

國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所



碩士論文

Graduate Institute of National Development

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

歐洲聯盟法院於共同外交暨安全政策

機關訴訟中的角色

The Role of CJEU in Institutional Litigation of Common

Foreign and Security Policy

張朕倫

Chen-lun Chang

指導教授：黃偉峰博士

Advisor: David WF Huang, Ph.D

中華民國 108 年 7 月

July 2019

謝誌



首先必須感謝無條件養育、支持我的父母，沒有父母對我的栽培，是不可能完成這本論文跟唸完研究所的。其次，感謝黃偉峰老師的指導，自從升碩一的暑假因為一連串的巧合開始幫老師工作，接觸到許多未曾接觸過的領域，尤其是與歐盟相關的領域，直接促成了這本論文的誕生，老師的指導對這本論文來說是不可或缺的，而幫老師工作是一段相當有趣且收穫甚豐的經歷，是我的研究所生涯不可或缺的一段。非常感謝吳建輝老師、李貴英老師、李碧涵老師、盧倩儀老師、陳顯武老師擔任口試委員時給的寶貴指教，使這本論文的內容可以更成熟。謝謝湯德宗老師在我大學、研究所修課時開班授課，老師的課程是開啟我對於權力分立感到興趣的關鍵，我也嘗試將自老師上課所學的內容與碩士論文結合。

從大學一直延續到研究所畢業的港澳 go 的麻吉、Roy 和許多其他朋友，始終督促我要認真把事情做完（尤其是蕭堉成肥宅 BRO，孟欣達就算了ㄉ），沒有他們，人生真 d 無聊，我大概會被退學吧。社團的學弟妹當然也是這段路上重要的人，跟你們去比賽真的很有趣，不過太累了，我們還是輸一輸去吃飯比較實際。

謝謝竹竹在這論文最關鍵的時候陪伴在我身邊，愛你~

張朕倫 謹誌

摘要

本文以歐盟法院就共同外交暨安全政策權限界線劃分之判決為研究對象，試圖釐清歐盟法院在歐盟機關間訴訟所適用之法理原則，並探討歐盟法院在共同外交暨安全政策權限界線劃分中所扮演的角色。本文首先探討歐盟法院於判例法中運用之機關平衡原則，靜態的觀察歐盟法院如何詮釋歐盟機關間的互動關係，並以動態的角度觀察歐盟機關平衡的演進。

本文探討歐盟法院就法律依據選擇問題所發展的判例法學，分析歐盟措施選擇條約法律依據之法學方法。共同外交暨安全政策曾與發展合作政策，以及自由、安全與司法的區域產生競合併導致歐盟機關間之訴訟。在發展合作政策中的訴訟中，本文發現歐盟法院認識到發展與安全議題之間的關聯，並將發展合作權限之範疇擴大，相對地限制了共同外交暨安全政策。

於自由、安全與司法的區域之機關間訴訟中，本文發現歐盟法院一改過去對發展合作政策較為寬容的態度，轉向維護共同外交暨安全政策權限的完整。本文的結論是里斯本條約前後，共同外交暨安全政策皆維持決策程序和權限性質上的獨特性，但里斯本條約改變了共同外交暨安全政策與其他權限之間的法律關係，促使歐盟法院轉往權限平衡的方向發展，從擴大共同體權限的路徑轉向維持各權限之完整。雖然歐盟法院轉向權限平衡的路徑，但透過操作機關平衡原則，歐盟法院強化了歐洲議會在共同外交暨安全政策決策程序中的地位。

關鍵字: 歐盟；歐盟法院；共同外交暨安全政策；機關平衡；自由、安全與司法領域；發展合作政策



Abstract

This thesis discusses case law of the competence regarding to the delimitation of Common Foreign and Security Policy(CFSP) established by Court of Justice of the European Union (CJEU). The purpose of this thesis is clarifying the legal principles used by CJEU and the role of CJEU in the institutional litigation of European Union. First, this thesis explores the principle of institutional balance from two aspects. One is the static observation of how CJEU interprets institutional relationship between EU institutions, and the other one is the dynamic observation of the evolution of institutional balance. Second, this thesis explores the case law regarding to the choice of legal basis, and discusses the choice of legal basis of EU measures.

In this thesis, we found that court cases of institutional litigation of CFSP overlapped with Development policy.and Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ). This thesis found that CJEU recognized the nexus between security and development then broadened the Development policy competence. With regard to AFSJ overlapped with CFSP cases, the approach of CJEU turned to balance the competence and narrowed AFSJ competence.

CFSP remain as a sui generis competence before or after Lisbon treaty. In this thesis we found Lisbon treaty changed the relationship with other community competences and CJEU turned to balance of competence approach to preserve the integrity of CFSP competence. Although CJEU narrowed the community competence, CJEU use principle of institution balance to enhance the European Parliament's role in CFSP decision procedure.

Key words: European Union ; Court of Justice of the European Union ; Common Foreign and Security Policy ; Institutional Balance ; Development Policy

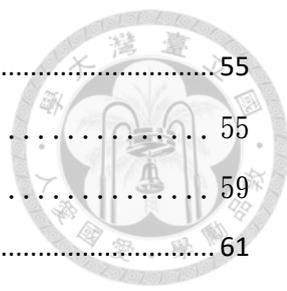


目 錄



第一章	緒 論.....	1
壹、	研究緣起與問題意識.....	1
一、	研究緣起.....	1
二、	問題意識.....	4
三、	主要研究問題.....	9
四、	研究重要性.....	9
五、	章節內容概述.....	10
六、	研究方法.....	11
七、	研究架構.....	12
八、	研究假設.....	12
九、	研究對象.....	12
貳、	相關理論回顧與文獻探討.....	14
一、	整合理論回顧.....	14
二、	歐盟法院相關文獻回顧.....	17
三、	歐盟對外權限之發展.....	20
第二章	機關平衡與法律依據選擇.....	25
壹、	機關平衡的概念.....	25
一、	概論.....	25
二、	歐盟機關平衡的發展.....	27
貳、	案例法學中的法律依據選擇方法.....	28
一、	權限範圍的判斷.....	29
二、	事實的認定.....	32
第三章	共同外交暨安全政策之法律與制度分析.....	39
壹、	共同外交暨安全政策之條約規範.....	39
一、	共同外交暨安全政策之目的.....	39
二、	共同外交暨安全政策決策機關與程序.....	41
三、	共同外交暨安全政策措施之法律效果.....	48
四、	共同外交暨安全政策之性質.....	51

貳、	共同外交與安全政策與共同政策之區隔.....	55
一、	里斯本條約之前.....	55
二、	里斯本條約之後.....	59
第四章	發展合作政策與共同外交暨安全政策的競合.....	61
壹、	發展合作政策的法律與制度分析.....	61
一、	緒論.....	61
二、	發展合作政策的性質.....	62
三、	發展合作政策的政策目標與立法程序.....	64
四、	發展合作政策的邊界.....	66
貳、	菲律賓邊界任務案與 ECOWAS 案.....	67
一、	安全與發展鏈結.....	67
二、	菲律賓邊界任務案.....	69
三、	ECOWAS 案.....	74
四、	判決評析.....	81
第五章	自由、安全與司法的區域與共同外交暨安全政策的競合.....	83
壹、	自由、安全與司法的區域制度分析.....	83
一、	緒論.....	83
二、	簡析 AFSJ.....	84
三、	AFSJ 的對外領域.....	86
貳、	AFSJ 與共同外交暨安全政策的權限劃分.....	90
一、	限制性措施的劃分:C-130/10 Parliament v Council.....	90
二、	境外刑事司法領域.....	100
三、	判決評析.....	109
第六章、	結論.....	112
參考文獻	116
附件一	判決概覽表.....	122





第一章 緒論



壹、研究緣起與問題意識

一、研究緣起

歐洲整合的進程中，「超國家主義 (Supra-nationalism)」與「政府間主義 (Intergovernmentalism)」就主權讓渡與權限劃分的問題左右了整合的路徑。會員國就主權爭議較低的經貿政策整合讓渡較多治理權力給歐盟，有高度主權爭議的國防外交政策則由會員國保留在手中。1992 年簽訂「歐洲聯盟條約」(Treaty on European Union)以柱狀的制度設計回應會員國對主權維護的顧慮，將「共同體」、「共同外交暨安全政策」(Common Foreign and Security Policy, CFSP)、「司法與內政領域合作」(Justice and Home Affairs, JHA)等三根支柱置於歐洲聯盟(以下簡稱歐盟)之下。超國家主義色彩濃厚的共同體支柱，不得影響政府間主義色彩濃厚的國防外交與內政司法兩支柱，且於條約中規定歐洲法院¹對後二支柱無管轄權，只得就共同體支柱事務進行裁決。

司法與內政領域支柱中的部分政策，於 1997 年阿姆斯特丹條約(Treaty of Amsterdam)移入共同體支柱內。2004 年的歐洲憲法條約被法國與荷蘭否決後，會員國僅延續先前條約的增修方式，對條約進行修正與增訂。於 2009 年 12 月里斯本條約生效後，共同體支柱與司法與內政領域合作支柱合併，但「共同外交暨安全政策」仍維持獨立並未被整併入共同體決策程序內。

基於會員國對主權之維護，國防外交領域的政治整合進展始終由會員國掌控。在歐洲整合初期，由於韓戰爆發對國際局勢所產生的影響，法國總統普利文(Rene Pleven)倡議建立「歐洲防衛共同體」，將當時的六個會員國軍隊納入單一的「超國家歐洲軍」之內。此外，會員國擬仿照「煤鋼共同體」的組織架構成立「歐洲政治共同體」，將「煤鋼共同體」與「歐洲防衛共同體」(European Defense Community)的組織與功能至於政治共同體之下。歐洲政治共同體條約中，包含協調外交政策成

¹ 歐洲聯盟法院(Court of Justice of the European Union)於 2009 年里斯本條約生效前，稱為歐洲法院(European Court of Justice)。



為共同政策的規定。且在條約中賦予政治共同體法人的地位，有非常濃厚的超國家主義色彩。但隨著國際局勢漸趨緩和，歐洲防衛共同體條約遭到法國國會否決，等同於歐洲政治共同體計畫的終結。歐洲的政治整合從此停頓，整合的層面轉向為較不具主權爭議的經濟整合。(張亞中, 2003:30-31)

歐洲防衛共同體與歐洲政治共同體計畫雖然遭遇挫敗，但對於政治合作的嘗試並未停止。1958年法國戴高樂總統與德國艾德諾總理提議設置常任政治秘書處，但提案受到荷蘭的反對。1959年的歐洲經濟共同體部長會議中同意，每三個月定期舉辦有關國際政策的會議，會中討論的議題涵蓋歐洲共同體活動的政治意涵與其它問題。1961年戴高樂總統意圖成立一個邦聯形式的政治聯盟，後經過艾德諾總理的勸說，將邦聯改為「有組織的合作」(Organized cooperation)，並成立「富歇委員會」(Fouchet Committee)研究未來政治合作所有可能的面向。該委員會提出建立在文化與科學上的合作，以及共同外交與防禦政策的目標。在歐盟機關職權層面，該委員會建議將歐洲議會的職權強化，以與共同體的共同政策建立緊密的連結，並設立獨立秘書長的職位以代表聯盟。(Vooren and Wessel, 2014:358-360)

對於前述建議，荷蘭與比利時基於英國不在談判之中而表示反對。於是英國在政治與經濟共同體的成員資格成為談判有所進展的前提。對此，德國表示願意妥協，同意政治聯盟談判的過程將會緊密地通知英國，並且當英國加入經濟共同體後，將會自動取得政治聯盟的成員資格。(Vooren and Wessel, 2014:359)

然而，在戴高樂總統推動的「富歇二號」(Fouchet II)中，放棄前述委員會所提案的超國家目標。會員資格的認可將由理事會以共識決的方式決定。在原本計畫中將得到強化的歐洲議會只能扮演諮詢性角色。「富歇二號」的提案，導致法國與其他會員國的立場之間產生鴻溝，於是荷蘭與比利時阻擋該提案，使富歇二號計畫終止。(Wessel, 1999:3)

富歇計畫的失敗，使得六個會員國停止提出新的政治合作方案。但戴高樂總統於1969年下台，同年於海牙召開的政府首腦會議重新開始尋找政治合作的機會。1970年，盧森堡高峰會中通過由比利時外交部長提案的「達維儂報告」(Davignon Report)，該份報告成為「歐洲政治合作」(European Political Cooperation)組織與運

作的基礎。該報告的主要目標是透過一年兩次的外交部長會議，以及政治委員會 (Political Committee)，強化會員國間在政治問題上的合作。「歐洲政治合作」與歐洲經濟共同體條約中的合作有不同的意涵，但兩者之間必需相容。若外交部長會議的行為影響共同體的活動時，執委會將被邀請聲明其觀點。(Vooren and Wessel, 2014:361)

依據 1972 年「哥本哈根報告」(Copenhagen report)，「歐洲政治合作」的機制負責解決當前的問題，以及形成歐洲經濟共同體可能的中、長期共同立場，但必須注意其決定對於歐洲經濟共同體政策的國際政治意涵。為了強化與共同體政策之間的一致性，1981 年的「倫敦報告」(London Report)將「歐洲政治合作」與共同體機關之間的關係發展明文化。除了提及與歐洲議會之間的聯繫，外交部長們更強調歐洲政治合作與共同體政策之間的協調，並呼籲兩者之間應該在各個層級都有全面的聯繫。(Vooren and Wessel, 2014:361-362)

雖然歐洲政治合作與歐洲經濟共同體在運作上是分離的，但有些會員國如荷蘭、比利時等國，不斷的嘗試將兩者的連結強化和加深。將歐洲整合持續深化至獨立於共同體外的外交政策領域之中。然而他們的主張並未被納入單一歐洲法(Single European Act)。單一歐洲法顯示會員國之間對於歐洲政治整合的看法分歧。一方面，「歐洲政治合作」與歐洲經濟共同體被置於同一份條約之中。另一方面，「歐洲政治合作」仍然獨立於共同體法體系之外。(Wessel, 1999:5)

歐洲政治合作與歐洲經濟共同體之間的平行關係，延續至 1992 年簽署的歐洲聯盟條約(Treaty on European Union)之中。「共同外交暨安全政策」與「司法與內政領域合作」被正式列於條約之中，但維持其法律和決策上的獨立性。依據條約之規定，該二獨立支柱應「輔助」(Supplement)共同體政策，且由於各柱間的政策聯結程度不斷的加深，三個獨立政策領域的「柱狀結構」只能說明條約的形式安排，並不足以描述歐盟實際的運作情形。1997 年的阿姆斯特丹條約(Treaty of Amsterdam)將「司法與內政領域合作」重新命名為「刑事案件的警察與司法合作」，並將其部分政策領域移入共同體之內，而「共同外交暨安全政策」僅有條號變動，但創設了高級代表(High Representative)作為共同外交暨安全政策的負責人。(Vooren and Wessel, 2014:363)

「共同外交暨安全政策」的架構，自「單一歐洲法」到阿姆斯特丹條約之間並無變動。其中合作的概念不僅迥異於共同體內的合作，且不論是形式或實質內容都未於條文中釐清。導致共同體作為一個國際行為者，在 1990 年波斯灣危機與南斯拉夫危機發生時，雖於危機一開始有正面的回應，但隨著事件的發展，各國利益分歧逐漸無法協調而癱瘓了政治合作的程序，使歐盟無法在國際上有效扮演領導者的角色。1998 年科索沃危機中，歐盟仍然無法有效回應和掌握局勢，刺激了英國與法國同意將共同外交暨安全政策擴張至共同安全與防禦政策(Common Security and Defense Policy)，並成立快速應變部隊。(Vooren and Wessel, 2014:364)

2009 年里斯本條約(Treaty of Lisbon)正式終結了歐盟體制的柱狀結構。「共同外交暨安全政策」再也不是獨立的一支柱，而是歐盟單一法人格中的一部分。雖然其程序仍維持獨立，以彰顯其作為會員國主權行使的特殊性，仍然被整合進入單一的歐盟對外關係領域之中。而原本僅負責共同外交暨安全政策的高級代表現在成為聯盟的外交事務與安全政策的負責人。該職位同時為執委會副主席，透過職務的設計，使執委會與理事會兩者之間在對外事務上得以協調。(Vooren and Wessel, 2014:365)

歐盟的對外領域整合路徑，最初由超國家主義的歐洲共同防衛計畫失敗後，轉往政府間主義的路徑。由前述的發展脈絡中可發現，透過條約的設計，外交事務一直與共同體的經濟事務平行發展。共同體機關對於對外事務之管轄權受到極大的限制，除非為條約所明文授權給歐盟機關涉外權限，其餘全為會員國所保留，尤其條約明定歐盟法院(Court of Justice of the European Union)對共同外交暨安全政策無管轄權，因而使共同外交暨安全政策可以由會員國及和理事會所掌控。歐盟法院在此侷限之下如何能成為 CFSP 權限的釐清者呢?此困惑乃本研究之緣起。

二、 問題意識

歐盟權力的根源是會員國所讓渡的主權，因此歐盟必須依據「授權原則」(Principle of Conferral)行事。依據該原則，歐盟本身並無一般地自行造法能力，且不得行使超越條約授權的權力。因此條約中明文規定歐盟所得行使的權限，以及歐盟中各機關所應適用之決策程序。但因為條約文字的規範，無法鉅細靡遺的區分歐

盟的各個權限，故政策權限之間可能有模糊的空間，因而產生條約法律依據(Choice of legal basis)適用的問題。例如貿易政策與環境政策之間、發展政策與外交與安全政策之間等皆有法律依據適用的模糊空間。由於各政策權限中所授權之機關與會員國所得參與的程度不同，每當爭議發生時，將由歐盟法院裁判各機關所應適用之權限，並對各權限之領域進行釐清。

會員國雖將部分主權讓渡給共同體，但在對外事務上仍然維持獨立。因此1957年羅馬條約生效後所組成的「歐洲經濟共同體」(European Economic Community, EEC)僅就「共同商業政策」(Common Commercial Policy)以及與第三國或國際組織簽定「聯繫協定」(Association Agreement)，明文授權共同體「對外權限」(External Competence)。隨著時代與國際環境的變遷與發展，歐盟作為國際舞台中的重要行為者，條約也不斷將其「對外權限」擴大。在「單一歐洲法」(Single European Act)中就賦予歐體得就環境領域、研究與科技領域與第三國簽訂協議，馬斯垂克條約更將「共同外交暨安全政策」明文化為歐盟架構中之一支柱。

在里斯本條約簽署生效之前，共同體政策領域及歐洲法院之管轄權雖有限制，但並不妨礙歐盟法院以「目的性解釋」條約作為其判決依據。將「共同體方法」(Community method)自共同市場外擴至環境保護、平等工資等事項。(王玉葉, 2003:360)此外，歐盟法院透過目的性解釋賦予共同體在對外權限上，除有條約明示的權力外，尚擁有「隱含對外權力」(Implied External Power)。「隱含對外權力」是指，共同體內部政策目標若缺乏對外權限，即無法有效達成之原因，則歐盟在該政策權限中應享有對外權限。法院將共同體權限予以擴張，而會員國所保留之對外權力則相對受到限制。

除前述承認歐盟更為擴張的對外權限外，歐盟法院在歐盟憲法化(Constitutionalize)的進程上扮演著舉足輕重的角色。透過歐盟法院的判決形成的判例法和先行裁決機制，確立了歐洲共同體條約之至高性原則(Supremacy)與直接效力(Direct effect)。前者將歐盟條約與一般國際條約做出區分，使歐盟條約對內具有高於會員國內國法的地位；後者賦予歐盟條約與其所為之次級立法(Secondary legislation)對於會員國有直接適用之效力，因此會員國公民得於會員國法院中對會員國提起訴訟，法院也對會員國課以國家賠償責任(State liability)，對於未履行歐盟

法規之會員國課予法律責任，從而確保歐盟法規的履行與整合。(王玉葉, 2003:344-349)

歐盟法院亦得仲裁歐盟機關間的互動關係爭議。歐盟機關之間就政策權限劃分產生爭議時，將呈請歐盟法院進行裁決。使歐盟法院對於形塑歐盟治理的組織架構和「機關平衡 (Institutional balance)」有裁量空間。歐盟法院的判決可以強化特定機關的政治影響力及法律地位。以歐洲議會為例，在早期歐洲議會僅有被諮詢的權力時，歐盟法院判決其被諮詢為不可被忽略之必要程序，使歐洲議會得以延遲諮詢意見作為手段對理事會與執委會之立法產生影響²。

歐盟法院長期以來對於法規整合，以及共同體方法的向外擴張扮演著重要的助力，形成了以歐盟法院為源頭的整合動力，在歐洲整合停滯時另闢蹊徑，形成了超國家層級的司法治理。(Shapiro and Stone Sweet, 2002; Stone Sweet, 2004)除了深化對內的共同體政策之外，歐盟法院透過目的性解釋條約除承認共同體政策有條約明示的對外權限之外，尚有隱含的對外權限存在³。為了確保共同體政策的實際效果不因對外政策不一致而無法達成，法院肯認共同體政策享有對外權限，因此共同體政策逐漸透過其涉外權限而擴張。但當歐盟法院必須處理共同體與共同外交暨安全政策之權限劃分時，其路徑是否會轉變？

共同外交暨安全政策雖自始便維持其獨立之決策程序，然而未能分享決策權力之執委會與歐洲議會，持續透過歐盟法院向理事會就權力分配與機關平衡之爭議提起訴訟。而歐盟法院處於關鍵的地位，必須調和超國家主義之共同體方法，與政府間主義的會員國合作之衝突。

共同外交暨安全政策之本質與其他共同體政策不同，乃各會員國所保留於國際上自由行動的主權。因此於條約基本精神和法律規範與共同體有所不同。共同外交暨安全政策之法律依據規範於《歐洲聯盟條約》(Treaty on European Union)之中⁴，獨立於其他規範於《歐洲聯盟運作條約》(Treaty on the Functioning of the

² Case 179/80 Roquette Frères v Council [1982]

³ Case 22/70 ERTA Commission v Council [1971]

⁴ 於 1992 年馬斯垂克條約中為第 11 條至 28 條，於 2009 年里斯本條約生效後為 23 條至 46 條。

European Union)之中的共同體政策⁵，且共同暨外交安全政策在里斯本條約之前並不受條約基本精神所拘束。(Vooren and Wessel, 2014; Wessel, 1999)

共同外交暨安全政策與其它共同體政策之差異，由條約規範的差異中可見一斑。在里斯本條約之後所有共同體政策之法律依據皆為《歐洲聯盟運作條約》，會員國受到執委會之監督，且對於未履行條約義務之會員國歐盟法院得課以賠償責任，因此共同體政策之執行有其強制力。然而共同外交暨安全政策之執行卻非如此，其法律依據獨立規範於《歐洲聯盟條約》之中，在共同外交暨安全政策之中，會員國不受制於來自歐盟的義務。依《歐洲聯盟條約》第 21 與 25 條之規範，目標的界定與執行仰賴的是會員國之忠誠合作⁶，且歐盟法院依據《歐洲聯盟條約》第 24 條對 CFSP 無管轄權⁷，僅得於為確保權限劃分合乎條約規範的情況下進行審查。依條約之規定，CFSP 決策權主要握於理事會之手，負責決定政策目標和落實之手段。歐洲議會僅可被定期諮詢並於對外協定談判過程中被告知⁸。

就 CFSP 之實質內涵而言，依據歐洲聯盟條約第 24 條之規定：所有與外交政策相關的領域和與聯盟安全相關的問題都屬於 CFSP 政策領域之內。如此廣泛之定義無法提供一個具體的標準說明其與歐盟對外權限之分野。而歐洲聯盟條約第 40 條嚴格界定共同體政策與 CFSP 之程序互相不可互相抵觸⁹，是否牴觸則交由歐盟法院裁決。由於政策權限本身並非絕對的概念，在實務運作上幾乎無法找到純粹屬於

⁵ 馬斯垂克條約之前為《建立歐洲經濟共同體條約》(Treaty establishing the European Economic Community, TEEC)，馬斯垂克條約後改為《建立歐洲共同體條約》(Treaty establishing the European Community, TEC)

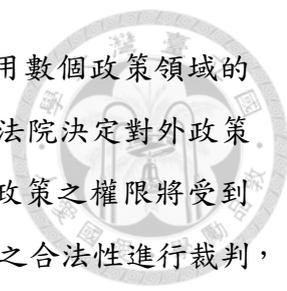
⁶ 歐洲聯盟條約 21 條第二項：「聯盟應規定共同的政策及措施、施行這些共同政策與措施、以及支持在國際關係的所有領域高度的合作...

⁷ 歐洲聯盟條約 24 條第一項：「...對於這些規定，歐洲聯盟法院無管轄權；但不適用於監督本條約第 40 條之遵守與依據歐洲聯盟運作條約第 275 條第二項之規定監督特定決定之合法性。」

⁸ 歐洲聯盟條約 36 條與歐洲聯盟運作條約 218 條

⁹ 歐洲聯盟條約 40 條：適用在條約(歐洲聯盟條約與歐洲聯盟運作條約)規定行使歐洲聯盟運作條約第 3 條至第 6 條所列舉的聯盟職權的程序與機關職權的每個範圍，不牴觸共同外交暨安全政策之施行。

相同的，適用條約(歐洲聯盟條約與歐洲聯盟運作條約)中依據本章規定的聯盟職權之行使的程序與機關職權每個範圍，不牴觸依據上述法條的政策施行。



特定政策領域的措施，一個對外協議或政策的措施可能同時適用數個政策領域的法律依據，法院必須裁判該措施所應適用之正確法律依據。隨著法院決定對外政策中所採用的措施應適用共同體政策法律依據，共同外交暨安全政策之權限將受到限縮。因此，歐盟法院雖不得對共同外交暨安全政策之實體內容之合法性進行裁判，卻可審查政策所應適用法律依據為何，同時進行 CFSP 之界線劃定。而執委會與歐洲議會可藉此法律依據選擇問題爭奪對該政策之參與權。

歐盟法院處理因機關間權限爭議所衍生之訴訟，必須依「機關平衡」原則 (Institutional Balance) 進行裁判。其內涵可有法律與政治兩個面相上的意義，一方面是如同憲法位階的法律原則，另一方面在政治上建構機關間的關係。(Jacqué, 2004:383-491) 然而，機關平衡的概念並非一成不變。隨著條約增訂、機關運作變動等等都會導致機關平衡原則的運用產生變化。法院擁裁量權解釋條約意旨，並設定或是排除機關的特定發展方向。有學者以傳統國家中的權力分立原則與機關平衡進行比較，認為所謂「平衡」的概念因缺乏一定的標準使法官於裁量時容易流於恣意，因此機關平衡的內容是高度政治化且在法律上相當模糊的概念，而法院也傾向於強化歐盟機關而非會員國。(Möller, 2013:150-195)

歐盟法院於裁判共同外交暨安全政策之機關權限爭議時，必須以判例法中建立的法律依據選擇方式作為其裁判依據，而該法律依據選擇方式必須符合條約中所規範的機關平衡。然而歐盟法院一方面對於共同外交暨安全政策的法律爭議缺乏管轄權無從進行實質審查，另一方面歐盟法院必須肩負起劃定界線之形式審查，因此法院主要解決的爭議為政策的法律依據選擇問題。若該政策是用共同體政策之法律依據，則歐洲議會與執委會應享有參與決策的權力且法院相對應的獲得更多的司法審查權限。若法律依據為共同外交暨安全政策則為理事會單獨享有決策權。因此法律依據的選擇與適用決定了政治權力的分配。(Cullen and Charlesworth, 1999:1265-1270) 同時，每當法院對政策之法律依據適用爭議做出裁決亦進一步釐清共同外交暨安全政策之內涵與條約中機關平衡的輪廓。

共同外交暨安全政策由於其條約文字過度廣泛，法院承認任何政策有其對外權限皆可能對其有限縮的效果。隨著共同外交暨安全政策正式於條約中明文化，作為歐盟內的政策領域，與其他政策產生重疊的情況將無法避免，權力歸屬的爭議將

越發明顯。然而法院基於機關平衡的法理原則，必須考量到共同外交暨安全政策中的機關權力分配有其目的。因此除機關平衡外法院尚須進行權限平衡，以符合條約中將共同外交暨安全政策設定為獨立政策領域之意旨。

過去學界對 CFSP 的研究主要以政治學的角度分析，法學的分析相對稀少。如何將 CFSP 與其他共同體政策區分？如何在區分 CFSP 與共同體政策後，建構 CFSP 內在的法律秩序，使其與歐盟基本精神一致？法院是否按造過去的路徑，將 CFSP 逐漸共同體化？仍有待歐盟法院和學界以法學釐清。有鑑於此，歐盟法院釐清 CFSP 權限之趨勢和去向乃本篇論文之研究意識。

三、 主要研究問題

- (一) 歐盟法院在界定歐盟 CFSP 政策權限時所扮演之角色為何？
- (二) 在何種條件下，歐盟法院會限縮或擴增 CFSP 的政策權限？
- (三) 歐盟法院在釐清 CFSP 權限時會採用或兼顧哪些法理原則呢？
- (四) 歐盟機關中，哪些機關因歐盟法院判決而使其在 CFSP 之權力大增呢？又其主要判決理由為何呢？
- (五) CFSP 之限制性措施與共同體政策之限制性措施有何不同呢？

四、 研究重要性

共同外交暨安全策為歐盟政策領域中最為特殊的制度設計，雖在里斯本條約後成為歐盟法律人格之一部分，但其中基本精神與運作模式和其他政策領域仍有極大的懸殊，歐盟作為國際上重要行為者，釐清共同外交暨安全政策之法制化有助於理解歐盟對外政策的運作模式。

共同外交暨安全政策由於政府間主義色彩較濃，且歐盟法院之管轄權受到限制，其法學發展的進展較其他共同體政策慢。在馬斯垂克條約之前該政策領域並未於條約中明文規範，因而不屬於歐體之權限。馬斯垂克條約生效後作為一獨立支柱與其他政策領域平行，其決策程序也由理事會所掌控，歐洲議會與執委會在決策程序中處於邊緣的地位，且法院的管轄權受到極大的限制。里斯本條約生效後歐盟雖

成為單一法人，共同外交暨安全政策被合併入歐盟整體的對外政策領域之中，但其運作程序的特殊性仍未消失。

歐盟內部之政策領域劃分是基於條約規範，基於授權原則各機關必須選擇正確的法律依據作為其行為之依據，而法律依據選擇是歐盟各機關採取特定措施時的重要程序，不同的法律依據賦予不同機關參與的權力和所適用不同的程序，各機關雖可依自身對條約規範之理解選擇適用法律依據，但歐盟法院掌握法律依據適用的最終裁判權。因此其判決直接對於機關權限的劃分和所應適用程序具有決定性的影響力。隨著法院將共同體內部政策因其涉外權限而擴張，共同外交暨安全政策之適用範圍相對縮減，會員國之主權將被迫更進一步讓渡至歐盟。

透過研究歐盟法院對於 CFSP 法律依據選擇之裁判，有助於理解在歐盟法體系中，CFSP 之涵蓋範圍。CFSP 的範疇模糊來自會員國之間對於整合深度無法達成共識的妥協的產物，條約中廣泛的規範和授權使會員國保有政治上的彈性，使會員國可以針對不同的個案決定其所適用之法律依據，卻也導致歐盟對外權限劃分的不明確。

針對 CFSP 所衍生機關權限爭議所運用之法理邏輯的闡釋和變化，對於理解法院在處理有關涉外機關權限爭議時所採取之方針有所助益。在歐盟法體系之中，形式上來看 CFSP 與共同體政策構成了兩個平行的法秩序。然而實際運作上兩者概念上無法完全脫鉤，CFSP 與其它政策對外權限的重疊隨著柱狀結構的消失其爭議更為明顯，法院必須要調和兩個彼此獨立的法律秩序所生之衝突，因此研究其法律解釋和推理有助於理解各個政策權限之間的權責劃分。

另一方面，CFSP 乃為歐盟在國際中發揮影響力的重要政策領域，其如何履行 CFSP 之法律秩序建構也是重要課題，究竟 CFSP 政策中所應該依據的法律制度為何？是否有監督制衡之可能尚有待釐清？。因而探究歐盟法院在釐清機關權限所扮演之角色乃吾等研究歐盟的當務之急。也對展望歐盟 CFSP 未來發展與限制有其必要性。

五、 章節內容概述

本文擬透過分析歐盟法院於 CFSP 之判例，探究歐盟法院如何形塑 CFSP 政策權限之內涵。首先本文討論 CFSP 之權界定問題，當 CFSP 與其他政策權限產生重疊時，法律依據適用問題應如何解決？其次討論 CFSP 中因限制性措施(Restrictive measure)爭議法院所形成的法律秩序為何。透過上述兩個大類判例之討論得以釐清 CFSP 的政策範疇與其法制發展趨勢。

就 CFSP 政策權限之劃分問題，本文擬以兩章之篇幅，討論 CFSP 與發展合作政策(Development Cooperation)與自由、安全與司法政策(Area of Freedom、Security and Justice, AFSJ)權限模糊地帶。本文之所以該兩政策作為聚焦討論之主軸，主要是因是受限於法院管轄權的限制。目前就政策領域的法律依據適用爭議之判例稀少，僅該兩政策受歐盟法院裁判。其次是因該兩政策之概念與 CFSP 高度相關，在對外政策中協助發展創造穩定的社會環境與安全之間具有緊密關聯。另在打擊恐怖主義以及維護區域秩序的議題上，CFSP 與 AFSJ 兩者更是高度重合，法院必須用法學推理使得於選擇法原適用時有所依據。

六、 研究方法

由於研究主軸是以歐盟法院之判決為中心，且受限於學生在法律學門之訓練，本文採用「文獻分析法」及「判例分析法」。「文獻分析法」旨在回顧相關理論及學界先進之相關著作，試圖梳理出歐盟法院在共同外交暨安全政策之理論脈絡和相關假設。「判例分析法」則以相關法院判決為對象，分析其判決、諮詢意見、佐審官意見，按其所涉及之政策、爭點、當事人主張、法院法律推論進行分類與整理，試圖在眾多案件之中比較其異同，分析法院在其中所傳達之訊息，探討法院解決爭議的模式與可能出現之爭議。本文以法院的判例為核心，預設歐盟是一個自主的法律體系，其中構成體系之基礎是來自法釋義學和詮釋學。對於法律體系的解讀與建構，歐盟法院扮演了主要角色。透過判例，法院對共同外交暨安全政策法律秩序之界定，其所持之立場與路徑，會形成系統性的解釋。然而這種研究方式有所侷限，因為法體系的構成並非只有歐盟法院和條約。其他現實中的政治、社會因素對於體系的形塑都會有所貢獻，這部分學界先進已多所著墨。本文的研究方法無法將所有因素都納入觀察之中，僅能從司法系統觀察並提出解釋。



七、 研究架構

在政策水平面上，本文擬探究共同外交暨安全政策與其它具有對外權限的共同體政策產生重疊時，歐盟法院如何界定共同外交暨安全政策的範圍。因此本文將以與共同外交暨安全政策競合之其他政策鋪排論文架構。

八、 研究假設

歐盟法院在歐盟的對外權限發展上，無疑扮演著舉足輕重的角色。自 ERTA¹⁰ 判決以來，歐盟法院以承認條約賦予共同體隱含的對外權限擴張共同體的對外權限。馬斯垂克條約後，共同外交暨安全政策成為條約所明文規定之權限，使的歐盟對外權限的劃分成為歐盟機關之間重要的法律戰場。歐盟法院的判決將釐清共同外交暨安全政策與其他權限的界線在哪，同時行使其解釋條約的權力，界定歐盟對外權限的機關平衡。本文假設，里斯本條約前歐盟法院的判決路徑，將會擴大共同體的權限。里斯本條約後，由於條約架構的變動，歐盟法院的判決路徑必須充實共同外交暨安全政策的內涵，故歐盟法院的判決路徑將轉向權限平衡，但歐盟法院將會強化遭共同外交暨安全政策排除於決策程序外的機關與程序中的地位。

九、 研究對象

本文的主要研究對象是以歐盟法院之判決、諮詢意見、佐審官意見等。資料來源皆來自歐盟法院於網路上提供之判決搜尋系統所得搜尋資料。在討論權限間重疊爭議的問題時，本文擬限縮研究之法院判例至，就政策所應適用之法律依據所生之判例，輔以其他判例看是否法院在建構一新的法律制度。在討論判 CFSP 內部手段的法律秩序界定時，本文將以限制性措施作為訴訟標的的判例為研究對象，然而判例數量過多時，本文基於歐盟法院的判例制度，將會以成為判例的重要裁判為研究對象。除此之外，法律學者對於法院見解的討論或法秩序的討論也是本文分析對象。

¹⁰ Case 22/70 Commission v Council [1971]

歐盟法院就有關共同外交暨安全政策所為之判決眾多，尤其是對限制性措施的判決因為涉及個人權利之保護，而有許多由一般私人對歐盟機關提起之訴訟，但本文所關注者乃歐盟之機關間訴訟，亦即歐盟機關的水平權限劃分，故本文主要的研究對象為歐盟法院就共同外交暨安全政策之機關間訴訟所作成之判決，共五件。



貳、相關理論回顧與文獻探討

一、 整合理論回顧

歐洲整合理論眾多，各理論之整理分類已有學者詳加論述(黃偉峰, 2003; 盧倩儀, 2003)。本節將爬梳各理論之脈絡及主張，並將重點放置於由歐盟法院所推動的法律整合途徑。

歐洲整合理論以 David Mitrany 所主張的「功能主義」(Functionalism)最早引起討論。功能主義認為，人類共同面臨的問題超越傳統以主權和疆域彼此區分的國家，各國將逐漸把解決問題的工作交給超國家國際組織，逐漸形成以功能為導向的跨國性官僚組織。(Mitrany, 1948)

功能主義無法妥善解釋歐洲自煤鋼共同體後整合逐漸超越其原本功能的原因。因此 Ernst Hass 針對功能主義進行修正。他認為整合的發生與推動，僅於當政治菁英確認共同利益存在時才會發生。整合的深度與廣度則有賴於「外溢效果」(Spillover effect)。Hass 指出，一個議題的整合必然連帶使其他相關議題一併整合，而其他議題的整合將決定原本整合之目的可否達成，因此整合的範圍因牽連的議題越來越多而逐漸擴大。(Hass, 1961)

新功能主義有效的解釋了歐盟早期整合順利的情況。然而，1960 年代法國戴高樂總統強硬地堅持國家主權至上，導致歐洲整合停頓。對於整合所遇到的瓶頸，政府間主義者提供了另一種觀點。政府間主義者認為，整合只不過是各國政府間的談判成果。政府間主義者進一步將談判涉及的議題區分為高階政治與低階政治。高階政治為主權的完整，低階政治則是經濟、社會政策等不涉及主權完整的議題。當歐洲整合涉及到高階政治時，國家為維護主權的完整，將使整合停頓。由於在高階政治問題上的談判無法有共識，將影響低階政治的整合成效，因此新功能主義所強調的外溢效果的運作將受到巨大的限制。(Hoffmann, 2008)

隨著整合在 1980 年代重新獲得動力，新功能主義的理論重新獲得重視。與新功能主義相對的是自由派政府間主義(Liberal Intergovernmentalism)。自由派政府間主義的論運用國際現實主義的假設與邏輯，主張整合的規模與程度皆是取決於國

內利益整合後，再與其他國家政府進行談判，最後作成的制度選擇。國家之間的談判結果取決於談判中各國的國力，超國家機關對於談判結果無從影響，因為最終的談判結果僅是國家之間的利益最大公約數。(Moravcsik, 1991)

在政府間主義與自由派政府間主義者的論述之中，超國家機關被視為各會員國的代理人，其行動皆受會員國支配。這樣的觀察缺忽略了超國家機關的獨立性。換句話說，超國家機關未必會全然依造會員國的意志行動，有時反而會依自己界定的目標展開行動。超國家機關甚至會自主擴大所享有的權限，而超出原本代理關係中被授權的範圍。歐盟法院正是最為顯著的例證。

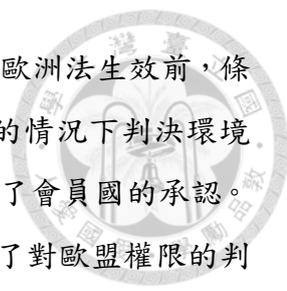
歐盟法律整合的重要推手是歐盟法院。政合的動力來自請求歐盟法院裁判的私人訴訟與會員國法官，歐盟法院透過其依據判決所形成的案例法，逐漸轉變了歐洲共同體內的法律體制(Cappelletti et al, 1986)。歐盟的法律整合導致條約體系的憲法化(Constitutionalization)，取代了國際關係中以傳統國家為中心的論述。(Burley and Mattli, 1993:75-76)有論者認為，憲法化的過程增添了政體中的超國家色彩，實質上更是逐漸聯邦化。(Lenaerts, 1990:263)

歐盟法院在憲法化和法律整合的過程中扮演重要的動力來源，形成了司法治理系統。(Stone Sweet, 2004)Stone Sweet 教授以動態的觀察角度，解釋歐盟法院的發展和所扮演的角色。Stone Sweet 教授於司法化與治理理論中，以第三方爭議解決模型(Third-party dispute resolution, TDR)，描述司法治理系統的發展。該模型的基礎要素為社會中的交易行為、爭議解決機制、規則(機關、規範、法律)。這三者彼此之間的關聯和互動，成為司法治理系統發展的基礎。三者之間的互動發展可分為兩個階段。在第一階段中，是兩造關係，是當事人之間交易所生所的爭議。隨著社會交換行為逐漸增加和複雜，尋求第三方仲裁爭議的需求也會增加。第三方仲裁機制的成長將會與社會治理和社會制度產生連結。第二階段中，頻繁運用第三方爭議解決機制，使其成為規則的創造者。第三方仲裁機制對社會規則進行釐清、創造、調整，主導社會的交易模式，並在過程中強化自身的正當性，將社會制度司法化(Judicialization)。司法化的發展，是以解決當事人間的法律爭議作為動力。法官必須倚賴過去的判例解決當前爭議，但社會環境的變遷使法官必須修正其判決先例，使司法治理系統與社會之間彼此相容。(Stone Sweet, 1999:147-184)

功能論者以靜態的角度描述司法機關，認為其僅能依制度設計者的意圖運作。然而，如此的描述無法涵蓋因社會活動增加，逐漸成為社會制度創造者的司法機關，也無法預測社會制度因司法化所帶來的變遷將會往什麼方向發展(Shapiro and Stone Sweet, 2002:258-291)

司法治理系統中，法院的司法審查權通常來自於當事人的授權，但法院也會自行創造法律依據，在聯邦制中尤其如此。由於聯邦制為各會員國之間的聯盟，其基本原則是消除彼此之間的疆界，使聯邦內的貿易自由化以追求集體利益。聯邦本身並不穩定，因為會員國的行為模式會陷入賽局理論中的囚徒困境。在囚徒困境之中，獲得最大利益的方式是背棄會員國之間同意的規則。但如此一來這個聯盟的約定將會形同具文，聯邦體制也註定失敗。以長期的觀點來看，聯邦體制的失敗代表各會員國的利益將會減少許多而不合乎其利益最大化的原則。因此法院在這樣的體系中擔任規則捍衛者的角色，監督各會員國履行來自條約義務，使由會員國組成的聯邦趨於穩定。各會員國依據長期利益考量，必須承認法院的功能與角色，從而使法院的存在被正當化。法院作為解決會員國之間爭議的機關，必須解決在聯邦成立時模糊的條約文字，或漏未規範的事項。而在解決問題的同時，司法審查的權力開始成長。法院在進行司法審查時，其裁量空間隨著條約文字越模糊而增加。另一方面，條約增修的難度越高，在處理憲法或條約問題時，法院可能需要填補法律漏洞、解釋法律文字、必要時有法官造法的可能，都會給與法院更多的機會去形塑法規範的發展方向。因此，我們可以發現法院的裁量空間大小，取決於兩個因素。一是法院所擁有的法律解釋權力。其二是當事人、機關、國家違抗法院判決的能力。歐盟法院處於一個對判決友善和包容的環境，它的司法裁量空間因此相當巨大，法官將會主導憲法發展的過程。(Stone Sweet, 2004:7-17)

Stone Sweet 教授分析以貨物移動自由、性別平等、環境保護政策為標的的先行裁決和歐盟法院判例。這三個政策於里斯本條約生效前，分別屬於共同體政策、社會政策、條約未規範政策。在貨物移動自由和性別平等政策中，法院判決的步調遠超過歐盟立法者的步調，透過司法造法的方式創造未來歐盟機關變遷的基礎。對此，會員國並未抗歐盟法院的判決，反而是認知到與歐盟法規制度間的差異所生的成本。故於條約增訂之際，會員國將法院創造的法律基礎明文納入條約規範之中，



並減少了自身的獨立性。與前兩政策不同，環境保護領域在單一歐洲法生效前，條約從來未明文授權給歐洲共同體的政策，法院在缺乏條約授權的情況下判決環境保護是歐洲共同體的核心目標之一。如此大膽的政策抉擇，受到了會員國的承認。於單一歐洲法中，正式承認共同體在環境政策上的立法權力。除了對歐盟權限的判決外，法院系統性地賦予私人提起訴訟和獲得賠償的權利，且與判決中適用歐盟法院的衡量公益與私益的比例性判準，相對的使國家的自主性下降並擴張了超國家治理模式。歐盟法院以上的作為，提供了會員國行政部門和司法審判逐漸歐洲化的基礎。(Stone Sweet, 2004)

前述學者對於歐盟法院在整合中所扮演的角色已有詳盡的解釋，並充分論證法院有能力創造歐盟機關變遷的基礎。然而，就文獻中研究標的選擇，主要仍是分析原本即屬共同體政策及與其性質相近的政策之中法院的角色。共同外交暨安全政策的性質與過去研究的政策性質迥異，且法院的管轄權在條約中明文規定受到極大的限制，在 CFSP 的整合之中法院扮演什麼角色仍有待研究。

二、 歐盟法院相關文獻回顧

就歐盟法院的組織與其功能有諸多文獻已有諸多文獻探討。(王玉葉, 2003; 楊華鴻, 2002; 葉力豪, 2008)有論者將歐盟法院定位為聯邦制中的聯邦憲法法院(Hinarejos, 2009; Schütze, 2014)，然而歐盟法院並未如同一般聯邦制的憲法法院擁有廣泛的違憲審查權，也缺乏美國聯邦最高法院的事物管轄權(Subject matter jurisdiction)。歐盟法院的司法審查權受制於條約規範，並非對所有政策都享有完全的管轄權，其訴訟型態有限，且限縮當事人資格使一般人民難以接近法院(目前自然人或法人具有訴權之訴訟類型，僅有歐盟運作條約 263 條第 4 項之無效之訴，與歐盟運作條約 265 條第 3 項之不作為之訴和先決裁判之訴。法院另透過判例將違反條約之訴的範疇，擴張至因國家違反條約義務導致自然人或法人權利受侵害的案件¹¹)。由於缺乏一個中央集權的政府，歐盟法院的判決缺乏執行的機關，其判

¹¹ Case 431/92 Commission v France [1995]

決須仰賴會員國政府及其法院的協助。(Costa, 2003:754-755; 王玉葉, 2003:349-351; 吳志光, 2015)

歐盟法院作為歐盟法律秩序的維護者，其職責可分為垂直面向與水平面向。於垂直面向中法院需處理與會員國之間的權限劃分問題。(Itzcovich, 2012:359-361)在至高性原則與輔助原則的議題上透過持續的與會員國法院進行司法對話，以及先行裁決制度，促進和活化了歐洲區域整合機制，轉為規則導向而非權力導向的整合發展。(吳建輝, 2004)

歐盟法院的司法積極主義與會員國的利益之間時常處於對立的關係。會員國之所以願意遵守歐盟法院判決，其背後原因引發政府間主義者與新功能主義者之間的激烈論辯。政府間主義者主張，歐盟法院的確於整合中扮演者重要的角色，但會員國政府之所以在大部分的情況中願意服從歐盟法院的判決，是因為判決的內容仍在會員國可接受的範圍內。在少數情況下，會員國會挑戰歐盟法院的裁判，反映會員國政府因為條約的解釋方式使國內特定利益受到侵害而承擔壓力，故對歐盟法院的司法權威提出挑戰。但長期而言，會員國政府認知到為實現單一市場的目標，獨立的仲裁者對他們而言比較有利。若會員國拒絕歐盟法院的裁判，將會降低歐盟法院的正當性，而弱化爭議裁決機制將會產生會員國不願意承擔的成本。有些時候，會員國內部的利益受到不利的判決，足以使會員國單方面的拒絕執行該判決，會員國也傾向於暗中進行，而非明目張膽的挑戰法院的權威，以保全法院裁判的正當性。法院也認知到其正當性有賴於會員國的行為，為保全其正當性，法院也會創造例外，以使會員國的利益得以保存。(Carrubba et al, 2008; Clifford, 2003; Garrett, 1992; Garrett, Kelemen and Schulz, 1998)

新功能論者認為歐盟法院是整合的主要推動者，會員國被動的接受其領導。法院的策略為「面具與盾牌」(mask and shield)，法院將歐盟法律作為其面具，在面具的掩護之下，透過法律論述推動整合計畫。同時法律也被當成盾牌，保護法院免於受到政治上的攻擊。新功能論者主要的例證是 1979 年的 Cassis de Dijon¹²一案。該案涉及德國與法國之間，因為酒類的定義不同，一名德國酒類經銷商無法將法國酒

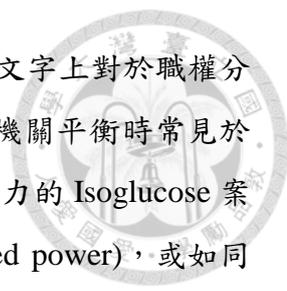
¹² Case 120/78 Cassis de Dijon [1979]



進口至德國，法院基於相互承認原則，認為在一國中合法販售的貨物，不會因兩國之間的市場規範差異而不得於另一國中販售。雖然仍有表列例外理由，但由此判決推動了成員國之間的法規整合。針對判決，會員國從來未有顯著的違抗或企圖透過增修條約抵制判決。反而是依照歐盟法院的偏好進行條約修訂。此外，歐盟法院的先行裁決制度，使會員國法院成為歐盟法院將條約憲法化的主要協力者。透過歐盟法院將條約以整合者的角度進行解釋，整合的效果逐漸外溢至其他非法院的行為者。非法院的行為者，基於自身利益進入法院系統之中向會員國政府提起訴訟的過程，強化了會員國的低審級法院，使它們可以透過先行裁決制度改變本國的法律原則，因此他們也樂於配合歐盟法院。會員國考慮到若是不遵守歐盟法院的判決將會等同於和自身國內法院產生衝突，而減損國內的法治(Rule of law)所帶來的政治成本，遠高於違抗歐盟法院的判決所帶來的政治成本，因此會員國政府會願意服從歐盟法院。(Alter, 1996, 1998; Burley and Mattli, 1993; Golub, 1996; Wasserfallen, 2010)

歐盟法院除了處理歐盟與成員國之間的關係之外，在歐盟機關間的水平面向，則是處理歐盟層次各機關之間的互動關係所生的爭議。歐盟機關得以行使權力是基於條約授權而來，故其得以行事之事項及程序應依照條約授權而定，是為「授權原則(Principle of conferral)」。如果歐盟的行為超過授權的範圍，應被宣告無效。(洪德欽, 2015:22-23)授權原則也體現於歐盟的機關架構設計之中，透過規定各個機關在不同政策所得行使的權力和依循的決策程序，確保歐盟機關不會超出其被授權範圍行事。由於歐盟並無傳統憲政國家權力分立的概念，其機關權限劃分是依據「機關平衡」的法律概念。(Jacqué, 2004:383)「機關平衡」的概念首次被法院於 Meroni¹³一案中適用。在 Meroni 案中，歐盟法院認為「機關平衡」是權力分立理論的替代品。然而在歐盟層次的運用上，與權力分立理論不同，孟德斯鳩主張之藉由權力間彼此制衡以捍衛個人權利的保護功能較為不彰。歐盟法院所注重者乃是機關是否依照條約之規定行事，其平衡並非真的指權力之間彼此監督制衡達到平衡的狀態。若機關之間達成機關間協議企圖規避或創制條約所規定之機關職權，將會被歐盟法院宣告無效。然而，靜態的描述歐盟層次的機關權限劃分，並不足以解釋

¹³ Case 9/56 Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA v High Authority of the European Coal and Steel Community. [1958]



法院對「機關平衡」的理解。法院進行審查時，並非僅考慮條約文字上對於職權分配的規範，對機關運作實質的考量與隨著時代演進而創立新的機關平衡時常見於法院判決之中。例如賦予歐洲議會透過延遲諮詢案取得實質影響力的 Isoglucose 案¹⁴(Kardasheva, 2009:404-405)和 ERTA 案的「隱含權力」(Implied power)，或如同 Stone Sweet 教授於其著作中所分析的三個政策，法院皆作出超乎條約設計者意圖的結果。在條約的架構之下，歐盟各機關以法律依據適用爭議提請歐盟法院裁決作為爭奪政治權力的手段，大致可分為兩個路徑，在實體權限法律依據適用上展開攻防，或在特定權限內所應踐行的程序展開攻防。在這些機關間的訴訟之中，歐洲議會長期以來在條約中被分配到最少的權力，但在歐盟法院的協助之下逐漸取得對政策的實質影響力。(Cullen and Charlesworth, 1999; McCown, 2003)

歐盟法院於判例中運用「機關平衡」的法理，旨在解決各個政策領域之中歐盟機關的水平權力分配問題，然而這個法理原則的運用並非一成不變。且在馬斯垂克條約之中 CFPS 正式明文化，歐盟法院如何處理其中的機關平衡問題，仍有待法院透過判例發展。

三、 歐盟對外權限之發展

對外權限(external competence)的發展，尤其是其中貿易方面的涉外權限，許多學者已就其變遷路徑詳盡的討論。吳建輝教授透過分析歐盟法院的判例與條約制度的變動，探討其中對外貿易權限的取得，與受歐盟原則與目標改變所生的影響。(吳建輝, 2012)周旭華教授則探討權限劃分，透過整理判決及諮詢意見，探討歐盟與會員國之權限劃分問題。(周旭華, 2000)

涉外權限在歐洲經濟共同體時期僅明文授權共同體就共同商業政策(Common Commercial Policy)、聯繫協定(Association Agreement)有對外權限。單一歐洲法中，條約擴大共同體簽屬國際協定的權限至研究與科技領域、環境領域之國際協議。馬斯垂克條約後，除原本條約以授權之對外權限，共同外交暨安全政策正式於條約中明文化，並授權歐盟簽署發展政策(Development policy)、貨幣領域的國際協。里斯

¹⁴ Case 110/81 SA Roquette Frères v Council of the European Communities. [1982]

本條約後，條約將歐盟諸項對外權限整併為單一的對外權限，受到條約所規範之對外權限目的拘束。

歐盟對外權限的法學討論，首先必須討論歐盟對特定對外事務之權限是否存在？對外權限存在與否的問題，可進一步分為條約所明文授權之權限，以及條約未明文規範之隱含對外權限。其次，對外權限之間如何劃定界線？歐盟法院處理前述問題所建立的判例法學，因為所適用的條約解釋方法跟公式而相當複雜。(Dashwood and Hillion, 2000; Vooren and Wessel, 2014)

羅馬條約到馬斯垂克條約，雖授權給歐盟數種對外權限，卻並非所權限都有明文規定的對外權限。條約未明文規定特定權限擁有對外權限，並不表示當涉及與第三國簽署該權限之協議時，歐盟或過去的共同體必須被排除在外。歐洲原子能共同體條約 10 條規定「共同體於其權力和管轄權之內，得與第三國、國際組織、第三國的人民，簽署國際協定或契約」。羅馬條約內雖無此規定，但法院針對經濟共同體缺乏明示涉外權限的政策提供了隱含權限的可能性。

ERTA 案¹⁵是第一起由執委會針對理事會提起的無效之訴。本案涉及歐洲鐵道運輸協議的談判與締結在執委會與理事會之間產生之法律爭議。鐵道運輸協議早於 1938 年便在各國之間開始討論但一直沒有結果，1969 年理事會頒布了規章 543/69¹⁶就歐洲鐵道運輸事務規範。1970 年，理事會決定由會員國為主體作成和締結一個新的協議，理事會的決定引起執委會的抗議。執委會主張，由於理事會頒布的規章，共同體應有權限締結該協議。於該案的判決之中，歐盟法院對條約的解釋可分為二。首先，在權限是否存在的問題上，法院認為締結協議的法律依據，可自條約中授權共同體的條文推導而出。一旦歐盟機關獲得條約授權，並通過立法以達成條約所規範的目標，則其享有涉外權限，但前提是共同體機關已通過立法。其次，在權限性質問題上，當共同體通過不論何種形式的共同法規時，會員國對於涉及共同法規的協議便不再享有締約的權力。因此，法院並不接受理事會對於授權原則狹

¹⁵ Case 22/70 Commission v Council [1971]

¹⁶ Regulation (EEC) No 543/69 of the Council of 25 March 1969 on the harmonisation of certain social legislation relating to road transport.

義的解釋，而是運用解釋空間較大的目的性解釋，以使條約授權共同體的權限得發揮最大的效用。(Dashwood and Hillion, 2000)ERTA 案中，法院雖然有如此突破性的宣示，但務實的駁回了執委會的訴訟，其理由為早在共同體通過立法之前，會員國就已經開始談判的重要部分了。

歐盟法院基於目的性解釋條約，以使條約所追求之目的可以達成，因此共同體為執行該立法而有必要時，應有權展開與第三國之間的談判。歐盟法院的邏輯，可以說是依據次級立法(Secondary legislative)的手段承認(Recognize)了條約(Primary law)中存在的隱含權限，共同體因此取得對外權限。(Vooren and Wessel, 2014:81-88)歐盟法院對條約的解釋，大幅擴張了共同體的權限，並把對外權限帶入其將條約憲法化的過程之中，並透過運用至高性原則排除了會員國的參與。(Koutrakos, 2006)

法院於 1977 年的諮詢意見¹⁷中，針對 ERTA 判決不明確之處所引起的爭議進一步的釐清。該諮詢案為執委會就締結一個補償內陸航運船隻成立歐洲基金的協議，與共同體條約的相容性問題。在諮詢意見中，歐盟法院認為隱含權限並不僅侷限於先有內部立法行為做為前提，只要是為達成條約中所明定的目標而被視為具有需要性與第三國締結協議，共同體便享有該權限。

歐盟法院也擴張條約所明文規定的對外權限。在共同商業政策之中，法院考量到國際環境的快速變遷，自 GATT 到 WTO 之間國際經貿環境不停的變動，若採用靜態的法學論述，並不足以使共同體跟上國際局勢變化的節奏。法院採用動態的觀察方式，將許多與貿易相關的政策解釋為共同商業政策之一環，並賦予其對外權限，例如發展援助政策就曾被視為共同商業政策之中¹⁸。(Vooren and Wessel, 2014:88-91)

在條約中除了明示與隱含的對外權限外，尚有共同外交暨安全政策這個獨特的領域。在里斯本條約前，共同外交暨安全政策不屬於對外權限，但其內容卻是包含普遍的外交與安全政策。共同外交暨安全政策的法律性質，既非歐盟專屬權限也

¹⁷ Opinion 1/76 of the Court of Justice (26 April 1977)

¹⁸ Case 45/86 Commission v. Council [1987]



非共享權限，而是與其他權限完全平行的權限。共同外交暨安全政策的決策機制和法院管轄權，與其他政策權限有很大的差異。即便於歐盟柱狀結構消失後，共同外交暨安全政策與其他對外權限被整合入單一對外權限之中，其特殊性仍未消失。有學者將之定性為特殊(*Sui generis*)的權限(Vooren and Wessel, 2014:94-97)。雖然共同外交暨安全政策與其他權限之間的差異巨大，在里斯本條約之後，歐盟將共同外交暨安全政策整合入單一涉外領域之中，且高級代表的職權同時包含了理事會與執委會的職務，使歐盟對外政策的一貫更有可能得到確保。(Engbrink, 2017; Wessel, 2009)

共同外交暨安全政策於條約中的獨特性，可由甘逸驊教授分析其「條約化」的過程看出端倪。共同外交暨安全政策條約化的談判過程中，透過觀察政府間主義與超國家主義之間的拉鋸，以達成會員國之間安全政策深化合作的基礎。里斯本條約後雖刻意避免高度爭議的主權問題，但也無法維持傳統政府間主義，而是朝向歐盟與會員國共享利益的模式發展。(甘逸驊, 2016:92-95)

至於共同外交暨安全政策在國際上的影響力，吳萬寶教授對於共同外交暨安全政策的實務運作進行詳盡的檢視。透過自 2003 年起派遣的境外任務團迄今，已顯示歐盟足以作為國際上重要的行為者。然而共同外交暨安全政策使歐盟有別於一般的國際軍事強權，而是特殊形式強權。其中軍事行動的成效不彰和對外政策目標的低達成度使其招受批評。里斯本條約雖然提供共同外交暨安全政策穩定的政治及法律基礎，其成效仍有待會員國意願和作為。(吳萬寶, 2011:22-24)

針對共同外交暨安全政策內部治理的問題，Blockmans 教授和 Wessel 教授分析 CFSP 於里斯本條約生效前，因制度設計所導致的歐盟內部與外部政策的不協調，使歐盟無法有效回應危機。里斯本條約中的高級代表職務設計有助於解決兩者之間的鴻溝，但是在對外代表的問題上歐盟仍然有多頭並進的問題。共同外交暨安全政策制度設計仍然缺乏一個系統性整合 27 個歐盟會員國的措施。但里斯本條約中有突破性的制度設計，如永久架構合作(permanent structured cooperation)的設置使歐盟有機會成為主要軍事行為者。(Blockmans and Wessel, 2009:265-308)在內部治理問題上，Wessel 教授以「良善治理(*Good governance*)」的角度分析，認為其制度

設計使公民參與和責任政治(Accountability)難以落實。(Wessel, 2004; Ramses A. Wessel and Hertog, 2013)

然而，以共同外交暨安全政策的法律面向進行的分析較為稀少。受限於其決策的特殊性、研究素材的稀少，歐盟對外法律的研究重心並非共同外交暨安全政策。(Ramses A. Wessel, 2015)僅有少數專書專門探討 CFSP 的法律問題，Wessel 教授於 1999 年以法律制度的角度探討共同外交暨安全政策的法律問題。(Wessel, 1999)然而，隨著條約的修正，以及歐盟法院作成新的判例，共同外交暨安全政策的法學發展路徑仍有待學界討論。



第二章 機關平衡與法律依據選擇

歐盟機關間的訴訟，通常涉及到條約中的權力分配問題，以及特定法案的法律依據選擇問題。歐盟在處理條約中權力分配問題時，以機關平衡的概念作為其法理依據。而法案的法律依據選擇問題，則是使法案的法律依據選擇合乎條約的意旨，使在各個歐盟權限之中的機關平衡不受侵犯。本章將分析機關平衡原則，並透過歐盟法院所建立的案例法，理解法律依據選擇的方式。

壹、機關平衡的概念

一、 概論

機關平衡的概念，應自歐盟條約中的「授權原則」而來，因而具有憲法位階的重要性。里斯本條約之前，授權原則規範於歐洲共同體條約 7 條第一項，限制歐盟各機關僅得於條約所授權的限制內行事。里斯本條約後，規範於歐洲聯盟條約 13 條。由於歐盟是由會員國讓渡主權所成立，歐盟的權限應侷限於獲得會員國讓渡主權的部分。在會員國讓渡出的權限中，歐盟仍需按照會員國與條約中所設定的程序行使職權。

機關平衡首次出現於 *Meroni* 案¹⁹。於該案中，歐盟法院首次指出，權力的平衡是共同體中機關制度的特點，且由條約所保障。對於歐盟法院而言，機關平衡是權力分立原則的替代品，其目的是保障基本人權不受權力濫用的侵害。在歐盟法院的構想中，由於歐盟沒有權力分立原則的概念，機關平衡的概念使歐盟法院得調整機關間的權力平衡，且不至於違背由條約所設定的決策程序。但隨著歐盟保障基本權利的措施逐漸充分，機關平衡中保護基本權利的層面幾乎完全消失。(Jacqué, 2004:383-387; Prechal, 1998)一般私人基於個人利益，引用機關平衡作為主張也被法院所拒絕。²⁰機關平衡作為法理原則在歐盟法體制中的運作，歐盟法院也曾將機

¹⁹ Case 9/56 *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA v High Authority of the European Coal and Steel Community*. [1958]

²⁰ 4 Case T-243/94, *British Steel plc v. Commission*, [1997]

關平衡原則與民主原則連結，並以此作成判決。²¹機關平衡的目的轉變為歐盟法院監督各機關尊重各自的權限，任何機關侵犯其他機關於條約中所規範之特權皆應禁止。

對於機關平衡的概念，學界對於它是否構成一個歐盟法中的原則有不同意見。

(一) 否定說

有論者指出，一個法律原則需要符合兩個條件。其一是其所體現的權利有足夠的內在價值，其二是它能妥善的形成司法審查。因此，如果機關平衡是歐盟法中一個原則，它應該有足夠明確的內涵，足以協助歐盟法院解決當下的法律問題。(Tridimas, 2006)由於條約對於機關間的水平關係已經有非常詳盡的規範，機關平衡的概念僅是適用於特定案件的規定的簡稱，而無自己本身所欲彰顯的內涵。(Prechal, 1998; Witte, 2000)另有學者批評，機關平衡的概念在現實中根本不可行，因為其預設的清晰且完全有秩序的條約系統並不存在(Bieber, 1984:520-521)

(二) 肯定說

另有學者認為，機關平衡可以作為一個法律原則，惟其功能較為限縮。Lenaerts教授和 Verhoeven教授認為，機關平衡原則可以自歐盟法院所建立的案例法中，導出下三個規則：(1)各機關應享有充分的獨立性，以行使各自的權力。(2)各機關不得無條件讓渡其權力至其他機關。(3)各機關不得於行使權力時侵犯其他機關的權力和特權。(Lenaerts and Verhoeven, 2001)

本文認為，機關平衡應足以作為一個法學原則。歐盟條約中各權限之規範，以及各種機關間的合作，的確複雜且多樣，但並不妨礙歐盟法院以機關平衡原則，確保條約賦予各機關之職權不受其他機關的侵犯，並體系化的釐清歐盟條約中各機關之職權之內涵，並於機關間產生職權劃分爭議時，適用機關平衡原則作為法學指引，判斷條約之中機關間的互動關係。且就歐盟機關職權爭議訴訟的發展路徑來看，歐洲議會透過機關平衡原則，以訴訟之方式，確保其條約所賦予的職權受到其他機

²¹ Case 110/81 SA Roquette Frères v Council of the European Communities. [1982] 和 Case 62/88 Greece v. Council, [1990]

關的尊重。而當歐洲議會意圖透過修改其內部的程序法規，以改變歐洲議會與其他機關之間的關係時，理事會便可運用機關平衡所建構的法理對抗之。執委會亦可藉由機關平衡原則所界定之機關間互動關係，對抗歐洲議會迫使其撤回提案的意圖。這並不表示，機關平衡原則的內涵已經充分發展。事實上，持反對見解的學者也不否認機關平衡的概念有發展為法律原則的可能，他們認為歐盟法院應使用更強勢的立場，對目前機關平衡的概念進行闡釋，待案例法的累積充足，機關平衡是可以作為一個法律原則的。

二、 歐盟機關平衡的發展

機關平衡的發展，除了法學上靜態的觀察外，也是對歐盟機關關係動態的描述。條約的增修、機關間協議、歐盟法院的判決，都有可能影響歐盟機關平衡。

在歐洲整合的脈絡之中，機關平衡最早是建立在執委會與理事會之間，歐洲議會僅有諮詢性的職權而無法參與權力的運行。但 1965 年法國為了表示對於歐洲共同體的不滿，法國停止出席共同體的重大會議，是為「空椅危機」(Empty Chair Crisis)。六個月後，共同體與法國達成「盧森堡妥協」(Luxemburg Compromise)，將涉及會員國重大利益的問題交由部長理事會以一致決處理。由於重大利益的認定端視各會員國的主觀認定而流於恣意認定，而所有會員國都享有對共同體政策的否決權，等同於癱瘓歐洲共同體的運作，執委會的地位因此受到減損。

於盧森堡妥協適用的期間至單一歐洲法生效前，歐洲議會開始取得共同體制度中的重要性。歐洲議會透過向歐盟法院提起訴訟，於 Isoglucose 案²²中，由歐盟法院確認受到諮詢屬於歐洲議會的職權，理事會不得忽視歐洲議會受諮詢之權利而通過法案。另一方面，歐洲議會也運用機關間的協議強化其職權。(Jacqué, 2004:387-391)

機關平衡首次的主要改變是在單一歐洲法之中。單一歐洲法引入合作程序 (Cooperation procedure) 適度的增加歐洲議會的立法權力，並將條件多數決引入至部

²² Case 110/81 SA Roquette Frères v Council of the European Communities. [1982]

長理事會之中。由於部長理事會中可適用條件多數決，雖然許多領域仍需一致決，執委會重新取回其對於共同體政策的職權。

馬斯垂克條約與其後的條約增修，賦予了歐洲議會更多的立法職權，並與理事會共享立法權。且歐洲議會也獲得任命執委會主席的任命權。由於新的條約增修中，歐盟立法程序改為共同決定程序，以及里斯本條約後的普通立法程序，其中執委會於立法程序的最後階段喪失影響力，其在立法程序中的重要性降低。

歐盟的機關平衡的發展脈絡，歐洲議會應為最大贏家，其職權在條約的修正之中不斷的增加，至今不需倚賴執委會的合作，便可與理事會共享立法權。執委會的權力在機關平衡的發展中，不斷的減少。但值得注意的是，共同外交暨安全政策之中，機關平衡的演化並未朝向對歐洲議會有利，而是維持由理事會獨佔。

貳、案例法學中的法律依據選擇方法

適用法律依據的選擇，在歐盟法體系中有憲法上的重要性，因為歐盟是由各會員國授權而成立，條約中的各項政策代表會員國願意讓渡主權的範圍及程度，因此歐盟必須恪遵「授權原則」(principle of conferral)。法律依據選擇在歐盟中有水平及垂直面向上的意義。水平意義上的法律依據選擇涉及歐盟內部的「機關平衡」。會員國承認歐盟擁有權限通過特定政策，但應由歐盟機關中的哪一個機關享有決策權限，與適用什麼立法程序則，會因所適用之法律依據產生差異。垂直面向上的法律依據選擇則涉及到歐盟與會員國之間就特定事務是否已經授權歐盟決策和立法。

雙叉理論(Two prong test)是歐盟法院判斷歐盟行為所應適用法律依據的法學方法。於1987年歐盟法院便於判決中指出²³：「歐盟機關採取的手段所應適用之法律依據，並非由各機關恣意決定，手段所欲追求的目標也非僅由機關的確信以判斷，

²³ Case 45/86 Commission v. Council, [1987]

而是需要基於可受司法審查的客觀事實決定。」雙叉理論涉及兩個層面的問題:條約權限的範圍和事實的認定。



一、 權限範圍的判斷

法院依照條約的文意、脈絡進行解讀，以界定條約授權給歐盟的各權限範圍。透過界定各權限所應有之範圍，法院對於歐盟的機關平衡有重要的影響力。歐盟法院於解讀各權限之範圍時，所選擇之法學方法將會影響各權限的界線劃定。影響歐盟機關平衡最深刻的應屬法院運用目的性解釋，例如 ERTA 案中認定條約賦予歐盟隱含權限。

歐盟法院過去也運用目的性解釋將共同商業政策(Common Commercial Policy)的權限範圍大幅擴大，將當時的共同體比擬為一般的國家，於追求國際商業利益時不受其內在限制。為使共同商業政策得以發揮最大化的效益，必須承認新的貿易形式或政策，因此形成動態且隨著世界局勢演變的共同商業政策權限²⁴，換句話說，1957 年羅馬條約簽訂時所認知的共同商業政策的權限範圍和內涵，與法院於 1980 年的判決將會不一樣。對於這樣的擴張，有學者認為法院在界定權限時，共同商業政策的擴張使其他權限在涉外權限中變的無關緊要，因此需要在涉外權限之間進行權限平衡，使其他涉外權限得以發揮其功能。(Koutrakos, 2008:195-197)

馬斯垂克條約後，歐盟法院注意到共同商業政策的擴張，轉向停止擴張共同商業政策的範疇，並注意到其它權限的界定問題。(Vooren and Wessel, 2014:143-158) 執委會認為 WTO 協議，包括服務貿易總協定(GATs)和與貿易有關之智慧財產權協定(TRIPs)，都應屬共同商業政策之範疇。在諮詢意見 1/94²⁵中法院認為共同商業政策權限的開放性特質使「服務」不必然被排除於其外。但基於授權原則，條約中有其他的法律依據，與 GATs 的界定相符，應適用其他法律依據而非共同商業政策之法律依據。法院的諮詢意見，一改過去擴張共同商業政策的模式，轉而注意其他權限之界定，並對共同商業政策之適用產生限縮的效果。在 TRIPs 的部分，法院

²⁴ Opinion 1/75, Re Understanding on a Local Cost Standard, 1975. 和 Opinion 1/78, International Agreement on Natural Rubber, 1979

²⁵ Opinion 1/ 94 Re World Trade Organization Agreement, 1994

認為若將其認為屬於共同商業政策之一環，將會創設條約並未賦予歐盟的手段而違反授權原則。

法院除了將共同商業政策的範疇限縮外，開始將不同政策所欲追求的目標納入權限劃分的考量之中，並以各權限在條約文字中所設下之目標作為劃分之依據。在車諾比案²⁶中，理事會在車諾比事件後，以共同商業政策法律依據頒布規章，限制來自第三國的農產品。希臘認為該規章的法律依據選擇錯誤，因為該法案可以同時追求環境保護政策之目標。歐盟法院必須衡量共同商業政策所通過的法案中，若包含環境保護的政策作為法案的手段，是否會導致該法案應適用環境保護的法律依據？歐盟法院判決，為維護各權限的完整，條約並未禁止採用追求其他權限目標的手段。以維護權限的完整，作為權限釐清的方法也適用於其他的法律依據選擇爭議之上，例如後章節將會討論的發展政策與共同外交暨安全政策之間的區分。

歐盟法院以前述法學方法，作為判斷權限管轄範圍的方式時，嘗試在各個權限之間做出清楚的劃分，使歐盟行為所應適用之法律依據可以明確。但在實際政策的施行中，將會產生一個對外政策中同時包含數個應適用不同法律依據的手段於其中，且各法律依據於條約中的決策程序並不相同。這樣的情況導致歐盟需要將該對外政策切割成數個法案，並各自適用對應的法律依據和程序，將無法有效確保歐盟對外政策的一致性。

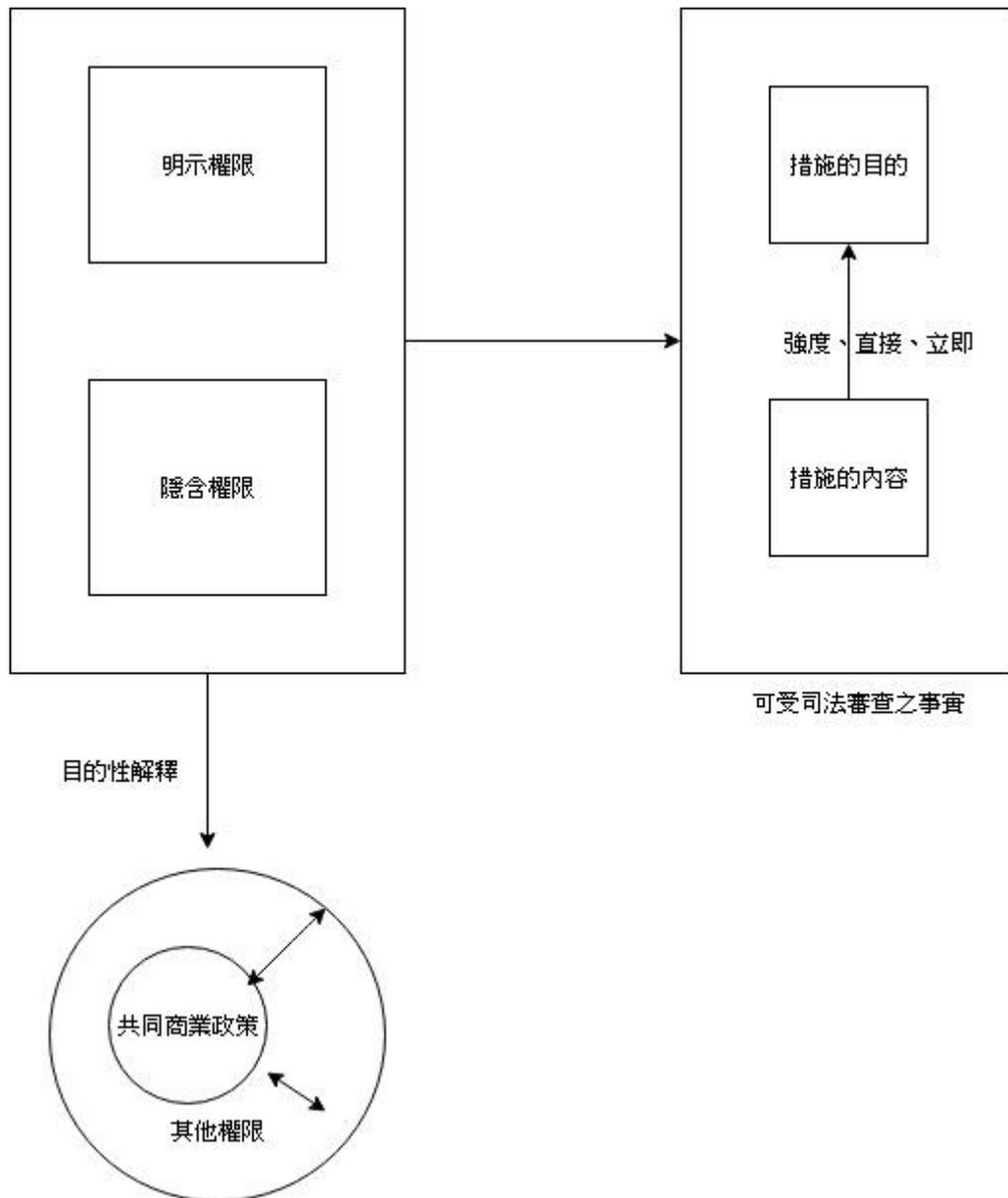
法院對維護對外政策一致性的回應，可分為兩個層次。首先，歐盟之行為，應將其他權限的條約規範納入考量，以避免行為與行為之間的目的彼此抵觸。在里斯本條約後，條約強化了適用不同法律依據的行為之間的連結。歐洲聯盟運作條約第7條規定歐盟的行為，必須確保政策間的一致性，且將所有授權給歐盟的目標納入考量。歐洲聯盟條約第21條則明確的規範歐盟對外政策所應追求的目標，使所有歐盟行動受其拘束。

將歐盟對外政策一致性的納入考量，並不表示可以犧牲授權原則對於歐盟行為選擇正確的法律依據的要求。法院對於「考量其他條約目標」的要求，究竟僅止

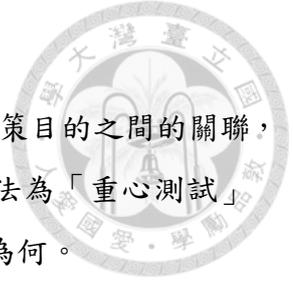
²⁶ Case 62/88 Greece v. Council, 1990

於考量到一致性的需求即可，還是要深入檢驗各手段所追求之目的，是否完全落入其他權限之內？有待日後法院透過判決建立檢驗的法學方法。

歐盟法院對維護對外政策一致性需求的第二個層次回應於事實層次，將手段與目的之間的關聯性納入考量，將於以下事實認定中探討。



圖一 雙叉理論操作流程 資料來源:作者自行整理



二、 事實的認定

在事實的認定問題，歐盟法院必須處理歐盟的手段，與政策目的之間的關聯，以確定手段所適用之法律依據正確。歐盟法院所運用的法學方法為「重心測試」(Centre-gravity test)判斷歐盟所採行的措施所欲達成的中心目的為何。

歐盟法院認為正確的法律依據適用「需要基於可受司法審查的客觀事實決定。」係指歐盟所通過的法案的目的，以及手段的內容須合乎特定的客觀標準，使所選擇之法律依據為正確。透過法院過去在判決中所適用的「重心測試」，可以歸納出幾個法院審查的面向。

(一) 檢驗歐盟措施的目的

歐盟法院檢驗特定歐盟措施於法律文件中所表述目的，可以判斷該措施所欲追求之目標為何。目的的判斷，法院僅就文字進行審查。由於法律文件上所列舉之目的都相當簡短，歐盟法院通常必須仰賴措施的內容，以判斷究竟該法案所追求之目的為何。經過檢驗，歐盟法院可能發現，除了法律文件上直接表述的目的外，於內容中存有其他目的，因此該份措施的目的可能有兩個或兩個以上。複數的目的並非意味必須適用複數法律依據，法院將進一步審查目的之間的關係為何。若其中一個目的僅為附帶性的目標，則應以主要的目標作為法律依據選擇的標準。然而，若兩個目的經法院的審查後發現為等價的目標，且彼此之間有不可分離的連結，則應適用兩個法律依據，但若兩個法律依據所適用之程序彼此牴觸，則該措施違反歐盟條約，歐盟法院應宣告該措施無效。

我們必須要問，經過法院判斷的目的作為與法律依據之間的連結判斷，合乎前述選擇法律依據時應該要倚靠客觀標準決定的條件嗎？在法律文件上的目的描述相當簡短時，歐盟法院必須要透過闡釋該措施之內容以判斷該手段之目的，這個闡釋的過程所產出的目的，究竟是法院自己對於手段的主觀理解，還是依據客觀標準檢驗後所得出的結論呢？另一方面，在同時有複數明示或經法院解釋而出的目標存在時，複數目的之間的關係認定，也交由法院進行裁決。若法院認定該手段同時含有二等價的目標，且在程序之間無牴觸的狀況下，可能會賦予決策程序外的歐盟機關取得參與程序的可能。不過，歐盟法院對於措施目的的審查，對於措施法律文件

上表列的通常較為寬鬆。且若由措施的內容中推斷出措施的其他目的，應佐以其他歐盟的官方政策報告、國際協定，以茲證明該項目的存在。



(二) 檢驗歐盟措施的內容

里斯本條約之後，條約為強化歐盟政策彼此之間的一致性，各項政策必須要考量其他條約明文規定的歐盟目標。且歐洲聯盟條約第 21 條中規範了歐盟整體對外政策的目標，使的歐盟對外政策中出現複數目標的可能性大增。歐盟法院初步判斷了特定措施所追求的目的後，將進一步檢驗措施之內容與目的之間的連結。若內容與目的之間具有充分的連結，則為該措施之真正目的。機關選擇適用之法律依據在若包含該目的，則該法律依據之選擇正確。

因此，如何確定內容與目的之間的連結充分，將會是歐盟法院必須透過判例法釐清。在「重心測試」之中，歐盟法院認為措施的內容，與目的之間的連結的程度，須達到強度(Strong)、直接(Direct)、立即(Immediate)等三個要件，以判斷該措施的核心目的，以下將討論法院如何驗證手段的內容與目標間有符合這些要件。

強度、直接與立即等要件的雛型，出現於法院的諮詢意見 1/78²⁷之中。該諮詢意見的標的為國際橡膠協議，歐盟法院必須判斷該協議中的措施，是否僅落入共同商業政策範疇。執委會主張，任何會影響到國際貿易的模式或幅度的措施，都應歸屬於共同商業政策權限之中。理事會則主張較為限縮的條約解釋，僅有所採取措施之目的為改變國際貿易的模式或幅度時，始屬於共同商業政策權限。歐盟法院於其諮詢意見中，並未接受任何一方的論述，而是檢視該國際橡膠協議內容中的目標與措施。歐盟法院認為橡膠協議中同時存在兩個目標，分別是共同商業政策和發展政策。法院繼續檢視該協議之內容，發現協議的內容以貿易元素為主，因為除改善貿易條件外，該協議之內容也追求增加出口總額。由於協議中的措施，直接對於共同商業政策之目標產生效果，故本協議的中心目標應為共同商業政策而應適用其法律依據。本諮詢意見以判斷措施的內容對於所追求之目標是否產生效果而產生直接連結作為判准，為日後判斷內容與目的的連結提供了基本的判定方法。

²⁷ Opinion 1/78, International Agreement on Natural Rubber, 1979



如前所述，在馬斯垂克條約生效後，歐盟法院開始注意各權限間的平衡問題。因此對於共同商業政策權限範圍的解釋逐漸開始限縮，對於歐盟的措施與目的之間的關聯要求也漸趨嚴格。在諮詢意見 1/94²⁸中，歐盟法院認為即便智慧財產的確對於共同商業政策的目標產生實際的影響。但僅有實際的影響，並不足以說明該措施的內容與目的之間有充分的連結，因此共同商業政策並非本協議的中心目標。該連結還有強度和立即的要件須要滿足。

強度和立即的要件，在歐盟共同商業政策與環境政策間，產生法律依據適用爭議時得到闡明。2002 年，執委會就歐盟與美國簽訂能源之星協議(Energy Star agreement)所應適用之法律依據提起訴訟²⁹。本協議之內容涉及辦公室電器的節能標籤。歐盟法院認為本協議同時追求共同商業政策與環境政策的目標，因此必須對協議之內容進行分析，以判斷究竟該協議所欲達成之中心目標為何？法院於判決理由中指出，由於能源標章並不會對環境政策有立即性的效果，反而是對貿易政策產生立即的影響。因此能源之星協議的目標應為貿易政策。由於對環境政策所生之效果將在較為遙遠的未來才產生，而對商業政策的效果是立即的，故應適用共同商業政策作為法律依據。

在強度的要件上，歐盟法院必須要處理的問題是，措施中的一部分所造成的影響巨大，可否導出被影響的對象為其措施中心目標的結論？若某歐盟措施之目的為環境政策，且措施中的手段大多為環境保護政策，但卻有少數幾項手段對於貿易產生巨大的衝擊，是否會導致該措施也具有共同商業政策之目的而應適用共同商業政策之法律依據？歐盟法院於「鹿特丹公約」一案中作出判決³⁰。鹿特丹公約案中，執委會與理事會就批准鹿特丹公約所應適用的法律依據，應為環境政策或是共同商業政策提起訴訟。該公約之內容設立特別程序，以避免簽屬該公約的會員國，於進口具有危險性的化學物質時，無法採行預防措施保護國民健康和環境。歐盟法院認為本公約之目的應為環境保護無誤，但考量到環境保護的措施是以進口危險的

²⁸ Opinion 1/ 94 Re World Trade Organization Agreement, 1994

²⁹ C-281/01 Commission v. Council, 2002

³⁰ C-94/03 Commission v. Council, 2006

化學物質為前提，而如此的限制對於貿易而言將產生衝擊，應將共同商業政策作為法律依據與環境政策法律依據一併適用。歐盟法院的判決，確認了即便該手段並非整份協議的主體，但卻有巨大的影響時，應承認其形成另一政策目標，而有適用特定法律依據的可能。

前述對於歐盟法院對政策的措施與目標審查，是以各措施之內容進行實質的審查，評估可能產生的效果，以判斷措施真正涉及的目標為何。歐盟法院並非僅仰賴實質審查作為其判斷依據。就對外協議的形式審查亦可能作為「重心測試」的判斷方式之一，但實質審查與形式審查並非彼此獨立。事實上歐盟法院進行「重心測試」時，通常是兩者併用。形式審查的部分為歐盟法院透過檢視對外協議的內文，以處理特定事務於整份協議中所佔的比例，判斷這份協議的目的為何。舉例來說，在諮詢意見 2/200³¹中，歐盟法院便以該協定中大部分的內容為環境保護，而認為其手段與目的之間的連結已經達成，因此適用環境政策作為法律依據。不過如同前述「鹿特丹公約」一案所示，單純以規範內容的比例作為判斷政策目標的形式審查，並不足以構成推翻實質審查中所確認的其他目標，因此單純以內容比例所為的形式審查無法獨自作為法院判斷的工具。

經過歐盟法院對於措施之內容進行分析後，可以判斷該措施的核心目的為何。但若一措施之中，包括其它非屬核心目的的手段時，法院應如何處理？里斯本條約後，由於歐洲聯盟運作條約第 11 條的規範，要求各歐盟措施必須考量條約中其他權限的目的，導致歐盟採行措施時，可能包含非核心目標的附屬目標(ancillary aim)於其中。附屬目標不足以替代核心目標，而另外構成一個法律依據適用的可能，因此可能造成一個具有發展目的的措施被共同商業政策所採行且不需適用發展政策之法律依據。

學說上有認為附屬目標的界定，應有三個要件。首先，屬於附屬目標的措施必須不具有獨立存在的價值，而必須是達成國際協議或其他措施的輔助工具，亦即歐盟不會額外採行附屬目標的措施。其次，附屬目標的措施必須要與核心目標間有所

³¹ Opinion 2/200, Cartagena Protocol on biosafety and transboundary movements of living modified organism resulting from biotechnology, 2001



連結，且必須為直接且有足夠強度的連結。最後，該中心目標之措施的性質必須是一個框架性的政策，使其可以涵蓋其它附屬目標於其中。(Vooren and Wessel, 2014:158-187)

(三) 「重心測試」的結果

透過「重心測試」我們可以判斷歐盟措施的中心目標為何，進而判斷其所應適用之法律依據為何。然而「重心測試」可能推導出數種結論，以下將針對各種「重心測試」得到的結論與其法律效果進行討論。

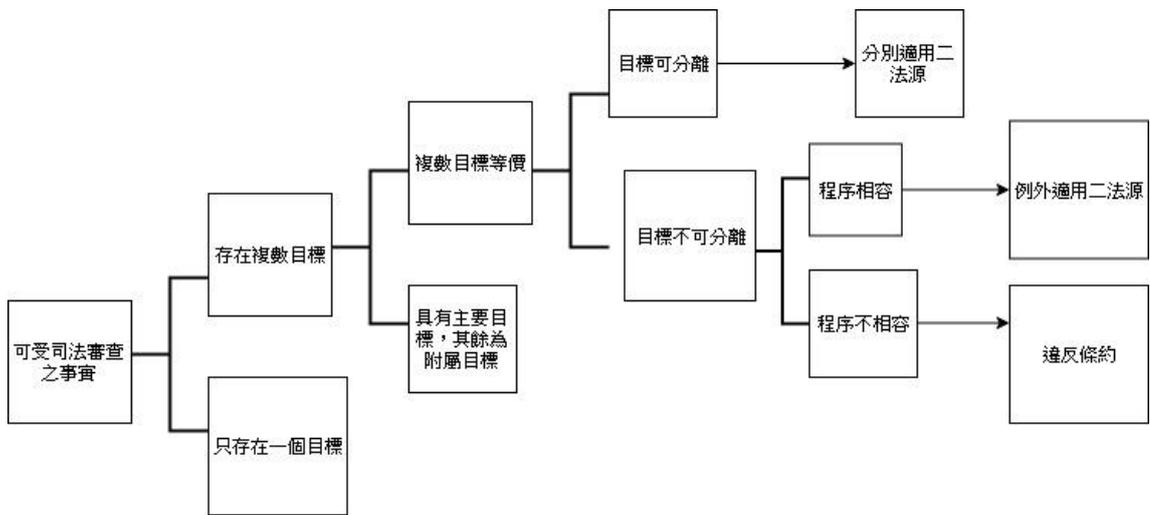
若經過「重心測試」，歐盟法院認定該措施內，含有兩個中心目標，且此二目標具有不可分離的關係。歐盟法院發現一個措施含有兩個所欲追尋的目標，並不必然要同時適用兩個法律依據，而需要進一步判斷兩個目標之中，何者為主要的目標。在無法判斷何者為主要目標的時候，需要判斷兩個目標之間是否可以分離。在前述的「鹿特丹公約」一案中可以看見，法院肯認該歐盟措施內同時追求兩個目標，且該二兩目標彼此之間不可分離，為了維護歐盟政策的一致性，必須肯認兩個目標並存，且同時適用兩個法律依據。

歐盟法院肯認一個手段可以同時適用兩個法律依據，並不違背條約的規範，但仍然必須考量到授權原則在歐盟條約中的憲法意義。授權原則限制了歐盟享有權限的總類，和各個政策所應適用的程序，因此嚴格的將各個手段定性並選擇所適用之法律依據，是為尊重授權原則最大化的展現。由於政策實務面上的考量，歐盟法院必須承認一個措施之中，可能同時有數個目標，而適用數個法律依據並未違背條約。但法院並非毫無條件的開放複數法律依據的適用。由於條約中各個政策所適用之程序不盡相同，若複數法律依據的適用中，涉及互不相容的決策程序，則應為條約所禁止。

在 *Dioxide industry*³² 案中，歐盟法院必須處理同時適用環境和內部市場作為法律依據的指令是否合法。法院認為該指令同時追求環境與內部市場兩個目標，且應分別適用環境政策與內部市場政策之法律依據，但兩者所應適用之決策程序並不相同。內部市場的法律依據，條約所規範的決策程序為合作程序(*cooperation*

³² C-300/89 v. Commission, 1997

procedure)，必須由理事會以條件多數決和歐洲議會共同立法。在環境政策的部分，理事會僅須向歐洲議會諮詢後，以一致決便完成立法程序。歐盟法院認為兩者的程序矛盾且不可兼容，故不可同時適用兩個法律依據。里斯本條約生效後，由於幾乎所有政策的立法程序都改為普通立法程序(ordinary legislative procedure)，可以預測未來出現因程序不相容而為法院宣告違反條約的案件應鮮少發生。近期的發展中，在政策實務上已經出現同時適用 CFSP³³、發展援助政策³⁴、技術合作政策³⁵的對外政策³⁶了



圖二 重心測試的流程 資料來源:作者自行整理

³³歐洲聯盟條約 37 條

³⁴歐洲聯盟運作條約 209 條

³⁵歐洲聯盟運作條約 212 條

³⁶ Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, 2012





第三章 共同外交暨安全政策之法律與制度分析

本章以條約架構出發，探討共同外交暨安全政策權限所涵攝之範圍。其次，探討共同外交暨安全政策之決策其法律性質，將之與共同體對外權限之法律性質進行比較。

壹、 共同外交暨安全政策之條約規範

基於授權原則，歐盟措施之合法性基礎來自正確的法律依據選擇，而條約之規範界定各項對外政策所應適用之法律依據。共同外交暨安全政策之政策目的，及其條約文字所涵蓋的事物，有助於釐清機關進行決策時，所應適用之法律依據。然而條約文字並非絕對明確，在抽象概念上必然無法與其他政策進行區分。本節將分析條約框架下共同外交暨安全政策之制度目的與設計，並分析所衍生之爭議。

里斯本條約前，共同外交暨安全政策規範於歐洲聯盟條約之中，包括前言、B 條、第五篇(TITLE V)11 至 28 條。里斯本條約後，共同外交暨安全政策之條約依據為歐洲聯盟運作條約第二條「聯盟按照歐洲聯盟條約應有界定與執行共同外交與安全政策之權限，包括漸進的制定共同防衛政策。」而歐洲聯盟條約第二章(第 23 條至 41 條)為共同外交暨安全政策之規範。

一、 共同外交暨安全政策之目的

里斯本條約生效前，共同外交暨安全政策之政策目標，規範於歐洲聯盟條約 11 條第一項：「聯盟應制定並實現-共同外交暨安全政策，涵蓋所有有關外交暨安全政策之領域，其目標為：

—符合聯合國憲章之原則的下，保障聯盟之共同價值、基本利益及其完整與獨立性；

—全面加強聯盟之安全；



—依照聯合國憲章、赫爾辛基最終條款之原則及巴黎憲章之目的，維持和平與加強國際安全；

—促進國際合作；

—發展與鞏固民主、法治、尊重人權與基本自由等原則。」

條約文字設定之共同安全暨外交政策，涵蓋「所有外交與安全政策領域」，使條約涵攝範圍過於廣泛，但其所列舉的各項目標卻為共同外交暨安全政策之目標提供了重要參考依據。

法律之立法理由，以及其於條文中所明示之立法目的，對於法律制度的解釋而言是不可或缺的。維也納條約法公約第 31 條第一項「條約應依其用語按其上下文並參照條約之目的及宗旨所具有之通常意義，善意解釋之。」故條約所設定的目的，與條約所欲透過合作達成的功能之間應該有所連結。對於條約的解釋應以目的導向為解釋方法，甚至得以作為與其他政策之間區別的重要分水嶺(Dashwood, 2008:71-76; Wessel, 1999)

Wessel 教授認為，由於國際組織與一般國家不同，其所追求的目標為功能性的(functional)而非如一般國家追求的目標為整體的(integral)。國際組織的功能與條約目的之間的連結構成了國際組織的授權(authorization)、限縮(moderation)、義務(obligation)。共同外交暨安全政策之目的，既然已經詳列於條約之中，則對於界定共同外交暨安全政策之範疇時必須加以考量。(Wessel, 1999)

然而，以條約設定之目標，作為與其他政策權限區分的手法有其極限。尤其是當條約所設定之目標並非絕對專屬於 CFSP 時，劃界的爭議便會產生。以前述的歐洲聯盟條約第 11 第一項為例，其中「發展與穩固民主與法治，且尊重人權與基本自由。」與歐洲共同體條約(Treaty on European Community)第 177 條第二項的發展政策、181a 條的共同體與第三國就經濟、金融與技術的合作政策所設下的普遍目標重疊。若以條約文字所設定之政策目標，作為共同外交暨安全政策與其他政策區分之標準，在目的相同的情況下將無法將 CFSP 與其他政策區分。

除前述條約規範的目的相同時，權限間無法區分的問題外。里斯本條約後，使共同外交暨安全政策失去其專屬的政策目標。里斯本條約後，共同外交暨安全政策

被整合入歐盟單一的對外權限之中。前述歐洲聯盟條約第 11 條，於里斯本條約後，被更改為第 24 條第一項，且條約文字修改為「聯盟在共同外交暨安全政策的執權涵蓋外交政策的全部領域、以及與聯盟安全政策有關的全部議題在內，包括逐步的規定可以造成一個共同防禦的共同防禦政策在內」。原本逐項列舉的 CFSP 政策目標移除後，在歐洲聯盟條約第 21 條中，以規範歐盟整體對外行動的目標中出現。第 21 條，並非如里斯本條約前特別規範給共同外交暨安全政策明確的目標，而是對歐盟對外權限整體進行規範，不論是共同商業政策、發展政策皆受其拘束。至此，CFSP 政策已無明文規範之政策目標與其他政策區隔。

二、共同外交暨安全政策決策機關與程序

(一)里斯本條約生效之前

共同外交暨安全政策於里斯本條約後，被整併入單一的歐盟對外權限之中。但其決策程序仍維持獨立。里斯本條約之前，歐洲聯盟條約第 12 條列出 CFSP 政策可運用的手段：「聯盟應藉由以下措施已達成第 11 條所列之目標：

- 擬定共同外交與安全政策之原則與一般性綱領
- 決定共同策略
- 採取聯合行動
- 採取共同立場
- 在政策協調中加強會員國間有系統地合作。」

第 12 條所表列之五種手段，各有其所適用之程序。依歐洲聯盟條約第 13 條之規定，共同外交暨安全政策之原則，與一般性指引和共同策略(Common Strategies)應由歐洲高峰會決定。理事會應基於高峰會所制定之一般性綱領，制定共同外交暨安全政策並執行。尤其是以聯合行動和共同立場的方式執行時，理事會應就共同策略向歐盟高峰會提出建議，並將之執行。依據歐洲聯盟條約第 23 條第三項，聯合行動與共同立場之措施，應由理事會透過條件多數決採行。



聯合行動(Joint actions)按歐洲聯盟條約第 14 條之規定，理事會應採取聯合行動。聯合行動應針對特定有必要由聯盟行動的事態。聯合行動應設下目標、範圍、聯盟所得以採用的手段，如有必要則包含期間、執行之條件。聯合行動在歐盟層級的爭議，在於對其他歐盟機關而言，聯合行動是否具有拘束力？聯合行動究竟是不是立法行為？由於聯合行動所涉及之層面太過廣泛，包括民主轉型之監督到創設具有法人資格的國際機關等等。若以立法行為課予一般人民義務，或創設權利的觀點來看，聯合行動應不算立法行為。然而以是否對會員國產生拘束力，或課予會員國立法之義務的觀點來看，聯合行動在歐盟層次具有立法行為的色彩。由於其具有準立法行為之色彩，其民主究責性(accountabililty)和是否符合法治原則都有相當高之爭議。(Baere, 2008:191-200)

共同立場(Common position)按照歐洲聯盟條約 15 條，理事會應就聯盟涉及特定之特定地理或議題之特質等要素來擬訂。共同立場課予會員國的政策合乎共同立場的義務，以及於國際組織中會員國的行為必須支持聯盟所採用的共同立場。共同立場與聯合行動之間的界限模糊，但主要的差異體現於共同立場所著重的焦點並非「行動」。聯合行動更加著重於執行，共同立場則為昭示聯盟所欲追求之目標。

前述的數種手段之決策者，皆為理事會與高峰會，執委會與歐洲議會並非重點。執委會按照歐洲聯盟條約第 22 條之規定「各會員國或執委會得就任何與共同安全暨外交政策相關之議題向理事會提案。」執委會的專屬提案權，於 CFSP 政策之中與會員國分享。就條文形式上的規範而言，執委會的角色應僅止於提案者，然而共同外交暨安全政策的所有層級中，皆有執委會代表(Keukeleire and Delreux, 2014)在理事會內部協調的過程之中，執委會與理事會的成員會一樣能全程參與。執委會主席也出席理事會的會議。執委會參與共同外交暨安全政策的決策程序，以確保共同體條約與共同體方法不受共同外交暨安全政策影響，同時也確保歐盟對外行為的一致性。執委會的參與，在共同外交暨安全政策之規範中並無明文規定，但是藉由

歐洲共同體條約 204 條³⁷與歐洲聯盟條約第 28 條³⁸第一段的規定，執委會有權召開理事會的會議。

就執行共同外交暨安全政策而言，條約中未規範執委會所應扮演的角色。然而實務上，採用共同體手段具，執行共同外交暨安全政策，有其重要性。因此歐洲聯盟條約第 14 條的聯合行動中，執委會得基於理事會的要求，遞交任何與共同外交暨安全政策適切相關的提案，以確保聯合行動的執行。前述條約在形式上給予了執委會執行共同外交暨安全政策的可能。

執委會雖然在實務與條約規範中，可以參與共同外交暨安全政策的決策程序並執行。然而執委會並非具有主導地位的機關。執委會按歐洲共同體條約第 211 條之規定應確保歐盟政策執行，但歐洲聯盟條約第 28 條卻排除了前條於共同外交暨安全政策之適用。同時也剝奪了執委會對於執行共同外交暨安全政策中，獨自決策的可能性(因為 211 條授權執委會當有需要時，可以作成建議或給予意見，沒有本條的適用等於執委會不得獨自對共同外交暨安全政策之執行產生影響)。

執委會於共同外交暨安全政策之中，也同樣欠缺在其他共同體政策中所擁有的專屬提案權。而前述歐洲聯盟條約第 22 條雖然提供執委會提案權，但在實務運作上執委會卻鮮少使用它(Wessel, 1999:71-146)作成共同外交暨安全政策的決策，主要制定者仍為理事會，由理事會決定共同外交與安全政策之原則與一般性綱領。

歐洲議會在單一歐洲法時，被賦予與「歐洲政治合作」緊密聯繫，和受到該主席告知的權利。在歐洲聯盟條約第 21 條³⁹中融入了前述規範但稍加修改。歐洲議會不僅受到理事會主席告知共同外交暨安全政策的發展，執委會亦對歐洲議會有告知的義務。此外，理事會就共同外交暨安全政策的主要觀點與基本選擇，須向歐

³⁷ 歐洲共同體條約 204 條:「理事會會議由主席主動召集,或應其他任一成員或執委會之請求召開。」

³⁸ 歐洲聯盟條約 28 條第一項:「歐洲共同體條約第 189、190、196~199、203、204、206~209、213~219、255 及 290 條等,應適用本篇相關規定。」

³⁹ TEU Art 21:「理事會主席應向歐洲議會諮詢有關共同外交暨安全政策之主要觀點及基本選擇,並應確保歐洲議會之意見得適切地列入考量。理事會主席及執委會應定期知會歐洲議會有關共同外交暨安全政策之發展。」

歐洲議會得像理事會詢問或提出建議,且每年對共同外交暨安全政策之進展交換意見。」

洲議會徵求其諮詢意見，理事會主席須確保該意見被適切地考量。此外歐洲議會也可針對共同外交暨安全政策提出問題與建議。但歐洲議會的這些功能，都不是直接影響共同外交暨安全政策之法定職權。即便可以用來影響共同外交暨安全政策之諮詢程序，也僅侷限於主要觀點與基本選擇，而非實際基於大方向所做成之決策結果。

歐盟法院由於歐洲聯盟條約第 46 條限縮其管轄權，針對共同外交暨安全政策，條約並未給予歐盟法院管轄權。但根據同法第 47 條⁴⁰，依據歐洲聯盟條約所採行的政策，不得影響共同體政策。故法院得只得為確保共同體條約所規範的政策不受影響時取得管轄權。

(二)里斯本條約生效後

里斯本條約生效後，將共同外交暨安全政策之所有決策和措施，改以「決定」(Decision)的形式做成和發布。

歐洲聯盟條約第 15 條⁴¹界定歐洲高峰會於歐盟中所扮演的角色，第 26 條則規定其於共同外交暨安全政策的制定中所扮演的角色：「歐洲高峰會應規定聯盟的戰略利益，並確定共同外交暨安全政策的目標與一般方針，並且包括與防禦政策有關的問題...」歐洲高峰會上所通過的決議，會成為理事會進行共同外交暨安全政策決策的基礎。里斯本條約後，歐洲高峰會所得採取的共同戰略自條約中移除，僅剩一般性的方針之界定仍存留於條約之中。里斯本條約前共同外交暨安全政策之措施，規範於歐洲聯盟條約第 12 條，里斯本條約後改為第 25 條：「聯盟應以下列的方法，追求其共同外交暨安全政策：

一、 規定一般的方針

⁴⁰歐洲聯盟條約 47 條：「有鑑於歐洲共同體條約而修正歐洲經濟共同體條約之條款、歐洲煤鋼共同體條約與歐洲原子能共同體條約與本篇之最終條款，本條約不得影響歐洲共同體條約及其後續修正或增補之條約與法案。」

⁴¹ 歐洲聯盟條約 15 條第一項：「歐洲高峰會應推動必要的聯盟發展，並對其發展確定一般的政治目標與優先性。歐洲高峰會不參與立法工作。」



二、 公布決定，以規定：

- (a) 由聯盟施行的計畫
- (b) 聯盟採取的共同立場
- (c) 在 a 與 b 指稱的決議執行之細節，與

三、 在領導其政策時，應擴展會員國間的體系合作。」

歐盟高峰會界定共同外交暨安全政策之方針，理事會則被視為該政策的主要決策機關。按歐洲聯盟條約第 26 條第二項，理事會應基於歐盟高峰會所定的一般方針與策略計畫，制定共同外交暨安全政策，和通過為制定與執行所必要的決定。

依據歐洲聯盟條約第 24 條，理事會通過決定，除非條約另有規定外，應以一致決為原則。依據歐洲聯盟條約 33 條之規定，當規定聯盟之行動或立場時、當通過實施規定聯盟之行動或立場的決定時，和按第 33 條指派特別代表時，理事會得採用條件多數決的方式進行決策。里斯本條約新增加了使用條件多數決的可能性，若高級代表基於歐盟高峰會的特別要求向理事會提案，理事會得依條件多數決採行該措施⁴²。

理事會之中，共同外交暨安全政策的政策準備與執行，首要部門為「政治與安全委員會(Political and Security Committee, PSC)」依歐洲聯盟條約第 38 條之規定，其職責為觀測為共同外交暨安全政策內之國際情勢，並自主提議或基於理事會或

⁴² 歐洲聯盟條約 31 條第二項：「不適用第一項規定，下列事項由理事會以條件多數決議之：

- a. 基於歐洲高峰會議關於聯盟策略利益與目標之決定，依據第 22 條第一項公布規定聯盟的行動或立場的決定；
- b. 外交暨安全政策的聯盟高級代表針對一個提案傳達歐洲高峰會議的特別請求，而此一請求係歐洲高峰會議自己的提議或高級代表的提議，公布規定聯盟行動或立場的決定；
- c. 公布為實施規定聯盟行動或立場的行動；
- d. 依據第 33 條規定，任命特別代表。

高級代表之要求，提出意見以界定政策。除政策的制定外，其業務亦包含監督政策之實施，但不可抵觸到高級代表之職權。

除理事會外，高級代表亦在共同外交暨安全政策之決策中扮演重要的角色。聯盟外交與安全政策的高級代表(High representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy) 是里斯本條約中新創設的職位，同時兼任執委會副主席與主持外交事務理事會，並領導歐盟對外行動處。同時兼任執委會與理事會的重要職位，對於將歐盟對外政策的一致性有所助益。雖然執委會內部組織的改革，使高級代表在執委會內部的對外政策影響力減少(Erkelens and Blockmans, 2012)高級代表主要處理之業務為共同外交暨安全政策。依據歐洲聯盟條約第 27 條，高級代表作為歐盟對外談判的代表，同時也負責使共同外交暨安全政策的實施。在里斯本條約之前，共同外交暨安全政策之提案大部分來自會員國(Vooren and Wessel, 2014:368-379)但里斯本條約後，歐洲聯盟條約第 30 條(里約前第 22 條)賦予高級代表可共同外交暨安全政策相關問題主動進行提案

執委會在共同外交暨安全政策的條約規定中所扮演的角色，如同里斯本條約之前，受到許多的限制。但在實務運行上，執委會並非始終處於被動，仍然與過去一般參與理事會的內部會議。在共同外交暨安全政策的執行上，歐洲聯盟條約第 29 條規定共同外交暨安全政策的決定並非立法行為，排除理事會將其執行授權給執委會進行的可能。與共同體政策不同，執委會於共同外交暨安全政策之中，欠缺其作為看門狗的功能，也不具有專屬提案權。根據前述制度設計，執委會在共同外交暨安全政策的決策程序之中並非扮演主導的角色。

歐洲議會對於共同外交暨安全政策決策的影響，與里斯本條約前一樣受到相當大的限制，仍然只得就共同外交暨安全政策的主要觀點跟基本選擇被諮詢。執委會雖有義務定期告知歐洲議會，但有鑒於執委會對共同外交暨安全政策的影響力輕微，定期告知對歐洲議會參與共同外交暨安全政策的決策而言助益有限。但里斯本條約後，歐洲議會取得對歐盟整體年度預算的決定權，共同外交暨安全政策的預算亦包括於其中。透過預算權(Budgetary power)，歐洲議會對於 CFSP 的影響力，於里斯本條約後有所增長，在關鍵的時刻對於 CFSP 可以產生重大的影響。(Rosén, 2014)里斯本條約後，歐盟對外簽署協議的程序被整併入同一法律依據中。依據歐



洲聯盟運作條約第 218 條之規定，共同外交暨安全政策的對外協定談判、簽署、締結都不須經過歐洲議會的授權，歐洲議會對於協議也缺乏同意權。但在談判的程序中，談判的所有階段都必須即時告知一般地知歐洲議會。但理事會作成結束談判的決定之前，與其他種類之協議不同，不需取得歐洲議會的諮詢意見。綜上所述，歐洲議會在 CFSP 的決策流程中缺乏直接對決策產生影響力的手段，在事後也鮮少監督的可能，其所擁有的影響力都為間接的，因此無法成為 CFSP 之主要決策機關。

由於會員國擔心外交政策的會受到歐盟法院的司法積極主義影響，在共同外交暨安全政策的制度設計中，刻意地限縮歐盟法院的管轄權。歐洲聯盟條約第 24 條第一項和歐洲聯盟運作條約第 275 條，明文規定歐盟法院對於共同外交暨安全政策無管轄權，僅得審查其是否違反歐洲聯盟條約第 40 條，確保共同外交暨安全政策不影響其他應適用共同體法律依據的政策。除確保共同體政策不受侵犯外，歐洲聯盟運作條約第 275 條規範，歐盟法院對理事會依共同外交暨安全政策之決定，對自然人或法人的限制性措施之合法性有管轄權。歐盟法院於共同外交暨安全政策所扮演的角色主，要在於其與其他政策之間進行劃界，和給予受共同外交暨安全政策直接影響的自然人或法人救濟的可能。歐盟法院除前述司法審查的功能外，依據歐洲聯盟運作條約第 218 條，會員國、歐洲議會、執委會和理事會可就即將簽署之協議是否合乎條約之規定取得歐洲法院之意見。

限制司法管轄權，使共同外交暨安全政策內部產生由理事會獨斷的可能。由於共同外交暨安全政策內部的權限與決策程序缺法司法審查的可能，當理事會於 CFSP 進行決策和法律依據選擇時，忽略歐洲議會和執委會所應享有的職權和權利，法院就有程序瑕疵之決策無司法管轄權。共同外交暨安全政策執行條款之解釋權都由理事會所掌握，不論是會員國或是歐盟機關都無法就共同外交暨安全政策內部之法律依據選擇爭議進行訴訟。內部司法監控機制缺乏的成因，雖可由會員國希望維持「政府間」性質解釋，但制度的設計卻產生了矛盾，如果為了保護會員國在外交政策的主權不讓渡至歐盟，限制歐盟法院對於 CFSP 的實質問題的司法管轄權即可，為何不許會員國對已經明確承認，且規範於共同外交暨安全政策之中的程序問題進行爭訟？另一方面，歐盟法院對共同外交暨安全政策是否符合人權保障的標準，法院也無從審查，產生對於維護歐盟基本價值潛在的威脅。(Brkan, 2011:97-115)



透過前述各機關在共同外交暨安全政策中所扮演的角色，不論是里斯本條約前後，條約的規範中理事會與高峰會應為主要決策者，而歐洲議會、執委會、歐洲法院則位於決策程序的邊緣。如此的條約規定界定了共同外交暨安全政策內的機關平衡，但機關平衡的概念並非僅依靠條約形式判斷，在不涉及條約增定或機關間協議的情況下，法院有兩條路徑可改變或釐清共同外交暨安全政策的機關平衡。首先，法院可以依歐洲聯盟條約第 40 條賦予之管轄權，確保理事會的共同外交暨安全政策決定，是否適用正確法律依據而未影響共同體政策。其次，歐盟法院可在非共同外交暨安全政策之程序中強化或確認其他機關之權利，例如條約簽署程序中歐洲議會的被告之權利和同意權行使的範疇。

三、 共同外交暨安全政策措施之法律效果

歐盟共同外交暨安全政策權限所應涵蓋的範圍，就條約文字來看，應為「所有外交與安全政策領域」，而其實施則按照條約規範的不同措施，各依其所適用之決策程序進行。然而，CFSP 的法律效果為何存有疑義。

於里斯本條約後，依據歐洲聯盟條約第 25 條，歐盟可界定共同外交暨安全政策之一般的方針、通過決定、系統性的強化會員國之間的合作。除了條約明定的手段之外，歐盟尚有非明文規定之措施。非明文規定之措施，通常是以「宣言(Declaration)」為形式，由高級代表發布，針對特定事件作出反應。由於缺乏特定的法律依據基礎和運作架構，其性質主要是政治上的宣示，若要使該宣言發生效力仍須經由正式的法律行為實施。實務上，共同外交暨安全政策可與第三國進行「政治對話(Political dialogue)」，但與前者不同，政治對話的基礎是來自共同外交暨安全政策架構內之手段而生，例如：宣言、決定、協議。政治對話的層級涵蓋所有歐盟層級，最高可至高級代表，最低可至歐盟內的技術人員。不論如何，非正式手段若要產生法律效力，則必須作成正式的法律行為。

在明文規範的手段之中，一般性方針和決定都可由歐盟高峰會使用。但高峰會所作成之決定通常以「結論(Conclusion)」為形式，與一般性方針成為理事會作成共同外交暨安全政策決策之基礎。



共同外交暨安全策的法律行為，不得使用規章(Regulation)和指令(Directives)發布，只得採用決定(Decision)的形式。且共同外交暨安全政策之決定不同於歐洲聯盟運作條約第 288 條規定「決定內所指的對象，受其全文約束」因為共同外交暨安全政策之決定並非按照立法程序作成。依據歐洲聯盟條約第 25 條，決定可分為三種，分別是聯盟應施行的計畫、聯盟應採取的共同立場、為執行前兩項所應為之安排。

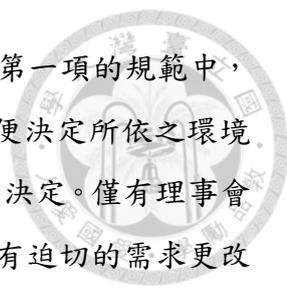
共同外交暨安全政策所通過之決定，雖非經立法程序產出，卻有規範效力。由於歐盟高峰會必須制定歐盟的重要利益和一般性方針，在共同政策的前提之下，歐盟高峰會所做出之決定(共同政策)將規範歐盟整體的重要利益與戰略利益為何，即便會員國彼此之間對於重要利益的認知不盡相同，高峰會所採行之決定將成為理事會進行 CFSP 政策之基礎。

理事會所作成之 CFSP 決定依照歐洲聯盟條約第 28(1)條，必須明訂其目標、可用之手段、持續期間、執行之條件。同條第二段規範所採行之決定應使會員國立場與共同立場相符之義務，他們的行動亦同。由此觀之，共同外交暨安全政策的決定，將限制會員國各自制定外交政策的自由。

就共同外交暨安全政策於條約規定所欲達成之效果來看，共同外交暨安全政策的決定，似乎可與歐盟規章進行比較。依造條約之規定，規章一旦被通過便會課予會員國無條件的服從義務。然而在共同外交暨安全政策的條約文字中，卻無歐洲聯盟條約 288 條對於規章之完全與直接適用的規定。與指令相比，共同外交暨安全政策之決定，不如指令於條約中具有拘束力之規定，且在實際執行面上兩者對會員國的拘束力差異更大。(Vooren and Wessel, 2014:381-397)

除前述第 28 條規範外，歐洲聯盟條約第 29 條，賦予理事會針對地理或主題種類的別問題，制定聯盟所應採之立場，會員國應確保其個別政策符合聯盟的立場。更加確立了 CFSP 決定對會員國具有拘束力。

依據歐洲聯盟條約第 28 條第一項之規定，如果所情勢的變更對共同外交暨安全政策決定之標的事務造成重大的影響時，理事會得檢討該決定之原則與目標，並公布必要的決定。前述的規定，與維也納條約法公約第 62 條之情事變更原則(rebus



sic stantibus)相似，但條約規範卻不盡相同。在歐洲聯盟第 28 條第一項的規範中，得以情勢變更來不遵守決定的主體是理事會而非會員國，故即便決定所依之環境已有巨大的改變，會員國仍不得擅自忽略共同外交暨安全政策的決定。僅有理事會得修改或撤銷原本的決定。依據 28 條第四款，若情勢變更導致有迫切的需求更改原本的決定，而理事會未能重新檢討原始之決定，會員國考量到決定的一般性目標後，可以基於急迫性採取必要的手段。會員國所採取的任何手段必須立即告知理事會。

與第三國建立法律關係也是共同外交暨安全政策重要的一種手段。當歐盟與第三國簽署協定時，歐洲聯盟第 218 條規定了歐盟對外簽署協定時所應遵循之程序，其中針對完全專屬於共同外交暨安全政策之國際協定，與其他政策領域之國際協定之簽署程序有些許不同。共同外交暨安全政策的國際協定須由理事會經過一致決議程序通過決定授權談判與簽署。在涉外協議的簽署程序之中，理事會僅須告知歐洲議會。且歐洲議會不得對專屬於共同外交暨安全政策的國際協定行使批准權。

共同外交暨安全政策中的最後一種手段為限制性措施(Restrictive measure)，規範於歐洲聯盟運作條約第 215 條。限制性措施是以經濟制裁，作為達成政治目的之手段。在里斯本條約之後，為使限制性措施的順利運行，以二階制度(Two-step system)使共同外交暨安全政策與共同體決策機制合作，限制性措施必須先有一個以共同外交暨安全政策的決定，再以共同體條約作為經濟制裁之法律依據基礎。按照 215 條之規定，理事會所作成的決定是限制性措施的基礎。基於該決定，高級代表與執委會可向理事會共同提案，理事會就該提案進行條件多數決。

除共同外交暨安全政策得使用限制性措施作為其手段外，歐洲聯盟運作條約第 75 條規定，歐盟在 AFSJ(Area of Freedom, Security and Justice)也有制裁措施的手段，其決策程序不需一個前置的 CFSP 決定，但與 CFSP 之限制性措施相比較，AFSJ 之限制性措施不得針對國家施以制裁。雖然兩種政策領域內的限制性措施所針對之對象不盡相同，但仍然高度重疊(自然人、法人、非國家團體)，兩個政策之間的重疊將導致歐盟產生法律依據適用爭議。



四、 共同外交暨安全政策之性質

前述共同外交暨安全政策之決策機關、手段，顯見共同外交暨安全政策對於會員國有拘束的效力，拘束會員國的對外政策形成自由。然而在決策程序上，共同外交暨安全政策的主要決策機關為理事會或高級代表，執委會與歐洲議會的參與都相對邊緣，而與共同體政策有顯著的差異。即便於里斯本條約生效後，共同外交暨安全政策被整併入單一的對外權限之中，其決策機關的權力分配仍未有顯著變動。而共同外交暨安全政策之手段，雖如歐盟的法規般對於會員國產生拘束的效力，但其決定(Decision)所產生之拘束力與歐盟透過立法程序作成之法規仍有顯著的差異。因此本節將探討究竟共同外交暨安全政策之性質為何？

界定歐盟權限的性質，將會影響會員國所應負的法律義務為何。按照歐洲聯盟條約第 21 條，歐盟的對外政策將追求數個明示的目標，但實現這些目標的工作並非只有歐盟獨自承擔，會員國各自也應一併承擔。為實現前述的歐盟目標，歐洲聯盟條約第 4(3)條規定會員國對於歐盟應負忠誠義務。忠誠義務的內涵會隨著所涉及之權限性質為何而有所不同。當政策權限之性質為專屬於歐盟時，會員國的決策權可能會完全轉移至歐盟。若政策權限為共享性質時，會員國則有合作義務。不過兩者的區分在實務上並非絕對，在專屬權限之政策領域之中，歐盟未必會完全排除會員國的參與，甚至會授權給會員國，例如某些國際組織的入會條款禁止以歐盟整體為名義加入，則此時只得讓會員國代為加入。而在共享權限之政策領域內，合作義務(Duty of cooperation)要求歐盟機關與會員國共同行動，但在特殊情況下，歐盟可能會禁止會員國的參與。(Rosas, 2015:1074)

(一) 專屬權限

若某政策屬於歐盟之專屬權限(Exclusive competence)，則歐盟會員國原則上無法就該事項獨自決策。而在簽署國際協議的談判中，歐盟可代表全部會員國作為締約方。由於專屬權限的劃定對各會員國主權限制巨大，因此這類的政策需以條約明文規範為限，並侷限於特定領域。

專屬權限的概念是由法院判例法所建構，以共同商業政策為例，羅馬條約中明文規定共同商業政策為共同體的政策權限之一，但其性質在條約中未明文規範，於

1975 年歐洲法院便認定共同商業政策(Common Commercial Policy, CCP)為當時歐洲經濟共同體的專屬權限⁴³。

除了明文規範之權限之外，1971 年的 ERTA 案歐盟法院肯認除了明文規範的歐盟權限外，歐盟內部的政策若欲達成其政策目標而有與第三國簽署國際協定的需要性，則歐盟應享有隱含的對外權限(Implicit competence)，該隱含權限隨著之後獲得歐盟法院承認的專屬權限性質，被稱為隱含的專屬權限。歐洲法院認為「若會影響共同體之規定，會員國不再享有獨自或集體與第三國締約的權利」⁴⁴。除了共同商業政策之外，在漁業政策⁴⁵歐盟法院也作出了一樣的裁決。

前述的政策隨著條約的增修，被表列於歐洲聯盟運作條約第 3 條之中：

1. 歐盟在以下政策之中應有專屬權限：
 - (a) 關稅聯盟
 - (b) 設立內部市場所必須的競爭法規
 - (c) 對使用歐元的會員國的貨幣政策
 - (d) 在共同漁業政策之下海洋生物資源的保存
 - (e) 共同商業政策
2. 若在歐盟法規中規定締結協定，且該協定是有必要的，以期行使聯盟的對內職權、或以締結協定有可能影響共同的規範或變更其適用範圍為限，則應由聯盟對締結國際協定，享有專屬權限」

專屬權限定義於歐洲聯盟運作條約 2 條第一項：「若條約對特定領域移轉給聯盟國專屬的權限時，則僅得由聯盟立法執行職務與公佈有拘束力的法規；僅在聯盟授權的情形、或係為施行聯盟的法規，會員國才得立法。」學者就本條之規定，在更細分為(1)優先專屬(Priority exclusivity)，被條約明文規範專屬的權限屬之。(2)條件性專屬(Conditional exclusivity)，此種專屬的權限來自歐盟法院和條約所設下的條件，例如歐洲聯盟運作條約第 3 條第二項。(3)最後一種分類是來自條件性專屬

⁴³ Opinion 1/75, Understanding on a Local Cost Standard, [1975] E.C.R. 1355.

⁴⁴ Case C-22/70, Commission v. Council, 1971

⁴⁵ Kramer and Others, Joined Cases 3, 4, & 6/76, EU:C:1976:114



而來，規範於歐洲聯盟運作條約第 3 條第二項，若為達成歐盟條約所設下的目標而有絕對的需要時，歐盟有專屬權限。(Vooren and Wessel, 2014:100-133)

(二) 共享權限

共享權限(Shared competence)定義於歐洲聯盟運作條約第 2 條第二項：「若條約對特定領域移轉給聯盟與會員國共享的職權時，則聯盟與會員國得在此一領域立法執行職務與公佈有拘束力的法規。只要聯盟未行使其職權時，會員國得行使其職權。只要聯盟決定不再行使其職權時，會員國重新行使其職權。」而歐洲聯盟運作條約第 4 條第二項表列了數項政策應為共享權限。

就歐洲聯盟運作條約第 2 條二項之規範，共享權限應有兩種類型。第一種是表列於歐洲聯盟運作條約第 4 條二項的政策，當歐盟行使職權時，會員國便無對該事物的職權，會員國所得行使職權之範圍端視歐盟所未行使職權的空間而定。例如航空政策，若歐盟就內部航空市場尚未規範或與第三國簽署協議，則會員國保有完整的職權與第三國簽署航空協議。

第二種為歐盟得完全的行使職權，且該職權的行使不得排除會員國行使職權的可能。此類型的政策規範於歐洲聯盟運作條約第 4 條三項與四項、第 6 條，亦即補充權限(Supplementary competence)與互輔權限(Complementary competence)。在輔助權限(第 4 條三項及第 6 條)之中，歐盟得主動推動特定的政策，例如教育領域的伊拉斯莫斯計畫，但其特徵為補充性質而非形成一個完全的歐洲教育政策。有學者認為在補充權限中，歐盟只得承擔協調、支援的工作而不得採取立法行為進行法規整合(Piris, 2010)。互輔權限中(第 4 條四項)，歐盟與會員國在同樣的事務領域上，可以各自作成完整的政策，但歐盟不因此居於備位而喪失主動立法之地位。

當歐盟與第三國簽署國際協議時，若所涉事務應屬共享權限之範疇，則歐盟不得單獨作為簽署協定之締約方。理事會所通過之簽署協定決定僅使協議對歐盟機關發生拘束效力，若該協議未經會員國之批准其效力不及於會員國(Wessel, 2008)故當歐盟與第三國就共享權限事務簽署國際協議時，歐盟與其會員國同時為歐盟對外協定之締約方，為「混合協定」(Mixed agreement)。



(三)共同外交暨安全政策應屬特別權限(Sui generis)

共同外交暨安全政策依歐洲聯盟條約第 24 條「聯盟在共同外交暨安全政策的職權涵蓋外交政策的全部領域、以及與聯盟安全有關的議題在內...」。如此廣泛的權限，究竟其性質為何?該條第二項規定中對共同外交暨安全政策的性質有如此描述:「在其對外行動的原則和目標的範圍內，聯盟追求、規定與實現共同的外交暨安全政策」就本段的條約文字觀之，共同外交暨安全政策似乎應由歐盟享有專屬的決策權。然而其後續條約文字「共同外交暨安全政策應以發展會員國彼此的政治團結、調查具一般意義的問題與達成會員國不斷加強整合為基礎。」似以共同外交暨安全政策須仰賴會員國間逐漸成形的共識，因此其性質的界定並非如同其他共同政策得以條約文字直接區分，而是以一個逐漸發展的進程描述共同外交暨安全政策的性質。

若以決策的角度觀察，按照條約規定，共同外交暨安全政策的實施乃交由高級代表、會員國(歐盟高峰會)、理事會共同進行，與一般共同政策之決策流程不同。且在執行面上，共同外交暨安全政策的決定須由高級代表與會員國共同執行，因此可以斷定 CFSP 不屬於專屬權限。

共同外交暨安全政策既非為專屬權限，其決策與執行在外觀上與共享權限相似。但學說上認為共同外交暨安全政策應為「平行權限(Parallel competence)」(Vooren and Wessel, 2014:100-133; Wessel, 1999:150-201)其性質與共同體政策有所不同，且其對會員國所生效力亦與共同政策不同。至於共同外交暨安全政策與共享權限雖較為相近，但兩者仍然存有差異。在前述共享權限的兩種類型之中，由於共同外交暨安全政策未被列入歐洲聯盟條約第 4 條二項所列舉之共享權限之內。有爭議的是後者，當歐盟與會員國同時行使共同外交暨安全政策的職權時，究竟兩者之間是什麼關係?按照前述共同外交暨安全政策之手段對於會員國之外交政策形成自由有拘束力，與單純協調和支援的情況尚屬有間。另一方面歐盟在共同外交暨安全政策與補充權限外觀相近，然而其目的與規範形式並非為填補會員國之不足而生。共同外交暨安全政策的約架構，與其他政策之間為維持平行的關係，其性質並非輔助或補充性質，而是維持其獨特性，無法以共享權限或專屬權限的方式將其界定。因此界定為「平行權限」應屬適當。

貳、共同外交與安全政策與共同政策之區隔

一、里斯本條約之前

里斯本條約生效前，共同體條約應優先適用，且共同外交暨安全政策應居於「補充」(Complementary)地位。歐洲聯盟條約第 47 條，為維護共同體條約之完整和有效性，禁止歐洲聯盟條約之法律依據取代共同體條約之法律依據，但所禁止之效力不及於「重疊效果」(overlapping effect)。

在里斯本條約之前，共同外交暨政策以及內政與司法合作政策(Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters)規範於歐洲聯盟條約之中的第五篇與第六篇之中。而與共同體政策之間的區分規範於歐洲聯盟條約第 47 條：「有鑑於建立歐洲共同體而修正歐洲經濟共同體條約之條款、歐洲煤鋼共同體條約與歐洲原子能共同體條約與本篇之最終條款，本條約不得影響歐洲共同體條約及其後續修正或增補之條約與法案。」依據本條之規定，共同外交暨安全政策應不得影響共同體政策，學者 Eeckhout,認為本條之規定是在共同外交暨安全政策與共同體之間嚴格區分(Eeckhout, 2004)。

就條約分配給共同外交暨安全政策之權限，涵蓋所有有關外交暨安全政策之領域，雖然涵攝範圍廣泛但要將其界定並非無跡可循。在前述共同外交暨安全政策之目標時，歐洲聯盟條約第 11 條一項為列舉數項所目標，第 17 條一項和二項更進一步的將其所處理之事務性質，與安全和政治事務做成連結，依據歐洲聯盟條約第 17 條：「(1)共同外交暨安全政策應涵蓋所有與聯盟安全相關之問題，包括逐漸發展之共同防衛架構...(2)本條涉及課題應包括人道救援工作、維護和平與危機處理之武裝任務，包括重建和平。...」。

第 11 條一項、17 條一項和二項所列舉之目標，應可作為判斷共同外交暨安全政策範疇的指標。與共同體政策相較之下，共同外交暨安全政策所追求之目標更加偏重政治、安全與防衛性質的事務，共同體政策所處理之事務應以經濟和社會面向為重。即便 11 條一項所列舉之目的，與共同體政策目的可能重疊，17 條的條約文字更明確的將防衛事務與特定人道救援、維護和平與危機處理之武裝任務歸與共同外交暨安全政策處理。為使已明文劃歸共同外交暨安全政策之事務完全依其規範

處理，此類明確規屬 CFSP 事務之權限應不受第 47 條的限縮。(Dashwood, 2008:70-103)另有學者見解認為，共同外交暨安全政策在這類條約已明文授權之事務上的權限仍然受到限縮，其權限一方面受到共同體政策適用的限縮，另一方面因 CFSP 並非歐盟的專屬權限而由會員國保留大部分的決策於執行權限，故共同外交暨安全政策權限即便在 17 條明文規範的事務之內仍然受到限制。(Eeckhout, 2004:138-164)

本文認為，前述兩學說見解均有其見地，但本文認為歐洲聯盟條約第 47 條並不僅為保障共同體政策不受 CFSP 權限之影響，在限縮廣泛的權限範圍時，應顧及條約制定者設立共同外交暨安全政策之原意。在解釋上為使共同外交暨安全政策權限的內容有其規範意義而非形同具文，若條約已將具體事務明文歸屬於共同外交暨安全權限則應確保其權限之完整。至於共同外交暨安全政策是否受到會員國外交決策權限之限縮，涉及 CFSP 內部決策與執行分權之規範，與共同體和 CFSP 之水平分權問題無關。

然而就實務運作上，不可否認的，CFSP 權限與共同體政策之間必然有所牽連，例如：發展政策與安全政策之間的連結、貿易政策與限制性措施之間的配合、聯繫協定與合作協定等與締約國展開政治對話，前述政策都會同時具共同外交暨安全政策與共同體政策之意涵。(Keukeleire and MacNaughtan, 2008)若歐洲聯盟條約 47 條之規定係為維護共同體政策不受歐洲聯盟條約內的政策影響，則必須檢視在條約規範中，共同體政策與歐洲聯盟條約政策的關係為何？

歐洲聯盟條約中，共同體政策與共同外交暨安全政策之間的關係，除歐洲聯盟條約第 47 條外，其它規範可以導出共同體法律享有優先適用的結論。按照歐洲聯盟條約第 1 條三項之規定「聯盟之設立應以歐洲共同體為基礎，並由本條約所制定之政策及各種合作形式加以補充。」。而第二條第五款將「維護共同體既有制度之完整性，並以此為基礎針對本條約所建立之合作政策與形式加以檢討並為必要之修正，確保共同體機制與機關得以有效運作」設定為歐洲聯盟之明確目標。依據上述條文，歐盟是植基於「共同體法律一體」(acquis communautaire)之上，歐洲聯盟條約中的政策(共同外交暨安全政策和內政與司法合作政策)相對於共同體政策，應居於輔助或補充地位，共同體政策法律依據與程序應優先適用。且就條約規範形式來看，47 條只單方向的規範歐洲聯盟條約不可影響共同體條約，而未規範共同

體條約不可影響歐洲聯盟條約。因此解釋上，CFSP 之適用應限縮於明確屬於其權限內的事務，或共同體法律依據無法適用之涉外事務。

歐盟法院(當時為歐洲法院)於里斯本條約之前，對屬於歐洲聯盟條約規範之共同外交暨安全政策以及內政與司法合作政策無管轄權。但歐洲聯盟條約第 47 條為歐盟法院開啟了司法審查的大門。受限於管轄權的限縮，法院對歐洲聯盟條約內政策的裁判案件數量有限，因歐洲聯盟條約第 47 條之適用而產生的機關間訴訟有三件。此三案件分別為機場轉機案⁴⁶、環保裁罰案⁴⁷、船舶污染案⁴⁸。前述三個案件皆由執委會向理事會提起訴訟，所涉及政策皆非共同外交暨安全政策，而是內政與司法合作政策，但共同外交暨安全政策與內政與司法合作政策同屬歐洲聯盟條約內所規範的政策，故法院就歐洲聯盟條約第 47 條所為之裁判應同時適用至共同外交暨安全政策與內政與司法合作政策。

機場轉機案之訴訟標的為理事會依 1996 年三月機場轉機協議所為之聯合行動(joint action)，執委會認為該聯合行動所涉及事務應屬共同體權限而提起訴訟。本案確立了歐洲法院為了決定事務之權限是否屬於共同體條約之中，可以依據第 47 條進行法律依據適用的司法審查。在確立了管轄權後，法院裁決歐洲聯盟條約第 47 條之規範，係為使理事會或會員國於行使歐洲聯盟條約第五篇與第六篇的權力時不會侵犯到已分配給共同體的權限。只要歐洲聯盟條約第六篇之行為限縮了共同體條約之適用範疇，都為第 47 條所不許。

環保裁罰案涉及理事會依據歐洲聯盟條約第六章(內政與司法合作政策)的措施，以架構性決定(Framework decision)的形式規範了數項環境犯罪，並要求會員國就此類行為課以刑責。執委會認為正確的法律依據應為共同體條約第 175 條，並向理事會提案以指令(Directive)的形式立法，交由會員國轉化為刑法處罰，但為理事會所拒。本案的主要爭點為，若條約已將係爭事務分配給共同體權限之中，理事會是否可採行歐洲聯盟第六章之手段?本案涉及兩個層次的問題，其一為「環境保

⁴⁶ Case C-170/96, Commission v. Council, 1998

⁴⁷ Case C-176/03, Commission v. Council, 2005

⁴⁸ Case C-440/05, Commission v Council, 2007



護」的權限屬於共同體權限還是歐洲聯盟條約之權限?其次為所採取之手段為內政與司法和作之範疇可以回推其權限之歸屬?法院認為由於共同體條約第 174 條至 176 已規範環境保護的法律依據，故環境保護應屬共同體權限。而刑罰的部分雖不完全屬於共同體權限之內，但為使共同體之環境保護權限有完全的落實，若以刑罰作為手段有其必要性，則共同體權限可以刑罰作為手段。故本案之訴訟標的架構性決定應屬於共同體權限而無效。佐審官(Advocate General) 於其意見中認為，理事會因為共同體條約的優位性和共同體條約中就係爭事務行為的法律依據存在，理事會應有義務避免行使歐洲聯盟條約第六篇的權力。

船舶污染案之訴訟標的為一架構性決定，將船隻將汙染物質排放進入海洋的行為課以刑責，而汙染物質的定義則是依據一份由共同體頒布的指令。前述由共同體所頒布的指令是共同體航行安全政策的一部分，其法律依據為共同體條約第 80 條。執委會主張，共同體條約第 80 條也可以用來作為課以刑罰之法律依據，故理事會所採行的架構性決定侵害了共同體法律依據之適用。法院認為共同體條約第 80 條的確賦予了共同體就係爭事務的權限。但與環保裁罰案不同之處在於該架構性決定的內容更明確，對於行為之構成要件與法律效果有更詳細的規定，因此非屬共同體權限。由於係爭架構性決定之權限，應為共同體權限而被宣告無效，即便手段應屬歐洲聯盟條約之權限，由於手段與該架構性決定之間不可分離，而被一併宣告無效。本案的重點在於即便歐洲聯盟條約政策之目的與手段與共同體政策完全相同，若該權限屬於共同體政策，歐洲聯盟條約便應被排除適用。

前述三個判決，確立歐洲聯盟條約第 47 條之規範所保護的「共同體政策不受影響」應是指共同體法律依據之適用不被歐洲聯盟條約之法律依據所取代。所謂的取代應是指若手段可以同時適用共同體法律依據和歐洲聯盟條約法律依據，若適用歐洲聯盟條約作為法律依據導致共同體條約之法律依據未被適用，應為條約所不許。

歐洲聯盟條約第 47 條作為保護共同體條約之法律依據適用不被歐洲聯盟條約所取代，但若兩條約的法律依據適用並存時產生之「重疊效果」，例如若發展合作政策要成功，合作對手國的內部安全和穩定是不可或缺的要件，因此發展合作政策

除了社會與經濟面向的發展外，必須延伸至政治與安全層面的政策，此時歐洲聯盟條約第 47 條應如何適用？

本文認為「重疊效果」應為歐洲聯盟條約第 47 條有條件的允准。按前述之共同體條約之優位性與 CFSP 應居於補充地位的結論，在共同外交暨安全政策並未取代共同體條約之適用時，「重疊效果」應非條約所禁止。且就共同外交暨安全政策之補充性質來看，CFSP 應可協助歐盟共同體政策的最大化落實，而無禁止之必要。

二、 里斯本條約之後

里斯本條約之後，歐盟一改過去共同外交暨安全政策有其獨立政策目標的條約設計，將歐盟整體的對外行動目標共同規範於條約之中，與其他政策同受其拘束。

里斯本條約使原歐洲聯盟條約第 47 條之規範改為第 40 條，其文字內容亦有修改：「適用在條約規定行使歐洲聯盟運作條約第三條至第六條規定列舉的歐盟職權的程序與機關職權的每個範圍，不抵觸共同外交暨安全政策之施行。相同的，適用條約中依據本章規定的聯盟職權之行使的程序與機關職權每個範圍，不抵觸依據上述法條的政策施行。」

條約文字的修改賦予了共同外交暨安全政策在法律上不同的意義。在里斯本條約之前，共同體條約具有優位性，且歐洲聯盟條約中的政策居於補充地位，這樣法律的階層在里斯本條約後被改變。依據里斯本條約後的歐洲聯盟條約第 1 條：「... 歐盟之基礎為本條約與歐洲聯盟條約，此二條約在法律上有相同位階。...」歐洲聯盟運作條約（里斯本條約前的歐洲共同體條約）中的權限與 CFSP 在法律上應為同一位階。「補充性」的規範在里斯本條約後被移除，共同外交暨安全政策與其他歐盟權限應為平行且對等的關係。里斯本條約生效前的歐洲聯盟條約第 47 條的分水嶺條款，只單向的限制歐洲聯盟條約不可影響共同體權限，給了共同體權限限縮共同外交暨安全政策的可能。但在里斯本條約生效後的歐洲聯盟條約第 40 條所禁止的為雙向的影響，共同外交暨安全政策與其他政策之間應不可互相影響，而為各自獨立存在之權限。



共同外交暨安全政策的權限範圍規定於歐洲聯盟條約第 24 條：「聯盟在共同外交暨安全政策的職權涵蓋外交政策的全部領域、以及與聯盟有關的全部議題在內，包括逐步的規定可以造成一個共同防禦的共同防禦政策在內。」如此廣泛的條文定義涵蓋了所有歐盟涉外權限的範疇，不論是共同商業政策、發展政策、AFSJ(自由、安全與司法的領域)都為共同外交暨安全政策所涵蓋。因此，本文認為在解釋上，歐盟對外權限之中，共同外交暨安全政策相對於歐洲聯盟運作條約第四部份(第 205 條至 222 條)的政策之間應為普通法與特別法的關係。

共同外交暨安全政策應為歐盟對外權限中之普通法，其他政策則為特別法。這樣的解釋給予聯盟的其他政策具有優先適用的地位，可能會抵觸前述 CFSP 與其他政策之間法律有相同位階的條約規範。然而細究條約規範，如此的解釋方法實屬合理，蓋因其他政策所涉及之事務已明文規範於歐洲聯盟運作條約之中，且限縮於特定範疇之內，相對於未明文規範內涵之共同外交暨安全政策，應認為會員國就此類事項已明確授權給予歐盟做成決策，若事務之本質完全屬於已明確授權歐盟之權限內，應無理由認為共同外交暨安全政策應取代該權限之適用。另一方面，在解釋上並非指共同外交暨安全政策之對外權限應較為限縮，若事務只是附帶或偶然的落入非共同外交暨安全政策之權限範疇內則應適用共同外交暨安全政策之法律依據。如此解釋也符合歐洲聯盟條約第 40 條之規範，使兩條約之政策互不抵觸，各政策於其範疇內可以完整的行使決策的權力。

前述一般情況下可以用普通法與特別法來理解共同外交暨安全政策與涉外他政策之間的關係，但在特別的況狀下並不適用。所謂的特別狀況為「限制性措施」，限制性措施屬於共同外交暨安全政策之一環，但規範於歐洲聯盟條運作約第 215 條，因其需仰賴共同體之配合。共同外交暨安全政策的限制性措施與其他政策之間非屬於普通法與特別之間的關係，而應屬於相同位階。

第四章 發展合作政策與共同外交暨安全政策的競合

前章已探討共同外交暨安全政策權限之決策程序以及歐盟法院對於權限劃分爭議所適用的法理原則。本章將會討論當歐盟發展合作政策權限以及共同外交暨安全政策與歐盟合作發展政策產生競合時歐盟法院如何解決權限劃分的爭議。歐盟合作發展政策於里斯本條約生效前便是條約明文賦予歐洲共同體的對外權限，如何與獨立於共同體的共同外交暨安全政策之間劃定權限之間的界線？里斯本條約生效後如何與其他權限協調並維持歐盟整體對外政策的一致性？本章將會分析發展合作政策的條約架構以及其對外簽署的協議如何與其他對外權限重疊，並分析歐盟法院的判決作如何劃分發展合作政策與共同外交暨安全政策的權限界線。

壹、發展合作政策的法律與制度分析

一、緒論

歐盟發展合作政策(Development cooperation policy)的歷史可以回溯至歐盟整合之初，由於當時各會員國尚有許多殖民地，而法國主張殖民地與母國有「文化上單一性」(Cultural unity)，因此共同體與眾多殖民地的聯繫列入 1957 年羅馬條約第 3 條 r 項中，其本意是為了使歐盟會員國之間互相適用的待遇可以適用至各會員國的海外屬地與領土，以促進貿易和社會發展，因此共同市場消除的關稅以及數量限制可以適用至各會員國的殖民地。除了貿易層面之外，對海外屬地與領土的援助也是其焦點。(Bartels, 2007:715-756)

羅馬條約生效後國際局勢丕變，殖民地開始自母國獨立成為主權國家，導致歐洲共同體與新興的主權國家之間的關係不能再適用前述羅馬條約的規定。歐洲共同體便改以多邊條約的框架規範與新興國家之間的關係。

1963 年的雅溫德公約(Yaoundé Convention)建構了歐盟與非加太國家的雙邊經濟及援助發展的初步框架，但受限於保護主義以及不能放棄對殖民地的經濟利益導致其成果有限。1975 年的洛梅公約(Lome convention)基本上延續了雅溫德公約，主要聚焦於農業援助、礦業補貼、優惠待遇，並包含五期的金援計畫。(苑倚曼、邱崇宇, 2015:579-594)

洛梅公約雖賦予非加太國家貿易上的優勢，但其成效如同雅溫德公約一樣未能達成總體目標，大部分與與歐洲共同體簽訂協議的非加太國家未能脫離貧困。2000年歐盟與非加太國家簽署科都努協定(Cotonou agreement)，該協定之目標是促進雙邊的經濟成長及技術合作，並彰顯外交及戰略地位的重要性，此外消除貧困是其主要宗旨。消除貧困也被列入歐洲共同體條約中明文規定為合作發展政策的目標。

歐盟合作發展政策的沿革以歐洲共同體維護對殖民地的貿易利益為起點，隨後逐漸開始接納其他發展中國家。雖然發展合作政策主要聚焦於貿易之上，但歐盟與非加太或是其他地區的國家所關注的議題也逐漸擴大，在第四期的洛梅公約中便將「文化及社會合作」列入其所欲達成的目標之中。而科多努協定除了文化及社會合作外更新加入「公共領域、促進區域整合、公平貿易及氣候變遷」以及其他社會議題例如社會發展、促進人權等等。

因此發展合作政策所囊括的面相從貿易以及援助擴張到許多其他社會、政治領域，使的合作發展政策與其他歐盟權限必然有所牽連，而政策權限之間的協調以及維持一致將會是歐盟合作發展政策權限劃分的重要指標。

二、 發展合作政策的性質

發展合作政策規範於歐洲共同體條約第 177 條至 181 條⁴⁹，其政策性質依條約第 177 條規定：「共同體於發展合作領域之政策應輔助會員國所實施之政策...」應屬互輔權限(Complementary competence)。本條之互輔權限於里斯本條約修法前，並未明確說明與歐盟與會員國在發展合作政策領域上的關係，究竟歐盟對於會員國只能進行協調工作而居於輔助的地位，抑或是歐盟得基於主動的地位獨立制定

⁴⁹ 發展合作政策於歐洲共同體條約本規範於 130u 條至 130y 條，後經條約修正為 171 至 181 條，因下文所引用判決適用之法條為修正後的條號故以修正後的條號為討論標的。里斯本條約後，發展合作政策之法律依據修正為歐洲聯盟運作條約 208 條至 211 條，原歐洲共同體條約第 178 條廢止。

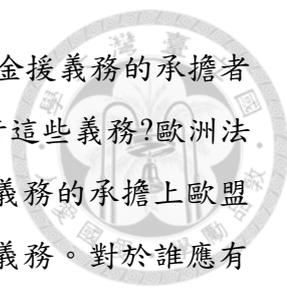
一個屬於歐盟的發展合作政策?若歐盟得基於主動地位獨立制定發展合作政策則與會員國的發展政策之間的關係為何?

前述的政策性質爭議透過一系列歐盟法院的判決而得以解決的。在 1993 年的孟加拉案⁵⁰中，針對理事會給予孟加拉特別援助所通過的法案，以及執委會落實的方法，歐洲議會訴請歐盟法院宣告無效。歐洲議會訴請無效的理由是，雖然該援助法案是理事會基於執委會的提案而通過，但事實上理事會並非是以歐盟機關的身分作成該法案，而是由會員國代表藉由理事會提供的場域開會商討得出的結論，再將該結論由執委會去執行。換句話說，行使職權的並非理事會，而是會員國集體的取代了理事會行使權力。執委會執行該援助法案的方式是由成員國自行決定將援助金給予執委會管理，或會員國自身透過雙邊協定的方式給予孟加拉。歐洲議會認為該項援助法案有共同體性質，故若非經由正當的共同體立法程序通過該項援助案則會侵犯歐洲議會的預算特權(Budgetary prerogative)以及由條約所設立的機關平衡。歐洲法院駁回了歐洲議會的請求，法院指出基於發展合作政策的互輔性質並未排除會員國主動通過發展政策的權力。而在互輔性質的權限之中，法院判決由於未排除會員國行動的權力，執委會的提案未必會開啟立法的程序，執委會可以作為歐盟機關中與其他國際組織的秘書處功能近似的機關支援會員國集體的需求。故在發展合作政策領域的行為者可以自由選擇以本國或超國家組織的方式去執行或協調個別的發展政策。因此確立了歐盟與在發展合作政策領域內會員國之間互相支援以及輔助的關係。

而在孟加拉案後的數個月，歐盟便因為履行第四次洛梅公約的金援義務產生爭議。在歐洲發展基金案⁵¹中，會員國代表們於理事會內決定依據第四次洛梅公約設立第七屆的歐洲發展基金以履行金援發展作的義務，並以一個歐洲議會未包括在內的程序通過財政規章(regulation)以執行。歐洲議會主張歐洲發展基金的支出屬於共同體支出，故通過前述財政規章所適用之程序，應為條約中賦予歐洲議會諮詢的程序。歐洲議會據此向歐洲法院提起前述財政規章無效之訴。歐洲法院透過檢驗

⁵⁰ C-181/91 與 C-248/91 Parliament v. Council and Commission (Bangladesh) [1993]

⁵¹ C-316/91 Parliament v. Council (EDF) [1994]



以下兩個問題來判斷該規章是否違反條約，分別是：洛梅公約的金援義務的承擔者是歐洲共同體還是會員國？歐洲共同體或是會員國有責任去履行這些義務？歐洲法院基於發展合作政策的互輔性質回答這兩個問題。法院判決在義務的承擔上歐盟跟會員國可以選擇是由兩者其中之一或是共同承擔洛梅公約的義務。對於誰應有責任履行這些義務的答案也是可以選擇由會員國和歐盟兩者其中之一或共同履行。而在本案會員國與歐洲共同體都是洛梅公約的締約國，因此應許可會員國選擇自己履行義務，並應許可成員國們決定經由歐洲發展基金以執行，故歐洲法院駁回歐洲議會之訴。

前述二個訴訟確立了歐洲共同體與會員國兩者皆具有在發展合作政策上主動行使職權的空間，且兩者之間的關係應為互相支援以及輔助，而非如專屬權限或共享權限，彼此限制對方的權限範圍。在共享權限中，會員國得行使權力的範圍視歐盟在相同領域是否有所作為而定，歐盟政策對於會員國會產生「先制」(pre-emptive)的效果而限制會員國的權限空間。但發展合作政策所屬的互輔權限為共享權限中的例外，並不會對會員國產生先制的效果。互輔權限授權歐盟得就發展合作政策產生共同政策並執行，且不會排除會員國在相同政策領域內行動的權利，因此於法理上容許歐盟發展合作政策與會員國對第三國的發展政策產生競合。

發展合作政策屬於無先制效果的互補權限是因為這類型的政策有追求效率以及數量越多越好的性質，因此不排除任一會員國成為對發展中國家的援助者將可使政策的效益最大化。由於不排除會員國在發展合作政策的行動，歐盟對外的發展合作政策必須在歐盟與會員國之間協調以維持步調一致。在另一方面，理事會是否得基於 CFSP 法律依據採取與屬共同體法律依據的發展政策相類似的援助行為和技術合作？

三、 發展合作政策的政策目標與立法程序

發展合作政策的政策目標規定於歐洲共同體條約第 177 條⁵²，政策目標為促進發展中國家的永續經濟以及社會發展、平順且漸進的整合發展中國家進入世界經濟體系之中、在發展中國家中消弭貧困。此外，根據共同體條約 177 條二項，在發展合作領域的政策致力於發展和鞏固民主及法制、尊重人權和基本自由等一般性目標。根據歐洲共同體條約第 179 條之規定，理事會為推動於共同體條約第 177 條所表列的政策目標，理事會得依照共同體條約第 251 條之共同決定程序⁵³採行必要的手段。

依據共同體條約 251 條，共同決定程序為執委會應將其提案呈交給理事會以及歐洲議會，歐洲議會得作出無拘束力的意見。理事會於收到歐洲議會的意見後得以條件多數決作成法案。若理事會對於歐洲議會的意見中的修正全部接受，則可採行該提案。若歐洲議會未表示任何意見則理事會亦可採行該提案。然而若理事會採行與歐洲議會意見不同的共同立場(Common position)並告知歐洲議會，理事會必須完整告知歐洲議會其採行與歐洲議會意見不一樣的共同立場的理由，而執委會應告知歐洲議會其立場。若理事會採行與歐洲議會意見不同的共同立場，於三個月內，歐洲議會若同意該共同立場或未作成決定則該法案視為依據理事會的共同立場採行。若歐洲議會於三個月內以絕對多數決拒絕該共同立場，該法案視為未被採行。歐洲議會得以絕對多數的方式提出修正案給執委會和理事會並附理由。歐盟理事會於收到歐洲議會的修正案的三個月內，理事會得以條件多數決同意歐洲議會全部的修正案，而該法案應視為以經過修正的共同立場的形式被採行，但若執委會對於歐洲議會的修正案表達反對意見，理事會應以一致決採行。若理事會不同意所有修正案，則理事會應在得到歐洲議會議長同意後，於六星期內召開協調委員會。協調委員會以歐洲議會多數決與理事會條件多數決達成共共識(joint text)為職責。

共同決定程序之中歐洲議會是貨真價實的共同立法者。歐洲議會在共同決定程序中所扮演的角色與理事會同等重要，歐洲議會可以透過絕對多數決的方式影

⁵² 里斯本條約調整了本條的文字並將條號變更為歐洲聯盟運作條約 208 條。里斯本條約使歐盟對外行動的目的拘束全部的歐盟對外政策，因此發展合作政策也受其拘束。然而在里斯本條約中的發展合作政策的目的獨留了消弭貧困作為政策目標留在 208 條之中。

⁵³ 里斯本條約後改為適用 TFEU 294 條的普通立法程序。

響理事會所訂的法案內容。而執委會雖然因專屬提案權而在決策程序中有巨大的影響力，但其影響力在立法程序進入調解委員會後便限縮至調和歐洲議會與理事會的歧異而受到限縮。(Crombez, 1997:97-119)

由前一章所述之共同外交暨安全政策的立法程序，與共同決定程序進行比較可知兩者並不相容。在共同外交暨安全政策的決策程序中，主要立法者為理事會，且僅須由理事會內一致決或條件多數決便可作成共同外交暨安全政策的決定(Decision)。在共同決定程序之中，除理事會的一致決或條件多數決外，尚有歐洲議會作為共同立法者參加的程序，因此會與共同外交暨全政策之立法程序產生矛盾。因立法程序之間互不相容，發展合作政策與共同外交暨安全政策若同時存在於單一法案之中，二政策領域皆為法案的主要部份且互相不從屬，按前述歐盟條約之法律依據選擇方式，該法案應違反條約而無效。

四、 發展合作政策的邊界

發展合作政策的政策目標明訂於歐洲共同體條約第 177 條，在條約中所列的數項目標皆可能與其他政策領域產生重疊。舉例來說，發展合作政策促進發展中國家的經濟以及整合勢必與歐盟共同商業政策的對外權限重疊，但因兩權限的對外簽署協議程序並不衝突而為條約所允許。

共同體條約賦予發展合作政策領域的目的由於過度廣泛，導致任何與促進經濟與社會發展的政策都可以落入發展合作政策的領域之中。為了解決發展合作政策在概念上可以與任何政策產生連結而可能過度到會員國的主權或條約賦予其他歐盟機關的職權，歐洲法院必須對發展合作政策領域劃定邊界。

1996 年葡萄牙訴理事會案⁵⁴中，葡萄牙政府認為只引用發展合作政策發源不足以適用致歐洲共同體與印度所簽訂的夥伴與發展協定中的人權條款作為協議的必要條款。葡萄牙政府認為若只引用發展合作政策的法律依據則人權條款至多只

⁵⁴ Case C-268/94 Portugal v. Council [1996]



能是該合作協議中的一般性目標，因為在發展合作的政策目標中人權以及民主並非是條約所設定的具體目標而僅是要納入考量的一般性目標。故葡萄牙政府主張若要使人權條款成為協議的具體目標並設定具體措施以落實則需要額外引用共同體條約中的「彈性條款」(flexibility clause)⁵⁵始有充分的條約授權。歐洲法院於判決中認為共同體若以發展合作條文作為與第三國簽署發展合作協議，共同體得針對特定事項訂立條文而不需倚靠其他法律依據，只要該協議的根本目標為共同體條約中發展合作政策所追求的目標，且協議中與特定事務有關之條文未課予過度廣泛的義務在事實上形成追求有別於發展合作政策的目標。

歐洲法院以「有效解釋原則」(effect utile)判斷特定事項與發展合作政策的關聯，為使條約中所設定的政策目標可能被達成，即便該目標僅是需被納入考量的一般性目標，歐洲法院將可能可以達成政策目標的手段劃入其政策領域之中。這樣的解釋方法對於發展合作政策而言可以將其效益發揮到條約所規定的最大程度。歐洲法院也設下一個額外的條件限制發展合作政策的疆界，亦即不可基於發展合作政策的手段在事實上追求不屬於發展合作政策的目標，以免發展合作政策無條件的擴大。

如前所述，有效解釋原則的重點是在探討一政策所採取的手段是否可能達成其政策目標。發展合作政策的政策目標所涉及的幅員橫跨政治、經濟貿易以及社會議題，因此為使發展合作政策的政策目標得以達成，歐盟必須採行橫跨數個政策領域的手段，甚至包含共同外交暨安全政策。

貳、 菲律賓邊界任務案與 ECOWAS 案

一、 安全與發展鏈結

⁵⁵ 彈性條款規範於歐洲共同體條約 308 條，里斯本條約後改為歐洲聯盟運作條約第 352 條。彈性條款規範當聯盟於條約所規定的政策領域內有採取行動的必要，但條約卻未針對此規定必要的授權時，歐盟採取行動所應適用之程序。。



發展合作政策的本質如其目標所述是為了協助發展中國家的經濟、社會以及民主法治的提升。學者指出許多發展中國家所面臨的難題，是來自於國內或國外的威脅產生的不穩定導致國家發展受到許多的阻礙，或是國家發展的不足導致不論在國內外皆無法享有安全以及穩定。而除了國家發展之外，在一個動亂且不穩定的社會之中，個人的發展也會嚴重受限。發展與安全兩者的討論本分屬兩個截然不同的領域，隨著全球化的進展導致國與國之間交互連結的程度逐漸增長，發展與安全的概念再也無法截然二分。發展與安全的概念彼此連結且互為因果，因此學界探討發展與安全之間的關聯時以「安全與發展鏈結」(development-security nexus)解釋發展與安全之間的關係。(Duffield and Donini, 2014; Hettne, 2010:31-52)依據斯德哥爾摩國際和平研究所發布的 2015 年度報告，對安全及穩定的威脅有其社會經濟根源，包括爭奪自然資源、環境破壞的外溢效果、經濟及政治的倒退、天然災害等等。為解決其社會經濟問題需要倚靠發展政策的手段加以解決，然而發展遲緩會導致不滿以及衝突，更進一步的威脅到發展政策的實施，因此形成發展與安全之間不斷循環的迴圈。(SIPRI Yearbook, 2015)

歐盟對於安全與發展之間的關聯有相當的認識。2003 年歐盟以共同外交暨安全政策的角度發布名為「更美好的世界中，安全的歐洲」(A secure europe in a better world)的歐洲安全戰略報告，歐盟首次同意共同的威脅評估和基於歐盟核心價值增進其安全利益的目標。於該報告中，歐盟認定國家失靈(state failure)以及國家脆弱性(state fragility)是歐洲所面臨的關鍵威脅之一，此外尚有大規模殺傷性武器的擴散、恐怖主義以及組織犯罪。歐盟以推動全球和平建構和參與聯合國的千年發展目標(Millennium Development Goals)為目標，致力於削減低度開發國家中的貧窮、飢餓問題以增進其社會經濟條件，前述威脅所導致的區域不穩定或國家動亂無疑是阻擾歐盟完成其國際目標的重大阻礙。

歐盟雖早於羅馬條約以及雅溫德公約之時便設立了發展合作計畫，透過以貿易的方式促進發展中國家的社會發展。但隨著歐洲整合的進程，歐盟發現發展合作政策手段不足以達成歐盟所設定的目標，因此逐漸正視發展合作政策與外交政策之間的配合。馬斯垂克條約生效後，發展合作政策隸屬於共同體支柱，與安全和外交相關的政策則隸屬於共同外交暨安全政策支柱，雖同屬於歐盟之下卻分屬於不

同法律制度之中，兩政策的合作受限於條約設計而不能有效地配合，使的歐盟對於發展中國家能採取的協助手段多為零碎或湊合出的方式，例如。里斯本條約之後，修改後的條約整合了歐盟對外權限以及組織，給予歐盟發展政策與共同外交暨安全政策有整合併進的契機。(Merket, 2012:625-652, 2013:83-102; Youngs, 2008:419-437)

在概念上，短期且具有即時性的任務應屬於共同外交暨安全政策，例如：穩定區域局勢、防止武裝衝突等等。而長期的政治經濟發展則應屬於發展合作政策。但我們可以發現，穩定區域局勢和防止武裝衝突等工作有助於長期的政治和經濟發展，而長期的政治經濟發展也有穩定區域和防止武裝衝突的功能。在歐盟條約之下，究竟可以允許發展合作政策採行具有安全性質的行動到什麼程度？而共同外交暨安全政策又可以採行具有發展合作政策性質的措施到什麼程度？

二、 菲律賓邊界任務案

本案⁵⁶為 2007 年歐洲議會就執委會核准撥款給菲律賓邊界管理計畫的決定⁵⁷提起無效之訴。執委會撥款的決定是基於第 443/92 規章⁵⁸，規章的內容為與亞洲和拉丁國家的經濟合作以及財政和技術支援。該規章採行的時間早於馬斯垂克條約，後於 2006 年由共同體 1905/2006 規章⁵⁹取代，在 2006 年的新規章中明訂法律行為和 2007 年以前的預算授權仍然適用舊規章。而本案中所爭執的執委會決定，是由 2004 年的歐洲共同體總預算進行撥款，故仍適用 443/92 規章。另一方面，執委會於決定中聲明其整體的目的是協助執行聯合國安理會 1373 號決議打擊恐怖主義以

⁵⁶ C-403/05 Parliament v. Commission (Philippine Border Mission) [2007]

⁵⁷ Philippines Border Management Project, No ASIA/2004/016-924 (未發佈於歐盟公報)

⁵⁸ Council Regulation (EEC) No 443/92 of 25 February 1992 on financial and technical assistance to, and economic cooperation with, the developing countries in Asia and Latin America

⁵⁹ REGULATION (EC) No 1905/2006 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 18 December 2006 establishing a financing instrument for development cooperation

及國際犯罪。歐洲議會主張執委會協助打擊恐怖主義以及國際犯罪已經逾越 443/92 規章所設立的框架，因此執委會的決定應為無效。

歐洲議會主張，由於 443/92 規章的性質是協助亞洲及拉丁國家的發展，包括社會、經濟、人權等等面向，但其規章主旨是與亞洲及拉丁國家建立經濟合作，與執委會協助打擊恐怖主義及國際犯罪的目的相差甚遠，因此超過規章授予執委會的執行權力。此外，歐洲議會雖然接受強化菲律賓政府機關能力是發展合作的一部份，但不認為強化機關打擊恐怖主義和國際犯罪的能力是 443/92 規章中不可割離的部分。歐洲議會認為支援政府機關本身不足以成為一個目標，至多僅能作為發展合作政策達成減少貧窮的目標的工具。不論如何，打擊恐怖主義和國際犯罪並不屬於歐洲共同體的一般性權力之中。

執委會主張在 443/92 規章中未提及打擊恐怖主義和國際犯罪並不必然導致本案所爭執的決定不合法。而執委會的決定於聲明理由部分可能的不足，並不表示該決定必然無效。執委會主張可以由系爭決定中區分出有兩個目的，分別是協助聯合國安理會 1373 號決議的執行以及透過協助邊境管理的方式達到強化機關能力的目的，而強化機關能力也是明文規範於 443/92 規章第五條和第六條。此外，由系爭決定實施的計畫並不侷限於打擊恐怖主義和國際犯罪，尚有打擊毒品和人口販運，因此這個計劃對於內部安全，尤其是旅遊業，有其正面影響。執委會認為系爭決定所欲實施的計畫可以創造一個更有利於經濟發展和投資的條件，因此合乎 443/92 規章第七條與第八條。

執委會另基於發展合作政策的演進提出抗辯。執委會認為隨著近年來的發展，強化機關能力已經成為對永續發展不可或缺的一個面向，因此成為發展合作政策不可分離的一部份。就歐洲共同體條約第 177 條與 181 條的文字來看，援助得給予非由條約所明示的領域，例如掃除地雷和除役輕型武器。執委會雖承認其不具有獨立的權力進行反恐工作，但考量到 443/92 規章是歐洲共同體的全球政策所得運用的金融手段，因此在界定其範疇時應將靈活性以及全球政策架構納入考量。

西班牙政府參與訴訟支持執委會立場。西班牙政府主張基於兩個理由執委會的決定未超過 443/92 規章授予的執行權力。首先，西班牙政府認為執委會的決定

是在強化機關能力，因此合乎 443/92 規章所明示的項目。其次，系爭決定透過創造一定程度的內部安全，有助於受援助國的經濟和社會發展。而 443/92 規章所設定的目標也與安全有所連結，例如於規章中所明文規定的打擊毒品，應可就此類比至打擊恐怖主義以及國際犯罪。西班牙政府認為 443/92 規章以未盡臚列的方式設定所欲追求之目標，因此使用靈活的解釋方法可以使該規章適應國際社會的發展。

歐洲法院於其判決理由中指出，系爭決定是執委會是受理事會之委任，依 443/92 規章第十五條，管理與亞洲和拉丁美洲國家進行經濟合作的財政和技術協助。系爭決定由其序文以及附件得知計畫的目的為協助菲律賓政府依聯合國安理會 1337 號決議強化其邊境管理，並透過計畫中的具體措施以達成目標。然而有爭議的部分是打擊恐怖主義是否屬於 443/92 規章的範疇之中？

歐洲法院首先檢視歐盟的發展政策條約與法律架構。依據歐洲共同體條約第 177 條之規定，判斷發展合作政策所包括的目的不僅是與發展中國家合作以達經濟和社會的永續發展，尚有將這些國家平順的整合進入世界經濟之中以及消弭貧窮。此外，歐盟在發展和鞏固民主和法治、尊重基本人權和自由的同時完全遵守其所應負的聯合國和其他國際組織的義務。

除此之外，系爭決定是依循理事會、會員國政府代表、執委會和歐洲議會就發展政策所發佈的「歐洲發展共識」⁶⁰。歐洲發展共識明文指出若無和平和安全則無法達成永續發展和消弭貧窮，且追求共同體的新發展政策目標必須以提倡民主和尊重基本人權的方式進行。

基於前述理由，歐洲共同體的立法者為強化發展合作政策的框架以增進其成效，以 1905/2006 規章取代 443/92 規章，建立了發展合作政策中的金融援助手段。另一方面，以 1717/2006 規章建立穩定工具(instrument for stability)⁶¹透過提供援助使有關國家可以避免國家脆弱性的危機。在 1717/2006 規章的序言中，指出必須將

⁶⁰ Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: The European Consensus (OJ 2006, C 46, p. 1)

⁶¹ Regulation (EC) No 1717/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006 establishing an Instrument for Stability



歐盟高峰會於 2004 年 3 月 25 日發佈的反恐聲明((Declaration on Combating Terrorism)納入考量。該份聲明中呼籲，反恐的目標應該被整合入歐盟對外援助計畫之中。因此在 1717/2006 規章中，執委會獲得授權管理對涉及反恐和打擊組織犯罪的機關的金融和技術援助以增進其機關能力，以支援受補助國發展和強化有關反恐的立法，例如海關法和移民法。

即便歐盟發展合作政策的法律架構如前所述，當前的爭議仍是在 443/92 規章中未明文提及打擊恐怖主義和組織犯罪。且在此一問題上，執委會於 2002 年曾試圖提案增訂該規章，將打擊恐怖主義至入為該規章的範疇，但並未成功。

執委會雖主張其決定是為了強化機關的能力而仍在 443/92 規章的規範之中，歐洲法院並不認為強化國家機關的行政能力本身可以做為該規章中的目標，而是作為一個手段來加強他們管理規章中賦予特別重要性領域上的發展政策和計畫。而強化負責邊境管制的機關的能力以打擊恐怖主義和國際犯罪並不屬於規章中的領域。

歐洲法院也不接受執委會主張該邊境管理計畫是設計來增進菲律賓的內部穩定及安全。法院認為邊境管理的確有可能增進該國的內部穩定和安全，但畢竟 443/92 規章中不僅未包含內部穩定及安全，也不應得出 443/92 規章以隱含的方式涵蓋將這些目標。因為在該規章中所新設立的優先事項，例如環境保護、人力發展領域以及秉持互利精神的經濟合作等事項都以明文規定。

歐洲法院更進一步否定執委會以 443/92 規章中明定會影響到內部安全和穩定的打擊毒品為其主旨類比適用至打擊恐怖主義和國際犯罪。歐洲法院認為執委會的執行權力的範圍應該以系爭決定的性質來衡量，而系爭決定的特性為打擊恐怖主義和國際犯罪並不屬於 443/92 的規章第五條與第六條的打擊毒品。且與打擊恐怖主義和國際犯罪不同，打擊毒品有被明文規定於規章之中。

至於執委會所主張的依據 443/92 規章第七條與第八條，經濟合作必須要有助於使經濟、立法、行政以及社會環境等更有利於投資和發展。有鑑於所有的合作都會對該國的經濟情況產生影響，一個機關強化計畫是否適格為一個經濟合作的面向，端視該計畫與加強投資與發展的目的之間是否存在明顯的直接關聯。



對於本案中機關強化計畫與經濟合作之間是否存在明顯的直接關聯，歐洲法院於判決中採用佐審官的意見。佐審官於其意見中指出，執委會決定中的前言，以及計畫敘述中，不能推論出與創造有利的投資和發展環境有所關連。在決定的前言和計畫敘述中並未提及與菲律賓經濟或投資情況相關聯的敘述，幾乎全部在處理恐怖主義以及安全的主題。另一方面，佐審官指出系爭決定中無法得出究竟在菲律賓的經濟和投資環境有什麼問題，而邊境管理強化又能在這方面提供多少得改善，因此佐審官的意見認為無法據此推斷出該計畫對於經濟和投資環境有直接的效益。佐審官並未排除邊境管理的強化可能有助於菲律賓的經濟和投資環境的可能，並舉改進邊境貨物通行證的手段為例說明正面的效益可能存在，但無論如何本案的決定並非主要是用來發展菲律賓的經濟和投資。

總結以上歐洲法院判決理由，歐洲法院就歐盟整體的發展政策架構的演進肯認了發展政策與安全和穩定之間的關聯，承認了發展政策所得採用的手段隨著國際局勢和歐盟內部的政策意見的發展持續演進，但在本案中歐洲法院認為執委會逾越了 443/92 規章所授予的執行權。執行歐洲法院首先排除了 443/92 規章中的政策目標包含強化國家機關的行政能力，強化特定機關能力僅能作為手段以達成規章中所明示的各項政策目的。而綜觀 443/92 規章中所表列的各項政策目標並不含增進受協助國的內部穩定及安全，而歐洲法院也不認為規章以隱含的方式將內部穩定及安全含括進其政策目標。即便在規章中有打擊毒品作為政策目標，歐洲法院並不認為可以將之類比至打擊恐怖主義以及國際犯罪，因為兩者的特性不同，且規章僅規定打擊毒品。最後，就邊境管理計畫是否有助於創造有利於發展和投資的環境問題，法院採用佐審官的意見，認為縱使邊境管理的改善有可能對經濟和投資有所助益，但本案的計畫主旨與內容並非為了發展菲律賓的經濟和投資環境，而僅是為了打及恐怖主義和國際犯罪的目的，與發展經濟和投資的目的之間不存在直接的關聯。因此本案執委會的決定逾越其所獲得的授權範圍而應宣告無效。



三、 ECOWAS 案

本案⁶²是除菲律賓邊境任務案外歐洲法院再次面對發展合作政策權限範圍的界定問題。在菲律賓邊境任務中，歐洲法院雖承認發展合作政策的演變已涵蓋安全議題，但該案中所處理的並非共同外交暨安全政策與發展合作政策的衝突，僅處理執委會是否逾越發展合作政策所授權的範圍。ECOWAS 案中，法院必須處理發展合作政策與共同外交暨安全政策產生競合時的所生的權限劃分爭議，也就是在歐盟柱狀制度的共同體支柱和非共同體支柱間進行水平的權限分配。

(一) 本案事實

本案始於 2005 年執委會因理事會於 2002 年依共同外交暨安全政策的程序採行的共同行動(2002/ 589/CFSP)⁶³和 2004 年執行該共同行動的決定(2004/833/CFSP)⁶⁴發起訴訟。

理事會於 2002 年所採行的共同行動中，以援助打擊導致區域不穩定的小型和輕型武器的擴散為其宗旨。該共同行動在第一章規定在預防及應變的層面上的原則是以前述的相關區域和國際論壇中建立起共識的基礎上進行其計畫。歐盟為了達成前述的目標，共同行動中規定了為避免導致不穩定的小型武器的囤積和減少現存小型武器及其彈藥的數量所應實現的原則跟措施。在所設定的措施跟原則之中，共同行動的第 4 條規定對於請求支援以控管或消除該國疆域內過剩的小型武器、增進信心建構措施、提升鼓勵自願交出非法持有的小型武器及其彈藥動機，得提供適當的援助。共同行動的第二章則規定了歐盟得提供金融或技術支援給直接助益第一章所設定的原則及手段的計畫或方案。共同行動的第 7(1)條規定由理事會主導金融或技術支援的分配、基金運用的優先次序、執行特定行動的條件。第 7(2)條則規

⁶² C-403/05 - Parliament v Commission (ECOWAS) [2008]

⁶³ COUNCIL JOINT ACTION of 12 July 2002 on the European Union's contribution to combating the destabilizing accumulation and spread of small arms and light weapons and repealing Joint Action 1999/34/CFSP

⁶⁴ Council Decision 2004/833/CFSP of 2 December 2004 implementing Joint Action 2002/589/CFSP with a view to a European Union contribution to ECOWAS in the framework of the Moratorium on Small Arms and Light Weapons

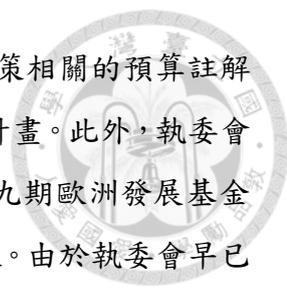
定理事會應基於具體且適當花費的計畫提案和個案基礎來決定於決定這類行動的原則、安排、金融援助，且不應侵害會員國的雙邊援助和共同體的行動。最後於第 8 條和第 9 條規定，當有合適的相關共同體手段時，理事會應告知執委會其欲自行主導達成該共同行動的目的，且理事會和執委會應負責確保歐盟在小型武器領域上活動的一致。

2004 年以在小型和輕型武器禁令的架構中歐盟協助西非經濟共同體 (ECOWAS) 為目的，理事會採行了執行前述共同行動的決定，其所適用之法律依據為前述共同行動以及歐洲聯盟條約第 23(2) 條。在執行前述共同行動的決定的前言中聲明其理由為落實共同行動的目的，歐盟認為金融援助和技術協助有助於加強西非經濟共同體有關小型和輕型武器的倡議，因此歐盟意欲依據共同行動的第二章提供金融援助和技術協助給西非經濟共同體。為達西非經濟共同體的小型 and 輕型武器的進口、出口、製造的禁令計畫的目的，歐盟將提供金融援助和技術協助以在西非經濟共同體秘書處內設立小型武器處，並在西非經濟共同體的會員國之間將禁令轉化為公約。為了進行這些工作，在決定的第 3 條之中，執委會受委託執行這個決定的金融部分。為執行金融援助的目的，執委會應與西非經濟共同體就使用歐盟援助的條件上達成融資協議，而該援助應以捐贈的形式為之。這筆捐贈應涵蓋為期 12 個月為在西非經濟共同體的秘書處內設立小型武器處，和將禁令轉化為公約的工作所必要之薪資、旅費、必需品以及設備。

執行共同行動之決定草案仍在常設代表委員會內討論時，執委會便表示反對⁶⁵。執委會認為共同行動一開始便不應通過，這個計畫應由柯多努協議下的第九期歐洲發展基金援助。科多努協議第 11(3) 條⁶⁶ 已明確提及打擊小型和輕型武器的囤積

⁶⁵ Document No 15236/04 PESC 1039 OF 25 November 2004

⁶⁶ 科多努協議第 11(3) 條 Relevant activities shall also include, inter alia, support for mediation, negotiation and reconciliation efforts, for effective regional management of shared, scarce natural resources, for demobilisation and reintegration of former combatants into the society, for addressing the problem of child soldiers, as well as for suitable action to set responsible limits to military expenditure and the arms trade, including through support for the promotion and application of agreed standards and codes of conduct. In this context, particular emphasis shall be given to the fight against anti-personnel landmines as well as to addressing an excessive and uncontrolled spread, illegal trafficking and accumulation of small arms and light weapons.



是一個有重大意義的任務。且在 2004 年中與共同外交暨安全政策相關的預算註解中已排除共同外交暨安全政策融資被涵蓋於科多努協議之中的計畫。此外，執委會表示在共同外交暨安全政策中以共同行動金援，將會等同在第九期歐洲發展基金之下金援，並完全與歐盟對西非經濟共同體的區域指標計畫一致。由於執委會早已準備一百五十萬歐元的金援提案，以支援西非經濟共同體的小型 and 輕型武器禁令，顯見共同行動的融資與歐洲發展基金重複。最後，執委會認為共同行動的事務應屬於共同體中，發展合作政策以及科多努協議所屬的共享權限，而共享權限如同共同體的專屬權限受到歐洲聯盟條約第 47 條的保護，應不受共同外交暨安全政策的侵犯，若不作此解釋則歐洲聯盟條約第 47 條將被剝奪其大部分的效用。

執委會認為，由於共同行動(2002/589/CFSP)和其執行決定適用法律依據錯誤，以及違反歐洲聯盟條約第 47 條而提起訴訟。

(二) 原告主張

本案的原告為執委會，歐洲議會支持執委會而參加訴訟。執委會與歐洲議會認為歐洲聯盟條約第 47 條在共同體(community)和聯盟(union)之間劃定一個固定的界線。在共享權限中，如同發展合作政策，會員國保留於共同體尚未採取行動的領域中行為。但依據歐洲聯盟條約第 47 條，聯盟權限不得如同會員國般享有互輔權限。不論共同體權限是否屬於專屬權限，即便共同體尚未在該領域內採取行動，聯盟政策都應該尊重共同體權限。因此當理事會以共同外交暨安全政策架構採行一項可以正確適用共同體法律依據的行為時，便構成對共同體權限的侵犯。

執委會與歐洲議會主張，由於打擊小型武器和輕型武器的擴張已經成為發展合作政策的必要部分，因此屬於被賦予共同體的權限範疇之中。執委會主張在一個國家的長期發展之中的合作若要有效便需有最低程度的穩定以及民主正當性。由穩定的角度來看，掃除地雷以及小型武器和輕型武器的除役都構成達到發展合作政策目標所必須的手段。而打擊小型和輕型武器的擴散也因為科多努協定 11(3)條被整合入發展合作政策之中。

執委會與歐洲議會另從系爭決定的內容，主張其正確法律依據應為共同體法律依據。首先，就系爭決定的目標可以發現其主旨並不僅是提倡和平以及安全，也

是為了改善西非經濟共同體的永續發展前景。第二，系爭決定之附件內容是強化西非經濟共同體秘書處的小型武器單位以及指派專家起草小型武器公約，已經構成在發展合作政策規劃脈絡中典型的援助形式，並不需要特定屬於共同外交暨安全政策的行動。

基於上述原因，且爭執的決定是為執行共同行動，執委會與歐洲議會訴請歐洲法院將該共同行動，基於侵犯共同體權限的理由宣告不合法。執委會與歐洲議會認為不適用共同行動中提供金融或技術支援的警察或軍事行動，可以適用共同外交暨安全政策領域。

(三) 被告主張

本案的被告為理事會。西班牙、法國、荷蘭、瑞典、英國、丹麥等會員國以支持理事會的立場參與訴訟。

針對歐洲聯盟條約第 47 條，理事會主張該條文的目的是為維繫條約所建立的權力平衡，不應被解釋為保護被授予共同體的權限以減損聯盟所享有權限。理事會認為歐洲聯盟條約第 47 條並未在共同體與聯盟之間建立一個固定的界線。是否侵犯共同體權限的問題，應視共同體所被授權的權限性質決定，尤其是發展合作政策是屬於互輔性質的共同體權限。

英國政府認為，是否違反歐洲聯盟條約第 47 條，首先共同體必須具有權能採行具有完全相同目的和內容的措施。其次，基於歐洲聯盟條約採行的政策必須要有有限或阻止共同體權限的先制效果。符合這兩個要件始違反歐洲聯盟條約第 47 條構成侵害共同體權限。而先制的效果在發展合作政策中不會發生，因為該政策性質為互輔性質的共享權限，故不構成侵害共同體權限。

此外，理事會不認為打擊導致不穩定的小型武器和輕型武器囤積和擴散屬於授予共同體的權限。不論打擊小型和輕型武器的擴散或推廣和平和強化安全等目標都未明文寫於共同體條約之中。而發展合作政策的主要目標，依據共同體條約 177(1)條之為規定是消弭貧窮。維護和平和強化安全等目標應完全專屬於歐洲聯盟條約之規定。



(四) 歐洲法院判決

歐洲法院首先釐清管轄權爭議。歐洲法院依據歐洲聯盟條約 46(f)條，於共同體條約中有關歐洲法院的職權規定的適用至歐洲聯盟條約 47 條。依據歐洲聯盟條約 47 條，共同體條約之規定應不受歐洲聯盟條約之規定影響。因此法院的職責為確保屬於歐洲聯盟條約第五篇依其性質具有法律效果的措施不會侵犯到共同體條約授予共同體的權力。本案為執委會依據共同體條約 230 條控訴違反歐洲聯盟條約第 47 條所提的無效之訴，故歐洲法院應有管轄權。

為判斷是否侵害到共同體權限，歐洲法院必須判斷系爭行為是否可依共同體條約採行。與英國政府主張的審查方式不同，歐洲法院認為當一措施可依據共同體條約採行，便無需判斷該措施的採行是否對於共同體權限產生先制效果。歐洲法院基於判決先例指出，審酌措施的目的及內容，若該措施得正確的以共同體條約作為法律依據採行，便構成違背歐洲聯盟條約第 47 條之規定。更進一步而言，不論系爭權限的性質為共享權限或專屬權限，都與歐洲聯盟條約第 47 條所劃定的疆界無關。

依據上述對歐洲聯盟條約第 47 條的闡釋，歐洲法院僅須審酌系爭共同行動與執行決定是否得依造共同體條約採行。歐洲法院首先檢視發展合作政策之條約架構審視其政策目的。除條約之規定外，歐洲法院亦將「歐洲發展共識」所設立的發展合作政策架構一併參考。而依據歐洲發展共識，若缺乏和平和安全則不可能達成永續發展和消弭貧困，且共同體的發展合作政策目標必須透過提倡民主以及尊重人權的方式達成。⁶⁷

雖然當前的共同體發展合作政策已經演進至其手段不限於與消弭貧窮直接關聯，但一手段若要屬於發展合作政策則必須有助於追求該政策的社會與經濟發展目標。⁶⁸而由歐盟機關所發布的文件來看，防止發展中國家脆弱性的手段，包括打擊小型和輕型武器的擴散，有助於消除那些國家的經濟和社會發展的障礙。儘管如

⁶⁷ C-403/05 Parliament v Commission

⁶⁸ C-268/94 Portugal v Council

此，打擊小型和輕型武器擴散的具體的措施目的及內容仍需屬於共同體條約授予共同體的領域內。因此，有助於經濟和社會發展的手段若其主要目的是執行共同外交暨安全政策則仍不屬於發展合作政策領域。

歐洲法院於判決中指出手段之目的可由該手段所聲明的目的及內容判斷。若該手段中有雙重目的或兩種內容，則需區別何者為主要目的或內容，並以該主要目的或內容適用單一法律依據。若複數的目的或內容都同等重要，則可例外適用複數法律依據。然而在本案中，同等重要的複數目的以及內容的法律依據適用解套方式由於歐洲聯盟條約第 47 條之規定不得成立。如同前述對歐洲聯盟條約 47 條之闡釋，若一手段得依共同體法律依據採行，便不得依歐洲聯盟條約採行，因此法院排除了同時適用兩條約法律依據的可能。

歐洲法院更進一步審查系爭共同行動與執行決定的目的應屬於發展合作政策或共同外交暨安全政策。歐洲法院於共同行動的前言中發現系爭共同行動的目的為取代共同行動 1999/34⁶⁹以擴大打擊小型和輕型武器的任務。而系爭共同行動的第一章和第二章制定了行動的原則以及財政和技術援助。歐洲法院認為即便任務是打擊小型和輕型武器的擴散，也不能據此推論該手段所採取的形式是追求共同外交暨安全政策的目標。

首先，系爭共同行動作為共同行動 1999/34 的後繼者並完全複製其前身的目標、原則、援助種類。可由共同行動 1999/34 的前言中發現雙重目標，分別是維護國際和平與安全，以及確保永續發展的前景。其次，於系爭共同行動第二章中明訂執委會和理事會之間的分工以及歐盟援助的性質，歐洲法院發現系爭共同行動設定下的目標跟計畫並不僅侷限於共同外交暨安全政策脈絡下實施，共同體可依自身權限施行相同的計畫。

共同體可以實施與理事會相同的計畫是由系爭共同行動之規定得出的結論。依據系爭共同行動第 7 條之規定應由理事會決定財政及技術援助應如何分配，第

⁶⁹ 1999/34/CFSP: Joint Action of 17 December 1998 adopted by the Council on the basis of Article J.3 of the Treaty on European Union on the European Union's contribution to combating the destabilising accumulation and spread of small arms and light weapons

7(2)條卻規定不可影響共同體的運作。系爭共同行動第 8 條確認了共同體可執行與系爭共同行動相同的行動，依據第 8 條之規定當理事會決定自行主導達成共同行動的目標而共同體也有適切相關的手段時，理事會應知會執委會。最後在系爭共同行動第 9 條中規定，理事會與執委會應負責確保聯盟在小型和輕型武器領域上行動一致，尤其是在發展政策的部分。由此可見，該共同行動中並未排除共同體對小型和共同武器以發展政策的權限展開行動。

由於系爭共同行動雖然屬於共同外交暨安全政策權限，但並未排除共同體以發展合作政策達成系爭共同行動的目標的可能性。因此歐洲法院必須審查執行系爭共同行動的決定所追求之目的是否屬於發展合作政策。

在系爭決定的前言中可以發現，該決定的目標為打擊小型和輕型武器的屯積以維繫和平，同時也確保永續發展的前景。歐洲法院認為系爭決定的確形成維護和平以及國際安全的一部分。但歐洲法院否認可以據此推論永續發展只是系爭決定的附屬目標，而是系爭決定中有數項目標分別追求發展政策跟共同外交暨安全政策且彼此之間並不互相從屬。

歐洲法院審查系爭決定的目的後，進一步審查系爭決定的內容。於系爭決定的內文中，包括設立小型武器單位的財政和技術援助，並委託執委會與西非經濟共同體就財政援助的部分以贈與的形式達成協議。在技術援助的部分，於系爭決定的附件中指出包括安排專家負責研究將小型和輕型武器禁令轉化為公約。歐洲法院認為其中有些手段，例如給予對小型和輕型武器禁令的政治支持以及蒐集和摧毀武器屬於共同外交暨安全政策中維護國際和平與安全的目標，但是將資金和技術給予發展中國家以起草公約足以同時從屬於共同外交暨安全政策與發展合作權限。

有鑑於系爭共同行動的目標，並未排除共同體權限中也擁有合適的手段以達成的可能性，且執行系爭共同行動的決定的目標及內容中包含兩個部分，一個屬於共同外交暨安全政策另一個屬於發展合作政策，兩個部分彼此互不從屬。基於前述法理，由於可同時適用不屬於相同條約的二法律依據，歐洲法院認為系爭決定違反歐洲聯盟條約第 47 條。



四、 判決評析

在菲律賓邊界任務案和 ECOWAS 案中，我們可以發現，歐洲法院延續其在發展合作政策案件中的法律解釋方式，以「有效解釋原則」使發展合作政策可以將許多有助於其達成政策目標的手段納入其中。歐洲法院也注意到發展合作政策演進的歷程，在考量到歐盟官方文件和報告皆承認安全和發展之間密不可分的關聯後，歐洲法院願意承認發展合作政策應可運用具有維護和平和安全性質的手段，前提是這類型的手段僅得從屬於發展合作政策的目標，而不會獨立構成與發展合作政策平行的目標。歐洲法院運用如此的法律解釋擴大了共同體權限的範圍，相對地限縮了共同外交暨安全政策的權限範圍。

在 ECOWAS 案中，歐洲法院也解決了里斯本條約前，共同體條約和歐洲聯盟條約之間的分野問題。按照英國的主張，由於發展合作政策屬於互輔權限，即便共同外交暨安全政策通過與發展合作政策相同的政策，並不會限縮共同體對於該政策的權限，故不違背歐洲聯盟條約 47 條之規定。歐盟法院並不接受這樣的見解，並明確的指出不論共同體權限屬於共享權限或專屬權限，共同外交暨安全政策皆須尊重。

然而，歐洲法院在 ECOWAS 案的見解，將該案所爭執的規章中的手段區分為屬於發展合作政策之手段和屬於共同外交暨安全政策之手段，並宣告該規章無效。對於共同外交暨安全政策而言，實屬剝奪其可得運用的手段。里斯本條約前的歐盟對外行動，本就因條約架構將對外行動做出諸多的區分和限制，導致維持對外行動的一致是一個巨大的難題。歐洲法院於 ECOWAS 案的法學見解，將會導致針對打擊小型和輕型武器事務制定全面的政策時，需要同時橫跨兩個權限，並依循兩套不同的立法程序處理，對於事權集中而言，無所助益。

以機關平衡的觀點來看，歐洲議會於共同外交暨安全政策中處於邊緣的地位，因為發展合作政策的擴大而得到改善。於菲律賓邊界任務案中，歐洲議會對於發展合作政策的擴大並無異議，所爭執的僅有執委會是否逾越其執行授權。在 ECOWAS

案中，被法院宣告無效的規章，由於必須將其中屬於發展合作政策的部分重新通過，歐洲議會將得以共同決定程序進行立法審議。





第五章 自由、安全與司法的區域與共同外交暨安全政策的競合

壹、自由、安全與司法的區域制度分析

在里斯本條約前共同外交暨安全政策跟司法與內政合作領域(阿姆斯特丹條約後為自由、安全與司法的區域，以下簡稱為 AFSJ)兩者的決策權皆保留於理事會和會員國手中，且 AFSJ 主要的範疇皆為歐盟內部議題，兩政策的競合對於歐盟機關平衡與權限劃分並不是嚴重的問題。里斯本條約後，將過去獨立於共同體外的司法與內政合作領域改為與其他共同體權限皆適用普通立法程序，進而導致歐盟機關平衡的改變。AFSJ 與共同外交暨安全政策之間由於同樣涉及安全議題而會產生競合，兩者之間的權限的劃分將直接影響歐盟機關平衡。本章將分析 AFSJ 與對外領域之間的關係為何，並分析當 AFSJ 與共同外交暨安全政策產生競合時應如何界定各自的界線。

一、緒論

AFSJ 於里斯本條約前稱為司法與內政合作，其歷史的起點可溯及至 1957 年的羅馬條約。羅馬條約成立的歐洲共同體內人員流動的限制逐漸減少，伴隨人員流動增加所帶來的犯罪以及恐怖主義議題逐漸獲得重視，會員國之間必須在內政議題上合作以解決整合所帶來的新挑戰。(張福昌, 2011:35-61)

AFSJ 的政策目標規範於歐洲聯盟條約第 3 條二款之規定：「聯盟應給與其人民一個無內部邊界的自由、安全與司法區域，在區域內針對外部邊界檢查、政治庇護、移民、防制與打擊犯罪連結適當的措施，以保障人員遷徙的自由。」以及歐洲聯盟運作條約第 67 條之規定：「(1)聯盟應形成一個自由、安全與司法的區域，在區域內應尊重基本權利、會員國不同的法律制度與法律傳統。(2)聯盟應確保在內部邊界不檢查人員、與在庇護、移民與在外部邊界檢查的領域，應發展依據會員國團結和對第三國國民適當的共同政策(3)聯盟應致力於以達成預防措施與防制犯罪、以及

種族主義和排外主義之目的、達成警察機關、刑事司法機關與其他主管機關間協調與合作之目的、以及以相互承認刑事判決和必要時以調適會員國刑法規定的方式，以保證高度的安全。(4)聯盟應簡化進用司法，特別是藉由在民事案件法院判決與法院外的決定相互承認的原則達成。」可見 AFSJ 本身是針對歐盟內部的公民，並在聯盟內的自由移動的脈絡之中提供共同確保外部邊界、打擊犯罪、尋求司法保障的合作機制。有學者認為，AFSJ 可被形容為在全球化的世界中建立一個「歐洲堡壘」(Vooren and Wessel, 2014:475-480)

二、 簡析 AFSJ

在馬斯垂克條約之前，會員國都是以歐盟體制外的政府間會議或特別小組的方式來協調合作。馬斯垂克條約將內政與司法合作領域條約化，將之歸類為第三支柱以建立在歐洲聯盟架構下會員國在內政議題上的合作機制。馬斯垂克條約中的司法與內政合作領域包含庇護政策、邊境管理、移民政策、打擊毒品、打擊貪污、民事司法合作、刑事司法合作、海關合作、警察合作。(陳麗娟, 1996:74)會員國對於刑事司法合作、海關合作、警察合作等三領域有專屬提案權，於其他領域則與執委會共享提案權。執委會或會員國得提案給理事會，理事會以條件多數決決定。歐洲議會僅具有被告知的權利。

阿姆斯特丹條約將司法與內政合作領域改名為刑事警察與司法合作，並將原本屬於第三支柱的簽證、邊境、移民、庇護、民事司法合作等政策轉移至共同體支柱之中。對於移轉至共同體支柱的政策，執委會於阿姆斯特丹條約生效後的前五年與會員國共享決策權，五年後執委會便擁有專屬提案權。在簽證以及民事司法合作上，阿姆斯特丹條約賦與歐洲議會被諮詢的權力，尼斯條約則更進一步賦與歐洲議會共同決定權，使歐洲議會得以杯葛這些政策發揮影響力，但對於內政與司法合作的其他政策歐洲議會無緣置喙。阿姆斯特丹條約雖將部分第三支柱的政策移入共同體支柱，但司法與內政事務的核心政策仍保留於第三支柱中。(張福昌, 2011:35-61)

里斯本條約後，原內政與司法合作領域不屬於共同體支柱的政策已被整併入適用普通立法程序的範圍。普通立法程序規範於歐洲聯盟運作條約第 294 條取代



里斯本條約前的共同決定程序。依條約之規定，執委會得向理事會與歐洲議會提案。在一讀程序中，歐洲議會確立其立場後應告知理事會。理事會收到歐洲議會的立場後表示同意則法案應被通過，若理事會不同意歐洲議會的立場則應確定其立場並告知歐洲議會其理由。在二讀程序中，若歐洲議會未於三個月內表示意見或同意理事會的立場，則視為通過法案。歐洲議會得以半數否決理事會於一讀的立場，提案法案視為未通過。歐洲議會另得以半數決變更理事會一讀的立場，執委會應就此變更發表意見。理事會於變更版本到達三個月內，得以條件多數決通過法案或是不同意所有變更。若不同意所有變更則理事會主席得在歐洲議會議長之同意下召集調解委員會。調解程序中，調解委員的任務為基於歐洲議會與理事會於二讀的程序的立場達成協議。若調解委員會於六星期內不同意其共同草案，則視未通過所提的法規。調解程序後進入三讀程序，若調解委員會同意共同的草案時，在六個星期內，歐洲議會應以半數同意，理事會應以條件多數決同意，法案視為通過。其他情形法案視為法案未通過。

AFSJ 權限由前述歐洲聯盟條約第 3 條第二款以及歐洲聯盟運作條約第 67 條之規定可見其所涉及的種類限縮於公共秩序層面的事務以及跨境議題，但並不包含執法。依據前述歐洲聯盟運作條約第 67 條歐盟應建立一個全面的政策以提供歐盟內部在自由、安全與司法領域上的合作更進步。然而，AFSJ 政策依據聯盟運作條約第 72 條規定：「本章規定不得抵觸會員國執行維護公共秩序與保護國內安全之職權。」。該條約的目的是延續馬斯垂克條約以來會員國不願意建立一個共同的歐盟警察制度或其他相類似制度。如此一來，會員國可以保留執法的權力，同時在歐盟內部與其他會員國的系統有所連結並加強合作，以避免在沒有邊界管制的會員國之間產生造成安全威脅的漏洞。

然而實際上 AFSJ 的政策如何不抵觸會員國的職權則是非常複雜的問題。一方面歐盟必須建立全歐盟的內部的秩序，另一方面需要尊重會員國的法律制度及執法，而對於公共秩序以及安全的界定每個會員國之間的毫無疑問地會存有歧異。學者 Walker 認為 AFSJ 並未構成一個明確界定的整體計畫，僅是擬制的(Fictio juris) 憲法概念，提供不同樣態的特定政策一個框架。且如條約所指示，這些不同的政策不會形成一個概念上跟共同商業政策以及共同農業政策一樣的共同政策。(Walker,

2004)因此 AFSJ 的性質雖然依據條約之規定為共享權限，但因為條約的規定其共享的範疇受到限制。

前述的條約規範導致歐盟在 AFSJ 所得的授權受到限制，難以形成歐盟整體的政策或整合全歐洲的對內安全政策。以反恐議題來說，受限於 AFSJ 權限的限制，歐盟中的歐洲警政署難以取得會員國的警察資料，雖然里斯本條約試圖改善這個問題但仍其成效仍有待觀察。另一方面，由於會員國不願意成立統一個警察與司法制度以及執法權仍會員國所保留，使得 AFSJ 權限難以協調會員國之間司法制度的歧異。(張福昌, 2011)即便 AFSP 權限受限於條約規定而難以形成全歐盟適用的共同政策，但 AFSP 的政策都具有被動回應社會現象的特質。由於 AFSJ 與其他權限不同，並不需要無中生有的建立一個全新的政策，因此防制犯罪、移民和庇護等政策的出現是為了回應需要歐盟解決內秩序問題。(Vooren and Wessel, 2014:475-480)

三、 AFSJ 的對外領域

如前所述，AFSJ 的政策目的是維護內部的安全以及和平，針對與公共秩序以及安全相關的社會現象，以歐盟的層次回應。然而，引發影響內部安全及和平的社會現象的起因，不必然位於歐盟境內。非法移民、跨國犯罪、國際恐怖主義等等，都屬於由境外對歐盟內部秩序和安全的威脅。因此 AFSJ 必然與歐盟對外行動產生連結。歐盟已與不同國家洽簽有關 AFSJ 事務的協議，或是藉由在其他政策領域，例如共同商業政策和發展政策，對外簽署的協議中置入 AFSJ 的條款。很顯然地，在安全議題上，例如打擊恐怖主義，AFSJ 必然與共同外交暨安全政策產生連結。隨著 AFSJ 再也不僅針對歐盟內部的問題，界定 AFSJ 與共同外交暨安全政策彼此的邊界將會愈趨重要。里斯本條約之前，

AFSJ 對外權限的發展起於 1999 年坦佩雷歐洲高峰會(European Council in Tampere)，於該高峰會的結論中 AFSJ 政策的對外領域正式被提出，提供對外行動給所有發展 AFSJ 政策的五年計畫以協助達成 AFSJ 的內部目標。2001 年的 911 恐怖攻擊事件無疑是 AFSJ 取得更多對外行動授權的重要因素，911 事件影響了 AFSJ 政策整體策略的走向。會員國對於歐盟境內安全的認知因為與美國在反恐政策上的合作而有轉變。2005 年的高峰會通過了「加強建構歐盟內的自由、安全與司法」

(Strengthening freedom, security and justice in the European Union) 的海牙計畫(Hague Programme)，處理了 AFSJ 在安全、庇護和移民、打擊恐怖主義等議題上的對外行動。海牙計畫明文宣示歐盟應將司法與內政領域置於其對外關係的核心優先事項，並確保一個協調和一致的策略。於 2009 年的斯德哥爾摩歐洲高峰會，歐盟通過斯德哥爾摩計畫(Stockholm Programme)，該計畫中 AFSJ 的對外行動主要處理兩個議題：(1) 透過與第三國合作，控制流入歐洲的移民潮，並在會員國之間使庇護政策趨於一致。(2) 透過控管威脅歐盟安全的境內外嚴重犯罪。斯德哥爾摩計畫顯示 AFSJ 的對外行動轉變為一個有組織的政策框架。(Vooren and Wessel, 2014:475-480)

由前述 AFSJ 的外部領域的轉變，我們可以發現 AFSJ 權限的終極目的仍然是確保歐盟內部的安全，其外部化的轉變是為了使歐盟得以解決來自境外的威脅。因此，AFSJ 的外部與內部政策之間有非常明顯的互輔關係，若非未確保歐盟境內的秩序與安全，則 AFSJ 應不具有對外行動的權限。

特定 AFSJ 政策領域依據條約之規定有對外行動的可能。首先，AFSJ 的對外政策中，發展最完備的是與內部和外部疆界有關的政策。依據歐洲聯盟運作條約 77 條、77 條第二款、78 條、79 條。並授權歐盟通過有關簽證、歐盟外部邊界檢查、建立第三國人民自由進入歐盟內部的條件、取消人員內部流動的管制等事項的措施。其中第 78 條授權歐盟在庇護、暫時保護等事項通過共同政策。為管理和監控外部邊界，歐盟與其緊鄰之鄰國簽訂協議，以建立歐盟與第三國在邊境管理上的溝通管道。另一方面，為使第三國公民進入歐盟境內得於申根區內不須相關文件而自由移動，歐盟有與第三國簽屬短期免簽證協議(Short term visa waiver)的專屬權限。但由於特定國家的免簽證有過高的移民風險，歐盟另與此類國家有簽證便捷化(Visa facilitation)協議，簡化簽證辦理的行政程序。最後則是重新接納(Readmission)協議，重新接納協議主要涉及邊境管制，遣返非法移民後，加強與非法移民的所屬國家合作，重新接納非法移民。重新接納協議的問題是其權限性質，雖然 AFSJ 政策可適用普通立法程序，然而實際接收非法移民的卻是會員國，而會員國之間對於非法移民的態度不一，導致即便歐盟簽訂了有重新接納條款的協議也無法自動執行，而會員國也被允許自行與其他國家簽署雙邊的重新接納協議。



其次，條約賦予 AFSJ 就司法事務與第三國合作。AFSJ 在司法合作事務上，依據歐洲聯盟運作條約第 81 條，該條授權歐盟以發展有跨國關聯的民事司法合作為目標，並表列了數項歐盟可經由普通立法程序採用的具體措施。然而，在民事司法合作的事務上，AFSJ 有專屬的對外權限並為歐盟法院所承認。依據 1/03 意見⁷⁰，歐盟有專屬權限簽署有關民事和商業事務的司法管轄權和執行判決的盧加諾公約 (Lugano convention)。雖然 AFSJ 在簽訂民事和商業事務的司法管轄權和執行判決上有專屬權限，但由於各協議所涉及的範疇不僅此二類事務的議題，故大部分有關民事司法合作的協議皆以混合協議的形式簽署。(Vooren and Wessel, 2014:481-496) 歐盟另透過授權會員國的方式，授權會員國簽署屬於此 AFSJ 領域的國際公約。

條約另外賦予 AFSJ 在刑事司法事務上合作的授權。依據歐洲聯盟運作條約第 82 條，歐洲聯盟的刑事司法合作，以法院判決的相互承認為基礎。依據歐洲聯盟運作條約 82 條第二款，以司法相互承認為目的，於必要時，歐盟得用最低標準的方式立法進行法規整合以利司法相互承認。單就條約的規範，本條並不涉及 AFSJ 的對外權限，但依據隱含權力理論，歐盟在 AFSJ 中刑事司法合作領域也具有對外行動的權限。雖然歐盟有批准此類型事務的對外協議的法律依據，但歐盟簽訂聯合國打擊跨國犯罪公約以及該公約的兩個議定書時卻是適用發展合作政策的法律依據。另一方面，AFSJ 的刑事司法事務合作的對外權限有司法互助協議 (Mutual Legal Assistance agreement) 和引渡協議。司法互助協議使締約國與歐盟在刑事司法事務中的採證、調查等程序事項上合作。引渡協議則涉及歐盟與締約國之間設定有關引渡嫌疑犯受審，或引渡判決確定之犯人執行判決等事項上的條件。歐盟所簽訂的司法互助協議和引渡協議設定了會員國與協議締約國締結相關協議的最低標準，會員國必須依據歐盟於簽署協議中所設定的最低標準執行。

最後，AFSJ 為維護歐盟境內的安全得與第三國簽署協議，這卻點出另一個問題，亦即 ASFJ 所簽署的協議可能對人民的生活產生直接的影響，而 AFSJ 又有多少能力於對外關係中確保歐盟內部所保障的基本權利？這類型的問題或許並不涉及 AFSJ 權限劃分，但實際上對外協議可能影響個人受到國內法所保障的權利，因

⁷⁰ Opinion 1/03, Lugano Convention 【2006】 ECR I-1145



此 AFSJ 的對外領域中必須要解決這類型的問題。而 PNR 案⁷¹正是此類型的案件。PNR 案的起因是美國為打擊恐怖份子以維繫內部安全，立法要求航空公司轉交飛往美國或由美國出發的航班的乘客資料給美國政府，並於 2004 年開始與歐盟談判「旅客姓名資料移轉協議」(Passenger Name Record Data Transfer Agreement)。執委會認為該協議對於個人資料的運用，合乎歐盟於 1995 年通過的指令⁷²中對使用個人資料中所設定的「充分」(Adequacy)保護要件。歐洲議會對於該協議是否「充分」保障個人資料隱私有所疑慮，並認為執委會已經逾越其所獲的授權範圍，於是提起訴訟。本案例中，除執委會認定係爭協議與打擊恐怖主義以維護安全有關，法院也將該協議的規範內容連結到刑事政策領域。因此本案與 AFSJ 產生的對外領域產生連結。最後，法院基於該協議的內容對於個人資料的保護並不滿足「充分」的保護要件，而宣告簽署該協議無效。本案表明 AFSJ 領域的對外政策中，若會影響個人於國內或受到歐盟法律保障的權利，AFSJ 的對外領域必須要提供充分的保障。

前述數種歐盟對外權限的樣態和政策，反映的是歐盟清楚認知到，對於境內安全和秩序的維護，必須防止來自境外的威脅進入歐盟後自由的流動不受控管，AFSJ 的對外權限便是不可或缺的工具。而在執行歐盟內部在司法合作上的目標，歐盟得運用 AFSJ 政策對外簽署司法合作協議，確保在會員國之間的司法判決互相承認和執行可以順利落實。因此，AFSJ 的對外權限逐漸蓬勃發展，但其與其他權限的分野也與共同外交暨安全政策一樣模糊。尤其是在安全問題上，AFSJ 與共同外交暨安全政策兩者的目標有非常相似。AFSJ 是否可以運用歐洲聯盟運作條約 75 條所明文授權之限制性措施打擊境外的恐怖主義？在海盜問題上，與他國簽署的協議是否專屬於共同外交暨安全政策？還是有 AFSJ 的刑事司法事務合作適用的可能？因此權限之間的分野有賴歐盟法院釐清。

⁷¹ Joined Case C-317/04 & C-318/04 Parliament v. Commission (European Network and Information Security Agency) 【2006】 ECR I-3771, 30 May 2006 (PNR)

⁷² Directive 95/46/EC on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data)



貳、 AFSJ 與共同外交暨安全政策的權限劃分

一、 限制性措施的劃分:C-130/10 Parliament v Council

(一) 限制性措施的法律依據

歐盟作為全球行動者，除了運用本身制度和經濟成果，誘使其他行為者接受其主張，例如：運用發展合作政策的「科多努協定」使歐盟對於發展中國家得施加影響力。另一方面，歐盟也有在外交上對他國行使強制力的工具，包括勸告、利益的收回以及溫和的經濟或政治制裁，等「限制性措施」行為。(張亞中, 2015:3-23)

AFSJ 的限制性措施規範於歐洲聯盟運作條約第 75 條：「只要是必要者，以期達成的 67 條針對預防和防治恐怖主義與相結合活動之目標，依據普通的立法程序。歐洲議會與理事會應以規章建立一個針對資金移動與支付行政措施的架構，得包括自然人或法人、團體或非國家的單位所有或持有的金錢、財務上財產價值或經濟上獲利之凍結。」條文中指涉的架構，應由執委會提案，理事會公布措施。

然而，歐洲聯盟運作條約第 215 條，另外規範了共同外交暨安全政策的限制性措施。歐洲聯盟運作條約 215 條第一款規定：「若依據歐洲聯盟條約標題五的第二章公布的決議規定終止、限制或完全停止與一個或數個的三國經濟與財務關係時，則基於外交暨安全政策的聯盟高級代表與執行委員共同的提案，理事會以條件多數決公布必要的措施。理事會應告知歐洲議會。」同條第二款規定：「若依據歐洲聯盟條約標題五的第二章公布的決議如此規定時，則依據的 1 項規定的程序，理事會得對自然人或法人、以及團體或非國家的實體，公布限制性措施。」

比較兩限制性措施，可以發現兩條文所規範的限制性措施都是以減損目標經濟利益為手段。然而，在適用的對象部份，共同外交暨安全政策的限制性措施得以國家為對象，AFSJ 的限制性措施則未規範其他國家是其施行對象。而在決策程序上，AFSJ 的限制性措施應以普通立法程序決策，賦予歐洲議會與理事會相同的決策權。但共同外交暨安全政策的限制性措施則僅課與理事會告知歐洲議會的義務。由於措施的內容和施加的對象雷同，運作時必然導致權限衝突。

(二) C-130/10 案件事實

2002 年 1 月，聯合國安理會通過 1390 號決議，對奧薩瑪·賓·拉登、蓋達組織和塔利班成員以及其他與該組織有關連的個人、團體、事業、實體採取措施。前述的措施中包括延續過去安理會 1267 號決議和 1333 號決議的凍結資金。有鑑於安理會 1390 號決議須由歐盟執行，2002 年 5 月理事會通過共同立場 2002/402/CFSP⁷³，對賓拉登、蓋達組織的成員、與蓋達組織和塔利班有關聯的個人、團體、企業、實體實施限制性措施。理事會於同日通過規章 881/2002⁷⁴對前述共同立場的中所規範的實施限制性措施，並於該規章的附件 1 中列舉限制性措施的實施對象。

理事會於 2009 年 12 月 22 號通過 1286/2009 規章⁷⁵，該規章是依據歐洲聯盟運作條約 215 條的二款，並適用來自歐盟外交與安全政策高級代表和執委會的共同提案。本規章的內容主要是補足規章 881/2002 中對人民基本權利於程序上保護的不足。歐洲議會主張該規章適用錯誤法律依據，正確法律依據應為歐洲聯盟運作條約第 75 條，因此以理事會為被告向歐盟法院提起無效之訴。

(三) 第三款 原告主張

本案的原告為歐洲議會，其主張為系爭規章應適用歐洲聯盟運作條約第 75 條，而非歐洲聯盟運作條約第 215 條。歐洲議會的主張可以分為兩點，分別是本案之訴訟標的規章 1286/2009 法律依據選擇錯誤，以及歐洲聯盟運作條約 215 條之要件未被滿足。

1. 系爭規章法律依據選擇錯誤

⁷³ Council Common Position of 27 May 2002 concerning restrictive measures against Usama bin Laden, members of the Al-Qaida organisation and the Taliban and other individuals, groups, undertakings and entities associated with them and repealing Common Positions 96/746/CFSP, 1999/727/CFSP, 2001/154/CFSP and 2001/771/CFSP

⁷⁴ Council Regulation (EC) No 881/2002 of 27 May 2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, and repealing Council Regulation (EC) No 467/2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan

⁷⁵ Council Regulation (EU) No 1286/2009 of 22 December 2009 amending Regulation (EC) No 881/2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban



(1) 系爭規章的目的和內容

歐洲議會主張系爭規章應與規章 881/2002 適用相同的法律依據，亦即適用里斯本條約前的歐洲共同體條約 60 條、301 條、308 條。然而，里斯本條約生效後，規章 881/2002 所適用的條文已經撤銷或無法適用，因此歐洲聯盟運作條約第 75 條是防範恐怖主義和相關活動的法律依據。而就系爭規章的內容來看，系爭規章的內容與規章 881/2002 並無顯著的差異，惟一的差異在表列限制性措施實施對象的程序。因此，系爭規章增加修訂了實施限制性措施的立法性架構，其性質應屬於歐洲聯盟運作條約第 75 條所謂的「行政措施的架構」。

系爭規章的目的，如同規章 881/2002，是打擊恐怖主義及其財務支援。依據歐盟法院於 *Kadi and Al Barakaat international foundation* 案⁷⁶的判決，規章 881/2002 的目的是打擊國際恐怖主義，尤其是透過凍結相關人、團體、實體的資金以切斷對恐怖組織的財務援助。歐盟法院於判決之中，另指出規章 881/2002 的目的若為追尋共同外交暨安全政策，則會抵觸歐洲共同體條約 308 條之規定，因此應不屬於共同外交暨安全政策的目標。因此，歐洲議會主張系爭規章增修規章 881/2002，使其得以施行，應不屬追求共同外交暨安全政策目標，故不應適用歐洲聯盟運作條約第 215 條。

最後，歐洲議會主張使用「內部恐怖主義」和「外部恐怖主義」區分所應適用之權限並不合乎現實，因為成功打擊恐怖主義必然是國際性質的。歐洲議會認為，無法保證在歐盟境內執行的恐怖主義或相關活動，會在歐盟內部或外部產生威脅。

(2) 整體條約架構

歐洲議會認為本規章涉及個人及團體的權利保護，並主張里斯本條約生效後，所有涉及基本權利的歐盟措施都必須經過普通立法程序。因此，歐洲聯盟運作條約 215 條第二款的限制性措施僅得於不產生同等基本權利問題時適用。

除前述基本權利保障的問題外，歐洲議會也認為限制性措施會影響資本流動和支付，導致歐盟內部市場的正常運作受到侵擾。在規章 881/2002 中也明確提及

⁷⁶ C-402/05 P - *Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission*

限制性措施應避免扭曲歐盟內部的競爭。在與內部市場的連結之外，限制性措施與 AFSJ 有所連結，因為打擊恐怖主義是 AFSJ 條約明定的目之一。

最後，歐洲議會不認為系爭規章與共同外交暨安全政策之間有所連結，亦即於里斯本條約前通過的共同立場 2002/402 不足以作為歐洲聯盟運作條約 215 條所要求的共同外交暨安全政策的決定。歐洲議會主張，共同外交暨安全政策之決策程序規範於歐洲聯盟條約 24 條第一款，若使條約所明文規範的程序以外的決策程序生效，無疑地不合乎條約之規範，且將剝奪會員國國會行使職權和歐洲議會行使普通立法程序的機會。且在 Kadi 一案中，歐盟法院認為將共同體條約 308 條納入為法律依據的理由是 308 條賦予歐洲議會就與個人權益相關的措施行使職權參與決策。

因此，就條約架構來看，歐洲議會主張若歐盟基於打擊恐怖主義和內部市場的原因，通過一個會對個人和團體在基本權利有直接影響的措施，若普通立法程序有適用的可能而未被適用，將違背歐盟條約之規定。這樣的主張合乎里斯本條約強化歐盟的民主，並提供議會審查表列打擊對象的程序。若承認歐洲聯盟運作條約 215 條第二款為合適的法律依據，於實務上，將會剝奪大歐洲聯盟運作條約 75 條大部分的功能。

2. 歐洲聯盟運作條約 215 條之要件未被滿足

(1) 系爭規章未合乎執委會與高級代表共同提案的要件

歐洲議會主張本案訴訟標的規章 1286/2009 通過前，執委會無法正當地提交與高級代表的共同提案。蓋因執委會之任期業已於 2009 年 10 月 31 日屆滿，新任的執行委員須待 2010 年 2 月 10 日始能上任。即便基於業務連續的考量，容許屆滿執行委員執行特定業務，應不許其以增修措施的法律依據的方式提出重大政治提案，剝奪該措施具有的立法性質，使歐洲議會和會員國國會無從影響該法案。

歐洲議會也不認為執委會和高級代表的提案可以被視為是繼續 2009 年 4 月 22 號執委會的單獨提案。歐洲議會認為系爭規章的提案，僅由高級代表簽署里斯本條約生效前的執委會提案，並不合乎歐洲聯盟運作條約 215 條第二款為高級代表所設下的要求。作為共同外交暨安全政策的負責人，高級代表也應於共同提案中，聲明充分的理由。

(2) 系爭規章通過前缺乏共同外交暨安全政策的決定

歐洲議會認為歐洲聯盟運作條約 215 條的適用，必須要先行有一個共同外交暨安全政策決定的存在。而本案中，系爭規章的前言提及共同立場 2002/402。歐洲議會認為該共同立場並不構成在 215 條中的決定。在里斯本條約生效前通過的共同立場也不應被視為 215 條的決定。

(四) 被告主張

本案的被告為理事會。理事會主張有鑑於系爭規章的目的和內容，系爭規章應屬共同外交暨安全政策權限。理事會主張系爭規章的目的，如同規章 881/2002，為打擊國際恐怖主義及其資金，以維護國際和平和安全。而系爭規章的內容與其目的一致，並加入了將限制性措施對象的表列程序。

理事會主張規章 881/2002 與系爭規章並不落於 AFSJ 的範疇之內。因為此二規章並未涉及邊境管理、內部安全、判決承認等事項。而里斯本條約施行前，條約中沒有歐盟對「內部」恐怖主義採行限制性措施的法律依據。而唯一授權限制性措施的法律依據為歐洲共同體條約 60 條、301 條、308 條，這些法律依據僅適用於對外行動，亦即「外部」恐怖主義。

理事會主張，按照里斯本條約後的條約架構及文字，威脅和列入清單的人或團體的所在地是決定適用法律依據時的依據。歐洲聯盟運作條約 75 條是用來凍結「內部」恐怖分子資金的法律依據。歐洲聯盟運作條約 215 條則適用至對第三國或國際社會產生威脅的「外部」恐怖主義。因此若適用 AFSJ 的 75 條限制性措施打擊恐怖主義以保障第三國的安全而非歐盟內部安全時應不合法。

理事會反對歐洲議會以整體條約架構的方式作為判斷正確法律依據的標準，且認為歐洲議會的主張等同於運用決策程序決定所適用的法律依據，而那樣的的主張不合乎各歐盟機關的權力是依據條約決定，並於不同領域的行動有所不同。僅於一措施同時適用數法律依據時，歐洲議會的權力是否受到減損才會構成法律依據選擇的標準。⁷⁷法律依據的選擇，仍應措施的內容及目標等客觀因素為準，即便歐

⁷⁷ C-155/07 Parliament v Council 【2008】 ECR I-8103

盟法院於 Kadi 一案承認參與程序的權力，那也不過是補充歐盟法院主要的論點而已。

對於歐洲議會尊重基本人權的主張，理事會認為該主張與歐洲聯盟運作條約 215 條第三款牴觸，因為該款已經約束依據本條採取的限制行措施需要提供必要的法律的保障，且也承認本條限制行措施可能會對基本人權產生影響。同時該條文也確保共同市場的正常運作。

至於系爭規章與共同外交暨安全政策的連結，理事會將係爭規章連結至蓋達組織所構成的具體威脅。系爭規章是歐洲聯盟履行其來自聯合過憲章的義務，因此將聯合國安理會的決議納入適用法律依據的考量是很合理的。且共同外交暨安全政策與 AFSJ 的分野未受里斯本條約影響，歐洲聯盟條約 40 條劃定界線的功能仍然存在。因此考量系爭規章的目的和內容，歐洲聯盟運作 215 條應為唯一可行的法律依據。

至於歐洲議會主張於新任執委會上任前，執委會不應有重大提案。理事會認為執委會於任期屆滿後，於等待新任執委會提名的期間確保必要的業務繼續，合乎歐盟高峰會的決定⁷⁸。且於該期間，歐洲議會也與執委會持續作業，如同執委會仍然正當的存在。且系爭規章是基於高級代表於 2009 年 12 月 14 號簽署同年 4 月 22 日的規章提案而通過，該提案於執委會任期屆滿後仍有效力。而里斯本條約僅變更了通過系爭規章的程序。

理事會認為就算退一步而言，歐洲議會所主張執委會屆滿卸任的情況，可以類比歐洲聯盟運作條約 246 條所規範的所有執委會成員請辭。而司法的裁判並不支持請辭的執委會成員可以撒手不理其當前業務。⁷⁹且由於歐洲議會並未通過不信任案，因此是否有歐洲共同體條約 201 條之適用不無疑問。

⁷⁸ Decision 2010/80/EU of the European Council of 9 February 2010 appointing the European Commission (OJ 2010 L 38, p. 7).

⁷⁹ Joined Cases T-228/99 and T-233/99 Westdeutsche Landesbank Girozentrale and Land Nordrhein-Westfalen v Commission [2003] ECR II-435

對於歐洲議會主張，共同立場 2002/402 的效力不得延續至里斯本條約生效後成為共同外交暨安全政策的決定。理事會主張共同立場 2002/402 界定了凍結資金所必須的條文和程序，其後通過了規章 881/2002。即便系爭規章是為符合 Kadi 一案而增訂程序保障條款，並不表示必須修訂共同立場 2002/402。若一要求採用限制性措施的共同外交暨安全政策措施早已存在，且該措施未被撤銷、宣告無效或增訂，則不得要求通過一個新的共同外交暨安全政策措施，否則將違背過渡規定議定書 (Protocol on transitional provisions) 第 9 條規範的規定。

瑞典政府加入訴訟支持理事會。瑞典主張歐洲議會的主張忽略了在打擊恐怖主義的脈絡之中，除了凍結恐怖份子的資產外，歐盟尚有通過其他措施，例如對境外的恐怖份子或有關聯的人的旅行禁令。瑞典政府主張，按照歐洲議會的主張將會導致在實施同一個聯合國制裁的制度之中，各措施須適用不同法律依據，而各法律依據在歐盟內部政策以及共同外交政策所規範的決策程序並不相同，這樣的結果應非條約所意欲的。

執委會認為歐洲聯盟運作條約 215 條涵蓋了有所歐洲共同體條約 60 條、301 條、308 條相關的層面。並質疑歐洲議會認為歐洲共同體條約 308 條不能追求共同外交暨安全政策目標的主張。執委會認為歐盟法院於前述 Kadi 一案中並未否認共同體條約 60 條與 301 條可以追求共同外交暨安全政策的目標，而法院指出規章 881/2002 中因為可能影響到共同市場的運作，因此可以適用共同體條約 308 條。進一步而言，共同體條約 308 條提供歐盟對與非會員國的統治政權無關的自然人或法人實施限制性措施。

最後，執委會主張歐盟運作條約 75 條和 215 條無法一起作為系爭規章的法律依據，因為此二法律依據的決策程序和條件並不相容。執委會強調歐洲聯盟運作條約 75 條和 215 條之間的關鍵差異是 215 條需連結至 CFSP 的決定，而不論恐怖威脅所在的具體位置或規模大小。因此，當歐盟依據一個 CFSP 決定在歐洲聯盟運作條約的架構中對恐怖份子施以限制性措施，唯有 215 條是可能的法律依據。

(五) 歐盟法院的判決理由

按照原告與被告的主張，法院需要解決的爭點包括：法律依據選擇的方式為何？規章 881/2001 所適用之法律依據與歐洲聯盟運作條約 75 條和 215 條之間的關係為何？歐洲聯盟運作條約 75 條的適用範圍為何？系爭規章的內容與目的為何？適用歐洲聯盟運作條約 75 條與 215 條對於歐洲議會的特權影響為何？

1. 歐盟條約法律依據選擇方式為何？

歐盟法院以過去案立法建立的法學方式出發，重申共同體措施的法律依據選擇必須基於可受司法審查的客觀因素，亦即措施的內容及目的。而審查措施的內容和目的若得出複數的目的或內容，應視是否有主要的目的或主要的內容。若複數的目的和內容同等重要且無法分離，則例外可引用數條條約作為法律依據，但數個法律依據所規範的決策程序必須相容。

歐盟法院進一步審視歐洲聯盟運作條約 75 條與 215 條所規範的決策程序。75 條的限制性措施的決策程序為普通立法程序，因此只須要理事會以條件多數決和歐洲議會完全的參與程序。215 條則需有共同外交暨安全政策的決定為前提，通過該決定需要理事會以一致決通過，且 215 條僅賦予歐洲議會被告知的權利。由此可見兩法條所規範的程序互不相容，無法同時適用為同一措施的法律依據。

2. 規章 881/2001 所適用之法律依據與歐洲聯盟運作條約 75 條和 215 條之間的關係為何？

歐盟法院審查於規章 881/2001 中所適用的法律依據，歐洲共同體條約 60 條和 301 條，分別涉及對第三國的資本流動和緊急措施，以一個或一個以上之第三國全面或部分的中斷或降低其經濟關係，但實施的對象不含與國家政府無關的對象。此二條約於里斯本條約後合併為歐洲聯盟運作條約 215 條，且後法的法律文字與前法相同。

歐洲聯盟運作條約 215 條除了繼受歐洲共同體條約 60 條和 301 條之功能外，更進一步包含對與國家政府無關的對象。里斯本條約之前，對與統治政權無關的對象實施限制性措施，如同 Kadi 一案中歐盟法院的判決所示，必須將共同體條約 308 條之權限擴充規定加入適用的法律依據。

至於歐洲聯盟運作條約 75 條，歐盟法院認為與歐洲共同體條約 60 條和 301 條有所不同。歐洲聯盟運作條約 75 條並未將「以一個或一個以上之第三國全面或部分的中斷或降低其經濟關係」寫入條約中。歐盟運作條約 75 條應是，為達歐盟聯盟運作條約 67 條所設下的目標而有必要時，以打擊恐怖主義和相關活動為目的，所設立有關資本流動和支付的行政措施框架的定義。

3. 歐洲聯盟運作條約 75 條與 215 條的適用邊界為何?

歐盟法院認為歐洲聯盟運作條約 215 條的功能是連繫歐盟對外行動以及共同體，而歐盟運作條約 75 條則否。歐盟法院於理由中指出，215 條第二款則有關理事會基於共同外交暨安全政策決定，針對自然人或法人、以及團體或非國家的實體採用限制性措施。而 215 條中對共同外交暨安全政策之決定的要件，是歐盟運作條約 75 條所無的。

歐盟法院認為歐盟運作條約 75 條與 215 條兩者都可以打擊恐怖主義和相關活動為其目的，雖然 215 條未明文規定僅限於打擊恐怖主義，也不能據此主張 75 條是打擊恐怖主義更為具體的規定而優先適用。歐盟法院於判決理由中指出，AFSJ 中打擊恐怖主義的目標設定於歐洲聯盟條約 3 條第二款，但也合乎歐盟對外行動以維護國際和平和安全為目標的規定，亦即歐洲聯盟條約 21 條的二款 c 項和 24 條第一款之規定。因此歐洲聯盟運作條約第 215 條並不僅限定於維護國際和平和安全，對於打擊恐怖主義也可以適用。但即便歐洲聯盟運作條約 215 條和 75 條的目標相同可以互相合作，也不表示兩者的範疇相同，故不認為 75 條較 215 條更為明確。

4. 本案訴訟標的規章 1286/2009 的主旨和內容為何?

歐盟法院認為，如同歐洲議會的主張，本案訴訟標的規章 1286/2009 僅增修規章 881/2002，使其符合歐盟法院於 Kadi 案的判決中，賦予被列入限制措施清單中的人有充分的法律保障。因係爭規章延續規章 881/2002 的主旨及內容，於 Kadi 一案業經法院確認，其目的為履行聯安國安理會的義務和維護國際和平和安全，故與共同外交暨安全政策有所關聯。而歐洲聯盟運作條約 215 條第二款足以作為本案例中限制性措施的法律依據。



歐盟法院認為 881/2002 中納入歐洲共同體條約 308 條作為法律依據，並未改變該規章的屬於共同外交暨安全政策的結論。歐盟法院認為，雖然歐洲共同體條約 308 條不得作為共同外交暨安全政策的法律依據，但為使規章 881/2002 得對於與第三國統治政權無關的自然人或法人、團體或非國家實體實施限制性措施，歐洲共同體條約 308 可做為輔助的法律依據。歐盟法院也發現，輔助性質的法律依據於里斯本條約後已不復存在，因為歐洲聯盟運作條約 215 條第二款已明文針對前述的限制性措施行對象規範。

對於歐洲議會主張區分「內在恐怖主義」與「外在恐怖主義」於現實中不可行，歐盟法院認為並不足以挑戰選擇歐洲聯盟運作條約 215 條第二款作為法律依據。蓋因歐洲聯盟運作條約 215 條第二款作為法律依據足以回應共同外交暨安全政策的決定，將限制性措施施行至涉及恐怖活動的自然人或法人、團體或非國家實體。

5. 在歐洲聯盟運作條約 75 條與 215 條間的法律依據選擇，對於歐洲議會特權影響為何？

歐盟法院於判決中指出，75 條與 215 條之間的法律依據選擇，的確會在決策程序上有所不同，使歐洲議會的權力因法律依據適用的不同而有差異。但法律依據選擇的方式並非是以所適用的程序判斷。

雖然歐盟法院承認歐洲議會參與立法程序是根本性的民主原則，代表著人民可以透過代議士參與歐盟層級公權力的行使。然而，75 條與 215 條之間對歐洲議會行使權力所生的差異，是因為條約制定者授權給歐洲議會於共同外交暨安全政策中較為限縮的角色。

對於歐洲議會主張，不得於通過侵害基本權利的措施的程序中排除歐洲議會的參與，否則屬違背歐盟法律。歐盟法院不予承認。歐盟法院於判決中指出，對基本權利的保障義務，是來自歐洲聯盟基本權利憲章課予歐盟所有機關的義務。且 75 條與 215 條第三款都要求限制性措施中需包含必要的法律保障條款。因此，歐盟法院認為，系爭規章已將含有必要的法律保障條款。更進一步來說，若按照歐洲議會所主張只得適用第 75 條，將導致 215 條第二款的規定形同冗文。

6. 系爭規章的提案是否合乎條約?以及共同立場 2002/402 是否可以作為 215 條的共同外交暨安全政策決定?

歐盟法院判決中指出，執委會任期屆滿後，於等待新任執行委員上任期間，其業務執行範圍應限定在當前業務的範疇內，並可就其提案的規章的所適用的法律依據進行增修。而歐洲聯盟運作條約 215 條僅要求執委會與高級代表的共同提案，高級代表並不必然需要提交獨立的理由以支持執委會提案。

就里斯本條約之前通過的共同立場 2002/402 是否適格作為 215 條的共同外交暨安全政策決定，歐盟法院依據 36 號議定書，指出該共同立場的法律效力延續至里斯本條約生效後。且指出，由於里斯本條約生效後，條約中便只規定共同外交暨安全政策的法律行為便只有決定，而無共同立場。若判決共同立場無法作為里斯本條約後的決定，將使 36 號協議書形同具文。由於該共同立場並未被宣布無效、撤銷或增修，因此可以作為 215 條中所要求的共同外交暨安全政策決定。

綜合以上原因歐盟法院判決歐洲議會敗訴。

二、 境外刑事司法領域

AFSJ 與共同外交暨安全政策除前述限制性措施有所競合外，在與第三國就移送海盜嫌疑人及其財產所簽訂的協議，AFJS 的對外權限與共同外交暨安全政策也會產生競合而生權限適用爭議。因此，歐盟機關間就此類爭議共計向理事會提起二件訴訟，以下分別討論。

(一) 模里西斯海盜嫌疑人移送協議案 C-658/11 Parliament v Council

1. 案件事實

2010 年 3 月 22 日，理事會授權高級代表與數個第三國就有關嫌疑犯移送事宜展開談判，談判的對手國之中包含模里西斯共和國。於相同日期，理事會以書面通知歐洲議會其展開談判的決定。2011 年 7 月 12 日，理事會依據歐洲聯盟條約 37 條和歐洲聯盟運作條約 218 條第五款和第六款，通過授權簽訂歐盟與模里西斯共

和國協議的決定⁸⁰，並於7月14日簽署該協議⁸¹，後於同年9月30日將之發布於歐盟公報。然而，理事會於2011年10月17日始以書面通知歐洲議會其授權簽署協議之決定。歐洲議會主張理事會決定2011/640/CFSP(系爭決定)違反歐洲聯盟運作條約第六款和第10款的規定，於是提起訴訟。歐洲議會以理事會決定2011/640/CFSP為標的，向歐盟法院提起無效之訴並維持該決定之效力至其被替換。

2. 主要爭點

系爭決定所欲簽署的協議是否為是用普通立法程序的權限?歐洲議會主張理事會錯誤的將系爭決定所授權簽署的協議，界定為專屬於共同外交暨安全政策，以至於該歐洲議會無法參與該系爭決定通過的程序。因為系爭決定所欲簽署的協議涉及刑事司法事務的合作以及警政合作，另外也與發展合作政策有關連。歐洲議會與執委會認為前述事務皆應有普通立法程序的適用，因此該決定所應適用之條約為歐洲聯盟運作條約218條五款a目之v，歐洲議會應可行使批准權。

此外，歐洲議會主張，系爭決定是在執行共同行動2008/851，而該共同行動屬於共同外交暨安全政策並不足以得出系爭決定屬於共同外交暨安全政策的結論。由於共同行動2008/851和系爭決定的範疇和目標不同。由於前者屬於「大西洋行動」(Operation Atlanta)其目的在於捉捕海盜嫌疑人，因此屬於軍事行動。後者則不具有軍事行動的性質，因為系爭決定所簽署的協議中包括嫌犯的移送和起訴。歐洲議會認為，歐洲聯盟運作條約218條第三項將歐盟對外協定區分為「專屬」和「主要關係到」共同外交暨安全政策⁸²，而同條第六項僅規定「專屬」可以排除歐洲議

⁸⁰ Council Decision 2011/640/CFSP of 12 July 2011 on the signing and conclusion of the Agreement between the European Union and the Republic of Mauritius on the conditions of transfer of suspected pirates and associated seized property from the European Union-led naval force to the Republic of Mauritius and on the conditions of suspected pirates after transfer

⁸¹ Agreement between the European Union and the United Republic of Tanzania on the conditions of transfer of suspected pirates and associated seized property from the European Union-led Naval Force to the United Republic of Tanzania

⁸² 歐洲聯盟運作條約218條第三項:「執委會、或在計畫中的協定專屬於或主要關係到共同外交暨安全政策時，外交暨安全政策的聯盟高級代表應向理事會提出建議；理事會應公布一個關於授權進行談判與任命的決定，按照計畫中協定的標的、聯盟進行談判的人員與聯盟談判代表團團長。」

會的參與⁸³。若是「主要關係到」共同外交暨安全政策的協定，歐洲議會應有參與程序的權利。

最後，歐洲議會主張，其於歐盟與模里西斯協定的締結過程中，未被立即與一般地告知，因此理事會違反了歐洲聯盟運作條約 218 條第 10 項。由於理事會直到協定簽署後 3 個月，始將協定的文本和系爭決定寄給歐洲議會。

3. 歐盟法院的判決

歐盟法院首先於判決中重申判例法中建立的法律依據選擇方法。歐盟措施必須基於可受司法審查的客觀因素，包括措施之目的與內容。若經審查揭示該措施追求兩個目的，或有兩個內容，且其中一個目的或內容可被視為是主要的，則措施必須要基於該主要目的或內容適用單一法律依據。若一措施同時具有數個無法分離且不為附帶性的目的或內容，該措施可以例外的適用數個法律依據。

歐盟法院發現，在聽證階段中，歐洲議會便不再主張系爭決定應適用歐洲聯盟條約 37 條以外的實體法律依據，因為歐洲議會的明確地承認系爭決定和協定追求的目標屬於共同外交暨安全政策。此外，歐洲議會也承認，雖然系爭決定和協定也追求屬於共同外交暨安全政策以外的目標，但都僅是附帶於共同外交暨安全政策的目標，故系爭決定得適用歐洲聯盟條約 37 條作為法律依據，並排除其他法律依據的適用。

對於受歐洲議會主張系爭決定中的附帶性的目的，足以使系爭決定不專屬於共同外交暨安全政策，從而排除係爭決定適用歐洲聯盟運作條約 218 條第六項之「除係專屬於共同外交暨安全政策的協定外」規定。歐盟法院並不接受如此的條約解釋方式。

⁸³ 歐洲聯盟運作條約 218 條第六項：「基於談判人員之提案，理事會公布一個關於協定締結之決定。除係專屬於共同外交暨安全政策的協定外，理事會公布關於協定締結之決定

a 在下列情形，在歐洲議會之同意後，...

歐盟法院於判決中指出，條約文字的確僅寫到「專屬於」，但法律文字形式本身並不僅允許一種解釋方式。歐盟法院指出，其判決先例所秉持的見解，一致都是在闡釋歐盟法條時，並非僅考量法律文字形式，也需考量其立法目的及背景。

里斯本條約後出現的歐洲聯盟運作條約 218 條，其目的是為了合乎明確、一致、合理化的要求，故設定有關談判和締結國際協定的單一程序普遍適用至歐盟各個政策，僅共同外交暨安全政策條約設有特別程序。正因為 218 條的普遍性質，其程序必須斟酌條約中各政策領域規範的特性。因此 218 條第六項中規範三種類型的協定締結程序，每一種程序中歐洲議會皆有不同的職權，分別是：受諮詢權、批准權、完全排除於協定締結程序。在所有程序中，不得侵害 218 第 10 項賦予歐洲議會於所有程序中，有受到立即且一般的告知的權利。這樣的規範是將歐盟內部機關間的權力分配反映於歐盟對外領域之中，以確保條約中規範的機關平衡在每個領域中都獲得保證。因此歐盟法院認為是締結協議的決定的實體法律依據，決定適用哪種類型的程序。

歐盟法院也指出，以實體法律依據決定所適用的程序法律依據，合乎法律穩定性的要求。歐盟法院指出，如此的條約解釋使可適用的程序必須基於客觀可受司法審查的標準判斷，如此一來可以確保法律的一致性。歐盟法院指出，歐洲議會的主張會使適用相同法律依據的歐盟措施適用不同程序，將導致一定程度的不確定性。

針對歐洲議會主張其立即且一般的被告知的權利受到侵犯。歐盟法院首先釐清其管轄權。歐盟法院發現，依據歐洲聯盟條約 24 條一項，以及歐洲聯盟運作條約 275 條第一段之規定，原則上歐盟法院對於共同外交暨安全政策無管轄權。此二條約，致使歐盟法院缺乏歐洲聯盟條約 19 條所賦予的普遍管轄權，因此必須較為限縮的解釋。

雖然係爭決定是單獨適用共同外交暨安全政策的實體法律依據，但於係爭決定的前言之中，可見其所適用之程序為歐洲聯盟運作條約 218 條第五項與六項。而歐盟法院認為前述對於歐盟法院管轄權的限制，應不及於排除歐盟法院解釋 218 條。歐盟法院應有對 218 條有關締結共同外交暨安全政策協定的程序之管轄權。



歐盟法院認為，自從宣布開始談判歐盟與模里西斯間的協定起，理事會便未於每個談判和締結協定的階段即時告知歐洲議會。對於理事會主張已將係爭決定公布於公報，歐洲議會應可注意到的主張，歐盟法院並不接受。歐盟法院認為理事會將係爭決定發布於公報之上，是歐洲聯盟運作條約 297 條之規定。然而，歐洲聯盟運作條約 218 條第六項的資訊要求，則是確保歐洲議會得對歐盟的對外行動進行民主審查。更具體地來說，歐盟法院認為歐洲議會享有即時和一般的被告知的權利，是為了於締結協定的決定做成時決定所適用之法律依據，歐洲議會能確認其權力受到尊重。歐盟法院承認在共同外交暨安全政策的決策程序之中，歐洲議會所扮演的角色是受到限制的。但歐盟法院認為不得就此推斷歐洲議會不得監督該政策，因此理事會違反歐盟運作條約 218 條第六項之規定。

綜上所述，歐盟法院判決，宣告本案訴訟標的決定 2011/640/CFSP 無效。

(二) 坦桑尼亞共和國海盜嫌疑人移送協議案 C-263/14 Parliament v Council

1. 案件事實

2008 年間，聯合國安理會通過 1814 號決議、1816 號決議、1838 號決議。此三項決議，聯合國安理會宣示其有對海盜行為和武裝搶劫威脅運送人道救援物資至索馬利亞、國際航運、商業路線和其他弱小船隻的安全有重大顧慮。此外，於 1846 號決議前言中，聯合國安理會宣示，於索馬利亞領海和公海上的海盜行為和武裝搶劫惡化了該國的處境，而該國的處境構成對於國際安全和和平的威脅。

聯合國安理會 1846 號決議，籲請所有國家，特別是船旗國、港口國和沿岸國、海盜和武裝搶劫行為受害者和實施者的國籍國以及國際法和國內立法規定擁有相關管轄權的國家，按照適用的國際法，包括國際人權法，合作確定管轄範圍並調查和起訴索馬里沿海海盜和武裝搶劫行為的責任人，此外提供各種協助，包括針對其所管轄和控制的人員，如被害人和證人以及在根據本決議開展行動過程中扣留的人員，提供處置和後勤方面協助。

於聯合國安理會 1861 號決議中，安理會指出，由於缺乏能力和國內立法，而且不清楚在抓到海盜後如何處置他們，因而妨礙國際上對索馬利亞沿岸海盜採取更

強有力的行動，在一些情況下，還導致海盜未受懲處即被釋放。安理會於該決議中邀請在索馬里沿岸打擊海盜行為的所有國家和區域組織與願意羈押海盜的國家訂立特別協議或安排，讓這些國家，特別是該區域各國的執法人員（「登船執法人員」）登船，以便利調查根據本決議開展的行動而被拘留的人員在索馬利亞沿岸所從事的海盜行為和武裝搶劫行為並進行起訴。

為了回應這些聯合國安理會決議，歐盟通過共同行動 2008/851⁸⁴，以軍事行動，又名大西洋行動，支援打擊索馬利亞沿岸的海盜。與前述軍事行動有所關聯，理事會於 2010 年 3 月 22 日以書面向歐洲議會聲明，與第三國談判並締結國際協定有其必要性。於該書面聲明中，理事會指出，依據共同行動 2008/851 之規定，在索馬利亞領海中涉嫌或犯下海盜行為或武裝搶劫，為了起訴之目的而受到逮捕和拘留之人，以及其用以執行該犯罪之財產，可移送至任何願意對這些人或財產行使管轄權的第三國，只要移送之條件為第三國以與相關國際法一致之方式同意。此外，理事會於該書面通知中告知歐洲議會，按歐洲聯盟條約 37 條，高級代表已被授權開啟談判，與模里西斯共和國、莫三比克共和國、南非共和國、坦尚尼亞聯合共和國、烏干達共和國締結移送協定。

於 2014 年 3 月 19 日，理事會通知歐洲議會，由於與坦尚尼亞聯合共和國的談判已經結束，理事會通過決定 2014/198/CFSP(係爭決定)。歐洲議會就係爭決定提起無效之訴。

2. 主要爭點

歐洲議會主張係爭決定錯誤地單獨適用歐洲聯盟條約 37 條作為法律依據。歐洲議會認為本案中與坦尚尼亞簽署的國際協定有雙重的目的，除了共同外交暨安全政策的目的外，尚有適用普通立法程序的刑事司法合作與警政合作，故正確的法律依據應加入歐洲聯盟運作條約 82 條與 87 條。因此該國際協定不應適用專屬於共同外交暨安全政策的國際協定簽署程序，而須取得歐洲議會的批准。在聽證程序

⁸⁴ Council Joint Action 2008/851/CFSP of 10 November 2008 on a European Union military operation to contribute to the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast

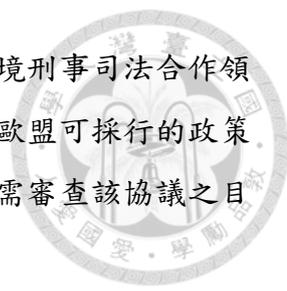
中，歐洲議會主張，若係爭決定因為 AFSJ 與共同外交暨安全政策所應適用的程序不相容，導致無法將法律依據合併適用，則應單獨適用歐洲聯盟運作條約 82 條與 87 條作為系爭決定之法律依據。

歐洲議會另主張理事會未於談判和簽署的所有階段中，即時且一般的告知歐洲議會，因此理事會違反了歐洲聯盟運作條約 218 條第十項所賦予義務。歐洲議會主張，理事會僅於本案協議開始談判之，以及通過系爭決定時，告知歐洲議會。且於通過系爭決定之前，高級代表和理事會並未使歐洲議會持續的受到告知其討論的內容。最後，理事會並未告知歐洲議會談判的代表、系爭決定的內文、歐盟與坦尚尼亞協議的內文。

3. 法院判決

歐盟法院首先申明，涉及有關共同外交暨安全政策的條文作為法律依據的法案時，歐盟法院的職責在於確保執行該政策不會侵犯到歐洲聯盟運作條約所規定的權限，包括權限之範疇以及程序。因此選擇正確的法律依據有其憲法上的重要性，尤其是當正確的法律依據所應適用的決策程序與實際上所依循的程序有所不同時，適用錯誤的法律依據將會導致該政策被廢止。而法律依據選擇之方式，依循歐盟法院的判例法，歐洲聯盟行為的法律依據選擇必須基於可受司法審查的客觀因素，包括措施的內容與目的。若經審查揭示該措施追求兩個目的，或有兩個內容，且其中一個目的或內容可被視為是主要的，則措施必須要基於該主要目的或內容適用單一法律依據。若一措施同時具有數個無法分離且不為附帶性的目的或內容，該措施可以例外的適用數個法律依據。

在歐盟與坦尚尼亞的協定中，歐盟法院發現其內容正如同該協議的第一條所示，皆在界定歐盟海軍(European Union-led naval force, EUNAFOR)所拘留的海盜罪嫌疑人、行為人、意圖進行海盜罪之人與所沒收之相關財產，移送至坦尚尼亞的條件和模式，以及移送後對那些人的待遇。依據協議中之規定，移送的條件以及模式並須合乎一般原則，尤其是國際人權義務。協議也規範被移送人員的待遇、起訴和審判，以及有關保存該等人的紀錄，歐盟海軍也應於其能力範圍內提供所有協助給坦尚尼亞以調查和起訴被移送的人。



歐盟法院承認，若個別來看，本案中的協議中的一部分與跨境刑事司法合作領域和警政合作有關。但歐盟法院指出，協議內容中個別的內容與歐盟可採行的政策領域相近，並不足以斷定係爭決定的法律依據。因此歐盟法院尚需審查該協議之目的。

就系爭決定的目的來看，歐盟法院發現簽屬本案與坦尚尼亞的協定，是依據共同行動 2008/851，該共同行動屬於共同外交暨安全政策的範疇。本案的協議是為了於「大西洋行動」的架構內，許可將歐盟海軍所逮捕和拘留之人，連同其扣押之財產，移送至願意對那些人和財產行使管轄權的第三國。而由該共同行動的名稱可見，其目的是用以防範索馬利亞外海的海盜行為和武裝搶劫。本案的協議是為了建立能使「大西洋行動」目標有效實現的重要機制，透過界定一個移送受逮捕和居留之人的法律架構，確保他們不會逍遙法外，以強化防範海盜行為的國際合作。這也是聯合國安理會 1846 號決議籲請各國合作決定管轄權，並對在索馬利亞外海的海盜和武裝搶劫行為展開調查和起訴。也合乎聯合國海洋公約 (United Nations Convention on the Law of the Sea) 100 條課予締約國在公海上合作制止海盜行為。因此，確保海盜罪的行為人不得逍遙法外，屬於打擊海盜行為的一個要素，而係爭決定就是為了簽署這樣的協議而採行。

歐盟法院更進一步指出，簽訂本案的協議是依據共同行動 2008/851，而該共同行動與「大西洋行動」之間有緊密的連結，若缺乏該行動，則該協議的目的將不復存在。

歐洲議會主張若無本案的協議，會員國本身將確保對受拘留的人展開刑事程序。歐盟法院認為這個主張並不正確。因為本案歐盟與坦尚尼亞所簽訂的協定之目的，是當有管轄權之會員國，不願意或無法使用其管轄權時，透過移送受拘押之人至坦尚尼亞，確保前述的起訴更有效的執行。事實上，此類的移送協議於共同行動 2008/851 中明文規定，為確保被移送的人的待遇符合國際人權法的要求，若未於事前簽署此類移轉協議，則歐盟海軍於大西洋行動區域中逮捕的人，不得移轉至第三國。這將會導致大西洋行動的執行和達到其目標變得更加困難。



歐洲議會主張歐盟海軍的逮捕行為，可被視為等同會員國司法或警察機關的行為，歐洲法院並不接受。歐洲法院指出，歐盟海軍僅能移送於大西洋行動中拘留的海盜罪嫌疑犯，該行為專屬於共同外交暨安全政策範疇之中的行動框架，並與該行動框架的成效有不可分的連結。

據此，歐盟法院檢視歐盟與坦尚尼亞的協議的目的，證實該協議的移送程序構成歐盟追求大西洋行動之目標的手段，透過確保海盜罪的行為部會逍遙法外，維護國際和平和安全。由於本案的協議主要屬於共同外交暨安全政策，而非刑事司法合作和警政合作領域，故係爭決定可單獨適用歐洲聯盟條約 37 條作為法律依據，並適用歐洲聯盟運作條約 218 條第六項之程序。

除前述法院選擇爭議外，歐盟法院必須裁判理事會是否違反歐洲聯盟運作條約 218 條第 10 項即時且一般地告知歐洲議會的義務。

歐盟法院首先就過去案例法所建立的法理，重申歐洲聯盟運作條約 218 條第 10 項之規定，於談判和締結協定的所有階段中，即時且一般地告知義務適用至任何國際協定締結的程序，包括專屬於共同外交暨安全政策之協定。歐盟法院也承認，在共同外交暨安全政策中歐洲議會被授予的角色是有限的，因為在專屬於該政策領域的協定談判和締結的程序中，歐洲議會是被排除在外的。即便如此，歐盟法院認為其監督歐洲聯盟政策的權力並未受到任何的剝奪。

歐盟法院認為歐洲議會在立法過程中的參與，是在歐盟層級體現根本性的民主原則，亦即人民應該透過議會的代議士參與權力的運作。歐洲聯盟做條約 218 條第 10 項所規範的資訊取得，正是歐盟所立基的民主原則的表現。

前述資訊取得的目的是確保歐洲議會處在可對歐盟的對外行動行使民主控制，以及確認締結協定的決定所選擇的法律依據，對於歐洲議會的權力有適當的注意。因此，要求對歐洲議會一般且立即的告知目的，並非是使歐洲議會得參與有關共同外交暨安全政策的協定之談判和締結，而是給予歐洲議會確認適用適當的法律依據，以及在運用其權力時得有對歐盟對外行動整體的知識。而依據歐洲聯盟條約 21 條第三項，歐盟有義務確保其不同領域之間的對外行動一致，而對歐洲議會負有告知的義務有助於確保對外行動的一致性。

因此，理事會主張告知歐洲議會為高級代表的義務，不被歐盟法院接受。因為歐洲聯盟運作條約 218 條第二項的規定，是由理事會授權開啟談判、決定談判方針、授權締結和簽署協定，因此告知的義務理事會也必須承擔，以確保 218 第 10 項規範的義務可被實現。

本文中，理事會僅於授權開啟談判以及締結協定時告知歐洲議會。歐盟法院認為歐洲聯盟運作條約 218 條第 10 項所賦予的告知義務並不僅限於開啟談判與締結協定之時，尚包含締約之前的階段，尤其是談判階段。因此告知歐洲議會的義務，應包含：授權開啟談判、界定談判方針、提名談判代表、指定特別委員會、談判完成、授權簽署協議、協議於生效前部分適用的決定以及締結該協議。

由於在共同外交暨安全政策的對外協定中，歐洲議會被排除於談判和締約的程序之外，表示對於資訊的要求並包含理事會內部的準備階段。但歐盟法院指出，告知歐洲議會的義務並不只僅限於前述的階段中，尚包含於談判中所達成的中間結果。因此對於資訊的要求，使理事會於傳遞協議草案和決定草案給坦尚尼亞當局以締結協定時，必須同時傳遞前述草案給歐洲議會。

歐盟法院也指出，於歐盟公報上公布有關簽署和締結協議的決定，並不能彌補其違反歐洲聯盟 218 條第 10 項的義務。於歐盟公報上公布，是來自歐洲聯盟運作條約 297 條對於歐盟法案要能生效所規範的要件。但對於資訊的要求則是來自歐洲聯盟運作條約 218 條第 10 巷之規定，以確保歐洲議會能行使其對歐盟對外行動的監督，並確認其權力於選擇法律依據時受到適當的尊重。

由於本文中，歐洲議會並未於程序中的所有階段受到即時且一般地告知，無法行使條約所賦予對於共同外交暨安全政策的監督權，尤其是對於本案法案應適用什麼法律依據才是正確的。無視對於資訊的要求，會減損歐洲議會於共同外交暨安全政策領域時使職權的能力，因此構成對於重要的程序要件的侵犯。系爭決定應被宣告無效。

三、 判決評析



本章所探討的三個判決，彰顯了歐盟法院自過去擴張解釋共同體權限的路徑，轉向為歐盟權限平衡的模式。這樣的觀點，體現於執委會於限制性措施案中的主張，執委會認為，若採用歐洲議會對於限制性措施的解釋，將境外的恐怖主義納入 ASFJ 之限制性措施內，將剝奪共同外交暨安全政策之功用。歐盟法院接受了這樣的觀點，並明確的切分出 AFSJ 之限制性措施與共同外交暨安全政策之限制性措施的差異，更進一步說明，即便 AFSJ 之限制性措施於條約中更明確的以打擊恐怖主義為目標，也不足以說明其具有優先適用的條件。透過這樣的解釋，歐盟法院維繫了共同外交暨安全政策的限制性措施功能的完整。

在模里西斯海盜嫌疑人移送協定一案中，歐盟法院對於歐洲聯盟運作條約 218 條的條約文字解釋，所謂「專屬於」共同外交暨安全政策，歐盟法院採用實體法律依據決定程序法律依據的方式，維護了共同外交暨安全政策對外協議的簽署程序完整，不須經由歐洲議會的批准，即便該協議中含有 AFSJ 性質。在坦尚尼亞海盜嫌疑人移送協定一案中，歐盟法院明確承認在該協議中個別的條文具有 AFSJ 性質，但歐盟法院認為應就整體協議之內容判斷已決定適用法律依據。這樣的判決與在 ECOWAS 案中，歐盟法院採用規章中個別的措施作為判斷適用法律依據的方式有所不同。歐盟法院另外將「有效解釋」納入其裁量之中，因為該協議之簽署是為回應聯合國安理會有關海盜問題的決議，將該協議與共同外交暨安全政策負責的打擊海盜行動結合，才能最有效的達成打擊海盜的目的。

在機關平衡的部分，本文認為歐盟法院對機關平衡原則進行限縮的解釋，在限制性措施案中，歐盟法院的確承認民主原則是歐盟的基本精神，也是里斯本條約所強調的，而歐洲議會正是反映這個原則的重要機關。但法院在本章的三個判決之中，都不採用民主原則作為法律依據選擇的依據，並未嘗試改變在共同外交暨安全政策之中，對歐洲議會不利的機關平衡。即便歐洲議會也於此三個案件中指出，任何對個人基本權利的侵害，皆須經過歐洲議會的審議和立法，始有對基本權利較為周延的保障，歐盟法院亦不接受這樣的見解。歐盟法院以條約制定者之本意解釋機關平衡原則，確保歐洲議會於共同外交暨安全政策不得行駛超越條約授權的權力。

雖然歐盟法院將機關平衡原則限縮，但歐盟法院並未忽略里斯本條約將共同外交暨安全政策整併入歐盟法律體制的意涵。歐盟法院將歐洲聯盟 218 條規定之

各項條約簽署程序解釋為歐盟整體條約簽訂之一般規定，共同外交暨安全政策受其拘束，而其中理事會即時且一般的告知歐洲議會的程序必須受到尊重。歐盟法院透過強化歐洲議會被告知的權利，賦予歐洲議會於事前得知理事會有關國際協定所有階段中的法律依據選擇，確保歐洲議會的職權受到尊重，也反映了歐洲議會作為民主機關對歐盟整體的運行都有審議的權利。



第六章、結論

本文以共同外交暨安全政策與發展合作政策、AFSJ 競合所生的五件歐盟機關間訴訟為焦點，分析歐盟法院於劃定歐盟內的權限分野時所扮演的角色。透過這五件訴訟，本文可以建立在這類型的機關訴訟模式，並以連續的觀點觀察歐盟法院在處理機關間訴訟時所扮演的角色。進而在判決理由內部的爭點和結果中，評析歐盟法院對歐盟內的機關平衡、權限劃分所帶來的影響。由於本文所關注者，僅為歐盟機關間訴訟，因此本文的解釋效力也僅止於機關間訴訟的案件。對於共同外交暨安全政策的整題判決路徑、法學方法等問題，仍有待未來研究繼續。

此五案件中，以涉及與共同外交暨安全政策競合的權限分類，兩件屬於發展合作政策、三件屬於 AFSJ。在 AFSJ 的判決之中，一個判決是針對共同外交暨安全政策與 AFSJ 中限制性措施的分野，另外二個判決是涉及國際刑事司法合作的國際協定。誠如前文所述，發展合作政策的目的是透過與發展中國家簽訂協定，故本就是條約中承認的對外權限之一。而為達成發展合作政策目的，維護發展中國家的安全和穩定是達成發展合作政策目的不可或缺的一環。因此在發展合作政策同時與共同外交暨安全政策在對外權限以及手段上重疊。AFSJ 則與發展合作政策不同，其本質是維護歐盟境內的秩序和安全，雖然也具有對外簽署協定的權限，但本質仍是處理內部社會秩序的問題。AFSJ 與共同外交暨安全政策產生權限劃分爭議是來自兩者外觀上的相似，尤其是在維護和平與安全的議題之中，此二權限皆有參與的可能。

五個判決之中，理事會於四個案件中為被告，乃因條約中規定共同外交暨安全政策的決策權為理事會所掌握。歐洲議會於五個案件之中皆為原告，原因為共同外交暨安全政策的制定和執行，歐洲議會皆無權參與。透過訴訟以決定正確的法律依據，歐洲議會或可重新調適當前對他不利的機關平衡。執委會的立場則較為模糊，由表一可見執委會於五個案件中，兩個案件中為被告方，另外三個案件與歐洲議會一同為原告。

以歐盟法院裁判的時間分類，發展合作政策的案件皆發生於里斯本條約之前，而 AFSJ 的案件則皆發生於里斯本條約之後。歐盟法院的裁判結果，於里斯本條約



之前的裁判皆有利於歐洲議會。里斯本條約之後，歐洲議會以法律依據選擇錯誤所提起的訴訟全部失敗，歐洲議會透過訴訟將普通立法程序適用的範圍擴大並未成功。但歐洲議會並非一無所獲，歐盟法院在其不得參與的共同外交暨安全政策之中，保障其在國際協定簽署的各個程序中即時且一般的被告知。

歐盟法院作為歐盟機關間訴訟的裁判者，對於歐盟措施的合法性有管轄權，但對於共同外交暨安全政策所通過的措施其管轄權受到限制。對於共同外交暨安全政策，歐盟法院僅得依據歐洲聯盟條約 40 條(里斯本條約前為 47 條)的分水嶺條款，例外地審查共同外交暨安全政策的法律依據是否取代了其他權限作為措施的法律依據。透過審查措施所應適用的法律依據，歐盟法院取得了劃分權限範疇的權力。但歐盟法院所做的並不僅止於劃定權限的疆界，歐盟法院於模里西斯和坦尚尼亞的判決中，歐盟法院審查國際協定的簽署程序，並詮釋條約對於簽署國際協定談判和簽署的程序中告知歐洲議會的義務具有憲法上的重要性，歐盟法院更進一步詮釋該告知義務的目的與內容。透過在闡明簽訂國際協定的程序中歐盟機關所應負擔的義務，歐盟法院以條約中限縮管轄權的例外條款作為跳板，將司法審查帶入共同外交暨安全政策領域之中，使共同外交暨安全政策的各項措施合更適切地融入歐盟的法律體制之中。但這並不表示歐盟法院對共同外交暨安全政策可以進行全面的司法審查，其管轄權仍受有限制。

歐盟法院在審查歐盟措施所應適用之法律依據為何時，仍是依循歐盟法院於判例法中建立的「重心測試」並未在大方向上變更其法學方法。「重心測試」的結果，決定了歐盟措施主要涉及的內容和目的，並依這些內容和目的適用相對應的法律依據。

雖然決定法律依據的法學方法未有改變，歐盟法院對於條約的法律解釋方法在里斯本條約前後有很明顯的差異。里斯本條約前，歐盟法院對於發展合作政策的權限範圍是以「演進」的觀點進行闡釋。歐盟法院於解釋條約的文字規定時，將歐盟官方發布的報告、宣言等納入裁量範圍，並解釋發展合作政策最初的貿易性質，至今已不全然是為了與發展中國家維繫貿易關係獲取商業利益。歐盟法院認為，發展合作政策的重點在於消弭發展中國家的貧窮，並提升該國的社會和經濟環境，而任何有助於達成此目的的手段皆有適用發展合作政策法律依據的可能，因此擴大

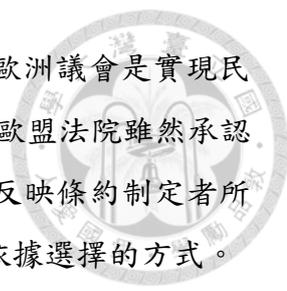


了發展合作政策權限的範圍，相對地限縮了共同外交暨安全政策領域。里斯本條約後，歐盟法院對於條約的解釋方法則相對地限縮，在歐盟和坦尚尼亞的海盜移送協議案中，歐盟法院坦承該協議中的部分條文，若個別來看，的確屬於刑事司法合作領域，但歐盟法院不認為這些部分應適用 AFSJ 的法律依據。相對地，在 ECOWAS 一案中，歐盟法院將卻承認即便只有部分從屬於發展合作政策就應適用該法律依據。歐盟法院規章中的一部分為在西非經濟共同體秘書處中設立小型武器處應屬於發展合作政策，但其他部分涉及任務行動和警政合作則仍適用共同外交暨安全政策。相對地限縮了 AFSJ 的適用範圍。

而在限制性措施的部分，歐盟法院對於 AFSJ 與共同外交暨安全政策的限制性措施劃出了界限。歐盟法院點首先就兩者的規範對象做出區別，AFSJ 不得將限制性措施以國家為對象實施，共同外交暨安全政策則可。歐盟法院承認兩政策的限制性措施皆以打擊恐怖主義為其目標，但共同外交暨安全政策的目標更為一般，但不得據此主張 AFSJ 的限制性措施更為具體明確而應優先適用。至於兩者之間如何區分，盟法院並不接受歐洲議會否定以「內在」和「外在」的方式區分，因此 AFSJ 的限制性措施的施行對象必須為歐盟內在的恐怖主義。即便外在的恐怖主義團體可能對歐盟內部產生影響，AFSJ 也不必然得對其施以限制性措施。

歐盟法院於里斯本條約前後對於共同外交暨安全政策範圍界定立場轉變，本文認為主因為歐洲聯盟條約 40 條(里斯本條約前為 47 條)條約文字的更動，以及條約將共同外交暨安全政策整併入歐盟整體的對外權限之中，共同外交暨安全政策之法律位階與其他權限相同。誠如執委會於限制性措施一案中的主張，若肯認 AFSJ 得對境外的恐怖主義實施限制性措施，將剝奪大部分共同外交暨安全政策限制性措施的功能。歐盟法院認知到條約結構的改變，必須要保存共同外交暨安全政策權限的完整，始合乎里斯本條約修正之意圖。因此歐盟法院釐清權限分野的方向，由過去擴張共同體政策的路徑，轉變為「權限平衡」路徑，謹慎地確保共同外交暨安全政策的完整。

歐盟法院於機關平衡原則的法理運用也更為限縮。在限制性措施以及犯人移送協定的案件之中，歐洲議會皆主張此類型的爭議皆有高度侵犯基本權的可能，因此容許歐洲議會加入決策程序始有妥善保障基本權的可能。另一方面，歐洲議會也



主張解決歐盟民主赤字問題是里斯本條約的重要目的之一，而歐洲議會是實現民主原則的重要機關，使人民得透過代議士進入行使權力的程序。歐盟法院雖然承認歐洲議會是實現民主原則的重要機關，但認為機關平衡原則應反映條約制定者所欲制定的機關互動關係，因此並不認為民主原則可以作為法律依據選擇的方式。

雖然歐盟法院自機關平衡原則中排除民主原則作為法律依據選擇的指標，但歐盟法院於解釋條約中國際協定談判和簽署程序的機關平衡時，強化了歐洲議會的職權。歐盟法院首先於歐盟與模里西斯定犯人移送協定的判決中指出，歐洲聯盟運作條約 218 條的一般且即時告知歐洲議會的義務，具有憲法上的重要性，並宣告締結該協議的決定因違反條約規定之告知歐洲議會義務而無效。歐盟法院於接下來的歐盟與坦尚尼亞締結犯人移送協定案中的判決，更加具體的闡釋即時且一般告知歐洲議會義務之內涵。歐盟法院指出，即時且一般告知歐洲議會的目的，是使歐洲議會對於歐盟對外談判和簽署協定的所有階段中行使審查的職權，最重要的是，在理事會通過各項有關簽署對外協定的決定時，歐洲議會應可於事前知悉法律依據是如何選擇的，以確保歐洲議會的職權受到尊重。如此一來，歐洲議會應可知悉共同外交暨安全政策的對外協定談判和締結的所有資訊。對於歐洲議會而言，無法將普通立法程序適用至共同外交暨安全政策是條約對其職權的一大限制，但歐盟法院的判決為歐洲議會開啟了通往共同外交暨安全政策的機會之窗，歐洲議會將於共同外交暨安全政策協定簽署的各階段中掌握資訊，並可透過間接的途徑施加影響力。

綜上所述，歐盟法院雖然並未延續里斯本條約前，擴張共同外交暨安全政策以外權限範圍的模式，轉為權限平衡者的角色。歐盟法院雖然限縮機關平衡原則的適用，將民主原則排除於其考量外，但歐盟法院透過闡釋條約中所規範的程序義務，強化了歐洲議會的職權。本文認為，歐洲議會是一系列的機關訴訟中的最大受益者，在里斯本條約之前，歐盟法院的判決擴大了共同體權限的範疇，相對地使歐洲議會得運用共同決定程序的範圍增加。里斯本條約之後，雖然歐盟法院轉向權限平衡，並未繼續擴大非共同外交暨安全政策權限的範圍，但給予歐洲議會在條約簽署和談判程序中職權的強化，調適了共同外交暨安全政策之中對歐洲議會不利的機關平衡。

參考文獻



壹、中文參考文獻（依姓氏筆畫順序排列）

一、專書與專書論文

1. 王玉葉.(2003). 歐洲法院. In 黃偉峰 (Ed.), 歐洲聯盟的組織與運作 (增訂二版 ed., pp. 343-413). 台北: 五南圖書出版股份有限公司.
2. 吳志光.(2015). 歐盟法院的訴訟類型. In 洪德欽 and 陳淳文 (Eds.), 歐盟法之基礎原則與實務發展(上). 國立臺灣大學: 國立臺灣大學出版中心.
3. 洪德欽.(2015). 歐盟法的淵源. In 洪德欽與陳淳文 (Ed.), 歐盟法之基礎原則與實務發展 (上): 國立臺灣大學出版中心.
4. 苑倚曼、邱崇宇.(2015). 簡析歐洲聯盟與非加太國家雙邊關係的趨勢與挑戰. In 張亞中 (Ed.), 歐洲聯盟的全球角色 (pp. 566-615). 台北: 國立台灣大學出版中心.
5. 張亞中 (Ed.) (2015). 歐盟的全球政治角色: 目標與限制 (一版 ed.). 台北: 國立台灣大學出版中心.
6. 張亞中.(2003). 歐洲聯盟的演進. In 黃偉峰 (Ed.), 歐洲聯盟的組織與運作 (增訂二版 ed., pp. 30-31). 台北: 五南圖書出版股份有限公司.
7. 張福昌.(2011). 歐盟 司法與內政合作 反恐議題解析. 台北: 臺灣商務印書.
8. 陳麗娟.(1996). 歐洲共同體法導論. 台北: 五南圖書出版有限公司.
9. 盧倩儀.(2003). 歐洲整合理論. In 黃偉峰 (Ed.), 歐洲聯盟的組織與運作 (增訂二版 ed., pp. 83-105). 台北: 五南圖書出版股份有限公司.

二、期刊論文

1. 甘逸驊.(2016). 里斯本條約架構下的歐盟安全政策合作之嘗試. 東吳政治學報, 34(2), 61-107.
2. 吳建輝.(2012). 歐盟對外經貿法之發展: 法律與政策變遷. 歐美研究, 四十二卷(第四期), 753-839.
3. 吳萬寶.(2011). 論歐盟共同外交暨防衛政策與境外任務. 歐洲國際評論, 七, 1-27.
4. 周旭華.(2000). 歐洲共同體對外貿易關係權力劃分問題. 美歐季刊, 14(4), 433-470.
5. 黃偉峰.(2003). 歐盟政治研究中理論方法之分類與比較. 人文及社會科學及勘, 十五卷(第四期), 539-594.



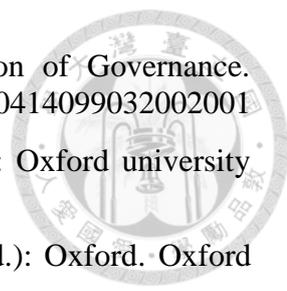
三、學位論文

1. 吳建輝. (2004). 從歐洲法院與會員國法院的互動看法院在區域統合的角色. (碩士論文), 國立台灣大學, 台北.
2. 楊華鴻. (2002). 歐洲共同體司法制度之研究-以歐洲法院之發展為中心. (碩士), 淡江大學,
3. 葉力豪. (2008). 歐洲法院組織及任務之研究. (碩士), 南華大學,

貳、英文參考文獻 (依英文字母順序排列)

一、英文專書與專書論文

1. Baere, G. D. (2008). Constitutional Principles of EU External Relations. United States: Oxford University Press.
2. Cappelletti, Mauro, Seccombe, M., and Weiler, J. (Eds.). (1986). Integration through Law: Europe and the American Federal Experience. Vol. 1, Methods, Tools and Institutions. Berlin: De Gruyter.
3. Dashwood, A., and Hillion, C. (2000). The General law of E.C. external relations. London: Sweet and Maxwell.
4. Eeckhout, P. (2004). External relations of the European Union : legal and constitutional foundations. New York: Oxford University Press.
5. Hinarejos, A. (2009). Judicial Control in the European Union. Oxford: Oxford University Press.
6. Hoffmann, S. (2008). International Relations of the European Union. In. London: SAGE Publications Ltd. Retrieved from <http://sk.sagepub.com/navigator/international-relations-of-the-european-union>. doi:10.4135/9781446262191
7. Keukeleire, S., and Delreux, T. (2014). The Foreign Policy of the European Union (2 ed.): Palgrave.
8. Keukeleire, S., and MacNaughtan, J. (2008). The Foreign Policy of the European Union. New York: PALGRAVE MACMILLAN.
9. Möller, C. (2013). The Three Branches A Comparative Model of Separation of Powers: Oxford University Press.
10. Schütze, R. (2014). Foreign Affairs and the EU Constitution: Selected Essays. Cambridge: Cambridge University Press.
11. Shapiro, M., and Stone Sweet, A. (2002). On Law, Politics, and Judicialization. Oxford: Oxford University Press.

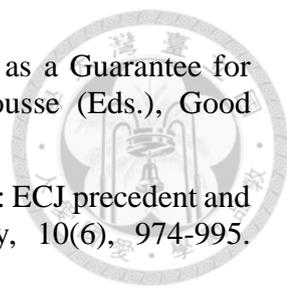
- 
12. Stone Sweet, A. (1999). Judicialization and the Construction of Governance. *Comparative Political Studies*, 32(2), 147-184. doi:10.1177/0010414099032002001
 13. Stone Sweet, A. (2004). *The judicial Construction of Europe*: Oxford university press.
 14. Tridimas, T. (2006). *The General Principles of EU Law* (1 ed.): Oxford. Oxford university press.
 15. Wessel, R. A. (1999). *The European Union's Foreign and Security Policy A Legal Institutional Perspective*: Kluwer Law International.

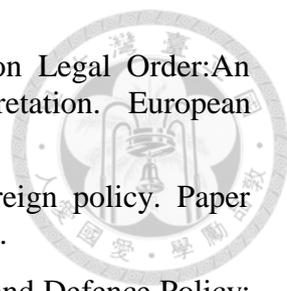
二、英文期刊論文

1. Alter, K. J. (1996). The European Court's political power. *West European Politics*, 19(3), 458-487. doi:10.1080/01402389608425146
2. Alter, K. J. (1998). Who are the "Masters of the Treaty"? European Governments and the European Court of Justice. *International Organization*, 52(1), 121-147.
3. Bartels, L. (2007). The Trade and Development Policy of the European Union. *The European Journal of International Law*, 18(5), 715-756.
4. Bieber, R. (1984). The Settlement of Institutional Conflicts on the Basis of Article 4 of the EEC Treaty. *Common Market Law Review*, 21(3), 509.
5. Blockmans, S., and Wesel, R. A. (2009). The European Union and Crisis Mangement: Will the Lisbon Treaty Make the EU More Effective ? *Journal of Conflic and Security Law*, 14(NO.2), 265-308.
6. Brkan, M. (2011). The Role of the European Court of Justice in the Field of Common Foreign and Security Policy After the Treaty of Lisbon: New Challenges for the Future. In P. J. Cardwell (Ed.), *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era* (pp. 97-115). The Hague: T. M. C. Asser Press.
7. Burley, A.-M., and Mattli, W. (1993). Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration. *International Organization*, 47(1), 41-76. doi:10.1017/S0020818300004707
8. Carrubba, C. J., Gabel, M., and Hankla, C. (2008). Judicial Behavior under Political Constraints: Evidence from the European Court of Justice. *American Political Science Review*, 102(4), 435-452. doi:10.1017/S0003055408080350
9. Clifford, J. C. (2003). The European Court of Justice, Democracy, and Enlargement. *European Union Politics*, 4(1), 75-100. doi:10.1177/1465116503004001582
10. Costa, O. (2003). The European Court of Justice and democratic control in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 10(5), 740-761. doi:10.1080/1350176032000124069
11. Crombez, C. (1997). The Co-Decision Procedure in the European Union. *Legislative Studies Quarterly*, 22(1), 97-119. doi:10.2307/440293
12. Cullen, H., and Charlesworth, A. (1999). Diplomacy by other means: The use of legal basis litigation as a political strategy by the European Parliament and Member

States. *Common Market Law Review*, 36(6), 1243-1270. doi:10.1023/A:1018797131303

13. Dashwood, A. (2008). Article 47 TEU and the relationship between first and second pillar competences. In A. Dashwood and M. Maresceau (Eds.), *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape* (pp. 70-103). New York: Cambridge University Press.
14. Duffield, M., and Donini, A. (2014). *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*: Zed Books.
15. Engbrink, S. D. (2017). The European Union's External Action: Coherence in European Union Foreign Policy Despite Separate Legal Orders? *Legal Issues of Economic Integration*, 44(no.1), 5-48.
16. Erkelens, L., and Blockmans, S. (2012). Setting up the European External Action Service: an act of institutional balance. *European Constitutional Law Review*, 8(2), 246-279. doi:10.1017/S1574019612000168
17. Garrett, G. (1992). International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market. *International Organization*, 46(2), 533-560.
18. Garrett, G., Kelemen, R. D., and Schulz, H. (1998). The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union. *International Organization*, 52(1), 149-176. doi:10.1162/002081898550581
19. Golub, J. (1996). The politics of judicial discretion: Rethinking the interaction between national courts and the European court of justice. *West European Politics*, 19(2), 360-385. doi:10.1080/01402389608425138
20. Hass, E. B. (1961). International Integration: The European and the Universal Process. *International Organization*, 15(3), 366-392.
21. Hettne, B. (2010). Development and Security: Origins and Future. *Security Dialogue*, 41(1), 31-52. doi:10.1177/0967010609357040
22. Itzcovich, G. (2012). Legal Order, Legal Pluralism, Fundamental Principles. Europe and Its Law in Three Concepts. *European Law Journal*, 18(3), 358-384. doi:10.1111/j.1468-0386.2012.00604.x
23. Jacqué, J.-P. (2004). The Principle of Institutional Balance. *Common Market Law Review*, 41, 383-491.
24. Kardasheva, R. (2009). The Power to Delay: The European Parliament's Influence in the Consultation Procedure*. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 47(2), 385-409. doi:10.1111/j.1468-5965.2009.00809.x
25. Koutrakos, P. (2008). Legal Basis and Delimitation of Competence in EU External Relations. In *EU Foreign Relations Law - Constitutional Fundamentals* (pp. 171-198): Hart Publishing.
26. Lenaerts, K. (1990). Constitutionalism and the Many Faces of Federalism. *The American Journal of Comparative Law*, 38(2), 205-263. doi:10.2307/840100

- 
27. Lenaerts, K., and Verhoeven, A. (2001). Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance. In C. Joerges and R. Dehousse (Eds.), *Good Governance in Europe's Integrated Market* (pp. 47): Oxford.
 28. McCown, M. (2003). The European Parliament before the bench: ECJ precedent and EP litigation strategies. *Journal of European Public Policy*, 10(6), 974-995. doi:10.1080/1350176032000148397
 29. Merket, H. (2012). The European External Action Service and the Nexus between CFSP/CSDP and Development Cooperation. *European Foreign Affairs Review*, 17(no.4), 625-652.
 30. Merket, H. (2013). The EU and the security-development nexus: Bridging the legal divide (Vol. 18).
 31. Mitrany, D. (1948). The Functional Approach to World Organization. *International Affairs*, 24(3), 350-363.
 32. Moravcsik, A. (1991). Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community. *International Organization*, 45(1).
 33. Piris, J.-C. (2010). *The Lisbon Treaty A Legal and Political Analysis*. New York: Cambridge University Press.
 34. Prechal, S. (1998). Institutional Balance: A Fragile Principle with Uncertain Contents. In N. M. Blokker, T. Heukels, and M. M. T. A. Brus (Eds.), *The European Union After Amsterdam* (pp. 280): Kluwer Law International.
 35. Rosas, A. (2015). EU External Relation: Exclusive Competence Revisited. *Fordham International Law Journal*, 38(4), 1074-1096.
 36. Rosén, G. (2014). A Budgetary Advance The European Parliament's Growing Role in EU Foreign Policy. ARENA Working Paper 9.
 37. Vooren, B. V., and Wessel, R. A. (2014). *EU External Relations Law Texts, Cases and Materials* (Vol. Cambridge University Press): Cambridge.
 38. Walker, N. (2004). In Search of the Area of Freedom, Security and Justice: A Constitutional Odyssey. In N. Walker (Ed.), *Europe's Area of Freedom, Security, and Justice*: Oxford University Press.
 39. Wasserfallen, F. (2010). The judiciary as legislator? How the European Court of Justice shapes policy-making in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 17(8), 1128-1146. doi:10.1080/13501763.2010.513559
 40. Wessel, R. A. (2004). Good Governance and EU Foreign Security and Defence Policy. CES Working Paper, No. 2/04(Enschede: University of Twente, Centre for European Studies (CES)).
 41. Wessel, R. A. (2008). The EU as a Party to International Agreement: Shared Competences, Mixed Responsibilities In A. Dashwood and M. Maresceau (Eds.), *Law and Practice of EU External Relations*. New York: Cambridge University Press.

- 
42. Wessel, R. A. (2009). The Dynamics of the European Union Legal Order: An Increasingly Coherent Framework of Action and Interpretation. *European Constitutional Law Review*(5), 117-142.
 43. Wessel, R. A. (2015). The legal dimension of European foreign policy. Paper presented at the Handbook of European Foreign Policy, London.
 44. Wessel, R. A., and Hertog, L. d. (2013). EU Foreign, Security and Defence Policy: A Competence-Responsibility Gap? In M. D. Evans and P. Koutrakos (Eds.), *The International Responsibility of the European Union: European and International Perspectives*: Hart Publishing.
 45. Witte, B. D. (2000). Institutional Principles: A Special Category of General Principles of EC Law. In U. Bernitz and J. Nergelius (Eds.), *General Principles of European Community Law* (1 ed., pp. 143-159). Hague: Kluwer law International.
 46. Youngs, R. (2008). Fusing Security and Development: Just Another Euro-platitude? *Journal of European Integration*, 30(3), 419-437. doi:10.1080/07036330802142079

三、網路文獻

1. Stockholm International Peace Research Institute (2015), *SIPRI Yearbook 2015*. Retrieved form: <https://www.sipri.org/yearbook/2015>

附件一 判決概覽表



案件	菲律賓邊 界任務案	Ecowas 案	C-130/10	C-658/11	C-263/14
時間	2007 年 10 月 23 日	2008 年 5 月 20 日	2012 年 7 月 19 日	2014 年 6 月 24 日	2016 年 6 月 14 日
原告	歐洲議會	執委會(歐 洲議會參與 訴訟)	歐洲議會	歐洲議會 (執委會參 與訴訟)	歐洲議會 (執委會參 與訴訟)
被告	執委會	理事會	理事會(執 委會參與訴 訟)	理事會	理事會
政策領域	發展合作 政策	發展合作政 策	限制性措施	刑事司法合 作領域國際 協定	刑事司法合 作領域國際 協定
結果	歐洲議會 勝訴	執委會勝訴	歐洲議會敗 訴	理事會部分 勝訴(法律 依據選擇) 歐洲議會部 分勝訴(未 滿足程序要 件)	理事會部分 勝訴(法律 依據選擇) 歐洲議會部 分勝訴(未 滿足程序要 件)