

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 阿姆斯特丹條約關於歐洲聯盟機構改革事宜之評估

Evaluating the Institutional Reform of the European Union in Light of the Amsterdam Treaty

doi:10.30390/ISC.199901_38(1).0004

問題與研究, 38(1), 1999

Issues & Studies, 38(1), 1999

作者/Author：李貴英(Catherine Li)

頁數/Page：49-62

出版日期/Publication Date：1999/01

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199901_38\(1\).0004](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199901_38(1).0004)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



阿姆斯特丹條約關於歐洲 聯盟機構改革事宜之評估

李 貴 英*

(中原大學財經法律系所副教授)

摘 要

自一九九六年三月至一九九七年六月，歐洲聯盟會員國召開各屆政府間會議，進行修正歐洲聯盟條約之工作，而阿姆斯特丹條約即為該項工作之成果。關於歐洲聯盟機構改革之事宜，阿姆斯特丹條約規定若干革新重點。經由立法程序之改進，歐洲議會得與部長理事會共同立法，致使歐洲議會成為真正的立法機構。歐洲法院之權限亦擴大及於歐洲聯盟之庇護、移民，以及警政與司法合作等事項。然而關於執委會之組織，以及部長理事會內部票數分配之問題仍懸而未決。故於歐洲聯盟會員國超過二十國之前至少一年內，各國將重新召開政府間會議，針對條約中有關各機構組織運作之條文，進行全面性之修正。

關鍵詞：阿姆斯特丹條約、馬斯垂克條約、歐洲聯盟機構、共同決定程序、
歐盟東擴計畫

* * *

壹、前 言

在邁入二十一世紀之前夕，歐洲聯盟不斷面臨層出不窮之衝擊與挑戰。國際政治情勢風雲驟變，世界經濟發展詭譎莫測，一連串金融風暴襲捲之處滿目瘡痍，對於各國經濟成長、就業與競爭之影響甚鉅。而組織犯罪、毒品走私，與非法移民等問題日漸加劇。此外，全球生態平衡失調，以及諸多對於公眾健康之潛在威脅亦呼之欲出。因此如何有效因應未來之變局，成為歐洲聯盟各會員國必須正視之問題。有鑒於此，如何改革歐洲聯盟機構以符合民主與效率之要求、如何加強歐洲聯盟處理對外關係之

* 作者謹此感謝評審人對本文所惠賜之寶貴意見。



能力，以及如何強化歐洲聯盟與歐盟公民間之關係，成為歐洲聯盟全體會員國一致關切之焦點。

根據馬斯垂克條約第N條有關修正歐洲聯盟條約之規定，各會員國得於一九九六年召開政府間會議（Intergovernmental Conference, *La conférence intergouvernementale*），就該項條約之實體內容進行修正。是故各會員國自一九九六年三月至一九九七年六月間召開各屆政府間會議，針對馬斯垂克條約各項條款之修正事宜舉行會談。此一過程長達一年半左右，由歐洲聯盟十五個會員國共同參與，並分別由義大利、愛爾蘭，與荷蘭輪流主持，且於會後提出報告。^①而召開各屆政府間會議之目的亦經歐盟高峰會議（European Council, *Conseil de l'Europe*）所確立，其旨在因應歐洲聯盟今後所面臨之各項挑戰。為了深入分析各項問題，政府間會議成立小組（Reflection Group, *Groupe de réflexion*），由西班牙部長 Mr. Westendorp 擔任召集人，並由各國外長派遣代表參加，向政府間會議提出建議報告。一九九六年三月二十九日，歐盟高峰會議於杜林（Turin）召開之際，歐盟政府間會議即開始正式運作。嗣後一九九六年至一九九七年間於翡冷翠（Firenze）、都柏林（Dublin）、諾德維茲克（Noordwijk）所舉辦之高峰會更大力推動政府間會議之各項工作，終於在一九九七年六月十八日阿姆斯特丹高峰會議中完成相關條文之修正與制訂，阿姆斯特丹條約（Treaty of Amsterdam, *Taité d'Amsterdam*）於焉誕生，並於一九九七年十月二日交由歐洲聯盟各會員國簽署。^②

阿姆斯特丹條約之修正重點包括：一、自由、安全與公正；二、為歐洲聯盟公民之福祉採行聯盟政策；三、採行有效與一致之對外政策；四、加強合作事項；五、改革歐洲聯盟機關；六、簡化並鞏固歐洲聯盟條約之規定。其中改革歐洲聯盟機構之目的在於符合民主與效率之要求，以及配合未來歐洲聯盟東擴之計畫。而馬斯垂克條約第N條第二項之規定則為歐洲聯盟機構改革之法律依據，^③該項條文規定針對歐洲聯盟機構之相關問題進行檢討，特別是涉及有關馬斯垂克條約第二篇歐洲共同體條約第一八九條第二項所規定之「共同決定」程序。^④至於歐洲聯盟未來吸收新會員國以擴

註① 請參閱 *Conférence intergouvernementale pour la revision des traités (CIG 96), Rapport du groupe de réflexion, Revue trimestrielle de droit européen* (歐洲法季刊), No. 1, janvier-mars 1996, pp. 148~149, 166~171; *Avis de la Commission, Revue trimestrielle de droit européen*, No. 1, janvier-mars 1996, pp. 193~196; *Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres, Rapport de la présidence au Conseil européen, Revue trimestrielle de droit européen*, No. 3, juillet-septembre 1996, pp. 637~641; *Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres, L'Union européenne aujourd'hui et demain : cadre général pour un projet de révision des traités, Revue trimestrielle de droit européen*, No. 1, janvier-mars 1997, pp. 217~228.

註② 阿姆斯特丹條約條文請參閱 <http://Europa.eu.int> 網路資料，Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts*。條約法文版請參閱 *Revue trimestrielle de droit européen*, No. 4, octobre-décembre 1997, pp. 929~1102.

註③ 未來阿姆斯特丹條約正式生效後該項條文訂為第四十八條。

註④ 未來阿姆斯特丹條約正式生效後該項條文訂為第二五一條。



大組織之計畫，一方面對於加速歐洲聯盟機構之改革發揮推波助瀾之效果，然而另一方面卻凸顯出目前歐洲聯盟各機構間之均衡性遭受挑戰，故而促使歐洲聯盟會員國紛紛提出各項可能之改革方案。

阿姆斯特丹條約制訂後受到不少批評，^⑤其中一項主因在於有關歐洲聯盟機構改革之結果不盡理想。整體而言，歐洲聯盟機構之既定架構仍然維持原狀。儘管歐洲議會之改革為人稱許，其他輔助機構亦有若干突破，然而在一片改革聲浪中首當其衝的部長理事會與執委會問題卻被擱置，這一點成爲衆矢之的。雖然此次歐洲聯盟機構改革之過程已順利結束，不過其正面成果尙不足以刺激歐洲聯盟作大幅度之躍進，或作爲激發大規模革新之原動力。故下文擬就歐洲聯盟機構改革結果之正面成果與負面效應予以評析。

貳、點狀改革成效卓著

在歐洲聯盟四大基本機構當中，此次改革成果最爲卓著者首推歐洲議會，其次爲歐洲聯盟法院。關於歐洲聯盟法院條文之修正，足以彰顯歐洲聯盟尊崇法制之精神。除此之外，關於審計院與區域委員會之規定亦有所修訂，有助於兩者地位之提昇與未來之發展。

一、歐洲議會改革之評估

就歐洲議會發展過程觀之，歐洲單一法與嗣後簽訂之馬斯垂克條約已反映出逐漸強化歐洲議會權限之趨勢。大勢所趨，關於歐洲議會權限之問題遂爲此次機構改革之重點。而其中如何簡化立法程序之對策，由於事關歐洲議會與歐洲聯盟體制之透明化，因此備受矚目。除此之外，簡化立法程序以及擴大共同決定程序適用之範圍，更被視爲強化歐洲議會權限之象徵。縱使歐洲議會仍須與部長理事會共同分享立法權，然而許多人士皆期望透過此次改革促使歐洲議會成爲真正的立法機構。尤其在涉及歐盟公民權利之法案上（如人員自由遷徙、租稅與環保等議題），應促成歐洲議會在決策過程中佔有一席之地。同時在擴大共同決定程序之適用範圍方面，若使代表歐洲聯盟公民之歐洲議會與代表各會員國之部長理事會共同決策，可兼顧民主與國家利益之雙重考量，充分合乎雙重合法性之要求，並有助於歐洲聯盟法規更爲透明化與清晰化。

歐洲議會在此次改革中收獲良多。除了前述有關權限之問題外，其他制度改革亦值得探討。爲敘明歐洲議會之進展，下文擬就現行制度與改革要點予以比較。

註⑤ A. Rigaux & D. Simon, "Amsterdam : much ado about nothing," *Europe*, 1997, No. 7, p. 3; F. Dehousse, "Les résultats de la Conférence intergouvernementale," *Courrier du DRISP*, 1997, No. 1565-1566 (1997), p. 52; J.-V. Louis, "Le Traité d'Amsterdam, une occasion perdue?" *Revue du Marché unique européen*, 1997, p. 5; "The Treaty of Amsterdam: Either a Bang Nor a Whimper," *Common Market Law Review*, Vol. 34 (1997), p. 767.



(一) 歐洲議會現行制度

目前歐洲議會之運作，主要根據馬斯垂克條約第二篇歐洲共同體條約第一百三十七條至第一百四十四條條文之規定。如前所述，馬斯垂克條約之制訂強化歐洲議會之權限，以增強其影響力，例如有關決策過程之規定即可略見一斑。

目前歐洲議會之主要權限大致可區分為立法、預算與政治監督三項。自歐洲單一法施行以來，特別在馬斯垂克條約簽署與生效之後，歐洲議會一反往昔所扮演之諮詢角色，而在決策過程中佔有舉足輕重之地位。根據條約之相關規定，歐洲議會參與立法程序之型態可大致歸納為諮詢 (*la consultation*)、協商 (*la concertation*)、合作程序 (*la procédure de coopération*)、共同決定程序 (*la procédure de codécision*)，以及一致意見 (*L'avis conforme*) 五種。^⑥除此之外，在預算之制訂與審查方面，歐洲議會亦扮演重要之角色。^⑦至於有關政治監督方面，歐洲議會有權審查各項文件資料 (例如執委會之年度報告)，並可向各機構提出書面或口頭質詢。

除了上述權限之外，馬斯垂克條約並賦予歐洲議會其他權限，諸如參與執委會委員之選任程序^⑧、設立臨時調查委員會^⑨、接受歐洲聯盟公民之請願，^⑩以及選任斡旋人^⑪等等。而歐洲議會亦得參與司法程序，關於這一點，歐洲法院之相關判決曾予以析述。^⑫

(二) 歐洲議會之改革要點

阿姆斯特丹條約除了擴大歐洲議會之權限外，並針對歐洲議會之組織結構予以調整，其重點可分為下列四項。

1. 歐洲議會之組成

在歐洲議會組織方面，此次改革針對馬斯垂克條約第二篇歐洲共同體條約第一三七條^⑬之規定另增一項新條文，限制歐洲議會議員總人數不得超過七百人；此外並針

註⑥ C. Blumann, "La fonction législative communautaire," *colloque Systèmes*, (Paris: LGDJ, 1995), p. 55; J.-C. Pirié, "Après Maastricht, les institutions communautaires sont-elles plus efficaces, plus démocratiques, plus transparentes?" *Revue trimestrielle de droit européen*, 1994, p. 20.

註⑦ L. Cartou, *L'Union européenne: Traité de Paris-Rome-Maastricht*, 2e éd (Paris: Dalloz, 1996), pp. 188~205.

註⑧ 馬斯垂克條約第二篇歐洲共同體條約第一五八條之規定，未來阿姆斯特丹條約生效後訂為第二一四條。

註⑨ 馬斯垂克條約第二篇歐洲共同體條約第一三八C條之規定，未來阿姆斯特丹條約生效後訂為第一九三條。

註⑩ 馬斯垂克條約第二篇歐洲共同體條約第一三八D條之規定，未來阿姆斯特丹條約生效後訂為第一九四條。

註⑪ 馬斯垂克條約第二篇歐洲共同體條約第一三八E條之規定，未來阿姆斯特丹條約生效後訂為第一九五條。

註⑫ 例如：一、應歐洲法院之請求，歐洲議會得就直接告訴或先決問題提供諮詢，請參閱一九八六年七月十日第 149.85 號及第 270.84 號判決，以及一九八七年一月十五日之第 152.85 號判決；二、歐洲議會得介入向歐洲法院提起之爭端，請參閱一九八〇年十月十九日第 138 號及第 139.79 號判決；三、歐洲議會得以歐洲共同體條約第一百七十五條規定之怠忽職守為理由提出告訴，請參閱一九八五年五月二十二日第 13.83 號判決；四、歐洲議會得援引歐洲共同體條約第一百七十三條之規定，歐洲原子能共同體條約第一百四十六條之規定提出撤銷部長理事會或執委會法案之直接告訴。不過提出此等告訴時必須以維護歐洲議會之特權為前提，並且理由必須完全基於歐洲議會特權遭受侵害。依據歐洲法院之見解，在此種情況下所提出之告訴，旨在確保歐體內部機構之均衡，請參閱一九九〇年五月二十二日第 C.70.88 號判決。

註⑬ 未來阿姆斯特丹條約正式生效後該項條文訂為第一八九條。



對歐洲共同體條約第一三八條第二項之規定，^⑭在新條文中強調若目前席位之分配有所變動時，須「確保共同體各會員國人民之適當代表」。

2. 歐洲議會之地位

在歐洲議會之地位方面，目前歐洲議會係以多數決制訂其內規。^⑮而在此次改革中，歐洲議會爭取到有權制訂其章程，以及議員執行職務之一般條件。^⑯

3. 歐洲議會之選舉

自一九七九年以來，歐洲議會議員之選舉係以普選之方式進行，並由各會員國之國內法規範，並未統一。因此如何統籌各會員國舉辦歐洲議會議員之選舉，也是備受關注的一項議題。根據阿姆斯特丹條約第一九〇條第四項之規定，各會員國可選擇統一程序（惟迄今從未實施），或依照「各會員國之共同原則」予以辦理。不過事實上各會員國就統一投票程序達成協議之可能性似乎並不高。

4. 歐洲議會之權限擴張

關於歐洲議會之權限，三項革新值得重視，亦即簡化立法程序、擴大共同決定程序適用之範圍，以及簡化共同決定程序。

第一、在簡化立法程序方面，阿姆斯特丹條約刪除「合作」程序，^⑰以及「一致同意」程序。

第二、至於擴大共同決定程序之適用範圍，則構成阿姆斯特丹條約重大影響之一。阿姆斯特丹條約除了保留原有範圍以外，並新增其他事項俾利共同決定程序之適用。原有之適用範圍涵蓋由「合作」程序轉移而來之事宜（例如交通、經濟與社會協調），以及「諮詢」程序之部分事項（例如關於歐體法方面法人設立之問題）。而新增事項則包括就業、社會政策、公共衛生與健康，以及防制預算弊端等等。^⑱

第三、至於簡化共同決定程序方面，在法案一讀階段，若歐洲議會不提出修正案，或所提出之修正案為部長理事會所同意者，即可通過。在二讀階段，歐洲議會可直接駁回部長理事會之提案。目前歐洲議會若駁回部長理事會之提案，須召開協調會議。阿姆斯特丹條約則刪除召開協調會議之規定，以助於簡化程序。在三讀階段，關於召開協調會議之程序亦已廢除。由此觀之，未來共同決定程序之進行可免於諸多繁複之處。

二、歐洲聯盟法院

關於歐洲法院方面之改革，茲以目前法院之權限與阿姆斯特丹條約規定之改革要點予以比較。

註⑭ 未來阿姆斯特丹條約正式生效後該項條文訂為第一九〇條。

註⑮ 馬斯垂克條約第二篇歐洲共同體條約第一四二條之規定，未來阿姆斯特丹條約生效後訂為第一九九條。

註⑯ 請參閱阿姆斯特丹條約第一九〇條第五項之規定。

註⑰ 有關經濟暨貨幣聯盟之事宜除外。

註⑱ Ch. Reich, "Le Traité d'Amsterdam et le champ d'application de la procédure de codécision", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, No. 413, décembre 1997, pp. 665 ~ 669.



(一) 目前法院之權限

目前法院之權限主要包括下列五項，茲簡述如下：

1. 馬斯垂克條約第二篇歐洲共同體條約第一六九條至第一七一條關於會員國未履行條約所規定之義務

若某一會員國疏於履行條約所賦予之義務，得由執委會或其他會員國向法院提出告訴。^①

2. 歐洲共同體條約第一七五條規定針對歐體機關怠忽職守所提出之告訴

會員國與其他歐體機關得請求法院審理關於歐洲議會、部長理事會，以及執委會棄權決定之案件。除了建議 (Recommendation, *Les recommandations*) 及意見 (Opinion, *Les avis*) 以外之歐體法規，^②若任一歐體機關疏於將之傳達給任一自然人或法人，則該自然人或法人可就此向法院提出告訴。此外，法院有權審理事關歐洲中央銀行之爭端。^③

3. 歐洲共同體條約第一七二條規定關於「充分裁判權」之告訴

由歐洲議會與部長理事會共同制訂之規則，或由部長理事會所通過之規則，若因其中訂定之罰則而產生之爭端，法院擁有充分裁判權。^④

4. 歐洲共同體條約第一七三條關於提出撤銷之告訴

為了保障個人（自然人或法人）之權益，以對抗歐體機關專斷不當之行爲，故而特別制訂有關提出撤銷告訴之條文。根據歐洲共同體條約第一百七十三條之規定，法院有權審查由歐洲議會與部長理事會共同制訂之法規，或由部長理事會、執委會，以及歐洲中央銀行所通過之法規，並且包括歐洲議會所通過對於第三人產生法律效力之法規。不過此一程序僅侷限於審查建議及意見以外之歐體法規。撤銷告訴可由會員國、部長理事會，或執委會提出；此外，歐洲議會與歐洲中央銀行爲保障其特權亦得提出此等告訴。至於自然人或法人若欲提出撤銷告訴，則必須符合若干先決條件，例如某項法規攸關其本身權益，且其本身即爲相關法規適用之對象。^⑤

5. 歐洲共同體條約第一七七條關於歐體法規之解釋與效力之評估

根據歐洲共同體條約第一百七十七條之規定，法院有權解釋條約、歐體機關與歐洲中央銀行所制訂之法規，並針對此等法規之效力予以評估。各會員國法院在審理案件時，因條約之規定、歐體法規之解釋或效力所產生之疑義，得請求歐洲法院裁定此等先決問題；至於各會員國之最高法院（即其作成之判決在該國依據其國內法之規定

註① 未來阿姆斯特丹條約生效後訂爲第二二六條至第二二八條。

註② 例如規則 (Regulation, *Le Règlement*)、指令 (Directive, *La directive*)，及決定 (Decision, *La décision*)。

註③ 未來阿姆斯特丹條約生效後訂爲第二三二條。

註④ 未來阿姆斯特丹條約生效後訂爲第二二九條。

註⑤ 未來阿姆斯特丹條約生效後訂爲第二三〇條。



無法再提起上訴者)則必須請求歐洲法院為之。^②

(二) 關於法院之改革要點

觀諸阿姆斯特丹條約新修訂之相關條文，關於歐洲法院之改革主要反映在歐洲聯盟會員國之間內政與司法合作事宜。根據規定，歐洲法院之管轄權已有所更動。

1. 根據阿姆斯特丹條約中新修訂之歐洲共同體條約第四編之規定^③

歐洲法院在事關簽證、庇護、移民及其他有關人員自由遷徙政策方面之管轄權，有三項重點值得注意：

- 第一、關於解釋新修訂之歐洲共同體條約第四編之規定，或解釋歐體機關根據前述第四編之規定所制訂之相關法規與評估其效力方面，各會員國法院可向歐洲法院請求裁定此等先決問題。不過得提出此等請求之會員國法院層級受到限制。依據阿姆斯特丹條約中新修訂之歐洲共同體條約第六十八條第一項之規定，得提出此等請求之會員國法院，必須以該法院所作成之判決在該國依據其國內法之規定不得再提起上訴者為限，亦即惟有各會員國之最高法院方得為之。至於下級法院則不得請求之，除非在新修訂之歐洲共同體條約第四編條文所建立之機制適用五年後，由部長理事會提出修正。
- 第二、根據新修訂之歐洲共同體條約第六十八條第二項之規定，針對會員國未履行條約所規定之相關義務而提出之告訴，必須符合若干限制條件。歐洲法院僅得基於維護公共秩序或維護內部安全之理由，審查會員國所採取之相關措施是否失當。然而該項條文引發兩項疑點：若引起爭議之措施兼具維護公共秩序之性質與一般性質時，應如何解決？若某項國內措施間接涉及歐體法規之解釋與效力之評估時，又應如何解決？這兩項疑問尚待法院予以解釋。
- 第三、如前所述，歐洲法院有權解釋新修訂之歐洲共同體條約第四編之規定，或解釋歐體機關根據第四編之規定所制訂之相關法規。根據新修訂之歐洲共同體條約第六十八條第三項之規定，得由部長理事會、執委會或會員國向歐洲法院提出此等請求。此一程序顯然與馬斯垂克條約第二篇歐洲共同體條約第一七七條之規定不同。此外，第六十八條第三項規定歐洲法院針對此等問題所作成之「判決」並不適用於會員國法院具有既判力之判決。反之，此等「判決」是否適用於會員國法院正在審理之案件？可否針對提出請求之部長理事會、執委會或會員國提出抗告？^④關於這兩點條約並未規定。

註^② 未來阿姆斯特丹條約生效後訂為第二三四條。

註^③ 阿姆斯特丹條約中新修訂之歐洲共同體條約第四編〔第六十一條至第六十九條，關於簽證、庇護，移民及其他有關人員自由遷徙之政策〕即為馬斯垂克條約第二篇歐洲共同體條約第七十三 I 條至第七十三 Q 條之規定。參閱 I. Montant, "La communautarisation du second et troisième piliers du Traité sur l'Union européenne dans la perspective de la réforme institutionnelle de la CIG de 1996," *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, No. 408 (mai 1997), pp. 335~348.

註^④ H. Labayle, "Un espace de liberté, de sécurité et de justice," *Revue trimestrielle de droit européen*, 1997, No. 4, octobre-décembre, pp. 861~863.



2.關於內政及司法事宜

關於歐洲法院權限之擴張，最為彰顯者莫過於有關內政及司法事宜之部分。

第一、在阿姆斯特丹條約之架構下，就新規定的內政及司法事宜而制訂之法規，歐洲法院有權予以解釋或評估其效力，以解決先決問題。不過歐洲法院雖得行使此一權限，然而並不具有充分裁判權，其主要原因在於歐洲法院所擁有之相關權限並無強制性；換言之，各會員國須先聲明同意賦予歐洲法院此一權限。這一點係參考馬斯垂克條約第 K 3 條之規定，^②任由會員國選擇時間及範圍。而會員國可選擇兩種方式，其一為會員國國內所有法院皆可向歐洲法院請求之，其二則以各會員國之最高法院（即其作成之判決在該國依據其國內法之規定不得再提起上訴者）為限。若會員國採取第二種方式，則該國之最高法院面臨歐盟法規效力之評估與詮釋方面之問題時，得向歐洲法院請求解釋，但是並非必須為之。這一點與前述馬斯垂克條約第二篇歐洲共同體條約第一七七條之規定迥然不同。

第二、阿姆斯特丹條約第三十五條之規定^③重申並強調關於歐洲法院權限之保留事項，亦即歐洲法院無權管轄會員國警力運作之比例與效力，或維護內部安全與維持公共秩序之措施。該項規定之意旨，主要在於限制針對國家未履行條約規定之義務而提出之告訴，畢竟在原則上新規定的內政及司法事宜仍屬於政府間合作事宜。由此觀之，根據新修訂之歐洲共同體條約第六編之規定^④所採行之決定卻得為撤銷告訴之客體，卻構成一項例外；不過得提出此等撤銷告訴者仍僅限於會員國與執委會。^⑤

第三、就新規定的內政及司法事宜而制訂之法規，特別是根據新修訂之歐洲共同體條約第三十四條第二項規定所制訂者，若因此等法規之解釋或效力之問題，導致會員國之間產生爭端，應由歐洲法院進行審理。不過在法院受理前，必須先經過在部長理事會內部進行外交調解之程序，為時六個月。若係為會員國與執委會之間因新修訂之歐洲共同體條約第六編規定之解釋或效力問題而產生之爭端，亦由歐洲法院予以審理。在此一情況下，無須先行經過在部長理事會內部調解之前置程序。^⑥

註② 未來阿姆斯特丹條約生效後訂為第三十一條。

註③ 即馬斯垂克條約第 K 7 之規定。

註④ 新修訂之歐洲共同體條約第二十九條至第四十二條，有關刑事方面司法與警力合作之條款，即為馬斯垂克條約第 K 1 條至第 K 14 條。

註⑤ 若基於此類決定之特殊性而限制個人提出撤銷告訴尚屬合理，但是有關歐洲議會亦不得提出這一點，似乎不無可議之處，縱使歐洲議會在內政及司法事宜上所享有之權限十分薄弱。

註⑥ H. Labayle, "Un espace de liberté, de sécurité et de justice," p. 876; C. Blumann, "Aspects institutionnels du Traité d'Amsterdam," *Revue trimestrielle de droit européen*, No. 4, octobre-décembre 1997, p. 747.



三、其他機構之改革

除了歐洲聯盟基本機構以外，此次改革亦針對若干輔助機構予以調整，而其中較為重要者包括審計院以及區域委員會。

(一) 審計院

阿姆斯特丹條約加強審計院之調查權，凡是管理歐體資產之歐體機關、會員國機關，乃至於自然人與法人，在必要時皆必須接受審計院之調查，以防制共同體財務之弊端，^②俾使審計院之監督運作更為透明化，審計院對歐洲議會及部長理事會所提出之稽核報告須公諸於歐體公報。此外，根據阿姆斯特丹條約第五條之規定，^③審計院與部長理事會、執委會、歐洲議會，與法院四大基本機構並列，象徵其地位之提昇。此後審計院不僅為歐洲共同體機構，同時亦為歐洲聯盟機構。而為了維護其特權，審計院可在阿姆斯特丹條約第二三〇條規定之條件下提出撤銷告訴。在這一點上係比照歐洲議會與歐洲中央銀行之相關規定。

(二) 區域委員會

此次改革加強區域委員會之地位與權限。有關地位方面，區域委員會取得組織自主性，得設置其專屬之行政部門。^④此外，區域委員會可自由制訂其內規，而無須經部長理事會以一致決同意。

在權限方面，必須向區域委員會提出諮詢之事項增加，例如事關公共衛生、交通、環保，與社會問題等。阿姆斯特丹條約並將歐洲議會列入得向區域委員會提出諮詢之機構，而此種非強制性諮詢程序主要係針對跨國合作之問題。

在此次改革中，區域委員會雖然未有重大革新，然而前述各項調整對其未來發展卻頗多助益。

參、歐洲聯盟機構改革之負面效應

為了促使歐洲聯盟機構之運作更有效率，並使其深具合法性，參與政府間會議之代表為此煞費苦心。就歐洲聯盟整體機構而言，歐洲議會之改革充分反映出合法性之要求。至於達成提升效率之目標，則須由部長理事會與執委會之問題著手。部長理事會應如何有效提升決策能力？而執委會又應如何因應數目遞增，而同質性遞減的會員

註② 阿姆斯特丹條約第二〇八條，比照馬斯垂克條約第二篇歐洲共同體條約第二〇九 A 條。

註③ 比較馬斯垂克條約第 E 條之規定。

註④ 在馬斯垂克條約架構下，區域委員會必須與經濟暨社會委員會共組行政部門。阿姆斯特丹條約生效後將廢止馬斯垂克條約附載之第十六號議定書。



國組合？若干會員國針對此一問題提出許多意見，列舉若干亟待改革之事項，並建議可能之解決方案。儘管如此，有關部長理事會與執委會之改革仍功敗垂成，各會員國最終仍決議維持現狀，因此形成對阿姆斯特丹條約之負面評價。

一、關於部長理事會與執委會之問題

關於部長理事會與執委會亟待改革之事宜，茲分別敘述如下。

(一) 部長理事會

關於部長理事會之兩大問題，其一在於部長理事會主席一職，其二則事關投票表決之規則。

部長理事會主席一職原始之設計僅為榮譽職，然而隨著情勢變遷與歐洲聯盟之演進，逐漸成爲一項要職，且責任重大，使得擔任主席一職之會員國必須善用外交手腕，進行協調之工作，以取得各會員國與執委會之同意。除此之外，部長理事會主席亦常須帶頭推動攸關十五個會員國利益之複雜（或敏感）案件，使之符合歐洲聯盟整體目標等等。然而部長理事會主席一職任期短促（僅六個月），不易滿足前述各項要求。如果擔任主席一職之會員國其外交資源有限，或是正值其本國國內選舉期間，則執行主席職務之情況更不理想。爲了改善這一點，若干會員國曾提出多項建議，例如延長部長理事會主席之任期、部長理事會主席由歐盟高峰會議選任之，或以一年爲期由數國共同行使主席之職權等等。^⑤事實上，強化部長理事會主席職權之行使，旨在確保處理或執行歐洲聯盟事務之持續性與穩定性。然而觀諸阿姆斯特丹條約修正後之規定，這一項問題並未獲得解決。

至於部長理事會投票規則方面，儘管自從歐洲單一法施行以來已限制盧森堡協議（*Compromis de Luxembourg*）之適用，並擴大條件多數決之適用範圍，然而採用一致決之情況仍然所在多有。此外，若干重要問題目前仍陷入膠著狀態，例如人員自由遷徙、租稅與環保方面之難題等。故此關於票數分配之問題格外引起矚目。^⑥未來歐洲聯盟東擴、新會員國加入後，部長理事會投票表決之問題可能將日益惡化。未來投票表決時若以會員國之過半數通過，未必等於獲得過半數歐洲聯盟公民之支持。因此若干大國（特別是法國）要求重新調整票數之分配，以期符合民主原則與國家利益，例如設計一套「雙重多數決」之制度取而代之，將會員國總數與各國人口總數合併計

註⑤ C. Blumann, "Aspects institutionnels du Traité d'Amsterdam," p. 727.

註⑥ 目前部長理事會之票數分配爲：英、法、德、義各十票，西班牙八票，比、荷、葡、希臘各五票，奧地利、瑞典各四票，丹麥、愛爾蘭、芬蘭各三票，盧森堡二票，共計八十七票。參閱 M. de L'Ecotais, "L'Europe de douze à quinze : l'échec - la pondération des voix au Conseil des ministres de la Communauté européenne," *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, No. 408 (mai 1997), pp. 324 ~ 327.



算以求公平。但是某些小國並不接受此一方案，認為這種方法並不符合比例代表制。並且若干小國認為部長理事會在歐洲聯盟機構設計中所代表者係為會員國而非人民，目前所採取的票數分配方式，係為各會員國平等與人民實際代表兩者之折衷方案，倘若重新調整票數分配，或許將導致大國主導掌控之局面，絕非小國所樂見者。^⑳

(二) 執委會

關於執委會所面臨之一大難題係為執委會之組成。目前執委會組成之原則為大國派遣二名委員（英、法、德、義，與西班牙），而其他國家派遣一名。若未來歐洲聯盟擴大為二十餘國乃至於三十國，而執委會組成之原則仍維持不變，則執委會之編制可能過於龐大，且有陷於癱瘓之虞。此外執委會委員人數若隨之增加，勢必影響委員職權之分配，導致每位委員之職權範圍被分割、縮減，而負責歐洲聯盟政策之執委會各總署可能亦須再重新劃分，可能將造成職權階層化之結果。事實上，以目前執委會組成之情況而論，委員之職權劃分即已引起政治衝突，例如在對外關係方面，即由四至五位委員負責。^㉑

此外，執委會之可信度與永續性植基於獨立原則，亦即執委會與委員必須維持獨立，不受任何會員國之影響，並致力於追求歐洲聯盟之整體利益。儘管其宗旨為眾所周知，若干問題卻已浮現。各會員國均希望在執委會中有其本國代表維護國家利益，俾使其法制、經濟、社會與文化之理念不被忽略，尤其在各項法案之起草階段或會談時，能使本國利益受到重視。事實上，執委會委員一方面承受母國無形之壓力，另一方面又須以歐洲聯盟整體利益為重，在兩者之間應如何取捨，委員們亦往往進退維谷。因此如何減少執委會委員人數，成為治療執委會弊端之良藥。法國曾建議將委員人數裁減為十五、十二，甚至於十人，打破每個會員國至少派遣一名委員之禁忌。該項提議或可強化執委會獨立原則，俾利於執委會之運作，不過阿姆斯特丹條約制訂時，並未採納此一方案。^㉒

二、歐盟機構改革之核心問題懸而未決

歐洲聯盟政府間會議召開之結果，並未解決機構改革之核心問題，亦即關於部長理事會之票數分配，以及執委會之組成。事實上在會談過程中，若干大國會準備放棄派任二名委員（而僅派遣一名委員），以換取在部長理事會中更有利之票數分配。因此原本似乎可望解決之問題，竟未獲解決。而各會員國在阿姆斯特丹條約附載之一項

註^⑳ P. Rambaud & M.-F. Christophe-Tchakaloff, "La réforme du système décisionnel du Conseil de l'Union européenne," in *La révision du traité sur l'Union européenne-Etudes de droit des Communautés européennes* (Paris: Pedone, 1996), p. 75; Bangemann, "Le vote majoritaire pour l'Union européenne élargie," in *La CIG sur l'Union européenne-Droit et politiques de l'Union européenne* (Paris: Clément Juglar, 1996), p. 203.

註^㉑ Bull. EU 1-2/1995, No. I.1-I.30.

註^㉒ C. Blumann, "Aspects institutionnels du Traité d'Amsterdam," p. 725.



議定書中僅以兩項簡單條文，聲明各國維持歐盟機構現狀之意願，並將若干改革事宜延緩實施。

根據該項議定書第一條規定，關於部長理事會與執委會之改革將延至「歐洲聯盟今後首度擴大組織之生效日」；換言之，歐洲聯盟之東擴計畫不因機構改革之舉而遲滯，並且該項計畫應立即著手實施。^⑩由此觀之，歐洲聯盟未來首次擴大組織之後，極可能由各國派遣一名委員組成執委會，而部長理事會之票數可能重新進行分配，或採取雙重多數決。然而該項議定書中並未規定未來機構改革之法律架構，因此未來進行部長理事會與執委會之改革時，可能將引起許多政治與技術方面的困難。

此外，根據該項議定書第二條規定：「於歐洲聯盟會員國超過二十國之前至少一年內，須重新召開政府間會議，針對條約中有關各機構組織運作之條文，進行全面性之修正」。該項規定似乎意指目前之體制尚可維持至第二十個會員國之加入，其實這一點不無可議之處。並且由於該項條款未規定明確之日期，故延緩改革之意躍然紙上。

肆、結 論

如前所述，歐洲聯盟未來東擴之計畫凸顯出歐洲聯盟機構改革之必要性。惟歐洲聯盟目前之機構配置，基本上仍沿襲五〇年代之設計，而當時之設計係針對同質性極高的六個原始會員國。未來一旦面臨二十餘個會員國，甚至於三十個會員國，這套機構之設計是否仍能有效運作，不無疑問。事實上，解決目前問題的方法有兩種：第一、如果認為目前歐洲聯盟機構之設計不足以因應未來之挑戰，則應進行全面改革，重新思考歐洲聯盟之本質與未來發展之目標，從而設定一套嶄新的架構；第二、如果認為目前歐洲聯盟機構之設計仍然可取，並值得繼續維持，則僅在舊有基礎上尋求改進，以因應新的情勢發展。此次改革之結果，充分顯示歐洲聯盟各會員國捨前者而取後者之決定。

早先歐洲共同體設立時，四大基本機構（部長理事會、執委會、歐洲議會與歐洲法院）之設置各代表一項既定之原則與目標，^⑪這些機構不僅為歐洲共同體運作之基礎，同時亦為歐洲整合之原動力。然而四大基本機構之設置，與孟德斯鳩相傳之國家

註⑩ 歐洲聯盟各會員國於一九九七年十二月十三日盧森堡高峰會議中同意與波蘭、匈牙利、捷克、斯洛維尼亞、愛沙尼亞與賽普勒斯等國，於一九九八年三月三十日後展開正式談判。一九九八年十一月十日，該六國外長與歐洲聯盟會員國於布魯塞爾所舉行之會談中，已先行就外交政策與共同安全事宜進行討論。不過由於若干歐洲聯盟會員國希望加盟程序能以循序漸進之方式進行，因此一般預料該六國尚需待至二〇〇五至二〇〇六年後始得加入歐洲聯盟。參閱 *Le Monde*, 10 novembre 1998, pp. 2~3. 此外，歐洲聯盟亦將與保加利亞、拉脫維亞、立陶宛、羅馬尼亞與斯洛伐克等五國進行預備性磋商。由於這五國正面臨改革經濟體制之挑戰，因此歐洲聯盟將待其經濟狀況改善後，再就加盟事宜展開正式談判。至於該五國何時可加入歐盟，目前尚言之過早。參閱聯合報，民國 86 年 12 月 14 日，版 10。 *Le Point*, No. 1318-1319 (20 décembre 1997), p. 25.

註⑪ 部長理事會代表各會員國之利益，執委會代表歐洲共同體之整體利益，歐洲議會代表會員國人民之福祉，而歐洲法院象徵法治之原則。



三權分立之理念截然不同。④順應歐洲整合之進程與實際需要，四大基本機構之組成與權限亦隨之調整（其他輔助機構之變革與增設亦然）。自歐洲單一法之制訂與施行以來，歐洲議會之權限逐步擴張。而此次改革成果又以歐洲議會為首，似乎再度反應出此一趨勢。根據阿姆斯特丹條約之規定，雖然歐洲議會之改革的確符合於合法性之要求，然而同時也引起若干疑問：歐洲聯盟未來所欲建立之政治模式，以及歐洲聯盟未來所欲達成之最終目標為何？歐洲聯盟機構之配置既不以三權分立為準則，則以何者為依據？⑤若漫無標準，任憑單一機構之權限不斷擴大，是否有損於歐洲聯盟之運作？改革之舉是否應顧及各機構間之均衡性，就整體進行全盤考量？此次機構改革固然加強歐洲議會之職權，並且擴大歐洲法院之權限，但是核心問題仍懸而未決，關於部長理事會與執委會之改革仍需假以時日。合法性之要求已獲改進，然而充分發揮歐洲聯盟機構效率之訴求，卻未達成。相形之下，歐盟機構點狀改革之成果值得肯定，但是整體成效卻不無可議之處，因此一般對於阿姆斯特丹條約之評價，可謂毀譽參半。

制訂阿姆斯特丹條約之主要目標，除了因應未來歐洲聯盟吸收新會員國擴大組織之需要以外，同時也為發行歐元而預作準備。雖然東擴計畫儼然成為歐洲聯盟之重要走向，然而東擴之範圍與東擴之模式仍有欠明確。此外，一九九九年一月一日歐元發行後，如何針對經濟暨貨幣聯盟進行民主監督之問題，亦尚待解決。因此未來新會員國之加入，以及歐元發行後可能發生的問題，將可驗證阿姆斯特丹條約所建立之機制對歐洲聯盟所產生之實際效應。

阿姆斯特丹條約在歐洲聯盟機構改革之部分反應出理想與現實之落差，同時亦彰顯歐洲聯盟建設向前推進之際，宜伴隨著明確之政治模式與最終目標，以資遵循，如此一來方有助於未來歐洲聯盟之發展。而歐洲聯盟機構體制之變動，其成敗並非僅僅取決於歐洲聯盟條約條文之規定。尤有甚者，若干外在因素之變化事實上更具影響力（例如歐元之發行、歐洲聯盟東擴之進程，以及加強合作事宜等），故尚待日後進一步觀察。

* * *

（收件：87年12月24日，修正：88年2月11日，接受：88年2月22日）

註④ 在國內政治體制上，議會負責立法，政府負責行政，而法院執掌司法權。但是在早先歐洲共同體內部機構之權限分配方面，立法權屬於部長理事會，預算權並非獨攬，而是由數個機構分攤之，歐洲議會得解散執委會，卻不得解散部長理事會。此外，若將執委會視為行政機關，那麼部長理事會則兼立法、行政與其他政府所負責之各項職務。

註⑤ 參閱 R. Dehousse, "European Institutional Architecture After Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?" *Common Market Law Review*, Vol. 35, No. 3 (1998), pp. 595~627.



Evaluating the Institutional Reform of the European Union in Light of the Amsterdam Treaty

Catherine Li

Abstract

The Treaty of Amsterdam amending the Treaties on which the European Union is founded is the outcome of work undertaken by the Intergovernmental Conference (IGC) from March 1996 to June 1997. Under this new treaty, a number of significant changes have been made to the Union's institutional structure. The role of the European Parliament as a genuine co-legislator with the Council of Ministers has been recognized by changes in the legislative procedure. The powers of the Court of Justice have been significantly enlarged into areas traditionally the purview of the Union. These include such areas as asylum, immigration, and cooperation in police and judicial matters. However, some problems arising from the composition of the Commission and the weighting of votes in the Council of Ministers remain unsolved. At least one year before the membership of the European Union is allowed to exceed twenty, an Intergovernmental Conference will be convened to carry out a comprehensive review of the provisions of the Treaties regarding the composition and function of the institutions.

Keywords : Treaty of Amsterdam, Maastricht Treaty , Institutions of the European Union, procedure of co-decision, future enlargement of the Union

