

從歐盟憲法條約探討歐盟與會員國間之權限劃分

許琇媛

摘要

歐洲聯盟整合至今，在其現行歐盟法等基礎條約中，對權限缺乏清楚與明確的劃分依據。歐體條約與歐盟條約僅有廣泛規範權限之授權原則，條款中並無明文規範權限之劃分與種類。歐盟與會員國之權限劃分，往往處於一種變動與不確定性，同時也產生許多爭議。

歐盟為解決前述之缺失，2001 年 12 月在布魯塞爾召開之拉肯歐洲高峰會上，歐盟權限的劃分與限制便成為探討歐盟改革與制憲議題所提出的重點之一。在經歷歐盟內部一年半之討論與改革後，2003 年 7 月 18 日所公佈的歐盟憲法條約草案中，將歐盟與會員國權限之規範明訂於憲草第 I-9~I-17 條中，此舉便成為首次將歐盟與會員國間權限類別明文規範於條約之先例。針對前述版本，各會員國經協商談判後終於在 2004 年 6 月 25 日達成一致性之決議。歐盟 25 個會員國之領袖於 2004 年 10 月 29 日齊聚於羅馬，共同簽署了『建立歐洲之憲法條約』，促成了歐洲憲法的誕生。此份由會員國共同簽署之歐盟憲法條約已將『草案』等字眼刪除，並彙整成一新版本，將聯盟與會員國權限之規範明訂於憲法條約第 I-11~I-18 條。

本篇將針對歐盟與會員國間垂直權限劃分此一議題，就現行條約之規定及未來憲法條約之內容進行探討，觀察權限劃分之沿革及發展。

關鍵字：

權限劃分、輔助原則、專屬權限、共享權限、補充權限、功能性權限、支持與協調性權限、彈性條款、歐盟憲法條約草案

From the perspective of the EU's Constitutional Treaty
—Analyses in the Division of Competences between EC/EU
and its member states

Hsu, Shiou-Iuan

《Abstract》

After a long-term integration of the European Union, there still lacks any clear and precise principles in current Treaties for the division of competences between EC/EU and its member states. There exists only an extensive principle of conferral in Treaty establishing the European Community and Treaty on European Union, but still lacks provisions regulating division and categories of competences. Therefore, principle of competence division inevitably stays in a changeable and unsure situation, as well as provokes a great deal of controversies.

With a view to solving the above-mentioned problems, “Limits and division of Competences” becomes one of the essential issues for EU reforms in the Laeken European Council of December 2001. After debates in the European Convention, Draft Articles I-9 to I-17, regulating competences between EU and its member states, are proclaimed in the Draft Treaty establishing a Constitution for Europe adopted by the European Convention in June 2003. This is the first time and a pioneering work to put these provisions in the Treaty. After 18-month negotiations, member states finally reached a compromise, and make some revisions of the Draft Treaty establishing a Constitution for Europe. In October 29th 2004 the Treaty establishing a Constitution for Europe has been signed by the EU member states. In this version, Article I-11 to I-18 regulate the competences of the EU and its member states.

This thesis will draw an analysis in this issue, the Division of Competences between EC/EU and its member states, as well as discussing its evolution and future development.

Key Words: Division of competences, Principle of subsidiarity, Exclusive Competence, Shared competence, Treaty establishing a Constitution for Europe

從歐盟憲法條約探討歐盟與會員國間之權限劃分*

許琇媛**

壹、前言

歐洲聯盟（以下簡稱歐盟）整合至今，其基礎條約中，對歐體/歐盟權限 (competences/powers)¹缺乏清楚與明確的劃分依據。歐體條約與歐盟條約僅有廣泛規範權限之授權原則，條款中並無明文規範權限之劃分與種類。歐體/歐盟與會員國之權限劃分，往往處於一種不確定之狀態，在國際事務上引發諸多爭議。

雖然歐洲法院針對各政策權限所形成之許多爭議，作出相關判決，但顯然也從未嘗試針對歐體與會員國間之權限劃分，提出一完整之見解。此外，下列三方面顯現現行制度存有相關缺失，例如：1.歐洲公民提出相關抱怨，指出無法清楚了解歐盟內部各機構之職掌，在國際社會中亦是如此；2.在許多狀況中，歐盟往往給人一種印象，執委會有時會在非其專屬權限範圍內，提出相關立法需求；3.缺乏定期之檢視機制，導致無法確保權限行使之合度，特別是「輔助原則」(principle of subsidiarity)之適用狀況。

歐盟為解決前述之缺失，2001年12月14-15日在布魯塞爾召開之拉肯歐洲高峰會(The European Council meeting at Laeken)上，歐盟權限(Union competences)的劃分與限制便成為探討歐盟改革與制憲議題所提出的重點之一²。在經歷歐盟內部一年半之討論與改革後，歐洲未來大會(A Convention on the Future of Europe，又稱歐洲制憲會議)終於在2003年7月18日所公佈的歐洲憲法條約草案³中(Draft Treaty establishing a Constitution for Europe，以下簡稱憲草)，將聯盟與會員國權限之規範明訂於憲草之第I-9~17條，此舉便成為將歐盟與會員國間權限類別明文規範於條約之首例。針對前述版本，各會員國經協商談判後終於達成一致性之決議，並於2004年6月25日公佈憲法條約草案之暫時性匯整版本

* 作者十分感謝兩位匿名審查老師惠賜之寶貴意見，並感謝本文寫作期間，王泰銓教授、李貴英教授及藍玉春教授等多位老師所給予之建議與指正。本篇刊登於「歐洲國際評論」，第一期，2005年7月，頁65-102。

** 淡江大學歐洲研究所博士生，任職淡江大學覺生紀念圖書館歐盟文獻中心專任研究助理。

¹ 在許多探討歐盟法之英文法學文獻中，當探討歐盟與會員國間垂直之權限劃分議題時，“powers”與“competences”兩項名稱交互出現，但就其文意皆同指權限此一概念。2000年之里斯宣言中也以“competences”字眼取代“powers”，來指稱權限。

² 此次高峰會提出之拉肯宣言，名為歐盟之未來宣言(Laeken Declaration-The future of the European Union)，文件中列出四項主要議題：1.針對歐盟之權限制定較佳之劃分與定義原則、2.簡化聯盟之立法工具、3.增進歐盟整體運作之民主化、透明度與效率、4.制定一部符合歐洲公民需求之憲法等。拉肯宣言全文請參閱：

http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm (downloaded in May, 2004)

³ 2003年7月18日所公佈的歐洲憲法條約草案版本，請參閱：
http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/c_169/c_16920030718en00010105.pdf (downloaded in May, 2004)

(Provisional Consolidated Version of the draft Treaty establishing a Constitution for Europe)，將聯盟與會員國權限之規範明訂於憲草之第 I-5a, I-5(2), I-9~17 條⁴。隨後在經歷約四個月之憲草條文重整，歐盟 25 個會員國之領袖終於在 2004 年 10 月 29 日齊聚於羅馬，共同簽署了『建立歐洲之憲法條約』⁵ (Treaty establishing a Constitution for Europe，簡稱歐盟憲法條約)，促成了一部歐洲憲法之誕生。此舉便成為歐盟整合史上之關鍵時刻⁶。此份由會員國共同簽署之歐盟憲法條約已將『草案』(Draft)等字眼刪除，並彙整成一新版本，並將聯盟與會員國權限之規範明訂於憲法條約第 I-11~I-18 條。

本篇將針對歐盟與會員國間垂直權限劃分此一議題，就現行條約之規定及未來憲法條約之內容進行探討，觀察權限劃分之沿革及發展。

貳、權限種類劃分之發展與落實

在歐洲的統合過程當中，因各會員國間逐步地發展政治合作，促使會員國需將其主權釋出，使歐盟擁有部份的主權，藉以推動內部的共同政策，並享有獨立財源以及歐洲法院建制，成為一個超國家的組織。

歐體/歐盟之權限主要來自於統合過程中各會員國所釋出及轉移之主權，同時歐體內部之機構須遵循共同體條約中之規範行使權限。事實上，在權限轉移與統合的過程中，除了歐體或會員國之專屬權限外，歐體與會員國之權限仍有許多重疊之處；再者，歐體和會員國權限劃分之準則向來具有若干之爭議性。檢視歐體機構為執行賦予之任務所擁有之權力範圍可知，成立歐體之條約並未賦予共同體及其機構任何普遍概括性之權力，進而採行所有必要措施，以達成條約之目標；然而在條約每一章中均訂定可執行之權力範圍，即特別授權之原則，亦稱為法定權限原則⁷，此一方式係由會員國決定，俾便確保它們放棄之權力得以更易

⁴ 而歐盟會員國領袖終於在 2004 年 6 月 18 日於布魯塞爾召開之政府間會議，已對歐盟憲法條約草案達成協議，並於 6 月 25 日公佈憲法條約草案之暫時性匯整版本，由於此一版已修正 2003 年 7 月 18 日公佈版本之部分條約號及內容。

2004 年 6 月 25 日所公佈的歐洲憲法條約草案匯整版本，請參閱：

http://ue.eu.int/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/81243.pdf (downloaded in July, 2004)

⁵ 2004 年 10 月 29 日歐盟 25 國正式簽署之憲法條約版本，而此版本已大幅調動原本憲法草案之條號，並修改部分內容。本篇引述憲法條約之部分，將以此正式版本之條號為準，此一歐洲憲法條約已於 2004 年 12 月 16 日公佈於歐盟公報中，條約內容請詳參 *Treaty establishing a Constitution for Europe*, Official Journal C 310, 16 December 2004.

⁶ 回顧四十多年前，歐體六個原始會員國也在 1957 年，於同樣的地方簽署了『建立歐洲共同體條約』。新簽署之歐盟憲法條約已整併歐盟既有之條約內容，未來一旦生效後將取代以往之條約。條約簽署後便進入批准階段，各會員國將依據其憲法規定，進行議會批准或是公民投票程序。立陶宛已於 2004 年 11 月 11 日，成為第一個透過國會批准歐盟憲法條約之會員國，其餘會員國則需在兩年之期限內，批准此部憲法條約。若會員國之批准程序順利，憲法條約將可能於 2006 年底生效。

⁷ A. G. Toth (1994). A legal analysis of subsidiarity. In David O'ffeiffe & Patrick M. Twomey (Ed.), *Legal issues of the Masstricht Treaty*. London: Wiley Chancery Law. p. 38.

於監視和控制。而特別授權（法定權限）所涵蓋之事務範疇則因賦予共同體之任務性質而有所差異，如在共同運輸政策、農業政策、勞工自由移動方面，任何適當條款均可適用；但在競爭法中，歐體及其機構之權限則被指限於相當嚴格之條件下。除針對一定範疇之特別授權外，歐體條約也授予共同體相關機構執行權，但必須是在達成條約訂定之目標前提下，且不對成員國產生負面的影響。

歐盟基礎條約中有許多條款，特別是共同體某些早期之條款，並無詳細規範歐體/歐盟與會員國間垂直權限的劃分原則，條款中之規範僅呈現廣泛性之授權。唯一較為重要的是，1998 年歐洲法院有關煙草廣告案(Tobacco Advertising case, Case C-376/98)之裁決，針對歐盟與會員國之權限劃分作解釋。雖然歐洲法院對於具憲法性質之歐洲法(European constitutional law)，例如會員國法院在執行歐體法角色與責任，或有關人權保護等議題上之判決已樹立權威性及廣泛適用之法理原則，但歐洲法院對於歐盟權限劃分等爭議性議題並未提出一較完整的理論，作為劃分之依據。

以上所指現象並不意味著，歐盟現行制度下，欠缺一致性的權限劃分則。就歐盟第一支柱(first pillar)而言，權限劃分之基本原則有歐體條約第 5 條的準則，有關「輔助原則」之規範，也就是歐體盡可能地在條約授權之範圍內執行其權限。但歐體條約第 5 條並不適用於歐盟第二共同外交暨安全政策及第三支柱內政與警政合作領域之權限劃分上，由於前述領域之權限係採條約逐一列舉方式⁸，或是由列舉之明示權限衍生而來的默示權限。大體上來說，除歐體條約第 5 條一般性之授權原則外，歐體/歐盟之詳細權限之劃分則規範在基礎條約中的個別法源(legal basis)條款中。

尼斯條約附錄『歐盟未來宣言』中指出，歐盟未來應考量如何制定最佳的權限劃分原則，並檢示歐盟與會員國間之權限劃分是否符合「輔助原則」之精神。2001 年 12 月 14-15 日召開之拉肯高峰會，其發表之歐盟未來宣言⁹再次強調應更有效地劃分與定義歐盟之權限，歐盟權限的劃分與限制便成為探討歐盟改革與制憲議題所提出的重點之一。該宣言同時決定於 2002 年 3 月成立歐洲未來大會¹⁰，推動歐盟相關制憲事務，隨後大會之主席團(praesidium)在同年 5 月成立六個工作小組(Working Groups)，其中兩個工作小組(小組 I 與小組 V.)之運作便與歐盟權

⁸ 由於第二及第三支柱之運作屬政府間合作模式，因而類似一般國際組織之權限劃分原則。

⁹ 請參閱註釋 2。

¹⁰ 歐洲未來大會（制憲大會）由前法國總統季斯卡（V. Giscard d'Estaing）擔任主席，大會成員涵蓋來自會員國、候選國、執委會、歐洲議會、會員國議會與歐洲社會夥伴，包括青年代表等計一〇五人所組成。此一制憲大會採取一個更透明、彈性的方式廣納歐洲人民意見，使憲法條約的修正與產生得符合民主與效率原則，一改以往歐盟條約之修正方式，期能擺脫政府間會議的協商留給歐洲人民黑箱作業之負面印象。請參閱：European Commission, *Draft Constitution citizens' guide Presentation to citizens*, (Luxembourg: European Commission Secretariat General, 2003), pp.3-4.

限議題息息相關，其分別針對憲草中擬定「輔助原則」條款及補充權限條款之內容進行討論。隨後此兩個工作小組所作出之結論報告與建議便成為歐盟憲法條文規範之重要依據¹¹。

參、歐盟憲法條約中權限劃分之三項原則

歐盟憲法條約中，界定歐盟與會員國間權限歸屬之原則主要有三：授權原則(Principle of Conferral)、輔助原則(Principle of Subsidiarity)、比例原則(Principle of Proportionality)。

一、授權原則

憲法條約中「授權原則」之具體涵義為，歐盟為實現憲法所定之目標而採取之行動，僅止於會員國在憲法中授予之權限範圍內。憲法中未授予聯盟之權限，歸會員國所有。¹²此一原則之功能便是限制歐盟之權限。歐盟、會員國、區域及地方層級之權限需依據此一原則來劃分，歐盟同時也必須確保會員國區域與地方之自治，尊重地方之文化認同，與保留地方公共事務之自主性。

由於歐盟權限是由各會員國釋出與轉移主權之結果，所以無論在歐盟運作之行政或立法層面上，往往會有權限重疊或相互依賴之現象，因此並不易絕對明確界定歐盟與會員國間之權限。經由制憲大會進行廣泛討論與研擬後，憲法條約第 I-12 條將權限分為五大類別¹³：歐盟專屬權限、歐盟與會員國之共享權限、經濟與就業政策之協調性權限、歐盟在共同外交與安全政策之權限、歐盟在特定領域之支持、協調與補充性權限。

歐盟憲法條約中似乎想藉由權限之界定與分類來落實授權原則，但在實際權力之運作上，如何清楚界定歐盟與會員國權限仍有部份之困難度，往往必須尋求一個最佳之平衡點。

二、非專屬權限劃分之原則－「輔助原則」之適用

「輔助原則」之適用範圍主要是在歐盟的非專屬權限領域內，唯有制定措施之目標無法由會員國有效達成時，歐盟才能介入。允許歐盟介入補助執行政策之情況須符合兩項標準：其一為會員國無法有效達成制定措施之目標時；其二為相較於會員國，此項制定措施由歐盟執行較為適當者，例如涉及歐盟整體利益之政策著。這樣的適用範圍亦同時確保了會員國地方層級保有某些領域之執行權

¹¹工作小組結論報告之詳細內容請參閱：Mads Andenas and John A Usher (eds.), *The Treaty of Nice and beyond: Enlargement and Constitutional Reform*, (Oxford: Hart Publishing, 2003), pp. 17-19, 23-26.

¹² Treaty establishing a Constitution for Europe, Article I-11(1) ~ (2).

¹³ Treaty establishing a Constitution for Europe, Article I-12 (1) ~ (5).

限，如文化、教育、區域結構基金、社會政策等原屬於地方區域政策之範疇¹⁴。

「輔助原則」之設計主要為防止歐盟權力無限度擴張之現象發生，易言之，希望將聯邦主義之精神納入共同體，以徹底防堵未來歐體內部傾向中央集權體制以及歐體機構趨向於超國家主義之狀況，為一種以地方主義為優先考量之行為模式¹⁵。大致而言，在「輔助原則」的影響下，德國各邦原本被移轉至歐體以及間接受到侵蝕之權限亦在此獲得一相對性之補償作用，就各邦參與歐洲事務權限而言，儘管此項「輔助原則」成為消極地保護各邦權限之法源基礎，並非屬於積極地賦予各邦參與歐盟事務權限之法源基礎¹⁶；然歐盟在未來發展上亦須尊重此項原則條款之精神，替德國各邦以及其它會員國之區域層級取得一合法性地位，並建構出一個由超國家、國家以及次國家三層級所共同分享權限之合作機制。

「輔助原則」的實質目標雖在維持共同體各會員國及各區域的「多樣化」，但共同體機構如有必要未必不可能阻礙「多樣化」之發展，而違背「輔助原則」；反之，會員國「多樣化」之取向當然也會影響共同體機構的效率，而各會員國藉「輔助原則」所維繫之職權亦可能受到削弱。換言之，只有設法讓各會員國相互適應其不同的權責劃分，同時儘量改善共同體各次級體系的不均衡現象，共同體始能永續依「輔助原則」正常運作。

「輔助原則」(Principle of Subsidiarity/ Prinzip der Subsidiarität)之概念原本源於天主教之社會準則¹⁷，約在 1980 年代中期才逐漸脫離天主教社會準則之定義，而被引用至歐洲統合之概念中。歐洲議會在 1984 年擬定的「創設歐洲聯盟草約」之中，「輔助原則」正式被視為平衡共同體與各會員國間權力分配的基礎¹⁸，但此一構思直到 1988 年前，均未產生直接之政治成效。

德國的態度係促使「輔助原則」成歐洲輿論焦點的原因之一。西德在 1987 年召開的各邦總理會議上，十一個西德邦總理聯名請求歐洲共同體應落實「輔助原則」¹⁹。歐體執委會主席戴洛(Jacques Delors)於 1988 年為此與德國各邦總理

¹⁴在《單一歐洲法》及《馬約》生效後，歐體條約的內容作了部份之修正，同時增加了多項新的政策領域，其中包涵蓋了：「經濟與社會之結合」、「教育、職業訓練、青年、文化與公共衛生」、「環境政策」、「消費者保護」、「社會政策」、「發展合作」、「研究和技術發展」等，而上述這些政策均對共同體之權限作了嚴格之限定，規定這些領域並非在共同體之專屬權限範圍內，使得各會員國地方層級於執行此類相關政策時，有較寬廣之空間。

¹⁵張亞中，《歐洲統合：政府間主義與超國家主義的互動》，(台北：揚智文化，1998年)，頁259。

¹⁶Heinz Laufer/ Ursula Münch, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1997), pp. 230-231.

¹⁷依據 1931 年出版的羅馬教宗專用百科全書 *Quadragesimo Anno* 之解釋：任何人皆不能剝奪每一個有倡議能力及盡本分的個體之社會活動。故不論是個人或小規模共同體(如家庭)都應負起其對社會和國家之職責，因為它屬於自然權利的一種。

¹⁸Werner Weidenfeld/ Wolfgang Wessels (eds.), *Wege Zur Europäischen Union. Vom Vertrag zur Verfassung*, (Bonn, 1986), p. 81ff.

¹⁹Michael Borchmann, "Die Europäischen Gemeinschaften im Brennpunkt politischer Aktivität der Bundesländer," in *Die Öffentliche Verwaltung*, 41 Jg./1988, p.340ff; Hessische Landeszentrale fuer politische Bildung (ed.), "Foederalismus in der Europäischen Gemeinschaft—Allgemeine

會晤時，亦曾公開表態支持。儘管如此，戴洛與西德各邦總理對「輔助原則」內涵的認知仍有差距。對德國各邦而言，「輔助原則」即為防止共同體擴權的一種機制。換言之，只有各會員國低層次各行政區無法承擔某些職權時，共同體才得接手。依據戴洛之觀點，只要共同體執行的特殊任務產生較佳之「效率」，同時也「較易於」履行時，即賦與其此項權限²⁰。

在簽訂《馬斯垂克條約》時，即在歐體條約第 3b 條第 2 項中增定了「輔助原則」，將「輔助原則」明訂於條約中，其因此成為歐體條約中的一般原則，為會員國與共同體間權限劃分之依據與準則²¹。依據共同體條約第 3b 條之規定，「輔助原則」的具體內容為²²：「共同體應在本條約所賦予之權限以及對其所指定的目標範圍內，執行職務；在共同體非專屬權限內，共同體應依據輔助原則採取措施，但僅限於會員國無法達成擬定措施之目標時，且基於該擬定措施之規模或效果，由共同體達成者更為適當之狀況；共同體之任何措施，不應逾越為達成本條約所定目標之必要範圍。」概括而言，「輔助原則」涵蓋了三層之意義²³：其一為授權原則，即共同體之行動必須依據條約授權並合乎條約目標；其二為必要性原則，即共同體所管轄之範圍及行為，需符合必要且由其執行之前提；其三為限度原則，即共同體之任何擴權行為，不得逾越條約目標的必要範圍。

阿姆斯特單條約則附加了一份輔助原則與比例原則適用之議定書。現階段歐盟條約第二條規定歐盟發展之目標中以及歐體條約第 5 條皆提及「輔助原則」。與一般法律原則不同的是，「輔助原則」是藉由歐體條約規定所產生，並非經由歐洲法院歷來判決之見解所構成²⁴。

歐體條約第 5 條所提及關於共同體與會員國間權限劃分之主要基礎原則為「輔助原則」。共同體應於條約賦與之權限與指定目標範圍內執行其職務。在共同體非其專屬權限範圍內，共同體依「輔助原則」採取行動，但此僅限於會員國未能有效達成前項規定之目標，或由於預定行動之規模與影響，因而最好由共同

Grundsätze-Zehn muenchner Thesen zu Europapolitik .Beschluss der Jahreskonferenz der Ministerpraesidenten der deutschen Bundeslaender vom 21. bis 23. Oktober in Muenchen,“ in *Europa im Werden*, Blaue Reihe 15, 1988, p.23f.

²⁰吳東野，歐洲聯盟條約「輔助原則」條款之理論分析，《問題與研究》，第 33 卷 11 期，83 年 11 月，頁 13-14。

²¹由於共同體內部有關權限問題常有兩種不同意見：一派傾向限制各會員國權責，另一派則主張擴大共同體機構權責。限制權責的著眼點在於會員國及各區域「不能」(not) 或不足(not enough) 完成任務，擴大權責的著眼點則在於共同體較各會員國更能「有效率地」而「較易於」完成統合任務。共同體會員國在經過長期爭議之後，終於在 1991 年 12 月 9 日及 10 日於荷蘭召開的馬斯垂克會議上達成妥協，一方面結合考量了前述「輔助原則」的兩個變數，另一方面亦依各會員國與共同體是否能達成條約目標之原則來決定共同體的運行方向。

²² Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Europäische Union/ Europäische Gemeinschaft: Die Vertrag von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen*, (Bonn: Europa Union Verlag, 1998), p. 125.

²³張亞中，*前揭書*，頁 258-259。

²⁴王泰銓，*歐洲共同體法總論*，(台北：三民書局，1997 年)，頁 120。

體執行之；且共同體之任何行動不得踰越本條約應達成之目標。

若考量「多樣化」會形成會員國間的對立與有效率地完成任務等兩項因素，以及基於不同目標的競爭角度去思考²⁵，就權責劃分而言，「輔助原則」未必能提供更有有效的決策方式。

以歐盟當前的情勢發展來看，「輔助原則」不太可能有效防範共同體暗中擴增權力，亦不太可能進一步削弱各會員國及各地區的權責，其未來的運作還需各會員國的政治磋商。再從法律層面觀察，歐盟各國領袖曾指出「輔助原則」並不適宜交付法院裁決，因其本身即為一不確定之法律概念，關鍵的議題只是涉及權責劃分與若干無法依規則及法律解決的事務²⁶。其實，不論是涉及政治目標所引起的權力爭端，或劃分共同體及各會員國之權限，現階段「輔助原則」的確無法有效解決爭議問題，因此仍待觀察未來憲法條約如何落實歐盟與會員國垂直權限之劃分與「輔助原則」之適用情況。

憲法條約對於『補充與比例原則適用之議定書』之制度創新與變革

憲法條約附錄之『補充與比例原則適用之議定書』²⁷共明列九條條文來規範補充與比例原則之適用，內容除承襲阿姆斯特單條約附錄『補充與比例原則適用之議定書』之規範與精神外，並在幾大面向上作了創新，讓前述兩項原則之落實擁有較以往更清楚之措施。

首先、為有效監督「輔助原則」之適用情形，增設了一項新的預先警示機制，將會員國之國家議會(national parliaments)納入歐盟之立法程序中。此一預警機制意指，一旦歐盟會員國之議會或其中任一議院認為執委會之提案不符合「輔助原則」時，皆得針對該提案送交部長理事會與歐洲議會之六週內，提出附具理由之意見，說明提案不符之事實。當會員國議會或其議院以其三分之一投票數²⁸表達執委會之立法提案不符「輔助原則」之精神時，執委會則需對該立法提案進

²⁵ 1989年10月3日共同體制定「電視發展路線」便可說明此一困境：共同體的這項法律規定基本上是為了確保所有視聽節目都能平等出現於各會員國有線電視網上。鑒於良性競爭的原則，共同體此一立場堅定而正確，尤其在維持市場自由運作之情況下，任何會員國的電視或廣播節目皆不應受限於他國的特殊規範而有所歧視，因此這項法律屬於服務業競爭政策規範的範圍。然而，依據德國各邦文化政策觀點，電子媒體節目並未歸類於具有市場機能的服務業，其僅算作文化資產的一部分。事實上，德法等國所持觀點與共同體其它會員國大同小異，認為文化政策屬於國家權限，因此其管轄權應歸屬於各國政府，共同體所能置喙之處只有擬定共同對外競爭政策。換言之，會員國多認為該權責劃分並不違反「輔助原則」。嚴格說來，提供電子媒體節目究竟屬於服務業之範疇，或只是某種文化貢獻，單憑「輔助原則」是無法提供正確答案。此一案例證明共同體與會員國間在許多方面仍缺乏共識，對許多問題的實質內涵並無具體界定。

²⁶ 有關輔助原則之可裁判性，也就是討論歐洲法院在此領域之管轄權，請參閱：王玉葉，歐洲聯盟之輔助原則，《歐美研究》，第30卷2期，89年6月，頁21-24。

²⁷ Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality annexed to the Treaty Establishing a Constitution for Europe, GIG 87/04, Brussels, 13 October 2004.

²⁸ 原則上各會員國之議會共擁有兩票，兩院制議會之票數配置為，每院一票。

行檢討與修正，並將修正之立法提案送交部長理事會與歐洲議會。然而執委會若仍堅持其原提案，不願作出修正時，會員國議會可藉由其所屬政府向歐洲法院提出違反條約之訴，對執委會提出告訴。²⁹

其次、議定書第八條擴充歐洲法院之權限，即賦予歐洲法院對於「輔助原則」之管轄權，有別於過往，由於其欠缺管轄權之法源依據，頗受外界質疑，對於主張違反「輔助原則」之繫屬案件往往無法作出令人滿意之裁決。再者，除會員國可因歐盟立法違反輔助原則上訴歐洲法院外，區域委員會(Committee of the Regions)也可在諮詢程序時，針對違反輔助原則之立法行為提出上訴。³⁰此一機制無疑是深化歐盟區域政府在立法過程中之參與度。並讓輔助原則的適用深入歐盟之區域與地方層級。

三、比例原則

比例原則在歐洲國家也有相當長時間之發展。比例原則源自於德國法之重要法律原則，為落實法律手段與目的間之平衡。以國家執法為例，在面對多重選擇之措施，以維護人民最大利益，維持最小損害之情況下，應該選擇與法律目的最適宜之辦法，以符合目標與手段相稱之原則。

歐盟憲法中之比例原則即是要求歐盟所採行之任何行動皆不應超出憲法所制定之目標，並弭補補充性原則不足之處。歐盟憲法條約第 I-11(4)條規定，根據比例原則，聯盟的行動範圍與形式皆不應超出為實現憲法目標所必要之措施。同時，歐盟各機構之行為皆須受比例原則之規範³¹。憲法條約附錄之『補充與比例原則適用之議定書』亦針對此一原則進行具體之規範與保障。

肆、歐盟現行權限劃分之現況與發展

在探討歐盟憲法條約對於權限分類之規範前，首先歸納與討論歐盟以往與現行權限之規範與種類，由於憲法條約中之分類便是從這些既有之概念與規範累積而來。

歐洲整合至今，基礎條約雖無明文清楚歸類權限究竟有哪些類別？但從散見於歐體條約之條款中，仍可窺探權限規範之端倪。原則上在現行制度下，可將權限歸納為四大類，其分別為專屬權限(Exclusive EU powers)、共享權限(shared powers)、補充權限(complementary powers)及功能性權限(functional competences)。

一、專屬權限

²⁹ Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality, Article 6-7.(6-8)

³⁰ Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality, Article 8.

³¹ Treaty Establishing a Constitution for Europe, Article I-11(3).

歐洲法院之判例法(case law)³²首先將歐盟專屬權限概念引入歐體法中。歐洲法院僅在一小部份之判決中主張，已專屬於歐體之權限者，會員國將不再被允許採行個別之立法措施，以及不得與第三國簽署個別之條約。在某些判決中，歐洲法院主張屬於非專屬權限(non-exclusive)者，此一範圍之歐體政策不得妨礙會員國之立法行為，只要會員國之行為符合共同體之政策目標即可。

馬斯垂克條約生效後，歐體條約第 3b 條（目前的歐體條約第 5 條）引進的「輔助原則」規範，成為歐體條約中首次正式出現專屬權限之概念。雖然「輔助原則」屬一般概擴性之規範，也同樣沒有具體指出專屬權限之項目，但從那時起，引發許多法學文獻對於共同體專屬權限定義之探討，但終究也沒定調。此外，阿姆斯特丹條約附錄之『補充與比例原則適用之議定書』也未針對此議題提供較清楚之觀點³³。

事實上，歐盟專屬權限適用範圍所佔比率是非常小的，歐洲法院認定歸屬歐盟專屬權限之領域主要有三，其一為尼斯條約生效前歐體條約第 133 條規範之共同商業政策(common commercial policy)³⁴，主要涉及關稅稅率改變、關稅及貿易協定之訂定、自由化措施之一致成就、出口政策及對傾銷、補貼所採取之貿易保護措施等。當歐體需與一個或多個國家及國際組織就協定進行協商時，執行委員會應向部長理事會提出建議；部長理事會以條件多數決授權執行委員會展開必要之協商。阿姆斯特丹條約增設之第 133 條第 5 項，也是後來尼斯條約修改歐體條約後，第 133 條第 7 項，規定理事會對於執委會之提案，在諮詢歐洲議會後，得採一致決擴張本條第 1 項至第 4 項之適用範圍至第五項未規定，而與智慧財產權相關之國際談判或協定上、其二為海洋生物資源之保護政策、其三為貨幣政策(monetary policy)。在實際運作上，執委會偶而也提出要求³⁵，主張將內部市場之建立與運作應歸屬歐體專屬權限之範圍，但此一主張仍有許多爭議。原因在於，涉及內部市場之建立與運作權限就定義上屬廣泛之功能性權限(functional power)，雖專屬於歐體機構，而不屬於會員國之權限，但仍然產生後者之現象，即此類權限包含許多會員國保有自主性之政策領域，甚至出現主要立法之權限歸

³²請參閱 Opinion (1/75) 1975 ECJ, Case 41/76 Donckerwolcke, Case 174/84 Bulk Oil, Case 50/76 Amsterdam Bulb, Case 31/74 Galli, Case 14/68 Walt Wilhelm v Bundeskartellamt.

³³請參閱 G de Búrca, “Reappraising subsidiarity’s significance after Amsterdam”, Harvard Jean Monnet Working Paper 7/1999.

³⁴由於尼斯條約修改了歐體條約第 133 條，使得共同商業部分之某些新增權限被定義為歐體與其會員國間之共享權限。該條第 6 項規定：
當一項協定中的條款超越共同體內部權力時，特別是涉及會員國間某一領域中，且此領域被本條約排除在達成協調一致之外的情況下，部長理事會得不締結之。
基於此一觀點，關於文化與視聽服務、教育服務、社會與人類健康服務等各項貿易協定，需歸屬於共同體與會員國的共享權限中，而第五項第一款之條文不適用之。因此，除了共同體依據第 300 條相關條款所作出之決定外，協定之談判需要會員國之共同一致性。此類協定需經由共同體與會員國共同締結之。

³⁵請參閱 Case C-376/98, Tobacco Advertising case.

會員國所有。因此，有關制定內部市場措施之具體政策很難被歸類為歐體專屬權限之範圍。

二、共享權限

事實上，大部分之歐體權限屬立法權限(law-making powers)，並歸類於非專屬權限之範疇裡。對於此類權限之定義，學界說法眾說紛紜，缺乏一個清楚之定義與專門術語(term)。因此，在許多文獻中常以共享權限、競合權限(concurrent powers)等名稱來說明歐體之非專屬權限。

2001年 Armin von Bogdandy 和 Jürgen Bast 等兩位學者針對歐體非專屬權限之現行體制，提出了競合權限及平行權限(parallel powers)兩種概念之區分³⁶。在其文中指出，前兩者最大之差異在於競合權限之範疇內，在歐體逐步佔有權限之情況下，會員國不再擁有同樣領域之自主立法空間；平行權限則是指，歐體與會員國針對同一事務議題得享有行使其個別權限，不具排他性。

而 Gráinne de Búrca 和 Bruno de Witte 兩位學者認為³⁷，競合與平行權限兩者可被涵蓋在一個更廣泛的權限類別中，也就是同屬共享權限之概念。在共享權限適用之領域中，歐體權限之行使並未排斥會員國繼續在這些領域中之立法權限，但必須是在遵循歐體法優越性原則(principle of the primacy)之前提下，也就是會員國之立法不得牴觸歐體法。但在某些情況下顯示，在歐體行使廣泛立法之情況下，會員國確實很難有自主立法之空間。以農業議題為例，雖然會員國在此一領域仍繼續保有立法能力，但一旦與歐體法特殊規範相衝突下，會員國之立法權則受到排除。在此一原則下，歐盟之農業與環保政策則同樣被歸屬於共享權限之範疇。

三、補充權限(complementary powers)

補充權限此一概念是由德國各邦(German Länder)所提出，針對後尼斯歐盟權限種類之未來發展所作之規劃³⁸。雖然此一概念並未被廣泛運用於歐盟法之文獻中，但此一類型之權限確實存在於歐體條約中，由於馬斯垂克條約據此引進了新的政策項目，包含教育、職業訓練、文化政策與健康等議題，其規範如下：

1. 涉及教育議題之歐體條約第 149 條（原第 126 條）1 項規定：『共同體藉

³⁶ Armin von Bogdandy and Jürgen Bast, “The European Union’s vertical order of competences: the current law and proposals for its reform” in *Common Market Law Review* 39, 2002, pp. 227-268.

³⁷ Gráinne de Búrca and Bruno de Witte, “The Delimitation of powers between the EU and its member states”, in Anthony Arnall and Daniel Wincott (eds.), *Accountability and legitimacy in the European Union*, (New York: Oxford University Press, 2002) p. 210.

³⁸ W Clement, *Europa gestalten-nicht verwalten. Die Kompetenzordnung der europäischen Union nach Nizza*, (Berlin: Humboldt University, 12 Feb. 2001); Franz Mayer, *Competences-Reloaded? The Vertical Division of Powers in the EU after the New European Constitution*, in Weiler and Eisgruber, eds., *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04.

由鼓勵會員國間相互合作，並於必要時支持與補助其活動，以助於提昇教育之發展；同時，共同體完全尊重各會員國對其教學內容、教育體系之組織與其文化及語言多樣化之職責。』；

2. 涉及職業訓練議題之歐體條約第 150 條（原第 127 條）1 項規定：『共同體應實施職業訓練政策，以支持與補助各會員國之行動，同時並完全尊重各會員國其職業訓練內容與組織之職權。』；
3. 涉及文化政策之歐體條約第 151 條（原第 128 條）2 項規定：『共同體行動旨在鼓勵會員國間之相互合作，必要時依下列領域支持與補助會員國之活動：增進對歐洲人民之文化及歷史之認知與傳播；保存與保護具歐洲意義之文化遺產；非商業化之文化交流；藝術與文學之創作，包括視聽部門。』；
4. 涉及健康議題之原歐體條約第 129 條（今第 152 條）1 項規定：『共同體藉鼓勵加強會員國間合作，並於必要時支持其活動，以協助確保人類高品質之健康。』此項引用舊條號之原因在於，阿姆斯特單條約中已將涉及公共衛生之立法權限轉為共享權限的領域中³⁹。

上述條文中皆出現支持與補助各會員國等相關字眼，由此看出，歐體在上述相關領域所扮演之角色為，具協調與支持性之義務，以提供支持、經費、支持性之特殊計劃等措施來協助會員國，但保留各會員國在此類領域中之立法權限。因而在補充權限下，會員國扮演優先立法者之角色。

四、功能性權限

雷肯宣言中提出應重新檢討歐體條約第 95 條⁴⁰與 308 條⁴¹規範之要求，其主

³⁹請參閱歐體條約第 152 條 4(a)(b)項之規範。

⁴⁰歐體條約第 95 條內容如下：

- 1 為達成第 14 條所定之目標，應排除第 94 條及本條約其他規定，而適用下列規定。部長理事會應依第 251 條所規定程序並諮詢經濟暨社會委員會後，採取措施，以使各會員國國內以內部市場之建立與運作為目的之法律、法規與行政措施協調一致。
- 1 上述第 1 項不適用於有關財政、人員自由流動及受僱人員權益之規定。
- 1 執委會對第 1 項有關健康、安全、環境保護與消費者保護之提案，考量科學方面之新發展，採取較高之保護標準。歐洲議會及部長理事會亦各基於其職權，致力達成此目標。
- 1 如經部長理事會或經執委會採取調和措施後，一會員國基於第 30 條所述之重大需求，或關於環境或工作環境之保護而認為有必要維持其內國法律規定時，應通知執委會該等規定及維持該等規定之理由。
- 1 再者，於不違反第 4 項規定下，於部長理事會或執委會採取協調措施後，會員國因採取該措施而產生問題，而認為有必要引入根據有關保護環境或工作條件之新的科學證據而制定之內國法規時，其應通知執委會所擬實施之法規及引進該等法規之基礎。
- 1 執委會應於第 4 項及第 5 項所規定通知後 6 個月內，於查證該法規是否會對會員國間貿易造成恣意之差別或某種隱藏性限制，及該法規是否構成內部市場運作之障礙後，同意或否決該內國法規。執委會未於前述期間內作成決定時，視為同意第 4 項及第 5 項所述之內國法規。考量該爭議之複雜性，且在其對人身健康無危險性之情況下，執委會得於通知相關會員國後，延展本項所定期間，時間以 6 個月為限。
- 1 當一會員國依第 6 項之規定，得維持或引入內國法規以排除協調措施之適用時，執委會應

要針對兩項因素之考量：其一為避免當歐盟悄悄擴張權限(creeping expansion of competences)時，進而侵蝕會員國與區域政府之主權；其二則是允許歐盟繼續為因應新挑戰與發展，進而拓展新的政策領域面向。

由於歐體條約第 95 和 308 條屬功能性權限，並不同於大多數歐體的其他權限，皆被限定在某些特定的領域中，條約中以特定標題或章節來點出，例如農業、運輸、教育與環境等各項政策領域。功能性權限被定義為：為達成內部市場運作與建立之目標，包含達成內部市場運作之四大自由流通、各種面向競爭政策等措施，歐體被賦予此類跨領域性質之政策立法權。由於功能性權限的此項特質，經常形成外界批評，此類法源恐將成為歐體擴張權限之合法依據。歐體實際運作中，的確有引用此功能性權限，進行立法之例子，例如⁴²：

1993 年歐體頒布一項指令，涉及從某一會員國領土非法取得藝術品之歸還。依據當時歐體條約第 100a 條（今第 95 條），此項指令屬內部市場之措施，目的為使各會員國國內以內部市場之建立與運作為目的之法律、法規與行政措施協調一致。雖然此項指令內容直接影響許多會員國之文化政策，原本應歸屬會員國權限之範圍，但歐體卻在第 95 條之法源下得頒布此一指令。

此外，歐體也頒布多項涉及承認文憑與證書之指令，目的在於完善相關之措施，以達成歐盟專業人員自由移動之目標，但同時此類指令對各會員國之教育政策也產生相當大之影響。

由於功能性權限之特殊本質，因此也引來許多政治層面之爭議，究竟功能性權限將被廢除或保留？在達成內部市場目標與擔憂歐體擴權之虞兩者間，該作何取捨，實有待日後觀察，歐盟將如何處理此類權限之界定問題。

伍、歐盟憲法條約對於權限種類之劃分

2003 年 7 月 18 日歐洲未來大會所公佈的歐洲憲法條約草案中（Draft Treaty establishing a Constitution for Europe），將聯盟與會員國權限之規範明訂於憲草第

立刻審查是否要對該措施提出修正。

- 1 當一會員國提出前述協調措施目標範圍內有關公共衛生方面之特殊問題時，該會員國應立即向執委會反應，而執委會應立即審查是否向部長理事會提出適當措施。
- 1 執委會與任一會員國認為他會員國正在不當行使由本條所賦予之權力時，得排除第 226 條與 227 條所規定程序，直接向歐洲法院提起訴訟。
- 1 上述協調措施在適當情形下，應包括防衛條款(safeguard clause)，其授權會員國得基於一個或數個第 30 條所提及之非經濟因素，依共同體控制程序(Community control procedure)採取暫時性措施。

⁴¹歐體條約第 308 條內容如下：

在共同市場之運作過程中，若歐體之行動經證明為實現歐體之一目標所必需，而本條約中未規定此一權力，部長理事會得依執委會之提案並諮詢歐洲議會意見後，以一致決作出適當措施。

⁴² Gráinne de Búrca and Bruno de Witte, *op. cit.*, pp. 213-214.

I-9~17 條。針對前述草案，各會員國終於在 2004 年 6 月 25 日達成一致性之協議，隨後在經歷約四個月之憲草條文重整與修訂後，歐盟 25 個會員國之領袖終於在 2004 年 10 月 29 日齊聚於羅馬，共同簽署了『建立歐洲之憲法條約』，並將聯盟與會員國權限之劃分與種類明訂於憲法條約第 I-11~I-18 條中。

一、權限之劃分

歐盟與會員國兩者間的權限劃分，根據憲法條約第 I-11 條第 1 項，歐盟權限之劃分是依據「授權原則」，而其權限之行使則以「輔助原則」與「比例原則」為準。憲法條約第 I-11 第 2 項「凡未在憲法中載明授權歐盟的權限，均屬會員國所有」。憲法條約第 I-11 第 3 項規範，「輔助原則」適用於歐盟與會員國間的共享權限上（不適用於歐盟專屬權限中），同時歐盟各機關行使權限時應具體落實與遵守「輔助原則」之精神。憲法條約第 I-11 第 4 項規範歐盟採行之行動應符合「比例原則」。

二、權限之類別

憲法條約第 I-12 條規範權限之類別(categories of competence)⁴³，屬於新條款，主要內容源自於現行歐體法與歐洲法院判例之精神，補充現行規範不足之處。將權限區分為五大類，分別為：專屬權限(Exclusive competence/Ausschließliche Zuständigkeiten)、共享權限(Areas of shared competence/ Bereiche mit geteilter Zuständigkeit)、經濟與就業政策之協調權限(Coordination of economic and employment policies)、共同外交暨安全政策權限(The common foreign and security policy/ Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik)、支持與協調性權限(Areas of supporting, coordinating or complementary action/ Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen)。而憲法條約第 I-13~17 條則針對上述權限之適用範圍加以細分。憲法條約第 I-18 條彈性條款(Flexibility clause/Flexibilitätsklausel)則規範歐盟廣泛性授權之概念。此外，憲法條約附加一份涉及歐盟權限劃分準則－『補充與比例原則適用之議定書』(Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality)。

憲法條約第 I-13~17 條中所劃分之五大權限種類如下－

- (一) 歐盟專屬權限：包括對內之貨幣（會員國採行歐元）、共同商業、關稅同盟與海洋生態資源保護等政策（共同漁業政策下）⁴⁴。另外在締結國際條約時，一旦涉及前述議題，歐盟應擁有專屬權限。同時基於平行原則(parallel principle)⁴⁵，對外專屬權限應延伸至內部權限範圍，或影響歐

⁴³ 對於憲法條約中列舉權限種類之評析，請詳參 Wilfried Swenden (2004). "Is the European Union in need of a competence catalogue? Insights from comparative Federalism". In *Journal of Common Market Studies (JCMs)*. Vol. 42. Nummer 2. pp. 371-392.

⁴⁴ Treaty establishing a Constitution for Europe, Article I-13.

⁴⁵ 平行原則之概念最早出現在歐洲原子能(Euratom)條約第 101 條，條文中規定共同體得在其權限

盟內部之立法行為。

- (二) 歐盟與會員國之共享權限：包括內部市場、自由、安全與司法領域、農業暨漁業（排除海洋生態資源保護政策）、交通與泛歐網路、能源、社會政策、經濟社會及區域之融合、環保、消費者保護、公共衛生議題之共同安全考量等，但並不屬憲法第 I-13 與 I-17 條定義之歐盟專屬權限及支持與協調補充性領域之範疇⁴⁶。另規定研究、技術發展與太空政策以及發展合作和人道救援政策等需賦予歐盟權限去執行。
- (三) 經濟與就業政策之協調權限：歐盟採取措施來協調經濟與就業政策的綱領，而會員國之間的政策也需協調⁴⁷。由歐盟採行相關措施、指導原則與計劃針對會員國間之就業與社會政策進行協調。
- (四) 共同外交暨安全政策權限：會員國應在忠誠及團結的精神下，無保留的支持歐盟包含防禦政策為主的對外政策⁴⁸。其中涵蓋兩項重點：1. 歐盟在共同外交暨安全政策之權限，應包含所有與外交政策及聯盟安全之所有議題，涵蓋逐步架構共同防禦政策；2. 會員國應在忠誠及團結的精神下，毫無保留地支持歐盟在防禦政策領域中所採取之行動。
- (五) 支持與協調與補充性權限：歐盟在產業、健康、教育職訓、文化、觀光、公民保護、行政合作等領域，可以在歐盟層次上採行支持性、協調補充性行動；但針對憲法第三部分中規範前述領域之條款，歐盟所採行的立法，則無法限制與要求會員國之相關法律規定需與其一致（也就是進行法律調和之工作）⁴⁹。

此外，憲法條約第 I-18 條訂定之另一權限重要概念為彈性條款。此條款源自於歐體條約第 308 條之規範，為補充性之概擴授權觀念，為前述所提功能性權限，雖然前述提及基於防止歐體擴權，形成是否保留或刪除此權限之意見，但最終在憲法條約中獲得保留。該彈性條款規範，在共同市場之運作過程中，若歐體之行動經證明為實現歐體之一目標所必需，而本條約中未規定此一權力，部長理事會得依執委會之提案並諮詢歐洲議會意見後，以一致決作出適當措施。憲法條約內容則擴及適用範圍包含歐盟三柱之範圍。同時執委會進行提案時，需考量會員國國家議會之建議⁵⁰。

範圍內，藉由與第三國、國際組織或第三國國民締結協定或契約而承擔義務。但在歐體條約中並無默示權限相關規定，而是由法院在一連串案例中，逐步而逐漸形成之學理。平行原則基於共同體對內具有職權時，對外關係也當然享有相同之職權，進而代表共同體與第三國簽屬相關協定，否則若由各會員國單獨對外簽署協定，可能造成內部職權無法行使之困境。換言之，當共同體對內具有職權時，對於該領域對外關係亦應具有默示職權，此稱之為平行原則。請參閱：曾華群，*歐共體明示與隱含締約權力淺析*，廈門大學學報（哲學社會科學版），2000 年第 1 期，頁 74-82。

⁴⁶Treaty establishing a Constitution for Europe, Article I-14.

⁴⁷Treaty establishing a Constitution for Europe, Article I-15.

⁴⁸Treaty establishing a Constitution for Europe, Article I-16.

⁴⁹Treaty establishing a Constitution for Europe, Article I-17.

⁵⁰Treaty establishing a Constitution for Europe, Article I-18.

三、憲法條約與現行制度之異同

以下針對現行歐體、歐盟條約及憲法條約對於權限劃分作一比較及對照：

現行(歐體與歐盟條約)	憲法條約
歐體條約第 5 條規範權限劃分原則僅適用於第一支柱	憲法條約第 I-11 條規範權限劃分之授權原則、輔助原則、比例原則等是修改自歐體條約第 5 條之內容，並擴展其適用範圍至歐盟所有的三柱架構
雖未明文規定，但歐洲法院歷年之判決，曾出現此類之觀點	憲法條約第 I-12 條規範權限之類別 (categories of competence)，屬於新條款
專屬權限雖未明文規定，但歐洲法院歷年之判決，曾出現此類之觀點	憲法條約第 I-13 條規範專屬權限之範圍，屬於新條款
共享權限雖未明文規定，但歐洲法院歷年之判決，曾出現此類之觀點	憲法條約第 I-14 條規範共享權限之範圍，屬於新條款
歐體條約第 125-129 條規範就業政策之協調權限	憲法條約第 I-15 條規範涉及經濟及就業政策之協調權限，歐盟得採取廣泛性措施與綱領來協調經濟與就業政策
歐盟條約第 17(1),11(2)等有關共同外交暨安全政策之內文	憲法條約第 I-16 條規範歐盟共同外交暨安全政策領域之權限
歐體條約第 149-151 條規範語言教育、職業訓練以及文化政策領域之相關補充措施	憲法條約第 I-17 條規範歐盟支持、協調與補充性權限
歐體條約第 95,308 條規範之功能性權限，但適用範圍僅限於第一支柱	憲法條約第 I-18 條有關彈性條款之規定，主要修改自歐體條約第 308 條有關權限擴充之規定，並擴展其適用範圍至歐盟

	所有的三柱架構
--	---------

註：上表由筆者自行繪製

由上表來看，可歸納出憲法條約之創新與變革：

- (一) 憲法條約第 I-11 條規範之基礎原則，如權限劃分之授權原則、輔助原則、比例原則等是修改自歐體條約第 5 條之內容，而擴展其適用範圍至歐盟所有的三柱(three pillars)架構。
- (二) 憲法條約第 I-12 條規範權限之類別(categories of competence)，屬於新條款，可視為執行現行歐體法與歐洲法院判例之相關原則，補充現行規範不足之處，更具完備憲法條約的必要組成部分，也就是將歐盟權限內容的意涵落實於憲法中。
- (三) 憲法條約第 I-13 條規範歐盟專屬權限部分，屬於新條款，主要反映歐洲法院在共同商業政策(CCP)、漁業及第一支柱簽署國際協定之相關判例部份，補充現行規範不足之處。
- (四) 憲法條約第 I-14 條規範共享權限部分，屬於新條款，可視為反映了現行歐體法與歐洲法院判例之原則。憲法條約第 I-14 條第 4 項有關歐盟執行合作發展與人道救援領域時採取行動與制定共同政策部分，特別反映出歐洲法院在發展政策(development policy)作出之判例。
- (五) 憲法條約第 I-15 條第 1 項規範涉及經濟及就業政策之協調權限，歐盟得採取廣泛性措施與綱領來協調經濟與就業政策，而會員國也需協調其經濟政策。該項同時規範使用歐元之會員國應適用特殊條款。該條第 2 項規範歐盟應採取措施，特別是藉由綱領來協調經濟與就業政策。該條第 3 項規範歐盟得採行相關計劃(initiatives)。該條主要源自於歐體條約第 125-129 條規範就業發展之協調策略等。
- (六) 憲法條約第 I-16 條第 1 項規範歐盟在共同外交暨安全政策之權限，應包含所有與外交政策及聯盟安全之所有議題，涵蓋逐步架構共同防禦政策(common defence policy)，而達成共同防禦之目標。該條主要源自歐盟條約第 17 條第 1 項之條文⁵¹。憲法條約 I-16 條第 2 項規範會員國應在忠誠及團結的精神下，毫無保留地支持歐盟在防禦政策領域中所採取之行動。

⁵¹ 歐盟條約第 17 條第 1 項內容如下：

共同外交暨安全政策應涵蓋所有與聯盟安全相關之問題，包括逐步發展之共同防衛政策架構，歐洲高峰會議得據此決定實施共同防衛體系。歐洲高峰會議於此情況，應建議各會員國依其憲法相關規定接受前述之決議。

聯盟依本條所制定之政策不得違反特定會員國之安全及防衛政策的特性，並應尊重特定會員國於北大西洋公約及符合共同安全及防衛政策所定之範圍內，同意於北大西洋公約組織下擔負之共同防衛義務。

當會員國間軍備範圍之互相合作係屬適當時，則會員國應支持形成共同防衛政策之架構。

該條主要源自歐盟條約第 11 條第 2 項之條文⁵²。

- (七) 憲法條約第 I-17 條主要源自於歐體條約第 149-151 條規範語言教育、職業訓練以及文化政策領域之相關補充措施。第 I-17 條賦予歐盟在產業、健康、教育職訓、文化、觀光、市民保護、行政合作等領域，得採行支持性、協調及補充性行動來協助會員國推動相關政策。
- (八) 憲法條約 I-18 條有關彈性條款之規定，主要修改自歐體條約第 308 條有關權限擴充之規定，並擴展其適用範圍至歐盟所有的三柱架構。

陸、總結與展望

在歐洲的統合深化與廣化之過程中，各會員國間逐步地發展內部市場、推動歐元、政治外交暨安全防禦、內政與司法間等各項議題之合作，促使會員國需將其部分主權釋出，使歐盟擁有部份的主權，藉以推動內部的共同政策，並享有獨立財源以及歐洲法院建制，成爲一個超國家組織。歐盟這樣一個多層級的體系裡，區域和地方政府都有其獨特的自主性，然而當歐盟權限隨著整合發展程度日益擴大時，確實產生是否將侵蝕會員國、區域和地方政府更多權限之疑慮。因此，歐盟與會員國間垂直權限之劃分成爲一個相當值得關切之議題。

歐盟與會員國之權限劃分，一直以來處於變動與不確定之狀況。有時爲因應歐盟政策之推動，各項權限之包含領域也會有所變動。在歷次修訂歐體條約之基礎條約，如馬斯垂克條約、阿姆斯特丹條約、尼斯條約等，可看出歐盟權限範圍之變動與修正。尼斯條約附錄之歐盟未來宣言中特別指出，歐盟未來應考量如何制定更佳之權限劃分原則，並檢示歐盟與會員國間之權限劃分是否符合「輔助原則」之精神。2001 年 12 月召開之拉肯高峰會，其發表之歐盟未來宣言再次強調應更有效地劃分與定義歐盟之權限，歐盟權限的劃分與限制便成爲探討歐盟改革與制憲議題所提出的重點之一。該宣言同時決定於 2002 年 3 月成立歐洲未來大會，推動歐盟相關制憲事務，隨後大會之主席團所設立的其中兩個工作小組，便以探討歐盟權限議題爲主，其分別針對憲草中擬定「輔助原則」條款及補充權限條款之內容進行討論。隨後此兩個工作小組所作出之結論報告與建議便成爲憲草條文規範之重要依據。

2004 年 10 月 29 日由 25 個會員國共同簽署的歐盟憲草條約，確實清楚劃分歐盟及會員國間之權限，同時列舉出五種權限之類別，累積過往歐盟基礎條約與歐洲法院判例之原則與經驗，針對現有制度進行改革，以減少未來權限劃分之爭議⁵³。憲法條約中同時明訂不在憲法條文中的權項範圍，均屬會員國或區域政府

⁵² 歐盟條約第 11 條第 2 項內容如下：

各會員國應秉持忠誠和相互團結之精神，主動且無條件地支持聯盟之對外暨安全政策。

各會員國應共同致力於加強與發展相互之政治團結，並避免任何與聯盟利益相衝突或可能危及其在國際關係中之行動凝聚力。理事會應確保此原則受到各會員國之遵行。

⁵³ Franz Mayer (2004), *Competences-Reloaded? The Vertical Division of Powers in the EU after the*

之權限，此項象徵對歐盟權限之限制，可舒緩會員國及區域政府對於歐盟擴權之疑慮。理論上，憲法條約之法條規範確實有助於未來權限劃分之落實，然而有關權限劃分之實質運作及發展，仍有待觀察。

參考文獻

中文文獻

專書

- 王泰銓 (1997)。《歐洲共同體法總論》。台北：三民書局。
- 王皓昱 (1997)。《歐洲合眾國：歐洲政治統合理想之實踐》。台北：揚智文化。
- 張亞中 (1998)。《歐洲統合：政府間主義與超國家主義的互動》。台北：揚智文化。
- 陳麗娟 (1996)。《歐洲共同體法導論》。台北：五南圖書。
- 陳麗娟 (1999)。《阿姆斯特丹條約解讀》。台北：五南圖書。

期刊論文

- 王玉葉 (1999)。〈歐洲聯盟之輔助原則〉，《歐美研究》，第 30 卷 2 期，89 年 6 月，頁 21-24。
- 吳東野 (1994)。〈歐洲聯盟條約「輔助原則」條款之理論分析〉，《問題與研究》，第 33 卷 11 期，1994 年 11 月，頁 13-14。
- 曾華群 (2000)。〈歐共體明示與隱含締約權力淺析〉，《廈門大學學報（哲學社會科學版）》，2000 年第 1 期，頁 74-82。

西文文獻

- Andenas, Mads. and Usher, John A. eds. (2003), *The Treaty of Nice and beyond: Enlargement and Constitutional Reform*. Oxford: Hart Publishing, pp. 17-19, 23-26.
- Borchmsnn, Michael. “Die Europaeischen Gemeinschaften im Brennpunt politischer Aktivitaet der Bundeslaender,” in *Die Offentliche Verwaltung*, 41 Jg./1988, p.340ff.
- Case C-376/98, Tobacco Advertising case.
- Clement, W. (2001) *Europa gestalten-nicht verwalten. Die Kompetenzordnung der europaischen Union nach Nizza*. Berlin: Humboldt University.
- Constitution to be signed in Rome on 29 October
<http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/1924720-844?204&OIDN=1508009>
(downloaded in July, 2004)
- http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm (downloaded in May, 2004)
- De Búrca, G. and de Witte, B. (2002) “The Delimitation of powers between the EU and its member states”, in Anthony Arnall and Daniel Wincott (eds.), *Accountability and legitimacy in the European Union*. New York: Oxford University Press, p. 210.
- De Búrca, G. “Reappraising subsidiarity’s significance after Amsterdam”, Harvard Jean Monnet Working Paper 7/1999.
- De Witte, Bruno (ed.), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*. Florence: RSCAS and Academy of European Law, 2003.
- European Commission (2003). *Draft Constitution citizens’ guide Presentation to citizens*. Luxembourg: European Commission Secretariat General, pp.3-4.
- European Union. Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe. In *Official Journal of the European Union*. C169/3.Brussels, 2003.07.18.
- Hessische Landeszentrale fuer poltische Bildung eds.(1988). “Foederlismus in der Europaeischen Gemeinschaft–Allgemeine Grundsaeetze–Zehn muenchner Thsen zu Europapolitik .Beschluss der Jahreslonferenz der Ministerpraesidenten der deutschen Bundeslaender vom 21. bis 23. Oktober in Muenchen,” in *Europa im Werden*, Blaue Reihe 15, p.23f.

- Laufer, Heinz / Münch, Ursula. (1997). *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, pp. 230-231.
- Mayer, Franz. (2004) Competences-Reloaded? The Vertical Division of Powers in the EU after the New European Constitution, in Weiler and Eisgruber, eds., *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04.
- Official Journal C 310, 16 December 2004, *Treaty establishing a Constitution for Europe*.
- Opinion (1/75) 1975 ECJ, Case 41/76 Donckerwolcke, Case 174/84 Bulk Oil, Case 50/76 Amsterdam Bulb, Case 31/74 Galli, Case 14/68 Walt Wilhelm v Bundeskartellamt.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. (1998) *Europäische Union/ Europäische Gemeinschaft: Die Vertrag von Masstricht mit den deutschen Begleitgesetzen*, Bonn: Europa Union Verlag, p. 125.
- Provisional Consolidated Version of the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe. In *IGC Document. CIG 86/04*. Brussels, 2004.06.25.
http://ue.eu.int/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/81243.pdf (downloaded in July, 2004)
- Su, Hungdah(蘇宏達, 2004). “Can Constitution-building advance European integration? A three-pillared institutionalist analysis” in *European Integration* Vol. 26. No. 4, 2004, pp. 353-378.
- Swenden, Wilfried. (2004). “Is the European Union in need of a competence catalogue? Insights from comparative Federalism”. In *Journal of Common Market Studies (JCMs)*. Vol. 42. Nummer 2. pp. 371-392.
- Toth, A. G.(1994). A legal analysis of subsidiarity. In David O'ffeeffe & Patrick M. Twomey (Ed.), *Legal issues of the Masstricht Treaty*. London: Wiley Chancery Law. p. 38.
- Treaty establishing a Constitution for Europe.
http://europa.eu.int/constitution/constitution_en.htm (downloaded in October, 2004)
- Von Bogdandy, Armin. and Bast, Jürgen. “The European Union’s vertical order of competences: the current law and proposals for its reform” in *Common Market Law Review* 39, 2002, pp. 227-268.
- Weidenfeld, Werner./ Wessels, Wolfgang eds. (1986). *Wege Zur Europeaischen Union. Vom Vertrag zur Verfassung*, Bonn: p. 81ff.