



ISSN 1818-8028
QUARTERLY JOURNAL
TAMKANG UNIVERSITY LIBRARY



淡江大學歐盟資訊中心通訊

EUi Newsletter, Tamkang University



ISSN 1818-8028

第 65 期 2020 年 03 月發行

發行人 淡江大學覺生紀念圖書館

主編 葉景榕

訂閱網址 <http://goo.gl/bzoMAo>

2020 年 2 月 20 日歐盟公布「人工智慧白皮書」旨在揭露數位化改革理念和行動，也反映歐盟最佳型態：開放、公平、多樣性、和民主和自信，以人為本的數位解決方案是歐洲社會的動力來源，此改革將為企業帶來推動新技術發展的機遇，並促進民主社會的開放有活力和經濟永續發展。數位科技是因應氣候變化和實現綠色轉型的關鍵推動力，歐盟所提出的歐洲數位策略和確保以人為本的人工智慧開發政策將是實現這些目標的第一步。

在英國脫歐後，歐盟也首次面對 2021-2027 年跨年度財政預算考驗，歐盟有別於各國每年編列預算，歐盟財政計畫以 7 年為一期，且必須經過 27 個會員國同意。2 月 20 日歐盟 27 個會員國領導人在布魯塞爾召開歐盟高峰會，討論重點有三項：歐盟 2021-2027 年跨年度財政架構，如何填補英國脫歐造成的資金短缺以及如何分配預算款項。

本期學者專欄，邀請東海大學政治學系陳蔚芳助理教授，撰寫「歐盟新領導人與歐洲整合之未來」一文，分析歐洲議會大選後歐盟整合的未來展望。2019 年 5 月下旬歐洲議會迎來五年一次的改選，隨之而來的是歐盟執政團隊換屆，本屆改選迎來首位女性歐盟執委會主席范德賴恩 (Ursula von der Leyen)，但在換屆的過程也充分反映歐盟會員國之間的政治角力，特別是關於執委會主席人選多日懸而未決，這也顯示歐盟內部的權力結構正在改變，其結果自然影響歐盟內部的政治動態以及歐盟政策的推進。



本期讀者專欄，由淡江大學歐洲研究所碩士班胡妤瑄，分享「歐盟與會員國國會之關係——以預警系統為例」之研究成果，本研究聚焦於預警系統的介紹，探討歐盟與會員國關係，了解會員國在歐盟的角色並以 Monti II 作為案例，闡述預警系統的實際操作，希望透過本文的介紹，讓讀者了解歐盟預警系統的樣貌。

▶ 歐盟專題.....	4
歐盟推動新數位化政策.....	4
英國脫歐後歐盟跨年度財政預算考驗.....	7
▶ 學者專欄.....	12
歐盟新領導人與歐洲整合之未來.....	12
▶ 讀者專欄.....	21
歐盟與會員國國會之關係— 以預警系統為例.....	21
▶ 歐盟出版品資訊.....	27
1.Europe's Future. Decoupling and Reforming.....	27
2.Subsidiarity and EU Multilevel Governance.....	28
3.Cultural heritage in the European Union : a critical inquiry into law and policy.....	29
4.The political influence of business in the European Union.....	30
5.The European Union in a Changing World Order Interdisciplinary European Studies.....	31

歐盟推動新數位化政策



圖片來源： Gerd Altmann from Pixabay

歐盟執委會自 2014 年採取一系列促進數位經濟發展的措施，例如「非個人資料之流通」，¹「歐盟網路安全法案」，²「政府資料開放平台」和「歐盟一般資料保護規則」，³並在 2018 年提出「人工智慧白皮書」與會員國達成合作共識。⁴「人工智慧架構」是建立在各國專家級研究人員的工作基礎上，並在 2019 年 4 月提出人工智慧相關的道德準則。歐盟執委會主席范德賴恩 (Ursula von der Leyen) 在她的執政綱要中提到，未來將引導人們走向新的數位世界。

2020 年 2 月 20 日歐盟公布「人工智慧白皮書」旨在揭露數位化改革理念和行動，也反映歐盟最佳型態：開放、公平、多樣性以及民主和自信，以人為本的理念，是歐盟實施數位解決方案的基礎，此改革將為企業帶來推動新技術發展的機會，並促進民主社會的開放和經濟永續發展。數位科技是因應氣候變化和實現綠色轉型的關鍵推動力，歐盟所提出的「歐洲數位策略」，和以人為本的「人

¹ Free flow of non-personal data in European Commission Available from: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/free-flow-non-personal-data>(Accessed 27.02.2020)

² The EU Cybersecurity Act in European Commission Available from: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/eu-cybersecurity-act>(Accessed 27.02.2020)

³ European legislation on open data and the re-use of public sector information in European Commission Available from: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-legislation-reuse-public-sector-information>(Accessed 27.02.2020)

⁴ Council Regulation No.1725/2018 of 23 October 2018 “ the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by the Union institutions, bodies, offices and agencies and on the free movement of such data”, OJL 295, 21.11.2018, p. 52.

工智慧開發政策」將是實現這些目標的第一步。

歐盟基於數位領導者，若是有計畫性的運用數位科技，可讓公民和企業多方受益，在未來的五年，歐盟執委會專注以下三個數位化目標：

- 一、便民的科技生活
- 二、公平競爭的經濟體系
- 三、開放的民主社會和經濟永續發展

歐洲以其悠久的技術、研究、創新和獨創性歷史，及對權利和基本價值觀的有力保護，新的政策和框架將使歐洲建構高科技的數位科技，並增強網路安全，歐洲繼續維持開放的民主社會和經濟永續發展。數位工具可以支持這些原則，發展具有競爭力、價值導向、包容性的數位經濟體系，同時保持開放和以法律為本的市場經濟，並持續與國際夥伴合作。歐洲擁有世界領導者所需安全且完善的人工智慧系統，除了擁有研究中心和堅強的數位系統，在機器人技術與競爭力強的製造和服務業，及汽車、能源、醫療保健、農業等產業都有領先的地位。

在「人工智慧白皮書」中，歐盟執委會基於卓越和信任所推出的「人工智慧架構」，與私人和公部門合作，目的在價值鏈上調動資源，建立適當的獎勵措施，以加速中小型企業的人工智慧部署，也包含與會員國和研究單位合作，吸引和保留人才。由於人工智慧系統錯綜複雜，在某些情況下承受重大風險，因此建立信任至關重要，須訂定明確的規則以解決高風險的情況。歐盟將繼續實施嚴格的消費者保護規定，以解決不公平的商業行為，保護個人資料和隱私。對於高風險揭露個資，例如衛生保健、社會秩序或交通運輸等，人工智慧系統應是透明的、可追溯性並保證由人為監督。例如在檢查化妝品、汽車或玩具時，應能夠測試和驗算的數據，以及在高風險情況下，系統能正常運行無差別的數據訓練，保有基本權利的尊重。

而今臉部辨識技術已盛行，但在歐盟仍禁止生物特徵辨識，僅在特殊情況下使用，必須遵守歐盟或會員國國家法律為依據的保障措施，歐盟執委會希望就這些問題進行廣泛的討論，如須使用生物辨識，能證明特殊情況使用是合理的。對於低風險人工智慧應用，歐盟執委會預設則採用高標準——「自願性標籤制度」(Voluntary Labelling Scheme)。只要符合歐盟法規，所有人工智慧應用程式將受到歐洲市場歡迎。

企業和公共機構產生的數據量不斷增長，下一波工業數據將改變我們的生產、消費和生活方式，歐洲具備成為新數位經濟領導者的能力，例如以中小企業強化的工業基礎，是組成工業結構的重要部分；不管在技術或是技能面，歐盟都有明確的願景。歐盟數位策略目標是確保歐盟成為以數位授權為動力的榜樣和領導者，為此，建立一個歐洲數位空間、單一的數位市場，公開未使用的數據，讓數據能在歐盟內部和跨部門間自由流動，造福企業、研究人員和公共行政部門，賦予人民、企業和機構個人使用，協助做出更好的決策。

為了實現公開數據的目標，歐盟執委會提議在企業與政府間以及政府內部建立數位治理的正確監督框架，鼓勵數據共享，建立切實可行、公平和明確的取用數據和使用規則，這些規則要符合歐洲的價值觀和權力，例如個人數據保護，消費者保護和競爭規則。這也意味著透過開放高價值的數據集，允許重複使用，使公共數據得到廣泛利用，進行創新。

參考文獻：

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_273

圖書館歐盟資訊中心 葉景榕、吳靖檜編譯

英國脫歐後歐盟跨年度財政預算考驗



圖片來源： Hans Braxmeier from Pixabay

在英國脫歐後，歐盟首次面對 2021-2027 年跨年度財政預算考驗，歐盟不像其他國家每年編列預算，歐盟財政計畫以 7 年為一期，且必須經過 27 個會員國同意。2 月 20 日歐盟 27 個會員國領導人在布魯塞爾召開歐盟高峰會，討論重點有三項：歐盟 2021-2027 年跨年度財政架構，如何填補英國脫歐造成的資金短缺以及如何分配預算。這也是會員國之間僵持不下的重要議題。

英國一直是歐盟繼德國之後的第二大淨出資國，以往歐盟 7 年預算案中，英國所繳資金在 600 億到 750 億歐元間，因此歐盟不僅要思考如何填補資金缺口，也必須在傳統與新的重點領域的資金需求之間找到平衡。在會議前，德國總理梅克爾 (Angela Merkel) 就已預告，相關談判將會非常艱難和複雜。

歐盟高峰會主席米歇爾 (Charles Michel) 會後表示，此期預算案談判困難，尤其在英國脫歐後，造成歐盟的資金缺口，使得情勢益為複雜。最終僅就歐盟 27 國約 1 兆億歐元的預算架構達成共識，及完成農業、減少偏鄉地區差異、數位化等項目的預算分配。

2月18日針對2021年歐盟預算規劃，歐盟高峰會已有初步結論：

- 一、2021年的預算流程將會是2021-2027年的第一個預算案，這筆預算將在執行與發展歐盟目標和重要事項扮演極其重要的角色。
- 二、建立2021年預算並正式實施時，歐盟所有機構與部門需要尊重且遵守新多年財政架構 (Multiannual Financial Framework, MFF)。
- 三、歐盟高峰會重申，2021年的預算應根據「財務條約」的預算原則下建立，特別是單一性、年度性以及完善的預算管理和透明公開。
- 四、歐盟高峰會認為，2021年的預算應該符合實際執行與現況需求，確保謹慎的預算與支出，在不危及機構間協議的前提下與MFF上限中，留下足夠的預算以處理未預期發生的情形。同時，2021年的預算應提供足夠的資源，確保歐盟的方案順利執行並允許近期在MFF下成立的委託，在期限內完成付款程序。在正當理由或是必要情況下，所有可能的分配在預算實施後，藉由彈性調整使用以避免會員國已提交但未付款的要求。
- 五、各單位應維持預算規則，在不損害預算原則的情況下，需通過「重要事項」(prioritization) 順序為所有必要支出提供資金協助。
- 六、歐盟理事強調，會員國對歐盟的預算捐款與歐盟預算支付給會員國的可預測性是必要的，過多或過少的預算將對國家財政造成危機。在這樣的條件下，歐盟高峰會邀請執委會以公開透明的方式，提供一項可靠且精準的總收益預估，其中也包含英國「脫歐協議」應於2021年所支付的年度經費，這將使會員國即時評估他們對於歐盟預算的貢獻。
- 七、歐盟高峰會強調修正性的預算工具，例如：修訂預算等，應保持最低限額彈性，若即時採取措施，因避免造成歐盟計畫運作中斷，並在重新規劃後提供資金。在歐盟高峰會請執委會獲得相關資訊後，立即提出修訂預算草案並承諾盡快著手進行修正。
- 八、歐盟高峰會認為所有機構、部門和辦事處的員額應反映在MFF協議中，且需要持續監督與管制。此外，歐盟高峰會強烈要求歐盟機構、部門和辦事處應尊重自我建立的目標、財務狀況和代理人的全職人員數 (Full-time equivalents, FTEs)。

九、歐盟高峰會號召執委會在期限內公告 2021 年預算草案，並允許高峰會進行詳細的技術分析，鼓勵執委會藉由簡單、準確且更透明方式持續改善預算文件的內容。同時也呼籲執委會將預算草案與整份文件的應用列在「金融條例」條文第 41 號，包含完成計畫目標之進度報告。

十、歐盟高峰會鼓勵所有的機構進行有效率且具建設性的合作，使 2021 年預算流程在歐洲聯盟運作條約(Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU)的截止日期前能順利運作。

十一、歐盟高峰會重申其遵守這些指導方針的重要性，並預期執委會在 2021 年的預算草案中適時地將其列入考慮。

歐盟新一期的預算變化

在 2 月 20 日歐盟高峰會結束後，歐洲人民所關注的 2021-2027 年新多年財政架構，已有初步的討論。每項歐盟預算項目皆包含許多計畫，以資助全部活動，如「歐盟凝聚計畫 (cohesion)和包絡線指標 (Envelope, ENV)」⁵，主要為協助最弱勢的地區、貨幣聯盟、新伊拉斯莫斯計畫 (Erasmus+) 及創意歐洲計畫 (Creative Europe) ；「自然資源和環境」項目包含：農業、漁業、畜牧業以及氣候變化的因應；「單一市場、創新和數位計畫」項目包含：經濟研究與開發計畫，連結歐洲大型的設施 (運輸、能源和數位科技)、共同市場、觀光業或歐盟太空計畫。

最受大家關注且最有爭議性的項目，是「歐盟共同農業政策 (CAP)」，該預算可能被大幅削減，一部分是為填補「英國脫歐」後造成預算缺口，另外，是為了永續環境考量。

為了解當前提案的變化，我們將其與前期預算 (2014-2020 年) 進行比較，儘管歐盟執委會承諾，會大量投資於因應氣候變化的綠色政策上，但在「自然資源與環境」的預算，實際上減少了許多，部分原因是執委會提議削減農業、畜牧業和漁業的預算，增加氣候行動和綠色經濟過渡期的資金。其中，兩項預算明顯

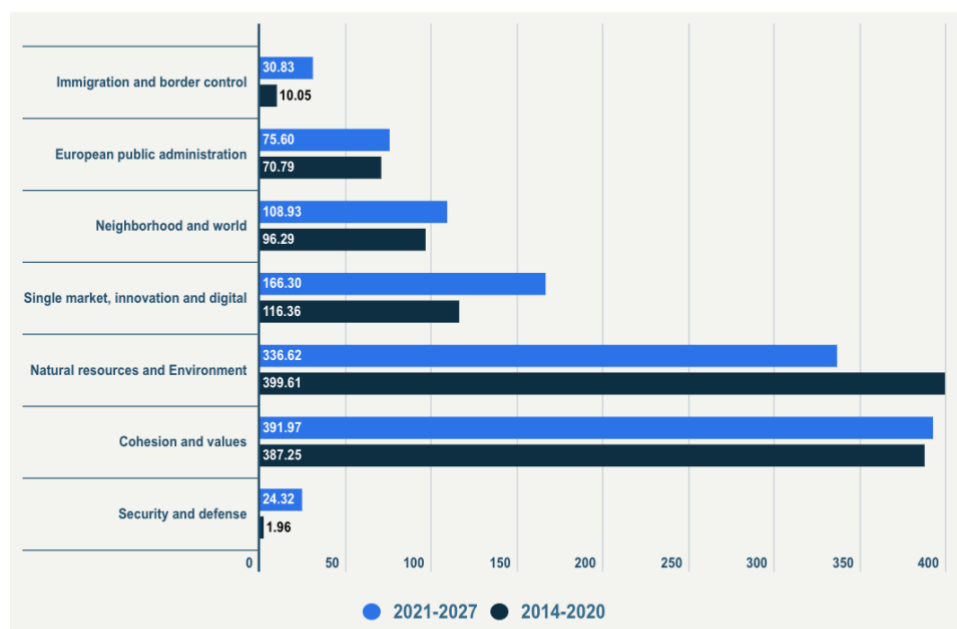
⁵ 包絡線指標，又名移動平均軌道(ENV)，是一個帶狀指標。ENV 在基線上方顯示上部軌道，並在基線下方顯示較低的軌道。基線是移動平均線，無論是簡單移動平均線還是指數移動平均線。移動平均軌道被設置為遠離基線的(用戶定義)百分比。軌道是趨勢識別以及識別超買和超賣條件的良好指標。資料來源：<https://tw.tradingview.com/scripts/envelope/>

增長：移民和邊境管制，佔預算 2.72%（上一期為 0.9%），二是國防安全佔 2.14%，（上一期為 0.18%）。「單一市場、創新和數位化」的預算也增加，佔預算的 14.6%，高於前期的 10.75%，外交政策的預算也較前期增加了 1.13%。

2014-2020 年的數據是根據歐盟執委會 2018 年所做的估算，以「英國脫歐」後未繳納預算資金的情況下，計算歐盟預算的架構。2014-2020 年總預算為 1.08 兆億歐元，2021-2027 年總預算為 1.13 兆億歐元。

EU BUDGET: 2014-2020 VS 2021-2027

Here's how the EU's 2014-2020 budget compares to the Commission's proposal for the 2021-2027 budget. In billion euros.



Total 2021-2027: € 1.13 trillion

Total 2014-2020: € 1.08 trillion

Source: European Parliament

Data for 2014-2020 based on estimates made by the European Commission in 2018, calculating the budget of the European Union without the United Kingdom.

圖 1：歐盟 2014-2020 年預算與 2021-2027 年預算提案比較圖，資料來源：

<https://www.euronews.com/2020/02/21/eu-budget-why-you-should-care-about-the-negotiations>

本次會議談判基礎是以歐盟高峰會主席米歇爾所提出預算案，該案 7 年預計支出總額為 1 兆 950 億歐元，佔歐盟國民總收入 (Gross National Income, GNI) 之 1.074%；高於歐盟執委會提出的預算 1 兆 1,350 億歐元，佔歐盟 GNI 之 1.11%，然而，奧地利、丹麥、荷蘭及瑞典等「節儉淨付款會員國 (Frugal

Net-Payer Countries，也稱為 Frugal Four），力爭歐盟預算佔歐盟 GNI 比例應維持在傳統 1%之標準。

歐盟預算收入之結構，依歐盟會員國對歐盟預算的貢獻，以相對經濟實力 GNI 計算，可確保歐盟在預算收入公平與團隊合作精神。歐盟會員國衡量其經濟繁榮程度，若所負擔之預算過高，即可適當的調整，退回部分經費或降低應付經費之比率，此即「年費挹退 (rebate)」。

2014-2018 年 MFF，英國即根據年費挹退 (UK rebate) 方案，平均每年自歐盟退回約 56 億歐元，在歐盟自有預算中，如德國等部分會員國亦有類似年費挹退原則。年費挹退制度之標準是否公正，以及其公開透明性遭到質疑，歐盟高峰會主席米歇爾在本次會議中，原擬隨著「英國脫歐」而逐步廢除該項制度，義大利總理孔德 (Giuseppe Conte) 亦表態取消年費挹退制度。然而 Frugal Four 會員國，卻支持保留年費挹退制度；德國總理梅克爾也堅持，德國和其他富裕國家保留年費挹退制度，可稍為抵消其龐大的預算支付，拒絕歐盟高峰會主席米歇爾所提出之建議。

本次會議雖經超過 30 個小時之長時間談判，惜終未能達成協議，日後將再擇期舉行會議凝聚會員國間之共識。

參考文獻：

<https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/linksdossier/eu-faces-tough-post-brex-it-test-with-2021-2027-budget/>

<http://www.rfi.fr/tw/歐洲/20200220-歐盟27國領導人峰會討論英國脫歐後首個跨年度預算框架>

<https://investtaiwan.nat.gov.tw/doiNewsPage91411cht?lang=cht&search=91411&source=foreign>

<https://www.euronews.com/2020/02/21/eu-budget-why-you-should-care-about-the-negotiations>

<https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20200218RES72889/20200218RES72889.pdf>

圖書館歐盟資訊中心 葉景榕、葉仲達編譯

● 學者專欄.....

本期學者專欄，邀請東海大學政治學系林蔚芳助理教授，撰寫「歐盟新領導人與歐洲整合之未來」一文，分析歐洲議會大選後歐盟整合的未來展望。2019 年 5 月下旬歐洲議會迎來五年一次的改選，隨之而來的是歐盟執政團隊換屆，本屆改選迎來首位女性歐盟執委會主席范德賴恩 (Ursula von der Leyen)，但在換屆的過程也充分反映歐盟會員國之間的政治角力，特別是關於執委會主席人選多日懸而未決，這也顯示歐盟內部的權力結構正在改變，其結果自然影響歐盟內部的政治動態以及歐盟政策的推進。

歐盟新領導人與歐洲整合之未來

陳蔚芳

東海大學政治學系助理教授

wfchen1021@thu.edu.tw

壹、前言

2019 年 5 月下旬歐洲議會迎來五年一次的改選，隨之而來的是歐盟執政團隊換屆，其中又以歐盟執委會主席、歐盟高峰會主席、歐洲央行行長、歐盟外交與安全事務高級代表以及歐洲議會主席等職位的人選最受矚目。歐洲議會於 7 月 16 日下午義大利新任議長薩索里 (David Sassoli) 宣布來自德國的候選人范德賴恩 (Ursula von der Leyen) 當選新一屆的歐盟執委會主席，將於 11 月上任。范德賴恩是歐盟執委會史上第一位女性主席，也是得票率最低的一位 (她獲得 383 票支持，327 票反對，同意票僅比所需的半數門檻多 9 票)。¹歐盟高峰會主席由比利時自由派看守內閣總理米歇爾 (Charles Michel) 接替現任來自波蘭的圖斯克 (Donald Tusk)，歐洲央行行長由 IMF 主席拉加德 (Christine Lagarde) 接替現任來自義大利的德拉吉 (Mario Draghi)，歐盟外交與安全事務高級代表則由西班牙外交部長波瑞爾 (Josep Borrell) 接替來自義大利的莫格里尼 (Federica Mogherini)。

本次歐洲議會改選以及歐盟高層人事換屆，對歐盟是嚴峻的考驗，一方面，

¹ "Von der Leyen elected EU Commission head after MEPs vote" in BBC, 16 July 2019, Available from: <https://www.bbc.com/news/world-europe-49010801> (Accessed:31.07.2019)。

歐洲社會的政治分歧日益惡化，民粹右翼政黨並未式微，反而更加茁壯，導致多數歐洲國家的傳統政黨選情益發艱困，容克執委會團隊也由於未能實現「內聚式的經濟成長模式」而備受批評，並加重中下階層選民對歐盟治理的不信任；另一方面，本次執政團隊換屆的過程也充分反映歐盟會員國的政治角力，特別是關於執委會主席人選多日懸而未決，不但顯示法德競逐歐盟影響力的態勢未減，其他會員國也各有盤算，加上在 2014 年歐洲議會選舉後所採取的「第一候選人 (Spitzenkandidat)」制度未在此次被採納，都說明歐盟內部的權力結構正在改變，其結果自然影響歐盟內部的政治動態以及歐盟政策的推進。

貳、越趨破碎化的歐洲議會

2014 年歐洲議會的選舉結果曾被視為「政治地震」，過去處於邊緣地位的極右翼、反建制、反歐盟政黨強勢崛起，並成為歐洲議會的第三政治勢力，以致在過去五年間若干關鍵議題，如歐洲難民潮、英國脫歐、法國黃背心運動等都深受這股新興政治勢力的影響，因此在 2019 年歐洲議會改選前，各界普遍認為親歐的主流政黨可能無法維持過半優勢。雖然選後三大親歐黨團：「歐洲人民黨 (EPP) (182 席)」、「復興歐洲 (Renew Europe) (108 席)」與「社會主義者和民主人士進步聯盟 (S&D) (154 席)」聯合起來仍能取得過半席次，但是過去長期掌握歐洲議會話語權的「歐洲人民黨 (EPP)」與「社會主義者和民主人士進步聯盟 (S&D)」的席次已較上屆大幅減少 (EPP 減少 39 席，S&D 減少 37 席)，這是自 1979 年歐洲議會直選以來，首次兩個政黨加起來的席次低於 50%，顯示主流政黨的地位在會員國與歐盟層次都面臨日趨式微的危機。

另一方面，由瑪琳·勒龐 (Marine Le Pen) 領軍的法國國民聯盟 (National Rally) 與反移民的義大利聯盟黨 (League) 所組成的「認同與民主 (Identity & Democracy)」黨團獲得 73 席，右翼保守的「歐洲保守派和改革 (ECR)」黨團獲得 62 席，加上包括英國脫歐黨 (Brexit Party) 與義大利五星運動 (Five Star Movement) 在內的無所屬黨團議員共 57 席，這些具有疑歐、右翼與民粹背景的議員囊括本屆歐洲議會約 1/4 席次，受其政治立場的影響，對於歐盟接下來在移民、貿易、預算等領域的改革可能造成不小阻礙。不過有趣的是，綠黨在此次選舉中異軍突起，並與自由派組成「綠黨—歐洲自由聯盟 (Greens/EFA)」黨團，共獲得 74 席，成為歐洲議會第四大黨團，可說是另一種青年與自由力量的展現。由於綠黨所主張之溫室氣體排放量歸零、全面採用綠能、徵收碳排放稅以及若干涉及社會公平正義等訴求，並非個別會員國力所能及，須仰賴歐盟作為整體來共

同推動，因此與主流政黨有很大的合作空間。

最後值得關注的是，波蘭與匈牙利近年來屢因打擊移民、干預司法、限制媒體和學術自由等事由而遭歐盟警告，歐洲議會更於 2018 年 9 月針對匈牙利違反歐盟核心價值案而啟動里斯本條約第七條，要求中止匈牙利投票權，同時 EPP 也曾在 2019 年 4 月考慮暫停匈牙利總理奧爾班所領軍的「青年民主主義者聯盟 (Fidesz)」在 EPP 的成員資格。雖然該制裁案最終由於須獲得歐盟高峰會一致同意而難以通過，Fidesz 在 EPP 停權案也由於擔憂匈牙利與波蘭、義大利、法國國內立場相近的右翼民粹政黨結盟，導致 EPP 因此失去歐洲議會第一大黨團的地位而未能持續，但是已能說明新興政治勢力正在改變歐洲議會的政治結構與結盟關係。當然，若觀察右翼民粹政黨在上一屆歐洲議會的表現，由於其組成多樣，關注的議題也多集中在特定的國內議題，往往較難在歐洲議會中聯合立場，不過其建設性不足，破壞性卻有餘，對「團結歐洲」的願景是極大的變數。

參、歐盟新執政團隊遴選過程的政治博弈

歐盟此次的換屆過程充分反映國家之間以及黨團之間的政治角力過程，為了選出各方都能接受的人選，原則上歐盟會員國會在歐洲議會選舉結果的基礎上，同時將性別、地理、人口、會員國國籍等因素納入考慮，由歐盟高峰會向歐洲議會提出候選人，再由歐洲議會以多數決方式通過。不過在 2014 年以前，歐洲議會選舉結果並非主要考慮因素，執委會主席的人選通常由兩大黨團：EPP 與 S&D 輪流推舉擔任，過程自然也離不開會員國之間的角力。2014 年率先提出的「第一候選人」制度，是將里斯本條約關於遴選歐盟執委會主席的規定進行較為「積極」解釋，要求歐盟高峰會提名最大黨團所推舉的「第一候選人」，2014 年容克成為執委會主席候選人便是得到 EPP 的支持。然而當歐洲議會的政治版圖面臨日益破碎化的困境時，也難以推動「第一候選人」的制度。

2018 年秋天歐洲議會各大黨團曾經提出各自屬意的「第一候選人」，EPP 支持來自德國的黨團主席韋伯 (Manfred Weber)，S&D 支持來自荷蘭的執委會副主席堤孟思 (Frans Timmermans)，代表自由派立場的「歐洲自由民主聯盟」(ALDE，即現在的 (Renew Europe))，雖未在選前提出屬意候選人，但在選後推舉來自丹麥的歐盟執委會中負責競爭政策的執委維斯塔格 (Margrethe Vestager)。若按照「第一候選人」機制，由於 EPP 是選後第一大黨團，歐盟高峰會理應向歐洲議會提名 EPP 支持的韋伯，然而由於韋伯的政治經歷較為單純，

未曾擔任德國部長級以上的職務，其最突出的政治資歷為歐洲議會 EPP 黨團主席，也有人認為韋伯本人不諳法語，因此受到來自社會黨、自由派以及綠黨的反對。

除了韋伯本人的候選資格備受質疑以外，部分會員國也主張歐盟執委會主席的選任應嚴格按照里斯本條約的規定，認為現有條約中並無「第一候選人」制度，這是一種歐洲議會的自行擴權，干涉會員國與歐盟機構的職能分工與權力分配現狀。雖然梅克爾曾試圖在歐盟執委會主席的人選上妥協，支持由 S&D 推舉的堤孟思，換取 S&D 支持韋伯擔任歐洲議會議長，但是愛爾蘭、保加利亞與克羅埃西亞等國反對這個提案，理由是不樂見歐盟兩大重要職務是由 EPP 與 S&D 私相授受的結果，同時 EPP 黨團內其他議員也反對放棄角逐執委會主席的機會。由於會員國與黨團各有盤算，EPP 與 S&D 所推舉的「第一候選人」先後出局，本屆執委會主席人選一度難產，最後才在梅克爾與馬克宏相互妥協下，由現任的德國國防部長范德賴恩獲得提名。換言之，范德賴恩的出線是會員國領袖政治妥協的結果，並非歐洲議會自主性的展現，對於歐洲議會而言更是沿襲過去的「黑箱作業」作法，不啻為一種民主倒退，也因此范德賴恩是以極低的支持率獲得歐洲議會支持。

此外，從其他歐盟職務的分配也可觀察到歐盟在高層人事的政治精算，新一屆的歐洲高峰會主席米歇爾屬於親歐派與自由派人士，他曾任比利時總理，各方看好其談判與斡旋能力，因此被寄予調和會員國不同立場的厚望。外交與安全事務高級代表則由西班牙外長伯瑞爾出任，他曾任歐洲議會議長，代表的是親歐、左派、反分離主義、地中海地區的政治力量。歐洲央行行長由法國籍的拉加德接任，她雖然未有央行行長所需相關背景，不過由於她曾任法國財政部長與 IMF 主席，豐富的財經資歷普受各界認可，加上其女性身分，或能滿足歐盟高層人事性別平衡的要求。當然拉加德能接替此一重要職位，也與德法角力有關，原本德國央行行長魏德曼 (Jens Weidmann) 被看好出任 ECB 行長，但是他反對量化寬鬆，主張升息升值，與法國立場相悖，加上會員國普遍認為 ECB 行長對於歐元區貨幣政策走向有決定性影響，與其讓德國人擔任 ECB 行長，其他國家選擇在執委會主席一職對德國妥協。歐洲議會在 7 月 2 日選出新任議長薩索里，他是第七位來自義大利的歐洲議會議長，屬於親歐派，得以出線與 EPP 和 S&D 兩大黨團之間的默契有關，由於當時的執委會主席候選人范德賴恩隸屬 EPP 黨團，歐洲議會通過由 S&D 所支持的人選出任議長便不令人意外。

執委會委員的任命，則是另一個會員國進行政治角力的場合，由於執委會主席來自德國，一位副主席（外交與安全事務高級代表）來自西班牙，因此除德西兩國以外的 26 國各須提名一名委員，之後由執委會主席分配各自負責的政策領域。由於負責貿易、財政、競爭、農業等政策的委員影響力較大，會員國通常會積極運作，以求其所提名的委員能夠被分配到這些政策領域，因此在分配過程中很難完全避免政治力的介入，這對支持率極低的范德賴恩而言將是很大的挑戰。另外，如無意外的話，已獲荷蘭與丹麥提名的堤孟思與維斯塔格 (Margrethe) 將成為新一屆執委會的第一與第二副主席。

歐盟執委會的委員任命事務隨即在歐洲議會及各會員國中掀起一番波折，現任主席容克任期原只到 2019 年 10 月 31 日，同時原本也是英國脫歐期限。11 月 1 日起本由新當選執委會主席范德賴恩接任，然而因其執委會委員人事提名遭到歐洲議會反對，而未能如期上任。在 9 月及 10 月中的聽證審查會上，歐洲議會接連否決范德賴恩團隊中羅馬尼亞、匈牙利以及法國 3 國任命的執委人選，否決理由多半與各國所提名之候選人在國內政治作為和歐盟價值相左有關。²其中，法國還是頭一遭在提名候選人中被駁回的大國，充分表明了德國與法國間的政治角力衝突，以及德國保守主義者對法國總統馬克宏的不信任，包括馬克宏反對「第一候選人」制度，破壞了韋伯競選執委會主席的職位。

歐洲議會 11 月 27 日再針對新一屆歐盟執委會委員名單進行表決，結果以 461 票同意、157 票反對和 89 票棄權，通過范德賴恩領導新一屆執委會，於 12 月 1 日開始為期 5 年的任職。³范德賴恩不僅是歐盟首位的女性執委會主席，新一屆的委員也充分顯現她在組成行政團隊時強調的性別平衡，男性與女性分別為 15 名和 11 名，使得本屆執委會女性成員比例成為歷屆最高。另外，與前一屆執委會最大不同之處是，雖然當時英國尚未正式脫歐，但是由於英國首相強森拒絕在 12 月 12 日國內大選前推薦英國官員在執委會中擔任職務，新一屆委員會團隊也從原先包含主席在內的 28 名成員縮減為 27 名。

² 歐洲議會法律事務委員會 (JURI) 確認否決匈牙利和羅馬尼亞的委員會候選人，前者提名的 Laszlo Trocsanyi，原來應該接任歐洲睦鄰政策和擴大談判專員，而羅馬尼亞的 Rovana Plumb 則應接任執委會運輸專員。但是 Trocsanyi 被指控在擔任司法部長期間涉嫌破壞國家法治；Plumb 則是因為個人財務聲明不實而遭否決。原先法國提名負責歐盟內部市場的 Sylvie Goulard 被指稱替美國智庫工作而遭歐洲議會駁回候選人資格。

³“Ursula Von der Leyen’s Brussels team wins approval from MEPs: Next president of European Commission to push package of green measures” in Financial Times (28 November 2019) Available from: <https://www.ft.com/content/e87da276-110b-11ea-a7e6-62bf4f9e548a> (Accessed:15.02.2020)。

肆、歐盟換屆對歐洲整合的影響

五年一次的歐洲議會選舉一直被視為歐洲政治的風向球，一方面代表過去五年局勢的總結，另一方面也預告下一個五年將往何處開展。從 2014 年與 2019 年兩次選舉的趨勢來看，歐洲議會權力格局走向碎片化，過去長期掌握歐洲議會話語權的 EPP 與 S&D 難以再控制議會多數，歐盟未來的立法與重大政策推動將更加困難。為達到必要的多數，兩大黨團與自由派的合作顯得更為必要，因此親歐與主流黨團之間是否具有合作共識，以及黨團內部是否具有強大的凝聚力，是決定投票立場能否一致的關鍵，唯有取得一致的投票立場，才能在其他黨團的談判中取得優勢。馬克宏領軍的「前進共和」雖然在此次選舉中敗給勒龐的「國民聯盟」，未能成為法國的第一大黨，但是「前進共和」加入泛歐的自由派黨團「Renew Europe」，並且是 Renew Europe 中席次最多的政黨，馬克宏因此成為掌握歐洲議會多數的關鍵。當然，歐洲議會權力格局的碎片化也加大各黨團的否決權地位，使得多數更難建立，歐洲議會反映的是歐洲人民的聲音，當人民的政治分歧越趨嚴重時，歐洲議會也將變得更加分裂，可以預見未來歐洲議會的工作將困難重重。

其次是關於新任歐盟執委會主席的未來工作重心。范德賴恩在 7 月 16 日以“A Union that Strives for More”為題公布其未來五年的施政綱領，提出超過 60 項政策承諾，涵蓋六大核心領域：「推動歐洲綠色協議」、「發展以民為本的經濟模式」、「適應數字時代」、「捍衛歐洲生活方式」、「提升歐洲在世界的地位」以及「推動歐洲民主」等，反映她對環保與氣候問題、社會公平與福利問題以及改善歐盟民主問題的重視。然而，這份施政綱領是范德賴恩作為執委會主席候選人赴歐洲議會時所進行的報告，意在說明任內的政策規劃與工作重點，而能否獲得 S&D 與 Greens/EFA 黨團的支持是她是否通過議會多數的關鍵，因此范德賴恩所提出的施政綱領有很大部分在呼應 S&D 與 Greens/EFA 的訴求，特別是有關氣候政策與社會福利改革的部分，也使這份施政綱領呈現濃厚的左派色彩，其中不少政策承諾，由於爭議性較大而難以獲得普遍支持，例如 EPP 黨團內部就有若干議員不滿范德賴恩為了討好綠黨所提出的跨境碳稅、歐洲氣候變化銀行、歐洲氣候法等氣候政策，不支持對市場有過多介入的社會政策。在當前的歐洲議會破碎化的政治生態下，爭議性較高的議題很難獲得多數支持。

從范德賴恩所主張的施政綱領不難看出她本人對環保與氣候議題的尤其重視，她曾要求執委會氣候與能源部門於上任後 100 天內提出一份歐洲綠色協議（European Green Deal）草案，為歐盟後續的綠能轉型政策制定進行一系列安排。⁴執委會在 2019 年 12 月 11 日公布初步的規劃，為如何在 2050 年前實現「碳中和」制定了明確的願景，⁵該願景也是歐盟將在 2020 年初提交《聯合國氣候變化公約》之長期戰略的基礎。其中，內容明確提出有效和公正過渡的條件，為投資者提供可預測性以及確保政策實施過渡期的穩定性。執委會也將在 2020 年 3 月前提出第一部歐洲「氣候法」，這將體現 2050 年碳中和的目標，同時確保所有部門都能發揮作用，為綠能政策目標做出貢獻。該計畫於 12 月 12、13 日所舉行的歐盟高峰會中受到多數成員國與會元首與高階代表認同，然而波蘭對該政策的時程有所顧慮，選擇暫不加入。⁶

另外，綱領中若干政策承諾超過歐盟執委會的權責範圍，例如歐盟存款保險計畫是屬於歐元區的財政改革，不屬於執委會的政策範疇，公司稅則屬於會員國內事務，推動共同外交決策多數決更是執委會無從置喙的領域，在會員國主導權日益增強的情況下，范德賴恩也很難將機制的天平往歐盟的方向傾斜。

最後值得關注的是英國脫歐的走向，歐盟曾同意英國將脫歐期限延長至 10 月底，然而在歐盟換屆以及強森當選為英國新首相之後，英國無協議脫歐的風險陡然升高。在英國方面，強森此前曾宣告無論是否和歐盟達成新的協議，都將在 10 月 31 日準時脫歐，若英國打算與歐盟談判新的協議並得到批准，則需在 8 月底以前擬定新版協議，但是由於英國國會正值夏季休會期間，9 月 3 日才會重返議場，恐不及在 8 月提出新的協議，因此儘管多數議員反對無協議脫歐，但是很難阻止。為了阻止無協議脫歐，工黨領袖柯賓計畫對強森內閣提出不信任案，若獲通過則將提前大選，然而如此仍無法解決脫歐懸而未決的困境，並且使得英國國內政治更加紛亂，甚至可能面臨在 10 月底脫歐期限到期時仍無法組成新政府的窘境。在歐盟方面，現任高峰會主席圖斯克已明言英國前首相梅伊所提出的遭英國國會三度否決的脫歐協議，是歐盟唯一可接受的方案，因此拒絕考慮重新談

4 「綠色協議」(Green deal)結合了聯合國 2030 議程(the Union Nation's 2030 Agenda)永續發展目標戰略以及范德賴恩在政策方針中所宣布的優先政策事項。

5 碳中和(Carbon neutrality)，指實現淨碳足跡為零，即增加的溫室氣體與減少的相等。

6 波蘭總統在高峰會後表示，國內電力能源 80%依靠煤炭，雖然范德賴恩表示將提撥 1,000 億歐元協助會員國解決問題。但在歐盟提出更具體的資金使用與承諾前，波蘭都將以自己的步調實現碳中和目標。

判，即使圖斯克同意再給英國寬限期，但是新一屆的歐盟領導人立場預料將更為強硬，在妥協空間日益減縮的情況下，英國無協議脫歐的政治風險將更難以迴避。

由於英國脫歐時程在 10 月底再度生變，歐盟最終同意英國脫歐日期為 2020 年 1 月 31 日。而後英國於 12 月 12 日提前進行國會大選，保守黨在選舉中獲得過半席次，共 364 席，而最大反對黨工黨僅獲得 203 席。⁷由於保守黨在此次國會改選中獲得壓倒性的勝利，因而強森在 12 月 20 日於下議院以 358 票對 234 票強勢通過脫歐協議，歐洲議會也於 2020 年 1 月底以壓倒性多數 (621 票贊成) 批准，英國也在 2020 年 1 月 31 日正式脫離歐盟。⁸然而後續一系列與歐盟的談判，才是歐盟與英國未來關係和政策走向考驗的開始，上任後的范德賴恩也對英國如期在脫離歐盟後與歐盟確立新關係的可行性進行評論，她認為雙方如果想從單一市場的互惠中獲利而不受關稅限制，那麼雙方就要在價值觀上達成一致，否則勢必將產生新壁壘。對范德賴恩而言，雖然重視與英國保持良好關係，但是不會允許英國在日後與歐盟交往時享有特殊不平等的待遇。

伍、結論

新會員國陸續加入，特別是 2004 年的歐盟東擴，使德法兩國難以主導歐盟事務，而歐洲層級與會員國層級議會版圖的破碎化，則使得主流與中間政黨失去往日優勢，開始衰退，特別是自 2014 年以來，許多會員國都面臨國內政黨解組與重組，已難以再用傳統的「中左 vs. 中右」來精確解釋歐洲政治的動態，而這次歐盟執委會主席的遴選過程以及歐盟高層人士的任命，便充分反映歐洲議會政治版圖的破碎化以及會員國主導權上升的情況。右翼民粹政黨的崛起象徵新興且具有破壞性的政治勢力正在擴大並鞏固其優勢，在其宣揚民族主義與排他主義的同時，也可能癱瘓歐洲統合的政治工程，這股破壞性力量並未消退，其發展值得持續關注。

范德賴恩是否能夠帶來「奮發團結」的歐洲？目前看來挑戰仍然相當嚴峻。由於范德賴恩以較低的票數當選為執委會主席，未來歐洲議會與歐洲執委會需化解在遴選過程中所產生的歧見，才有可能攜手推動歐盟的改革進程。另外，范德賴恩此前的施政綱領是為了獲得特定黨團的支持所提出的，不切實際，可行性也

⁷“Election results 2019: Boris Johnson returns to power with big majority” in BBC (13 December 2019) Available from: <https://www.bbc.com/news/election-2019-50765773> (Accessed:15.02.2020)

⁸“Brexit: European Parliament overwhelmingly backs terms of UK's exit” in BBC (29 January 2020) Available from: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-51287430> (Accessed:15.02.2020)

很低，因此是否能更清楚地說明其在氣候變遷、就業成長、社會公平甚至機構改革、歐盟民主化等議題上的立場，是獲取各方信任並展現其領導能力的關鍵。

雖然主流政黨日趨式微，使歐盟不確定性日益升高，但是在英國脫歐後與歐盟關係走向，短時間內無法明朗，其帶來冗長的談判以及紛亂的政局，也使脫歐派聲勢大幅減弱，英國的「反例」使得不少疑歐、右翼、民粹政黨已放棄將脫歐作為主要訴求，儘管並未化解 2014 年以來的離心危機，但也說明民粹政治可能帶來政治災難，並提醒選民進行理性反思。當然，歐盟需要改變，不過當政治版圖越是破碎化，會員國之間越是分歧的時候，折衷與包容之道更有其價值。而范德賴恩許諾將在 2020 年成立為期兩年「歐洲未來會議」，⁹企圖透過大規模聆聽與收集歐洲人民對歐盟機構改革的建議，進而減少「菁英」與「人民」分歧，緩和「人民」對「歐盟」的疏離感，不過是否能夠產生如此效果，仍有待日後持續關注。

本文經作者授權刊登，原文發表於 2019 年第四次臺灣歐盟論壇 (時間：2019 年 8 月 23 日；地點：台北市國家圖書館，主辦單位：臺灣歐洲聯盟中心)

以上為學者論點，不代表本通訊立場！

⁹會議旨在為歐洲國家和地方各級人士提供一個討論歐洲未來和歐盟未來體制框架的平台 (如「Spitzenkandidaten」在 2024 年歐洲選舉的沿用或改革)。同時召集代表當今歐洲社會的多元化和平衡的公民群體，並向非歐盟成員國 (如西巴爾幹國家和候選國家) 開放。會議中的提案也將視可行性轉變為立法提案，並在必要時針對實施這些提案所需的條約變更進行修正。

本期讀者專欄，由淡江大學歐洲研究所碩士班胡妤瑄，分享「歐盟與會員國國會之關係—以預警系統為例」之研究成果，本研究聚焦於預警系統的介紹，探討歐盟與會員國關係，了解會員國在歐盟的角色並以 Monti II 作為案例，闡述預警系統的實際操作，希望透過本文的介紹，讓讀者了解歐盟預警系統的樣貌。

歐盟與會員國國會之關係—以預警系統為例

胡妤瑄

淡江大學歐洲研究所碩士

壹、前言

里斯本條約 (Treaty of Lisbon) 於 2009 年生效，其中幾項創新的制度，較為受矚目的制度為預警系統 (Early Warning System, EWS)，為了減緩民主赤字的質疑以及深化與會員國之關係，加強其參與歐洲聯盟機構決策的程度，在立法程序加入會員國國會的審查程序。其中會員國有權針對法律草案，審查其是否違反輔助原則 (The Principle of the Subsidiary)，在八週之內審查完，並附有理由之意見，向提案者說明提案為何違反輔助原則。預警系統實施至今有兩件著名案例，分別為 Monti II 和 EPPO：前者結果為撤回原提案；後者則為維持原提案。

以下研究聚焦於預警系統的介紹，探討歐盟與會員國關係，了解會員國在歐盟的角色並以 Monti II 作為案例，闡述預警系統的實際操作情形。

貳、歐盟與會員國國會關係之演變

根據歐洲聯盟條約第 5 條，歐盟的權限來自會員國之授權，且以輔助原則和比例原則作為歐盟行使職權的依據，¹換言之，未經會員國授權，歐盟不得執行其權力，但在輔助原則之下，若發生會員國無法獨力完成，或是由歐盟主導更為全面有效率，這時歐盟可以執行其權力。里斯本條約生效後，此概念延伸到歐盟立法程序中會員國國會之角色。

¹ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 202, 7.6.2016, p. 207.

輔助原則首次出現在馬斯垂克條約中，作為歐盟機構的核心原則，在阿姆斯特丹條約之後作成議定書附於條約後。²阿姆斯特丹條約的議定書中關於輔助原則與比例原則的應用，³強調歐盟的任何決策應尊重會員國，但始終未定義輔助原則和比例原則的使用以及使用的範圍，顯得這兩項原則重要卻模糊。

然而，歐洲憲法條約草案通過後，特別在立法程序中加入會員國國會的角色，以輔助原則監督歐盟機構的提案。⁴在會員國國會加入立法程序後，會員國國會審查提案的期限拉長以及提高審查一般立法程序提案的票數門檻，也就是「橘牌程序」。⁵從單向逐漸轉向雙向溝通，歐盟除了展現其落實會員國參與歐盟事務的態度，會員國國會也納入立法程序中。

根據里斯本第一號議定書，歐盟所討論的白皮書、綠皮書、會議文件及法案，歐盟都應告知會員國並主動提交相關資料予會員國國會。⁶里斯本條約生效後，希望不僅增加歐盟與會員國雙方的交流，在歐盟立法程序中，行使其權力審查法案是否違反輔助原則，又稱為預警機制 (Early Warning System, EWS)。本文將以 Monti II 作為案例，⁸說明預警系統實際運作的情形。

參、預警系統之介紹源起與操作過程

一、源起

1990 年代歐盟高峰會不斷討論預警系統的相關概念，藉由各會員國國會執行輔助原則來強化兩者合作的基礎。以 2001 年萊肯宣言 (Laeken Declaration) 作為轉捩點⁹，歐盟將歐盟機構、會員國、會員國國會，甚至候選國納入未來條約

2 Fabbrini, Federico/Granat, Katarzyna: 'Yellow card, but no foul': the role of the national parliaments under the subsidiarity protocol and the Commission proposal for an EU regulation on the right to strike, in: Common market law review, Vol. 50, No. 1, 2013, p.117.

3 Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, OJ C 340, 10.11.1997, p. 103.

4 Treaty establishing a Constitution for Europe, OJ C 310, 16.12.2004, p. 205.

5 Philipp Kiiver: The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality, Routledge, 2013.

6 The Treaty on the Functioning of the European Union, op. cit., p. 203.

7 陳麗娟，里斯本條約後歐洲聯盟新面貌，增修三版，台北：五南圖書，2018。

8 Proposal for a Council Regulation “on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services”, COM(2012) 130 final, Brussels, 21.3.2012, pp.1-19.

9 Bulletin of the European Union, “Presidency Conclusions of the Laeken European Council, December”, 2001, pp. 19-23.

草案的考量對象。¹⁰此宣言說明在歐盟未來的改革中如何符合歐洲公民的期待，歐盟應該如何更有效，更完整的區分甚至定義歐盟與會員國的權限。¹¹在 2002 年法國總統季斯卡 (Valéry Giscard d'Estaing) 在歐洲公約 (European Convention) 會議提出預警機制的概念，並未受到支持，最終仍被否決。¹²儘管預警系統足以審查提案，輔助原則更詳細的定義，以及因較低的票數門檻造成其可能癱瘓立法程序的風險，為兩個預警系統在歐洲公約中被否決的主要原因。¹³而在 2004 年 11 月由會員國國會間的歐洲委員會會議 (The Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union, COSAC) 發表的文件中提及歐洲憲法條約草案在輔助原則和比例原則議定書中，納入預警系統的適用以及加強會員國國會的角色。¹⁴針對執委會的提案，在一定期限內，審查其是否符合輔助原則。¹⁵不過歐洲公約起草的歐洲憲法，因會員國的反對在 2005 年捨棄這項條約，歐洲憲法的修訂版條約，里斯本條約於 2009 年採用。

二、預警機制之操作過程

根據里斯本條約第一號議定書第四條以及第二號議定書第六條，自歐盟官方語言交付會員國國會法律提案八週內，會員國國會或一國會的一議院得向執委會主席、歐洲議會議長和高峰会主席發表附具理由的意見，說明為何提案違反輔助原則。八週過後，該法律草案被排入歐盟高峰會議程，十天後歐盟歐盟高峰會才得以針對提案表示立場或通過提案。¹⁶除了緊急狀況外，八週內不得針對草案達成任何共識，也不得在十天內表示立場或通過草案。¹⁷

相較於歐洲憲法條約草案第二號議定書第七條內容，在里斯本條約後增加普通立法程序的投票門檻。每個會員國國會皆有兩票表決權，兩院制則每個議院各一票，依據投票門檻分為黃牌程序和橘牌程序。

¹⁰ Philipp Kiiver: *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*, Routledge, 2013, p. 19.

¹¹ Bulletin of the European Union, op. cit., p. 3.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Conclusions adopted by the XXXII COSAC, in: COSAC, 22-23.11.2004.

Available from: <http://www.cosac.eu/documents/contributions-and-conclusions-of-cosac/>. (Accessed 07.01.2020)

¹⁵ Ibid.

¹⁶ 陳麗娟，里斯本條約後歐洲聯盟新面貌，增修三版，台北：五南圖書，2018 年，頁 331。

¹⁷ 同前註。

(一)、黃牌：

會員國國會發表附具理由的意見，說明法律草案不符合輔助原則，且投票數達到會員國國會總票數的三分之一的門檻，則此草案必須覆查。若法律草案依據歐洲聯盟運作條約第七十六條規定，涉及自由、安全與司法領域，門檻則提高為四分之一。覆查結束後，提案人必須針對法律草案決議維持、變更或撤回，且附具理由。

(二)、橘牌：

在普通立法程序範圍，針對執行委員會的提案，若表決超過會員國國會總數一半，認為法律提案不符合輔助原則，則執委會得決議維持、變更或撤回草案。若執委會決議維持，應附具其認為草案符合輔助原則的意見，連同會員國國會的意見提交給歐盟立法機關。歐洲議會與歐盟高峰會應在一讀結束前，審查法律草案是否逾越輔助原則，若投票達歐盟高峰會成員的 55% 以及歐洲議會表決多數，認為其不符合輔助原則，此法律草案將不再審查。¹⁸

肆、預警系統之運作以 Monti II 為例

預警機制納入里斯本條約後，不久後出現第一張黃牌，前執委會執委 Mario Monti 在 2010 年 5 月 9 日起草一份提案為規則 Monti II，¹⁹這份提案主要討論歐盟共同市場設立自由與服務自由與集體行動 (Collective action) 之執行。

根據歐洲運作條約第 153 條第 5 項中規定的社會政策不適用於工資、聯合權、停工權以及罷工權。²⁰同樣地，歐盟法院解釋採取集體行動並不受歐盟法的保護，²¹但在 2007 年到 2008 年間，兩項案例法的判決引起採取集體行動權利的爭議，特別是罷工權的行使，分別是 Viking 案 (Viking case) 和 Laval 案 (Laval case)，²²歐盟法院首次主張罷工權為歐盟法所賦予的基本權利。²³

法律草案的第一條和第二條說明，設立和服務自由的權利之行使和罷工權之採用應該互相尊重。第三條則提出爭議解決機制，在歐盟境內跨國的情形下或涉

¹⁸ 同前註，頁 334。

¹⁹ 同前註，頁 131。

²⁰ 同前註，頁 260。

²¹ Federico Fabbrini/Katarzyna Granat, op. cit., p. 126.

²² Marco Goldoni: The Early Warning System and the Monti II Regulation: The Case for a Political Interpretation, in: European Constitutional Law Review, Vol. 10, No. 1, 2014, p. 93.

²³ Ibid.

及設立或提供服務自由權利的行使，產生集體行動包含罷工權的爭議時，會員國得依據其國內法或傳統提供法庭外的調解機制。²⁴第四條為警報機制，任何影響設立和服務自由的情況，或造成內部市場嚴重傷害影響其正常運作。²⁵會員國應通知設立或提供服務之相關會員國以及執委會，且相關會員國應回應來自其他會員國或執委會的請求，任何會員國間之資訊交流也應轉交給執委會，以達到訊息流通。²⁶

在提案人交付其法律草案起，會員國國會有八週的審查期，本法律草案共有 12 個會員國國會提出意見，超過三分之一的門檻，已達黃牌程序，執委會得覆查法律草案。²⁷其中德國、斯洛維尼亞以及波蘭等國提出異議，但卻不是針對法律草案不符合輔助原則，而是草案的內容。²⁸針對會員國國會提出的意見為以下三項，第一，勞工法為國內問題，不得移交給歐盟；第二，規則的法律位階高於國內法為直接適用，並不尊重各國主權以及產業的模型和多元性；第三，法律草案的第三條規定爭端解決機制，可能干擾國內原本的解決機制。²⁹嚴格來說，會員國國會沒有提出法律草案違反輔助原則之說明，只有違反比例原則，並不構成啟動預警機制之要素。

根據上述案例，會員國在 Monti II 提案沒有違反輔助原則的情況下，通過預警系統的門檻，使執委會得複查草案。執委會基於其認為此項草案不會受到支持，甚至沒有修改變更草案即在 2012 年 9 月 12 日執委會宣布撤回。³⁰屏除法律草案內容的爭議性，對於預警系統程序上的檢討提出三點，首先，會員國國會並未充分認知預警系統係針對提案違反輔助原則提出附具理由的意見；³¹次之，執委會並未堅持其提案，也未進一步嘗試修改草案以取得共識；最後，第一次啟動預警系統，產生會員國國會誤用審查法律草案的權力，更顯示雙方缺乏適當的溝通管道。

²⁴ Proposal for a Council Regulation “on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services”, COM(2012) 130 final, Brussels, 21.3.2012, p. 18.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid., p. 19.

²⁷ Marco Goldoni, op. cit., p. 97.

²⁸ Ibid., p. 98.

²⁹ Ibid., pp. 98-99.

³⁰ Ibid., p. 107.

³¹ Ibid., p. 138.

伍、結論

在里斯本條約後深化了歐盟與會員國的關係，利用預警系統藉由輔助原則強化會員國國會的角色，以期增加歐洲公民對於歐盟事務的參與以減緩民主赤字的問題。預警系統使會員國國會得以審查法律草案，但會員國國會不是歐盟立法機關，只能透過黃牌以及橘牌程序表達其不同意卻並不能否決。而從案例可知其未完全落實預警系統，也錯失溝通交流的機會，顯示雖然歐盟希望透過預警機制，拉近與會員國的關係，但實務上仍存在落差，是值得繼續關注和探討的議題。

以上為讀者論點，不代表本通訊立場！

◉ 歐盟出版品資訊.....

本期選介下列 5 項歐盟議題相關出版品：

1.

書名：**Europe's Future. Decoupling And Reforming**

作者：**Fabbrini Sergio**

出版年：**2019 年**

出版單位：**Cambridge University Press**

ISBN：**9781108484510**

參考連結：**<https://reurl.cc/3DajQL>**

摘要：

歐盟多重危機和歐盟治理，引發了「民粹主義」和「親歐派」間前所未有的分裂。在過去十年中，政府對多次危機的治理方式，導致對歐洲一體化計畫的理念產生了分歧，民粹主義政黨要求歐盟會員國擁有更多的自主權，而親歐派一直努力提出有效的案例來應對這項挑戰。

作者提出了歐盟擺脫這種困境的新觀點，它也牽涉到歐盟的分化和改革：由歐盟會員國和其他有意加入或重新加入歐洲國家的單一市場經濟共同體；另一方面，由根據聯邦組成的政治聯盟（原始模式改革的歐元區）。



2.

書名：Subsidiarity And EU Multilevel Governance

作者：Serafín Pazos-Vidal

出版年：2019 年

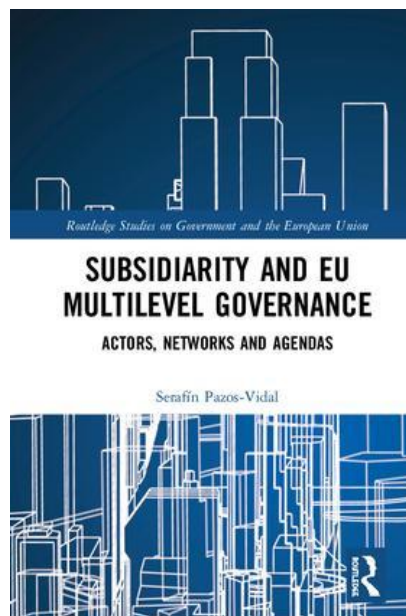
出版單位：Routledge

ISBN: 9781138320345

參考連結：<https://reurl.cc/1xYZQV>

摘要：

本書探討輔助性法律原則的理論和實踐，以及多層級治理的範例，提供有關地方和國家官方如何參與歐盟架構的最新資訊，針對現實生活中的案例研究進行評估，反映從里斯本條約的談判到英國脫歐公投過程中的許多關鍵事件，並探討大多數參與歐盟政策制定的關鍵議程和制度，特別著重於關注歐盟與所謂非特權行為者的參與，例如來自英國、德國、奧地利、義大利、荷蘭和斯堪地那維亞的地方政府、國家以及地方議會。作者也研究歐盟執委會、歐洲議會、會員國，甚至歐洲法院未公開以及內部的行程，並指出了許多積極的互動方式，可以決定歐盟的決策方式。



3.

書名： **Cultural Heritage In The European Union : A Critical Inquiry Into Law And Policy**

編輯： **Andrzej Jakubowski, Kristin Hausler and Francesca Fiorentini**

出版年：2019 年

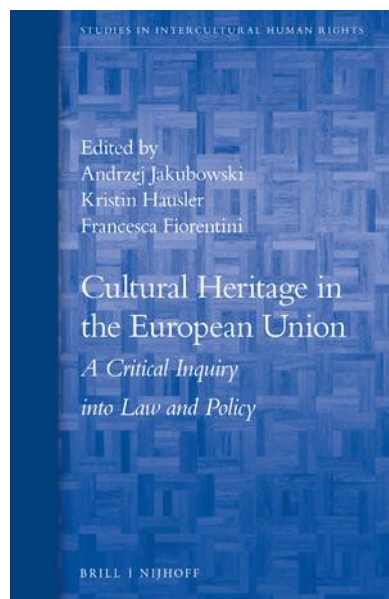
出版單位：Brill Nijhoff

ISBN: 9789004365339

參考連結 <https://brill.com/view/title/36548?rskey=DcK3To&result=1>

摘要：

在歐盟所面臨的挑戰，歐盟文化遺產為法律與政治提供重要的分析，本書探討歐盟及其會員國中文化遺產的組織及管理架構，以及它們之間的交互作用、交叉應用及可能的重疊部分。書中匯集不同領域的專家，其中包括法律、文化經濟、遺產文化、政府代表以及歷史學家，透過跨領域的方式，提出許多不同的觀點並深度檢視歐洲文化遺產的最新發展。



4.

書名：The Political Influence Of Business In The European Union

作者：Andreas Dür, David Marshall, and Patrick Bernhagen

出版年：2019 年

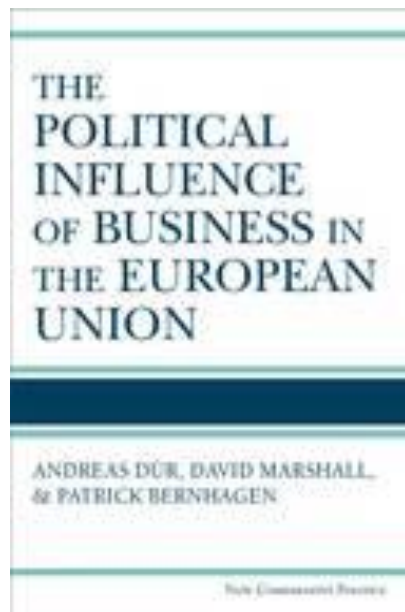
出版單位：University of Michigan Press

ISBN: 9780472131181

參考連結：<https://reurl.cc/mnL3Wj>

摘要：

許多公民、政治家對於歐盟企業的政治影響力表示擔憂。與預期相反，當制定歐盟政策的過程中，商業利益的影響力並未大於其他利益團體。作者提出一個原創性論點，強調公眾人物在促進或阻礙利益集團，遊說成功的作用，歐盟議程上多數的立法提案的新數據和案例研究，為此論點提供強而有力的支持。本書對如何衡量遊說成功及商業權利問題提出新的見解，並說明商業利益在政治鬥爭中經常失利的原因。



5.

書名： **The European Union In A Changing World Order : Interdisciplinary European Studies**

編輯者： **Antonina Bakardjieva Engelbrek**

出版年： **2020 年**

出版單位： **Palgrave Macmillan, Cham**

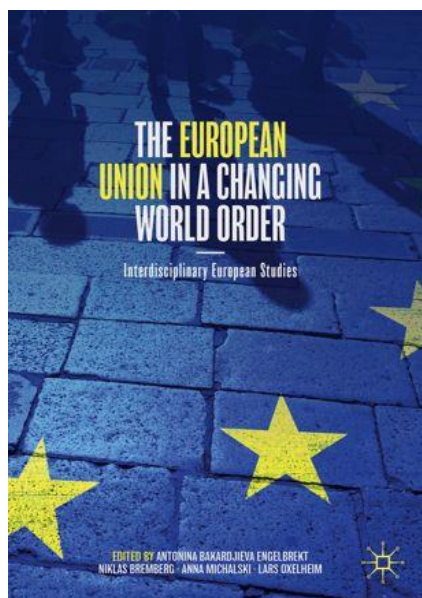
ISBN: **9783030180003**

參考連結：

<https://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-030-18001-0#editorsandaffiliations>

摘要：

本書探討歐盟如何應對自由國際秩序的挑戰，這些挑戰不僅限於歐盟內部，更擴及歐盟境外，並衍伸出對於自由貿易與自由民主價值的相關問題，集結來自經濟、法律和政治學等各領域的學者，全方面分析國際秩序的轉變如何影響歐盟在外交安全政策、貿易、移民、民粹主義、法規、以及氣候變遷等國際地位。各章節皆包含政策建議，這些建議對決策者、政策顧問，以及研究人員、學生、和對歐盟未來有興趣者相當有用。



歐洲重要日程與會議.....

2020.04.02-03	High Level Conference on Migration
2020.04.21-22	EU-India Aviation Summit
2020.04.22-24	International Ocean Governance Forum
2020.06.01-05	EU Green Week 2020
2020.06.22-24	Counterfactual methods for policy impact evaluation 2020 (COMPIE 2020)



歡迎校內與各界人士投稿 jennyeh@mail.tku.edu.tw



EUI Website
<http://eui.lib.tku.edu.tw/>



EUI Facebook
<http://www.facebook.com/EUI.TKU>

© 淡江大學覺生紀念圖書館發行