

# 歐盟法人地位與輪值制度解析

梁崇民

## 壹、前言：複雜的歐盟迷宮

歐盟 (Union européenne) 是經常在媒體上出現，大家耳熟能詳的一個名詞。但在此一常見的名稱背後，卻有諸多錯綜複雜，不為人知的深層背景故事。

歐洲史上有非常多的戰爭，從拿破崙戰爭，到普法戰爭。從第一次世界大戰到第二次世界大戰等<sup>註1</sup>，不勝枚舉。而每一次戰爭都使得歐洲飽受重創，造成家破人亡的悲劇。<sup>註2</sup>有鑑於這些戰爭導致重大災難，因此在第二次世界大戰尚未結束之前，就有許多有遠見的領導者，提出了建立一種新的合作方式和組織，以確保歐洲的永久和平和經濟的繁榮。法國政治人物莫內<sup>註3</sup> (Jean Monnet, 1888-1979) 即為其中之一。

莫內認為煤和鋼鐵都是製造槍炮、坦克車、飛機的原料，如果將煤和鋼鐵的探勘、生產、儲存、行銷皆交由一個超國家的共同機構來管理，即可一勞永逸建立「信心機制」，消弭戰爭。因此莫內向法國外長舒曼<sup>註4</sup> (Robert Schuman, 1886-1963)、提出此一想法，並獲得舒曼支持。1950年5月9日，舒曼在一篇膾炙人口的演講中提出設立「歐洲煤鋼共同體」(Communauté européenne du charbon et de l'acier簡稱CECA)的想法之後，獲得許多國家的積極回應。

1951年，德、義、法、荷、比、盧在法國首都巴黎，簽訂「巴黎條約」(Traité de Paris)，建立「煤鋼共同體」，開啟了歐洲和平的新紀元。1952年，歐洲煤鋼共同體正式成立，莫內 (Jean Monnet) 擔任最高公署第一任主席 (1952-1955)。1957年3月25日，上述六國又於義大利首都羅馬簽訂兩個「羅馬條約」(Traité de Rome /Treaties of Rome) 分別成立「歐洲原子能共同體<sup>註5</sup>」(Euratom) 和「歐洲經濟共同體」(CEE/EEC<sup>註6</sup>)。在親歐派的推動下，上述三個共同體，自始即具有強烈的超國家主義 (supranationalité) 色彩。

1992年，馬斯垂克條約簽訂，建立了歐洲聯盟。時至今日，歐盟堪稱是人類實驗室之中，一個前所未見、獨一無二、自成一格 (sui generis) 的超國家組織 (Organisation supranationale)，有別於傳統上以國家為單位所組成的政府間組織 (organisation intergouvernementale) 或國際組織。

經過長期發展，歐盟觸角已深入歐洲民眾日常生活之中。今日歐盟成員國家絕大部份的法規，皆源自歐盟法<sup>註7</sup>。儘管歐盟與民眾日常生活息息相關，但由於其運作極為精緻複雜，專有名詞多如牛毛，因此有人稱之為「歐洲共同體迷宮」(Labyrinthe Communautaire)<sup>註8</sup>。

由於歐盟正在形成，尚未定型，因此具有千變萬化，令人捉摸不定的特質。試圖定義歐盟，不啻如同「瞎子摸象」一樣，相當困難，由以下

幾種關於歐盟的描述可見一斑：1. 歐盟是個阿米巴原蟲（Amibe），不斷處於變形狀態。2. 歐盟是個「異型八爪章魚」（pieuvre mutante），無所不在。3. 歐盟是個無法辨識的飛行物體（Objet Volant Non-Identifié或OVNI）。4. 歐盟是個蒙面人，只有一張臉孔的輪廓，但卻看不見眼睛、鼻子、嘴巴等明確的五官。

由於歐盟有多個機構，但沒有一個單一對外的窗口。前美國國務卿季辛吉論及歐體時，曾調侃的指出：「要與歐洲打交道，不知道要打哪一支電話？」<sup>註9</sup>

歐盟「不定型」的特質，使得內部機制極為複雜。由歐洲議會（Parlement européen）、部長理事會（Conseil de l'Union européenne）、執委會（Commission européenne）所形成的歐盟「制度鐵三角」（Triangle institutionnel）所形成的「權力平衡」與傳統的「三權分立<sup>註10</sup>」亦大相逕庭。

以下我們可以分別從歐盟法人地位之發展、歐峰會常設主席之設立、部長理事會輪值主席之運作，探索歐盟之特質。

## 貳、歐盟法人地位之發展

國際法人（personnalité juridique internationale / international legal person）指的是在國際社會中具有權利能力和法律行為能力的實體。1949年之前，傳統國際法只承認國家有法人地位。1949年國際法庭（CIJ/ICJ）做出「執行聯合國職務時所受損害的賠償」諮詢意見之後，政府間國際組織亦具國際法人地位。此類組織因為有條約之法源依據、會址、獨立的預算、常設秘書處，因此被視為具有法律行為能力，享有國際法人地位。

被承認具有國際法人地位之國家或國際組織，在國際社會之中可享有之權利能力和行為

能力主要包括：締結國際條約、加入其他國際組織、買賣動產／不動產、簽訂商務契約、進行司法訴訟等。

從1951至1992年近40年之中，歐體快速完成了煤鋼、原子能、關稅、經濟、經貿等事務之整合。成員國以簽訂條約的方式，將國家主權轉讓給歐洲共同體。這三個具有超國家特質的共同體（Communities）各自有其明確的法律人格。例如：歐洲煤鋼共同體條約第6.1條明文規定「（煤鋼）共同體具有法人地位」。歐洲原子能共同體條約第184條、歐洲經濟共同體條約第281條亦有類似規定。

1992年，馬斯垂克條約（Traité de Maastricht）簽訂，建立歐洲聯盟。但在「親歐派」（主張成立緊密結合的歐洲合眾國）和「疑歐派」（主張成立鬆散結盟的歐洲聯合國）相互較勁，無法達成共識的情況下，條約之中並未明文規定歐盟具有「法人地位」（personnalité juridique）。成員國意見的分歧，使得歐盟的法人資格，從一開始即曖昧不明。在歐盟內部形同空殼子的歐盟（無自主預算、機構），必須巧妙的藉由歐體之預算、機構、設備、人員來運作，以化解諸多尷尬局面。

2009年12月1日里斯本條約（Traité de Lisbonne）生效。該約明文規定歐盟具有法人地位並將共同體法人資格融入歐盟法人資格之中（合而為一），才正式解決了歐盟長達17年（1992-2009）的法律真空狀態。

## 參、歐峰會常設主席之設立

歐峰會（Conseil européen 俗稱Sommet européen）是另外一個媒體經常報導，但卻極易與其他機構混淆的辭彙。歐峰會由歐盟27國最高

領導所組成，是歐盟最高政治權力核心。歐盟理事會（Conseil de l'Union européenne簡稱稱Conseil或Consilium）由歐盟成員國部長所組成。至於歐洲理事會（Conseil de l'Europe）則是另外一個區域性國際組織，擁有47個成員國，以保障人權、語言文化權著稱。

2009年12月1日里斯本條約生效之前，歐峰會並非歐盟制度內機構。歐峰會之出現，始於1960年代。後來因事實上之需要，從不定期到定期集會，從歐盟制度外成為歐盟制度內機構。1974年，法國總統季斯卡（Valéry Giscard d'Estaing）建議歐體國家元首，定期集會，由各國輪流舉辦。首屆歐峰會遂於1975年在愛爾蘭首都，都柏林召開。當時由於缺乏明確法源依據，成員國之間的權利義務關係相當模糊。

1986年，單一法（Acte unique européen簡稱AUE）通過，賦予歐峰會條約地位。當時歐峰會一年集會兩次，主席由各國輪流擔任，建立了為期6個月的輪值主席制度。在1990年代，集會次數從一年兩次增加至一年至少三次，隨後又演變成一年至少集會四次（3月、6月、10月、12月）。歐峰會成員為國家最高權力領導<sup>註11</sup>，包括國家元首和政府首長。在總統制的國家，如法國，由總統出席。在內閣制（議會制）國家，由總理出席。

2007年12月13日，歐盟27國在歐峰會輪值主席葡萄牙，簽訂「歐盟運作條約」（Treaty on the functioning of the European Union），由於條約是在葡萄牙首都里斯本簽訂，因此又稱里斯本條約（Lisbon Treaty）。也有人稱之為「改革條約」（Reformed Treaty）或簡版歐憲（Simplified Constitutional Treaty）。該約生效後，歐峰會正式成為歐盟內部的一級機構（institution）。歐峰會主席也從各國輪值兼任，改為常設專任。首任歐

峰會常設主席為比利時前總理范榮佩（Herman Van Rompuy），任期2.5年，連選得連任一次。

表1. 歐峰會主席名稱釋疑

Président du Conseil européen	歐峰會主席	正確
Président de l'Union européenne	歐盟主席	常見錯誤
Président européen Président de l'Europe	歐盟總統 歐洲總統	常見錯誤
Présidence européenne	歐盟主席	已不合時宜 避免使用

## 肆、歐盟理事會主席繼續由各國輪值

2009年12月1日里斯本條約生效之前。歐盟主席「一詞」，具有雙重意涵（一語雙關）。各成員國都是主權獨立國家，輪流擔任歐盟主席（EU Presidency / Présidence de l'Union européenne）。當時歐盟主席具有「二位一體<sup>註12</sup>」（Duoune），雙頭馬車並駕齊驅的特質（參見下表）。擔任歐盟輪值主席，事實上指的是一個國家同時擔任歐峰會（European Council）主席和歐盟理事會（Council of the EU<sup>註13</sup>）主席<sup>註14</sup>。2009年12月1日里斯本條約生效之後，歐盟主席「二合一特質」即不復存在。輪值主席只侷限於理事會而不及於歐峰會（常設／專職主席），使得輪值主席國丰采大減。2010年上半年，西班牙擔任歐盟理事會主席時，西班牙總理札帕特羅（Zapatero）堅持在該國舉行歐盟——美國峰會，歐盟內部的分歧，使得美國相當困擾，最後總統歐巴馬干脆取消該年度的歐盟——美國峰會。而2011年1月1日擔任歐盟理事會主席的匈牙利，則因該國立法限制媒體自由而遭到不少國家的抨擊。

表2. 歐盟理事會輪值主席名稱釋疑

Présidence du Conseil de l'Union européenne	歐盟部長理事會主席	正確
Présidence du Conseil	歐盟理事會主席	
Présidence européenne	歐盟主席	已不合時宜 避免使用

## 伍、結語

歐盟內部「親歐派」（支持聯邦或邦聯主義）和「疑歐派」（主張國家主權獨立）之間的角色力，使得歐盟之發展一路走來相當崎嶇。為了取得「最大公約數」的共識，歐盟必須不斷發揮創意，設計出前所未見的機構、制度和名稱，以轉移注意力，使反對聲浪減至最小。

里斯本條約雖然賦予歐盟明確法人地位，但歐盟內部卻出現了前所未見的四權分立狀態。「歐

盟運作條約」（里斯本條約）正式將歐峰會納入歐盟制度內之後，形成了歐洲議會、部長理事會、歐峰會、執委會之間「非典型」的權力平衡。理論上歐峰會常設主席（即使是虛位元首），應為歐盟法人代表，在歐盟內部排名第一。但根據目前運作情況觀之，歐峰會主席（只有十幾位顧問，專屬辦公大樓尚未完成）很難與執委會主席（旗下有34000名文官和聘僱人員<sup>註15</sup>，龐大的預算和設備）相抗衡。而此一「有單一法人資格、無單一法人代表的歐盟」亦呈現出，歐盟另一個「獨一無二」、「多元團結」的特質。

（本文作者為輔仁大學影像傳播學系與全人教育中心教授）

### 註解：

1. 歐陸多戰爭與其地理環境有關。因為歐洲是一塊綿延無際的大陸，沒有高山也沒有海洋的屏障。在沒有天然障礙的情況下，很容易發動戰爭。
2. 歷次世界大戰皆起源於歐洲。只要歐洲有和平，世界就有和平。一旦歐洲發生戰爭，世界就會動盪不安。
3. 但此莫內不同於彼莫內。政治人物莫內（Jean Monnet, 1888-1979）不同於印象派畫家克勞德·莫內（Claude Monet, 1840-1926）。
4. 法國政治人物舒曼（Robert Schuman, 1886-1963）不同於德國音樂家舒曼（Robert Schumann, 1810-1856）。
5. 1956年，埃及總統納瑟（Gamal Abdel Nasser）將蘇伊士運河收歸國有，導致英、法、以色列三國派兵入侵。蘇伊士運河戰爭爆發後，能源供應吃緊，莫內建議成立歐洲原子能共同體，共同研發原子能，以確保歐體能源之供應無虞。
6. 法國傳統上傾向於經濟保護主義。核電是法國的強項，法國較熱衷於成立原子能共同體。但其他成員國較熱衷於建立共同市場。最後在各方妥協下，簽訂兩個羅馬條約。參見<http://www.touteurope.fr/fr/histoire/dates-cles/1957-1973/presentation.html>。
7. 參見[http://www.cairn.info/load\\_pdf.php?ID\\_ARTICLE=POUV\\_114\\_0053](http://www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=POUV_114_0053)。
8. 參見<http://www.malibrairededroit.fr/revisions-et-droit-international/5087-guide-pratique-du-labyrinthe-communautaire.html>。
9. 「Who do I call?」參見<http://www.whodoicall.eu/>。
10. 歐盟的權力分立不同於傳統的行政、立法、司法三權分立。
11. 執委會主席亦可出席，但無投票權。
12. 二合一。
13. 歐盟部長理事會（Council of the EU）簡稱部長理事會（Council）。
14. 或稱歐盟部長理事會主席（Presidency of the Council of the EU/ Présidence du Conseil de l'UE）。
15. 參見[http://ec.europa.eu/civil\\_service/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/civil_service/index_fr.htm)。