy)！<sup>88</sup>在對俄實施經濟制裁這件事情上，吾人實難想像在未獲得會員國領袖同意的情况下，便可以由執委會主動研擬提案，歐洲議會迅速審議同意，然後在理事會中以多數決通過，那就更遑論歐盟整套制裁行動，還需要會員國政府的配套措施才得以貫徹。

1970 年代在歐洲共同體條約體制外所建立的會員國高峰會議，強調定位在領袖間交換意見的非正式論壇，就是為了尊重共同體方法的優先性。而今，歐盟高峰會不僅條約化，還進一步機關化，雖然仍強調不具立法功能，但卻直接介入歐盟日常決策、行集體領導之實，即便常任主席在會後要向歐洲議會提交報告並答詢，可是民主赤字的問題只有更加嚴重，這也是新政府間主義所強調歐盟體系不均衡的證據之一。面對來自學界的質疑和批評，新政府間主義學者分別研究了諸多政策和危機個案，也對特定論點進行強化或進一步詮釋，惟若干論證需再加以明確界定，歐盟體系非處均衡狀態即是一例，頗似基礎條約中各國妥協的用語——「更為緊密的聯盟」(an ever closer union)，而避免使用「歐洲聯邦」作為統合的最終目標。

---

<sup>88</sup> Council Library, *op. cit.*



## 參考資料

### 中文

- 張福昌，**歐盟司法與內政合作：反恐議題解析**。台北：臺灣商務，2011。
- 麥浩禮，「2014 年遭擊落馬航 MH17，調查小組確定俄軍所為」。上報，2018.5.25，[https://www.upmedia.mg/news\\_info.php?SerialNo=41538](https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=41538)。
- 楊三億，「歐盟對烏克蘭政策之外溢效果」，**問題與研究**，第 53 卷第 1 期（2014），頁 1-34。
- 藍玉春，2007，「歐盟高峰會」，黃偉峰（編），**歐洲聯盟的組織與運作**。台北：五南，增訂二版，頁 107-158。
- 蘇宏達，「從自由政府間主義解析『里斯本條約』的發展過程（2005-2009）」，蘇宏達（編），**歐洲聯盟的歷史發展與理論辯論**。台北：臺大出版中心，2011，頁 273-339。

### 英文

- “Council Decision (CFSP) 2022/52 of 13 January 2022 amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine.” *OJ L* 9/43, 2022.1.14.
- “Council Decision 2014/145/CFSP of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine.” *OJ L* 78/16-21, 2014.3.17.
- “Council Decision 2014/386/CFSP of 23 June 2014 concerning restrictions on goods originating in Crimea or Sevastopol, in response to the illegal annexation of Crimea and Sevastopol.” *OJ L* 183/70-71, 2014.6.24.
- “Council Decision 2014/486/CFSP of 22 July 2014 on the European Union Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine.” *OJ L* 217/42-47, 2014.7.23.



Anghel, Suzana and Ralf Drachenberg, “The European Council under the Lisbon Treaty. How has the institution evolved since 2009?” Brussels: Directorate-General for Parliamentary Research Services (EPRS) of the Secretariat of the European Parliament, 2019, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/642806/EP\\_RS\\_STU\(2019\)642806\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/642806/EP_RS_STU(2019)642806_EN.pdf).

Anghel, Suzana, Ralf Drachenberg and Stanislas de Finance, “European Council and Crisis Management.” Brussels: Directorate-General for Parliamentary Research Services (EPRS) of the Secretariat of the European Parliament, 2016, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/573283/EP\\_RS\\_IDA\(2016\)573283\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/573283/EP_RS_IDA(2016)573283_EN.pdf).

Barber, Tony, “The Appointments of Herman Van Rompuy and Catherine Ashton,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 1 (2010), pp. 55–67.

Bickerton, Christopher, Dermot Hodson and Uwe Puetter, “The New Intergovernmentalism and the Study of European Integration,” in Bickerton, Hodson and Puetter eds., *The New Intergovernmentalism: States, Supranational Actors and European Politics in the Post-Maastricht Era*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 1-48.

Borchardt, Klaus-Dieter, *The ABC of European Union Law*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.

Carrera, Sergio, Deirdre Curtin and Andrew Geddes eds., *20 Year Anniversary of the Tampere Programme. Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice*. Florence: European University Institute, 2020.

Council Library, “The European Council and Deliberative Intergovernmentalism: An Interview with Uwe Puetter,” General



Secretariat, Council of the EU and the European Council, 2014.11.19,  
<https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/library/library-blog/posts/the-european-council-and-deliberative-intergovernmentalism-an-interview-with-uwe-puetter/>.

Council of the EU and the European Council, “Different types of sanctions,”  
<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/different-types/>.

Last reviewed 2019.6.6.

Council of the EU and the European Council, “EU-Western Balkans summit, Brdo pri Kranju, Slovenia, 6 October 2021,”  
<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2021/10/06/>. Last reviewed 2021.10.7.

Council of the EU and the European Council, “Timeline - EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine,”  
<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/history-ukraine-crisis/>. Last reviewed 2021.10.11.

Council of the EU, “Russia: EU renews economic sanctions over the situation in Ukraine for further six months.” Press release, 2022.1.13,  
<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/01/13/russia-eu-renews-economic-sanctions-over-the-situation-in-ukraine-for-further-six-months/>.

Council of the EU, “Council conclusions on Ukraine, Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 3 March 2014,”  
<https://www.consilium.europa.eu/media/28853/141291.pdf>.

de Galbert, Simond, “The Impact of the Normandy Format on the Conflict in Ukraine: Four Leaders, Three Cease-fires, and Two Summits.” Center for Strategic and International Studies, 2015.10.23,  
<https://www.csis.org/analysis/impact-normandy-format-conflict-ukraine-four-leaders-three-cease-fires-and-two-summits>.



Dinan, Desmond, “The Post-Lisbon European Council Presidency: An Interim Assessment.” *West European Politics*, Vol. 36, No. 6 (2013), pp. 1256-1273.

European Council (2014a), “Statement of the Heads of State or Government on Ukraine, Brussels, 6 March 2014,” 2014.3.6, <https://www.consilium.europa.eu/media/29285/141372.pdf>.

European Council (2014b), “Conclusions - European Council 20/21 March 2014,” 2014.3.21, <https://www.consilium.europa.eu/media/29224/141707.pdf>.

European Council (2014c), “Statement of the Heads of State or Government on Ukraine, Brussels, 27 May 2014,” 2014.5.27, <https://www.consilium.europa.eu/media/29144/142863.pdf>.

European Council (2014d), “Conclusions - Special meeting of the European Council, Brussels, 16 July 2014,” 2014.7.16, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-147-2014-INIT/en/pdf>.

European Council Decision of 1 December 2009 adopting its Rules of Procedure (2009/882/EU), *OJ L* 315/51-55, 2009.12.2.

European Council, “Beyond the institutions: Why Europe today?” Speech by Herman Van Rompuy, President of the European Council, at the Europe Conference in Copenhagen “Building the Europe of the Future: Post Crisis Reflections,” 2012.5.11, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/130149.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/130149.pdf).

European Council, “Presidency Conclusions, Brussels European Council,” 2004.3.25-26, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9048-2004-INIT/en/pdf>.

European Council, “Presidency Conclusions, Brussels European Council,”



2006.12.14-15,

[https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf](https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf).

European Council, “Presidency Conclusions, Seville European Council,” 2002.6.21-22,

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/doc\\_02\\_13/DOC\\_02\\_13\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/doc_02_13/DOC_02_13_EN.pdf).

European Council, “Setting the EU’s political agenda,” 2020.6.3,

<https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/role-setting-eu-political-agenda/>.

Fabbrini, Sergio and Uwe Puetter, “Integration without Supranationalisation: Studying the Lead Roles of the European Council and the Council in Post-Lisbon EU Politics,” *Journal of European Integration*, Vol. 38, No. 5 (2016), pp. 481-495.

Fink-Hooijer, Florika, “The Sanctions Policy of the European Union. Evolution and Assessment,” *CFSP Forum*, No. 4 (1994), pp. 4-5.

Fix, Liana, “The Different ‘Shades’ of German Power: Germany and EU Foreign Policy during the Ukraine Conflict,” *German Politics*, Vol. 27, No. 4 (2018), pp. 498-515.

Foret, François, “Legitimacy in Numbers? Communicative Aspects of the Post-Lisbon EU,” in: François Foret and Yann-Sven Rittelmeyer eds., *The European Council and European Governance. The Commanding Heights of the EU*. London: Routledge, 2014, pp. 147-166.

General Secretariat of the Council, *The European Council. 50 Years of Summit Meetings*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

Hopp, Lea and Wolfgang Wessels, “Europäischer Rat,” in Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels and Funda Tekin eds., *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*. Wiesbaden: Springer, 2020, pp. 241-246.



- Kolb, Matthias, "EU-Ratspräsident muss sich erklären," *Berner Zeitung*, 2021.4.8, <https://www.bernerzeitung.ch/-524306514634>.
- Krotz, Ulrich and Richard Maher, "Europe's Crises and the EU's 'Big Three'," *West European Politics*, Vol. 39, No. 5 (2016), pp. 1053-1072.
- Luther, Carsten, "Münchener Sicherheitskonferenz: Merkel mahnt den Westen zu Geduld," *Die ZEIT*, 2015.2.7, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2015-02/muenchener-sicherheitskonferenz-angela-merkel-sergej-lawrow>.
- Moravcsik, Andrew, "The European Constitutional Settlement," *The World Economy*, Vol. 31, No. 1 (2008), pp. 158-183.
- Portela, Clara, *European Union Sanctions and Foreign Policy*. London: Routledge, 2010.
- Puetter, Uwe (2014a), "Despite attention focusing on Juncker's new Commission, the European Council will remain the real centre of EU decision-making," The London School of Economics and Political Science, 2014.10.20, <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/10/20/despite-attention-focusing-on-junckers-new-commission-the-european-council-will-remain-the-real-centre-of-eu-decision-making/>.
- Puetter, Uwe (2014b), *The European Council and the Council. New Intergovernmentalism and Institutional Change*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Puetter, Uwe, "The European Council - The New Centre of EU Politics," Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis No. 16 (2013), [https://www.sieps.se/en/publications/2013/the-european-council---the-new-centre-of-eu-politics-201316epa/Sieps\\_2013\\_16epa](https://www.sieps.se/en/publications/2013/the-european-council---the-new-centre-of-eu-politics-201316epa/Sieps_2013_16epa).
- Puetter, Uwe, "The European Council. The Centre of New Intergovernmentalism," in Christopher Bickerton, Dermot Hodson and Uwe Puetter eds., *The new intergovernmentalism: States and*



90 高峰會在歐盟決策體系中的主導地位

—以 2014 年烏克蘭危機與制裁俄羅斯為例

*International and Public Affairs*

*Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 165-184.

Rittelmeyer, Yann-Sven, “The Institutional Consecration of the European Council.” in François Foret and Yann-Sven Rittelmeyer eds., *The European Council and European Governance. The Commanding Heights of the EU*. London: Routledge, 2014, pp. 25-42.

Schimmelfennig, Frank, “What's the News in ‘New Intergovernmentalism’? A Critique of Bickerton, Hodson and Puetter”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, No. 4, pp. 723-730.

Secieru, Stanislav, “Have EU Sanctions Changed Russia’s Behaviour in Ukraine?” in Iana Dreyer and José Luengo-Cabrera eds., *On Target? EU Sanctions As Security Policy Tools*. Paris: EU Institute for Security Studies, 2015, pp. 39-47.

Siddi, Marco, “German Foreign Policy towards Russia in the Aftermath of the Ukraine Crisis: A New Ostpolitik?” *Europe-Asia Studies*, Vol. 68, No. 4 (2016), pp. 665-677.

Stein, Torsten, *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union unter besonderer Berücksichtigung der Sanktionsproblematik*. Graz: Forschungsinstitut für Europarecht, Universität Graz, 1993.

Szép, Viktor, “New intergovernmentalism meets EU sanctions policy: the European Council orchestrates the restrictive measures imposed against Russia,” *Journal of European Integration*, Vol. 42, No. 6 (2020), pp. 855-871.

The White House, “G-7 Leaders Statement,” 2014.3.2, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/03/02/g-7-leaders-statement>.

Tömmel, Ingeborg, “The standing president of the European Council: intergovernmental or supranational leadership?” *Journal of European*



*Integration*, Vol. 39, No. 2 (2017), pp. 175-189.

Váradi, Szilvia, “Legal Aspects of Enlargement of the European Union,”  
*Journal of Law and Economics*, Vol. 5, No. 1 (2013), pp. 51-64.

von Weitershausen, Inez, David Schäfer and Wolfgang Wessels, “A ‘Primus Inter Pares’ in EU Foreign Policy? – German Leadership in the European Council during the Libyan and Ukrainian Crises,” *German Politics*, Vol. 29, No. 1 (2020), <http://doi.org/10.1080/09644008.2019.1583328>.

Watt, Nicholas, “UK seeking to ensure Russia sanctions do not harm City of London,” *The Guardian*, 2014.3.3,  
<https://www.theguardian.com/world/2014/mar/03/uk-seeks-russia-harm-city-london-document>.

Wessels, Wolfgang and Johannes Wolters, “Der Europäische Rat. Schlüsselinstitution der Europäischen Union,” in Peter Becker and Barbara Lippert eds., *Handbuch Europäische Union*. Wiesbaden: Springer, 2020, pp. 307-331.

Wessels, Wolfgang, *The European Council*. London: Palgrave, 2016.



92 高峰會在歐盟決策體系中的主導地位

—以 2014 年烏克蘭危機與制裁俄羅斯為例

*International and Public Affairs*

# **Leadership of the European Council in the EU Decision-Making: The 2014 Ukraine Crisis and Sanctions against Russia**

---

**Chih-Ming Chung**

Associate Professor,

Department of International Affairs and Business, Nanhua University

## **Abstract**

Since the Treaty of Maastricht, the powers of the European Council have been expanded and have gradually become the center of political decision-making in the EU. The Lisbon Treaty which formally incorporates the summit into the EU institutions and establishes a permanent presidency have allowed the European Council to take the lead in setting EU agenda and dealing with crises that followed, reinforcing its central role and leadership in the EU institutional framework. In recent years, the European Council has become the initiator of the EU's sanctions, with the conclusions of each meeting explicitly requesting the Commission and the Council to complete the planning and implementation of sanctions regime in accordance with the leaders' joint decisions. In this article, we will explore EU's restrictive measures against Russia, examine the positions of member states and EU authorities, analyze how the government leaders formed a consensus on sanctions and made a collective decision. It is also expected that the sanctions imposed by the European Council against



Russia in the 2014 Ukraine crisis will be used as a case to verify the arguments of the New Intergovernmentalism.

**Keywords:** European Council, Lisbon Treaty, New Intergovernmentalism, Ukraine Crisis, Russia, Sanctions

