

歐洲共同體議會之功能與角色

張台麟

(國際關係研究中心副研究員)

一、前言

一九五〇年五月九日，法國外交部長舒曼 (Robert Schuman) 提出了一份報告，建議將德、法兩國的煤鋼戰略物資交由一個共同的「高級公署」(法文為 Haute Autorité, 英文則是 High Authority) 來管理，同時也希望其它的歐洲國家一同參加。①同年六月二十日，法、德、義、荷、比、盧等六國代表在巴黎集會，開始研擬具體的做法。當時英國亦被邀請參加，但根據「舒曼計畫」，該高級公署應是不受各國政府監督且可獨立行使職權，英國唯恐國家主權受到影響而拒絕參加。

一九五一年四月十八日，上述六國正式簽約成立「歐洲煤鋼共同體」(The European Coal and Steel Community - ECSC) 將煤鋼交由一個共同機構來管理，以避免戰爭發生的可能性。這個共同機構就是「高級公署」，也是今日「歐洲共同體」(The European Community - EC, 簡稱歐體) 執行委員會 (The Commission) 的前身。

在此同時，六會員國也認為，既然「高級公署」是具有超國家性的執行機構，那麼也應該有一個共同的民意機構來負責監督的工作。一九五二年九月十日，由各會員國國會所選出的七十八位代表在法國史特拉斯堡 (Strasbourg) 舉行第一次會議並正式成立「共同議會」(Parliamentary Assembly)。

一九五七年三月二十五日，六會員國正式簽署「羅馬條約」，一方面成立「歐洲經濟共同體」(The European Economic Community - EEC) 及「歐洲原子能共同體」(The European Atomic Community - Euratom)，一方面則同意將上述三個共同體的相關機構予以合併，以加強歐洲整合之步驟。一九五八年三月十九日，由各會員國國會所選出，同時也是

註① 參閱 Louis Carton, *Communautés européennes*, Dalloz, Paris, 1986, p. 81.

代表「歐洲共同體」的一百四十二位議員正式集會，歐洲共同體議會（European Parliament - EP，簡稱歐體議會）可以說真正的誕生。^②

隨著歐洲整合的推展，如歐洲共同體的擴大和議員人數的增加，尤其是一九七九年開始實施的直接選舉以及一九九三年開始運作的歐洲單一市場，歐體議會的權責與功能也有所調整。本文擬先就歐體議會的產生方式及組織架構做一分析，爾後再就其權限加以研究，以進一步了解歐體議會在歐洲統合中所扮演的角色。

二、從間接選舉到直接民主

雖然，根據一九五七年歐洲經濟共同體條約第一百三十八條的規定，歐體議會的議員將經由各會員國人民直接選舉產生。^③但事實上，由於政治上（如權力是否擴張、國家主權是否會受到影響）以及技術上（如各會員國的應選席次、各國的選舉制度）等因素的考量，直接選舉的計畫始終無法順利的推行。

一九七四年十二月十日，歐體九個會員國領袖（德國、法國、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡、英國、丹麥、愛爾蘭）在巴黎舉行高峰會議（The European Council 或 Le Conseil Européen，也就是後來制度化的「歐體高峰會議」），並決定在最短的時間內將歐體議會改為直接民選。

一九七六年九月二十日，歐體的部長理事會（The Council of Ministers）正式通過了一項有關歐體議會直接選舉的法案。其中除了規定五年的任期、議員不得同時擔任各會員國政府的閣員以及各會員國應選出的席位之外，同時也要求各會員國儘快將所擬採行的選舉制度提交理事會審議。^④

一九七八年四月七日，在哥本哈根（Copenhagen）所舉行的歐體高峰會議中，九個會員國領袖一致決議將於一九七九年六月上旬舉行議會直接選舉。一九七九年六月七日到十日之間，歐體九個會員國陸續舉行了歐體議會成立以來的第一次直接選舉，一共選出了四百一十位議員。每個會員國所分配的席位數原則上是依該國國力的大小以及人口的多寡來計算。當時

註② 參閱 Louis Carton, *op. cit.*, pp. 111~113; 以及 Joël Boudant et Max Gounelle, *Les grandes dates de l'Europe Communautaire*, Larousse, Paris, 1989, pp. 24~25.

註③ 本文所提各項條法係譯自法文版，有關共同體者引自 Christian Philipp, *Textes institutifs des Communautés européennes*, PUF, Paris, 1984. 有關歐洲單一法則引自 Marie - Françoise Labouz, *Le système communautaire européen*, Berger - Levrault, Paris, 1988, pp. 112~148. 有關馬斯特里赫條約係依法國總理辦公室所提供筆者之正式法文文本全部條文。

註④ Le Parlement européen, *Une assemblée en pleine évolution (1952~1988)*, Communautés européennes, Luxembourg, 1989, pp. 15~19.

各會員國所分配的席位如下：

- (1) 德國、法國、英國及義大利四國各為八十一位。
- (2) 荷蘭為二十五位。
- (3) 比利時為二十四位。
- (4) 丹麥為十六位。
- (5) 愛爾蘭為十五位。
- (6) 盧森堡為六位。

一九八四年六月以及一九八九年六月，歐體議會皆是經由各會員國公民直接選舉產生，如此也大幅強化了歐體議員的代表性與合法性。此外，隨著希臘、西班牙、以及葡萄牙的相繼加入，議會的總席次也增加為五百一十八位。其所分配的席位如下：

- (1) 西班牙為六十位。
- (2) 希臘及葡萄牙則各為二十四位。

值得一提的是，雖然歐洲經濟共同體第一百三十八條明確指出，各會員國應採取一致的選舉制度來選出歐體議員。但事實上，到目前為止，各會員國之間仍有許多不同的做法。我們可由一九八九年六月的選舉中，就各國主要相關的選舉規範，如選舉年齡、投票的強制性、選舉制度、選區劃分、以及每一議員所代表的人口比例等事項做一比較（參見下表），以進一步了解個中的差異性。^⑤

就選舉權與被選舉權而言，雖然十二會員國皆一致規定，凡年滿十八歲之公民即有投票權，但對候選人的年齡則各有不同的限制。就選舉制度來看，雖然有十一個會員國是採用比例代表制，但事實上，各國之間仍有許多差異。諸如德、法兩國設有百分之五的門檻規定，盧森堡甚至允許候選人同時列在好幾個名單上。此外，就選區的劃分而言，除了英國是實行單一小選區之外，其他國家則有的是以全國為一個選區（如法國、西班牙、丹麥），有的是將全國分為若干個大選區（如德國

國家	議員數	候選人 / 年齡	選舉制度	選區	議員 / 人口比例
比利時	24	21	比例代表制	3	411500
丹麥	16	18	比例代表制	1	320563
德國	81	18	比例代表制	11	756976
希臘	24	25	比例代表制	1	416667
西班牙	60	18	比例代表制	1	648567
法國	81	23	比例代表制	1	688321
愛爾蘭	15	21	比例代表制	4	235934
義大利	81	25	比例代表制	5	708630
盧森堡	6	21	比例代表制	1	620000
荷蘭	25	18	比例代表制	1	588600
葡萄牙	24	18	比例代表制	1	427917
英國	81	21	單記多數決 / (北愛爾蘭有三席 採比例代表制)	78 + 1	703914

註⑤

本表係參考 *Le Monde*, 16 juin, 1989, p. 8, 以及 *Le Parlement européen, Fiches techniques sur le Parlement européen, Communautés européennes*, Paris, 1990, 兩份資料整理而成。

、義大利、愛爾蘭)。

由以上的分析，我們可觀察到，歐體議會直接民選的目標雖然已經達成，但若想實現條約中所揭示的一致的選舉制度，則可能還需要花費一些時間和努力。

三、歐體議會的組織與架構

大體而言，歐體議會的組織架構包括了議事行政處、委員會、以及黨團三大主要部份。茲分別說明如下：⑥

(一) 議事行政處 (The Bureau) — 事實上，這是歐體議會運作的主要核心。它包括了：

1. 議長——由全體議員選出，任期兩到三年。其主要職掌是，對外代表歐體議會，對內則主持全體會議，並負責議會整體之事務。此外，議長在協商的過程及預算的審議方面亦扮演重要的角色。現任議長為德國籍的克萊普西 (Egon Klepsch)。

2. 副議長——共有十四位，亦是經由選舉產生。為了強化其功能性，在第一、二輪投票中，候選人必須獲得過半數的票數。同時，為了凸顯議會的代表性與合議性，議員們在選舉的時候皆會特別考量候選人的國籍或其所屬之政黨聯盟。副議長主要的工作為，代理議長主持會議或其它相關之正式活動，並參與議會內部重要事務以及大會議程排定之決策。

3. 行政召集人——共有五位，同樣經由選舉產生。主要是處理歐體議員日常相關之行政及經費等問題。此外，他們也可就議會內部運作或資源的分配及運用等事宜提出建議。

基本上，議事行政處主要的職掌有以下幾點：

- (a) 擬定議會的總預算。
- (b) 制定各項經費的核發原則與方式。
- (c) 任命議會秘書處秘書長 (secretary general)。
- (d) 成立臨時的專門委員會及調查委員會。
- (e) 裁決委員會之間的紛爭與歧見。

通常議事行政處之成員是每個月召開兩次會議。此外，為了集思廣義，並利於議會的運作，議事行政處也會經常性的召

註⑥ Le Parlement européen, op. cit., pp. 151-169.

集各黨團主席共同開會，一般稱為「擴大會議」，並就下列重要事項做成決議：

- (a) 與歐體其它機構相關之議題。
- (b) 大會討論議程之排定。
- (c) 各項口頭質詢與公開辯論之排定。
- (d) 議決各項議案之研擬。
- (e) 核定各項報告之提出。
- (f) 次級委員會之成立。

由以上的分析，我們可以看出議事行政處的角色是相當的重要。

(二) 委員會——為了強化議事的功能與效率，議會中設有十九個常設委員會。另外，議會也可應實際需要成立臨時委員會、調查委員會、或是次級委員會。不過，其中最重要的還是下列十九個常設委員會：^⑦

- 外交與國防委員會
- 農漁業與鄉村發展委員會
- 預算委員會
- 經濟、貨幣與工業政策委員會
- 能源、研究與科技委員會
- 對外經濟委員會
- 司法與公民權利委員會
- 社會、就業與勞工委員會
- 區域政策與土地規劃委員會
- 交通與觀光委員會
- 環境、健康與消費者保護委員會
- 文化、青年、教育與新聞委員會
- 合作與發展委員會

註⑦ 參閱 *Le Parlement européen, Le Parlement européen, Direction générale de l'information et des relations publiques, Paris, 1992, pp. 20~21.*

—公共自由與內部事務委員會

—預算監督委員會

—法制委員會

—內部權益規範委員會

—婦女權益委員會

—請願委員會

大體而言，這些常設委員會的主要工作是研擬及審議與歐體有關之事務或議案，並進而提出意見與建議。由於委員會的意見與建議僅具諮詢的性質，故其影響力較為局限。

(三)黨團——透過黨團的組合，我們可以了解到歐體議會中政策和民意的主要取向。根據議會的規定，同一國籍的議員達二十三位者就可組成一個黨團。若由兩個國家的議員組成，則需有十八位的議員。倘有三個國家以上的議員共同組成，則人數僅需達十二位即可。目前歐體議會中共有十個黨團，其名稱及成員人數分別如下：^⑧

—社會黨黨團：一八〇位

—歐洲人民黨黨團：一六二位

—自由、民主與改革黨團：四十五位

—歐洲左派團結黨團：二十九位

—綠黨黨團：二十七位

—歐洲民主聯盟黨團：二十一位

—彩虹黨團：十五位

—歐洲右派黨團：十四位

—左派聯合黨團：十三位

—無黨籍人士：十二位

除了上述黨團主席可參與議事行政處的擴大會議之外，黨團尚有以下若干重要的權利：^⑨

(a) 要求議會就相關之重大或緊急事宜舉行辯論。

註^⑧ *Ibid.*, p. 22.

註^⑨ *Le Parlement européen, Une assemblée en pleine évolution*, p. 118.

- (b) 要求終止或暫停討論某項議題。
- (c) 要求以點名方式表決議案。
- (d) 參與各項正式代表團並推舉人選。

四、議會的立法諮詢與監督權

誠如布爾班(Jean-Louis Burban)以及吉內斯地(Pierre Ginestet)兩位教授所強調的，歐體議會在成立之初並未擁有較實質的權力，而是隨著歐洲整合的進展以及內部運作的實際需要，尤其自一九七〇年起，議會的職權才日漸強化。^⑩必須一提的是，歐體議會雖然為歐洲全體會員國之民意代表機構，但它並未擁有一般國家議會的立法權，其權力較為局限。根據經濟共同體條約第一百三十七條的規定，歐體議會的主要職權有，立法諮詢權、監督權、以及預算審核權。首先我們就立法諮詢權與監督權來加以探討。

(一)立法諮詢權——如上所述，歐體議會並非歐體的立法機關，執行委員會才是唯一具有提案權的創議機構。根據經濟共同體條約第一百五十五條第二項的規定：

——就本條約相關事宜，執委會得依條約之規定或認為必要者，擬具建議或提供意見。

換句話說，執委會向理事會提出議案，待理事會做成決議後，即成為共同體之政策或法案。而在這些過程當中，議會主要是扮演諮詢的角色。^⑪事實上，根據經濟共同體條約的規定，只有在下列事項中才必須徵詢議會的意見：

- 有關會員國貨物之自由流通(第十四條)。
- 有關共同農業政策之事宜(第四十三條)。
- 有關自由就業及設立公司行號(第五十四條)。
- 有關交通政策之事宜(第七十五條)。
- 有關與準會員國或會員國締約之事宜(第二二八條)。

註⑩ Jean-Louis Burban et Pierre Ginestet, *Le Parlement européen*, PUF, Paris, 1981, pp. 66-67.

註⑪ 有關歐體執行委員會之職權，請參閱張台麟，「歐洲共同體執行委員會之功能與角色」，問題與研究，第三十一卷，第八期，民國八十一年八月，頁五〇、六〇。

由於這種的局限，使得不少人士將歐體議會視為民主政治發展中的一個「負數」(Le déficit démocratique)。¹² 隨著議會的直接民選，一九八六年的歐洲單一法案中特別強化了議會在立法方面的功能，尤其是新訂的「二讀程序」更增加議會對法案制定的影響力。我們可由現行的立法程序而了解歐體議會在其中所扮演的角色：

— 首先，執行委員會草擬一份建議案，而後送請歐體議會提出意見，之後再交由部長理事會表決是否接受此項議案。

— 一旦部長理事會接受此項提案，則必須再度將此案交回議會審議。在此情況下，議會得經由全體議員過半數的表決將該案加以修正或予以否決（這就是所謂的「二讀程序」）。

— 倘若該提案被議會否決，則部長理事會必須經由會員國一致決的通過始可將該案繼續保留。倘若議會是提出修正案，則執行委員會須參酌議會的修正意見，再度擬出新的議案送請部長理事會審議。

— 在此情況下，部長理事會可以特定多數來表決通過該項議案。不過，若部長理事會想要加以修改，則必須獲全體一致決始能成立。

從上述的過程來看，我們可以了解到，雖然執行委員會是立法的實際推動者，但是議會在立法程序中的影響力却不容忽視。

(二)對執委會之監督權——基本上，議會的監督權主要係針對執行委員會而言。依據經濟共同體條約第一百四十四條的規定，倘若議會對執委會之作爲提出不信任案，且經投票達三分之二多數贊成，或全體議員過半數贊成時，則執委會的委員必須提出總辭。這可以說是議會對執委會最有力的監督武器。

不過，由於不信任案的提出必須在三日內予以表決，時間較爲急迫，而三分之二的多數也很難達到，再加上議會對執委會委員的任命並無決定性的影響，造成長久以來此項權限無法有效的發揮。到目前爲止，議會一共提出過四次不信任案，分別在一九七二年十二月、一九七六年六月、一九七六年十二月、以及一九七七年三月，主要是針對農業的問題，其中只有兩次正式付諸表決，但都沒有被通過。¹³

事實上，歐體議會多透過質詢權來監督執委會的各項作爲。經濟共同體條約第一百四十條規定，執委會得參加歐體議會之所有會議，同時經由議會之請求，執委會對議會及其代表所提之問題，應以口頭或書面答覆。近年來，歐體議會就積極地使用質詢權來強化其監督的功能。根據統計，僅在一九八六年，歐體議會就向執委會提出了二千六百七十一個書面質詢，以

¹² Charles Reich, "Qu'est-ce que... le déficit démocratique?" *Revue du Marché Commun*, No. 343, janvier 1991, Paris, pp. 14-18.

¹³ Jean - Louis Burban et Pierre Ginestet, *op. cit.*, pp. 83-86.

及使用了一千二百七十七個小時的時間向執委會提出口頭質詢。^⑭

值得一提的是，根據馬斯特里赫條約（*Le traité de Maastricht*）第一百五十八條的規定，自一九九五年一月七日起，執委會主席及其他委員之人選必須先經由議會行使同意權後，才可正式上任。此項改革對長久以來功能不彰的議會可說具有相當積極的意義。^⑮

五、議會的預算審核權

依據經濟共同體第二百〇三條的規定，歐體的年度預算須經由議會的審核與同意。不過，在一九七〇年以前，一方面歐體機構在財政上還無法獨立自主，再方面議會也非直接選舉產生，因而此項權力並未有效發揮。而自一九七〇年起，歐體機構除了在財政上得以自主之外，議會的職權也日益強化，在預算方面也開始扮演更積極的角色。

基本上，由於歐體的財政是相當的龐大而複雜，因此將其劃分為兩大類。第一類稱之為「必要性支出」，也是金額最龐大的一環（約占歐體總預算的百分之七十），主要是關於歐體共同農業政策方面的支出。在這一部份，部長理事會擁有最後的決定權。

第二類則稱之為「非必要性支出」，凡是非農業政策範圍的皆屬此類。諸如，社會福利基金、區域發展基金、以及有關研究發展、環境保護、能源政策、工業政策等方面之支出。在這一部份，歐體議會則具有決定性的影響力。^⑯

大體而言，歐體預算的審核須經過以下五個步驟而得以完成，我們可由這些過程中而了解到議會的職責：

— 首先，執行委員會依據部長理事會的原則擬定出一項預算草案。

— 部長理事會參考執委會的預算草案後，自行擬出一項草案，並送交議會審議（所謂「一讀審查」）。
— 議會有權表決此項預算案。若不同意此項預算案，則可將所提之修正案送回部長理事會研議。在此情況下，倘若是屬於必要性支出，部長理事會可以不接受議會的修正提案。但若是屬於非必要性支出，議會則有權予以修正。

— 部長理事會繼續就議會所提的修正案加以研商，同時也可以再予以修改。若是必要性支出，部長理事會的決議就為定案。若是非必要性支出，則部長理事會須將所研修的預算案再次送交議會審議（所謂「二讀審查」）。

註⑭ Marie-Françoise Labouz, *op. cit.*, pp. 186~187.

註⑮ 有關馬斯特里赫條約之主要內容，請參閱張台麟，「法國通過馬斯特里赫條約之背景與影響」，問題與研究，第三十一卷第十一期，民國八十一年十一月，頁一七二—一七五。

註⑯ Marie-Françoise Labouz, *op. cit.*, pp. 180~181.

——在最後的階段，議會有權就部長理事會的預算案再加以修正後予以表決定案。在此情況下，議會也有權將該預算案予以否決駁回。

由以上預算審核的過程，我們可以了解到，雖然議會在這一方面的權限有所擴張，但在重大的預算事務上，其所能真正發揮的影響力仍是有限。

六、結語

從歐洲煤鋼共同體的「共同議會」到歐洲共同體的「歐體議會」，從間接代表到直接選舉，歐體議會的職權可以說在不斷的增強。除了所擁有的立法、監督、以及預算三方面的權限之外，歐體議會在促進會員國間的政治合作以及國際和平的事務上也扮演著非常重要的協調角色。就未來發展而言，雖然馬斯特里赫條約中也賦予歐體議會更多的權力（諸如：對執委會委員行使同意權、擁有提案權、參與共同國防與外交政策的制定等），^⑩但是，由於歐體議會基本上是一個跨國性的民意機構，意見分歧且不具有實質的立法權，因而在歐洲整合的過程中仍難成爲主導的力量。

* 註⑩ 參見 Charles Reich, "Le traité sur l'Union européenne et le Parlement européen," *Revue du Marché Commun*, No. 357, avril 1992, Paris, pp.