

英國脫歐之現況與前瞻

洪德欽

中央研究院歐美研究所研究員/教授

2018 年第 1 次臺灣歐盟論壇

國家圖書館/2018 年 3 月 30 日

E-mail: dchorng@sinica.edu.tw

一、脫歐談判進程

英國於 2016 年 6 月 23 日舉行脫歐公投，脫歐陣營以 51.9%得票率勝出，導致卡麥隆(David Cameron)下台，並由梅伊(Theresa May)於 2016 年 7 月 13 日接任首相，負責執行英國脫歐政策，以落實脫歐公投之結果。英國政府於 2017 年 3 月 29 日通知歐盟高峰會(European Council)其脫歐意願，正式啟動歐盟條約第 50 條(Article 50 TEU)脫歐程序。依據 TEU 第 50 條規定，英國與歐盟必須於通知後兩年內，亦即於 2019 年 3 月 29 日之前達成脫歐協議，否則英國仍自動脫離歐盟。

TEU 第 50 條規定：¹

- 「1. 任何會員國得依據其本憲法規定及條件，脫離歐盟。
2. 該意圖脫離歐盟會員應將決定之向通知高峰會。歐盟高峰擬定「指引」作為談判之政治方針，以達成脫歐後未來雙方關係安排之協定。該協定乃依據 TFEU 第 218 條第 3 項的規定進行談判，並應經由歐洲議會同意後，由歐盟部長理事會經由「條件多數決」通過，亦即協定必須獲得 65%歐盟人口，以及 20 個會員國以上之同意，才算通過。
3. 協定之談判，原則上，應自當事國通知歐盟啟動 TEU 第 50 條程序 2 年內完成，除非經過 27 個會員國同意情況下，才得進一步延長談判時間，協定生效後，或延長談判期間未獲同意，歐盟條約將不再適用於當事國，當事國正式退出歐盟。
4. 當事國在歐盟高峰會或歐盟理事會的代表不得參與歐盟高峰會或

¹ 分析詳見洪德欽，〈英國脫歐對其多元法律體系之影響〉，《臺大法學論叢》，第 46 卷特刊，2017 年 11 月，頁 1042-1046。

歐盟理事會的討論，或任何相關之決定。

有關條件多數決的定義應按照 TFEU 第 238 條第 3 項 b 款之規定。

5. 若已脫歐之國家未來要求重新入盟，則其要求須依照 TEU 第 49 條之程序而言。第 49 條規定，新會員必須經由理事會「一致決」同意，才得加盟。」

歐盟針對脫歐談判，歐盟高峰會指示的基本立場是：(1) 英國不通知則不啟動談判；同時也不事先談判英歐未來關係；(2) 歐盟單一市場進入必須接受四大自由流動，包括人員自由流動；以及(3)不容英國選擇性市場進入(no single market “à la carte”)，亦即英國不得僅挑選對自己有利部分從事談判，英歐關係的權利及義務必須平衡。2 年談判期間對英國相當不利，尤其要在英歐未來關係爭取較好條件，就必須做出重大讓步及妥協。²

英國與歐盟於 2017 年 6 月 19 日正式展開第一回合英國脫歐談判，雙方設定每月談判一次，每次最長 5 個工作天，可說相當密集，也顯示英國脫歐談判時間的緊迫性，內容高度複雜性及敏感性。2017 年 11 月 9 日至 10 日第六回合雙方就三大議題：公民權、愛爾蘭邊界及分手費達成原則性共識，並於 2017 年 12 月 8 日由英國及歐盟發布「聯合聲明」³，並由歐盟高峰會確認完成**第一階段**(the first phase)脫歐談判。歐盟高峰會並於 2017 年 12 月 15 日發布英國脫歐談判**第二階段之政治指引**(guidelines)。⁴

第二階段談判核心議題是：英國過渡(transition)安排以及英歐「未來關係架構」(the future relationship framework)。歐盟高峰會於 2018 年 1 月及 2018 年 3 月分別就過渡安排及未來關係發布授權**談判指令**(directives)，以做為歐盟在此等議題之談判方針。

² 洪德欽，〈英國脫歐對歐盟之影響〉，《問題與研究》，第 56 卷第 2 期，2017 年 6 月，頁 148-149；以及 European Council, *Remarks by President Donald Tusk after the Informal Meeting of 27 EU Heads of State or Government*, Statement and Remarks, 396/16, Brussels, 29 June 2016.

³ European Commission, “The joint technical note attached express the detailed consensus of the UK and EU positions” TF50(2017) 20- Commission to EU 27, 8 December 2017.

⁴ European Council, “European Council (Art. 50) meeting (15 December 2017)-Guidelines,” EUCO XT 20011/17, Brussel, 15 December 2017.

圖 1：英國脫歐之談判進程



資料來源：UK Cabinet Office(2016)，並經作者更新(2018)。

二、第一階段談判成果

英歐於 2017 年 12 月 8 日公布雙方達成第一階段談判共識，尤其針對三項重要議題：

- (1) 保護在英歐盟公民及在歐英國公民的權利；
- (2) 處理北愛爾蘭議題之框架；
- (3) 財務結算安排（financial settlement）。

另外，英歐雙方在就其他個別議題達成共識方面，也取得相當進展。

英歐第一階段共識形成單一、連貫的「包裹」(package) 協議，原則上僅能就整套包裹內容達成協議，不得反對其中的個別元素。本報告是為 2017 年 12 月

14-15 日的歐盟高峰會做準備。根據「除非一切談定，否則無一事談定」(nothing is agreed until everything is agreed) 原則，本次聯合報告中的共同承諾應詳實反映於脫歐協定，但這並不妨礙第二階段談判時，在達成共識的情況下，就過渡安排進行適當調整，也不妨礙對未來關係框架的討論。⁵

1. 公民權利

針對公民權利，脫歐協議旨在提供英歐雙方公民互惠性保障，亦即若公民在規定之日前即已享有自由移動權，則能根據過往的生活選擇，有效行使該等源於歐盟法的權利。

目前英歐雙方已就下列事項達成共識。所謂規定之日，應為英國脫歐之時。在規定之日前，依照歐盟法合法居於英國之歐盟公民，以及依照歐盟法合法居於歐盟 27 會員國之英國公民，加上其根據 2004/38/EC 指令合法居於地主國之家庭成員，皆屬於脫歐協定的適用範圍。

英國及歐盟 27 會員國可以要求相關人員根據脫歐協定，申請居留地位，並給予其居留文件以證明該等權利之存在。根據脫歐協定於地主國取得永久居留權者，只要其不在境內的時間不超過連續 5 年，便不會喪失居留權。

醫療保健規定，包括「歐洲健康保險卡」(European Health Insurance Card, EHIC) 計畫，將遵循 883/2004 規則。主管國家為英國且在規定之日身處歐盟 27 會員國者（反之亦然），無論是暫時停留或居住，皆繼續享有醫療保健給付（healthcare reimbursement）的資格，包括仍在住院或接受治療者，可繼續受惠於 EHIC 計畫。

2. 愛爾蘭與北愛爾蘭

英歐雙方皆承認，和平進程帶來的成就、利益及承諾，對和平、穩定及和解至關重要。英歐雙方同意，必須全面保障 1998 年 4 月 10 日由英國政府、愛爾蘭政府及其他與會者於多方談判達成之「耶穌受難節協定」(Good Friday) 或「貝爾法斯特協定」(Belfast Agreement)。所謂「全面」保障之範圍，涵蓋該協定之實際適用及規定於其中的所有關係。

英國脫歐對愛爾蘭而言，構成一項重大且獨特的挑戰。英國承諾將繼續保障

⁵ nothing is agreed until everything is agreed 原則亦稱之為「單一包裹」或「單一承諾」原則，談判每一項目皆是不可分割整體套案的一部分，談判成果不能分開個別同意，必須所有談判議題達成共識後才能一致通過談判包裹結果並簽署協議，詳見洪德欽，《WTO 法律與政策專題研究》，台北：新學林，2017 年 9 月，頁 98。

該協定之運作，包括該協定之執行協定及安排，以及根據這些協定設立之機構單位的有效運作。英國亦承諾，不會設立「硬邊界」(hard border)，包括任何物理性基礎設施或相關檢查、管制站。英歐雙方將建立機制，確保特定安排之執行與監督，以維護歐盟內部市場及關稅同盟的完整性。

3. 財務結算

英歐雙方同意財務結算方法。該方法由以下項目構成：退出歐盟後，英國將繼續參與歐盟 2014-2020 年多年度財政框架下的計畫，直至其終止；但並不包括可能使英國在脫歐之日後，背負已不在其義務範圍內之義務的金融業務。設址於英國的實體皆有權參與這些計畫。若欲參與歐盟計畫，英國及英國受益人必須尊重所有歐盟相關法律規定，包括共同融資。因此，英國參與者及專案申請歐盟計畫及歐盟資金的資格，並不受英國脫歐影響。

英國承諾於 2019 及 2020 年將支付歐盟大約共 400 至 600 億歐元之分手費，但具體金額仍視第二階段談判之成果，而做最後決定。英國表示，其希望在 2020 年後，仍能以非會員國的身分，參與新多年度財政框架下的歐盟預算計畫。

第一階段同時討論下列議題，包括：(1) 與「歐洲原子能共同體」(Euratom) 相關的議題，特別是核能；(2) 確保脫歐前根據歐盟法律得於市場供應之貨品的連續性；(3) 民事與商事合作；(4) 刑事方面的警察及司法合作；(5) 歐盟司法程序之持續性；(6) 歐盟行政程序之持續性；(7) 與歐盟機構運作相關的議題。

三、英歐未來關係之模式

1. FTA 模式 (軟脫歐)

自由貿易協定 (FTA) 模式 (以加拿大為例，簡稱加拿大模式) 使簽署國與歐盟的關係更加鬆散，承擔更少義務，但相對使進入單一市場權利受到更大限制。FTA 的談判相當費時，例如歐盟與加拿大的 FTA 談判長達 7 年，另須經歐盟及會員國同意才生效。該協定提供加拿大工業產品和大部分農產品在歐盟市場零關稅待遇。

歐盟與加拿大的 FTA 和英國目前享有之地位相比，仍大幅限縮進入單一市場的權利，原因是歐盟與加拿大之間的貿易仍受原產地規則規範，加拿大企業必須證明其產品有一定比例在加拿大製造，才能適用歐盟優惠稅率。FTA 模式對英國的汽車製造業較為不利，因為若汽車附加價值 50% 以上來自非歐盟國家，依據歐

盟反規避條款，英國對歐盟的汽車出口將被課徵 10% 關稅。另外，英國企業脫歐後必須採行原產地規則，每年將增加約 30 億英鎊成本。

在服務業，歐盟雖然對加拿大服務業開放相當程度的市場，但不包括一些重要部門，例如影音業和大部分的航空運輸業。另外，歐盟與他國簽訂之貿易協定皆未開放金融業與服務業牌照通行權，加拿大亦不例外。所以加拿大的金融企業，例如銀行或保險公司，必須在歐盟市場設立子公司，並依照歐盟法律及地主國要求運作，才能取得牌照通行權利。鑒於英國是世界第二大商業服務出口國，且歐盟是英國最大的服務業出口市場，服務業的限制對英國經濟將產生嚴重影響。⁶

2. WTO 模式 (硬脫歐)

英國脫歐後，如果沒有與歐盟達成其他安排，或兩年的談判期間仍未有新協定產生，英國將被迫以 WTO 的規範來與歐盟維持貿易關係。根據此模式，英國對歐盟只負最低限度的義務，既不用接受人員自由流動，也不用貢獻歐盟預算，但若想繼續維持和單一市場的貿易，可能仍須遵守歐盟市場規範，例如歐盟競爭政策與產品標準等。英國脫歐使其不再有將歐盟法規內國法化的義務，未來英國和歐盟在產品標準上的分歧可能會越來越大，此等法規差異將導致雙方貿易爭端的增加。

WTO 模式對英國最大的衝擊是將使英國喪失進入單一市場的「優惠權利」，且置身歐盟之外自然也無法再適用歐盟與其他 53 個國家所簽署的雙邊貿易協定，這對英國的企業、出口、投資和就業會帶來相當大的影響。根據 WTO 規則，歐盟必須依照不歧視原則和最惠國待遇原則向其他 163 個 WTO 會員提供一樣的關稅稅率。歐盟的最惠國關稅雖然已逐年下降，對非農產品的貨物關稅於 2014 年平均實質有效稅率是 4.3%；但在某些貨物種類上仍舊維持高關稅：例如歐盟針對進口汽車課徵 10% 關稅，糖和甜食類產品近 30%，飲料及菸草超過 20%，乳製品 36.1%。英國脫歐對英國汽車對歐盟之出口，相當不利，將影響到日本、德國及美國之投資意願。

值得注意的是，歐盟與大部分 WTO 會員都簽有雙邊協定或不同形式的貿易

⁶ 洪德欽，〈英國脫歐與英歐貿易關係之未來〉，《政治學報》，第 63 期，2017 年 6 月，頁 46-47。

優惠協定，使它們在歐盟市場享有各種貿易優惠。目前僅剩美國、日本、香港、臺灣等六個 WTO 會員維持與歐盟的正常貿易關係，反而成為「最不優惠待遇」(least favoured treatment) 之國家，所以美國、日本等國家目前皆積極與歐盟洽簽雙邊 FTA。鑒於 2014 年歐盟占英國對外出口達 44%，英國如果未與歐盟談判達成優惠進入條件，WTO 模式對英國會造成事實上 (*de facto*) 歧視待遇，相當不利。⁷

WTO 模式代表英國與歐盟的未來關係無法達成新的合作協議，形成「硬脫歐」。英國雖然不必再負擔歐盟義務，使公投最為爭議的人員自由流動和預算問題得以解決，但代價是未來英國貿易必須面對歐盟的關稅壁壘及非關稅障礙。換言之，英國將喪失對歐盟內部市場的自由貿易權利，對英國貨品及金融服務業皆相當不利。因此，WTO 模式是英國的最後選擇，可說是一項「Z 計畫」。⁸

四、結論

英國於 2017 年 3 月 29 日啟動《歐洲聯盟條約》第 50 條脫歐程序，並依規定須在兩年期限內完成與歐盟的脫歐談判。英國與歐盟經過六回合談判已於 2017 年 12 月達成第一階段脫歐協議，英國將確保歐盟公民權、維持愛爾蘭邊界開放，以及支付歐盟大約 400 至 600 億歐元分手費。脫歐談判是一場暴風雨，對英歐雙方皆有高度法律複雜性、政治敏感性，以及憲政重要性。英歐第一階段談判在眾聲喧嘩中，關關難過關關過，有如「兩岸猿聲啼不住，輕舟已過萬重山。」

英國與歐盟於 2018 年 3 月展開的第二階段談判，將架構雙方新的未來關係，目前可能的模式包括：一、FTA 模式，以及二、WTO 模式。英國脫歐對英國及歐盟而言，皆是一項危機，未來談判也將是一條痛苦過程，如同莎士比亞在《哈姆雷特》之名言：「生存，還是抗爭，這是個問題。」(To be or not to be, that is the question)，英歐雙方未來是合作或對抗，是軟脫歐或硬脫歐，凡此皆攸關英國及歐盟的興衰與團結，真費思量。英國及歐盟因此必須好好從事脫歐談判，尋求一項妥當安排，這有賴英國與歐盟之共同智慧與理性決定。FTA 模式或可做為英歐

⁷ *Ibid.*, at 47-48.

⁸ *Ibid.*, at 48.

未來關係之優先目標，以架構雙方戰略夥伴及經貿合作關係，促進共同利益。我們期待英國第二階段談判，在第一階段基礎下，能有好的結果。英國脫歐也能如同莎士比亞《暴風雨》名言：「凡是過去，皆是序章」(What's past is prologue)，以英國過去近 50 年會員國的關係及貢獻，能架構英歐未來新關係的「序章」。

參考文獻：

1. 洪德欽，2017 年 11 月，〈英國脫歐對其多元法律體系之影響〉，《臺大法學論叢》，第 46 卷特刊，頁 1017-1114。
2. 洪德欽，2017 年 6 月，〈英國脫歐與英歐貿易關係之未來〉，《政治學報》，第 63 期，頁 33-61。
3. 洪德欽，2017 年 6 月，〈英國脫歐對歐盟之影響〉，《問題與研究》，第 56 卷第 2 期，頁 145-163。

義大利國會選舉對歐洲政局影響分析

卓忠宏

(淡江大學歐洲研究所教授)

2018 年 3 月 4 日義大利舉行國會改選。改選原因源於 2016 年末，時任義大利總理倫齊(Matteo Renzi)推動憲法公投失敗。倫齊隨即宣布辭職以示負責，由同屬民主黨人士簡堤洛尼(Paolo Gentiloni)繼任。義大利總統馬塔雷拉(Sergio Mattarella)於 2017 年 12 月 28 日宣佈解散國會，並敲定於今年(2018 年)3 月 4 日舉行國會改選。據選前民調，執政的民主黨聲勢不若以往，取而代之的是主打反體制及退出歐元區的中右派聯盟以及新崛起的五星運動黨，使得國際高度關注這次義大利選舉。

選舉結果，要求公投退出歐元區的民粹主義政黨「五星運動」(Five Star Movement)是這次選舉的最大贏家，拿下 32.6%選票，成為獲得最多選票的單一政黨。同樣有明顯反歐盟色彩的「義大利前進黨」(Forza Italia)、「聯盟黨」(League)及「兄弟黨」(Fratelli)組成的中右聯盟贏得 37%選票。而原先執政的親歐派中間偏左「民主黨」(Democratic Party)得票率跌到 18.7%。⁹由於義大利三大政治勢力沒有任何一黨能單獨執政，未來數月義大利將陷入籌組聯合政府的泥淖中。¹⁰這次義大利選舉宛若近年來歐洲各國選舉縮影，呈現出以下幾點特色：¹¹

1. 中左派勢力衰微

中左派路線長期維護勞工權益，但歐債危機期間實施的緊縮政策、刪減福利、失業率上漲。對勞工而言形同背叛，導致示威罷工街頭運動時有所聞，這在南歐債務國尤其明顯。希臘由極左派政黨執政。葡萄牙、西班牙一向走中左路線的社會

⁹“Italian elections 2018 - full results,”<https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2018/mar/05/italian-elections-2018-full-results-renzi-berlusconi>(retrieved 23 March, 2018).

¹⁰Joumana Bercetche, “Italy elections: Here's what the next government could look like,”<https://www.cnn.com/2018/03/15/italy-elections-heres-what-the-next-government-could-look-like.html>(retrieved 23 March, 2018).

¹¹Ilke Toygür, “A guide to understanding Italy: the 2018 elections and beyond,”*ARI* 39/2018, 16/3/2018.

黨也都面臨聲勢急速下滑的窘境。如今義大利選舉，依舊不敵經濟現實與政治算計，將執政的中左聯盟（民主黨）拉下臺。

2. 極右民粹勢力興起

這對歐洲而言以不算新聞。從去年荷蘭大選（反移民、反穆斯林及反伊斯蘭教、提倡荷蘭舉行公投脫離歐盟自由黨成為第二大政黨）、法國總統大選（極右派國民陣線候選人挺進總統大選第二輪）、奧地利國會大選（執政的人民黨，一向反對歐洲難民政策，包括加強邊境管制、降低接收難民配額及削減為難民提供的社會福利等）、德國國會選舉（反移民的另類選擇黨成為第三大政黨，干擾梅克爾四連任與聯合政府的組成），民粹主義的極右政黨都大有斬獲。若對照義大利大選結果，也不令人意外。事實證明，選前打著強化邊境管制、反難民庇護、公投退出歐元區類似政見的都得到選民青睞。尤其是新興政黨五星運動，選票橫跨義大利南北，對以義大利傳統左右兩派都形成衝擊。

3. 傳統左右兩派政黨聲勢下滑，取而代之是新興政黨支持率上升。人民對統治階層的不滿日漸高漲並渴望革新體制，年輕政治家於是趁勢而起。歐洲領袖年輕化，包括法國總統馬克宏（Emmanuel Jean-Michel Frédéric Macron，39 歲）、愛爾蘭總理瓦拉德卡（Leo Varadkar，38 歲）及奧地利總理庫爾茨（Sebastian Kurz，31 歲）。義大利則出現一位年青政治明星，五星運動主席迪馬由（Luigi Di Maio，31 歲）有可能在未來主導義大利政局。

選舉制度一改再改

此次大選觀察重點之一在於選制重大變革。義大利國會參議院共 315 席與眾議院 630 席議員。義大利以往選舉採用比例代表制，各政黨在選前結盟，以「政黨聯盟」的形式參與選舉。這種因「選舉需求」組成的結盟形式，在選後或因資源分配不均、或因政策立場不同拆夥，但不會影響該黨在國會所得席次。這種選制造就義大利多黨政治生態，也提高了小型政黨的政治影響力。

此次義大利國會選舉採用眾議員民主黨團主席 Ettore Rosato 提出的選舉法修正版本。新選舉制度屬於單一選區兩票制：依照選區選出席位與政黨得票比例來分配

席次。理論上這種制度有利於大黨，不利小黨和無黨籍人士。本次參眾兩院各 37% 的席位將由單一選區相對多數票者當選 (first-past-the-post) 的機制產生，剩下 63% 的席位則採用政黨比例代表制選出，剩下是最大餘額法分配 (proportional largest remainder method)，只要是得票率超過 3% 的政黨、或是得票率超過 10% 的政黨聯盟可以參與席次分配，鼓勵政黨之間建立聯盟。630 名眾議院議員選舉方式為：232 名議員由單一選區制選出，386 名議員由比例代表制選出，以及 12 名議員義大利僑選議員。315 名參議院議員選舉方式分別為：116 名議員由單一選區制選出，193 名議員由比例代表制選出，以及 6 名義大利僑選議員。¹²

從選前 2 月份民調跟選舉結果相比較：中右聯盟持平，民調 37%，得票率 37%；五星運動變化最多，從民調 28% 最終拿下 32.6% 選票，相差近 5%；執政得中左聯盟則從民調 28% 下滑到 22.8% 得票率。¹³ 過去義大利數度修改選舉制度，但都無法改變內閣更迭頻繁與政黨林立的政治生態。此次選票的餘額分配有利大黨（五星運動），然而對義大利政治生態尚看不出有任何影響。

選舉的後續影響

未來聯合政府重點會放在中右派「聯盟黨」黨魁薩爾維尼 (Matteo Salvini) 以及「五星運動」主席迪馬由。但無論那個政黨主導，主張「義大利優先」這種國家主權派聲勢上揚，是否就不利於歐盟後續發展？還尚待觀察。綜觀這次義大利大選討論度最廣的是經濟與移民問題兩項議題：¹⁴

1. 經濟

義大利在種族、文化宗教上看似高度一致性的國家，反倒是經濟發展差異造成政治上隔閡。義大利北部（北方聯盟）工商服務業發達，南部（義大利前進黨）是比較貧困的農業鄉村地區。近年義大利受債務負累，雖然義大利經濟在 2016 年成

¹² https://en.wikipedia.org/wiki/Italian_electoral_law_of_2017

¹³ “Italy election: Populist Five Star and League vie for power,” <http://www.bbc.com/news/world-europe-43272700> (retrieved 23 March, 2018)

¹⁴ *Ibid.*

長 1.5%，已經是 2010 年來最高，但仍低於歐盟整體經濟成長。失業率始終居高不下，60% 新增工作都是短期合約職。金融業慢慢從危機中復甦，但銀行業壞帳問題使得放貸款趨向保守。種種原因或許能解釋為何在選舉過程中，民眾轉向支持反歐盟的中右結盟與主張退出歐元區公投的五星運動，而親歐盟的民主黨席次下滑如此之多。

在歐洲債務國愛爾蘭、葡萄牙、西班牙先後宣布脫離歐洲紓困行列，剩下只有希臘還深陷債務困擾。歐盟在 2010 年、2012 年及 2015 年先後提供希臘三輪紓困計畫。第三輪紓困於 2015 年 7 月~2018 年 6 月分次提供提撥 860 億歐元給希臘，如今已進入最後一輪紓困。歐盟承諾在 2018 年提供最後一筆 67 億歐元紓困金給希臘，條件是希臘於 2018 年 8 月必需在市場自行融資償還債務（2019 年舉債需求為 190 億歐元）。希臘曾在 2017 年 7 月測試市場水溫，發行 5 年期國債，總共募資 30 億歐元。¹⁵ 歐盟預期若一切順利，歐盟、歐洲央行與國際貨幣基金 IMF，就會宣布終結紓困，長期以來困擾歐盟的債務危機就會正式宣告終結。

但對歐盟來說，新的頭痛難題在義大利（2018 年）3 月 4 日國會大選後形成的新政治生態。一般評論，若由五星運動或中右派政黨聯盟主導，這兩大勢力都有強烈的反歐元、反歐盟色彩，勢必牽動歐元區下一步整合計畫。然「五星運動」在選後已經改口退出歐元區時機已過，且這次國會大選主打的議題為移民，並非退出歐元區的爭議，稍微降低了義大利選舉帶來的政治風險。

2. 移民

第二是南地中海大規模移民與難民湧入歐洲問題。移民問題成為這次義大利國會選舉的核心議題，政黨間立場並無太大歧異。選舉過程三大政黨都主打減少移民的訴求，五星運動核心價值更偏向民粹主義訴求。這種以義大利利益為依歸，違反歐盟「接納難民」的基本精神，自然不利於歐盟在難民人數分配以及庇護程序的討論。

¹⁵ 希臘即將結束紓困歲月，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20180124000260-260203> (retrieved 23 March, 2018)

此外，歐盟在共同市場流通的過程，內部疆界管制去除，但外部疆界仰賴成員國配合管制。就地中海管道進入歐洲的移民路線，主要有三條路徑：東邊通過土耳其達達尼爾海峽往希臘，再從希臘輾轉前往歐洲；中部從突尼斯或利比亞渡海北上，在馬爾它或義大利上岸；西邊則是透過摩洛哥和阿爾及利亞越過直布羅陀海峽到達西班牙，或進入北非西邊屬於西班牙管轄的加納利亞群島。亦即希臘、義大利、西班牙建構起地中海的移民防線是歐盟「外部邊境管制署」(Frontex)重點巡防的區域。歐盟目前拋出 2020 年建立歐洲軍隊的風向球，目前會員國共識，短期內比較容易施行的就是建構起歐洲邊境防衛隊，保護歐盟邊境。這需要調和各國司法與邊境防衛體系建構。目前尚屬於建議階段，尚待會員國後續討論。

3. 對歐洲統合立場

在經濟與移民雙重隱憂下，義大利選民選出反歐盟、反體制的極端政黨。這個一向鼎力支持歐洲統合的國家，立場似乎有鬆動的跡象。在對歐關係上，義大利作為歐元區第三大經濟體，僅排名在德、法兩國之後，在貝魯斯柯尼(Silvio Berlusconi)第三度擔任總理期間（2008-2011 年）提出加強跟南地中海國家關係，但並未充分利用南歐國家利益近似之特色，有效結合南歐國家發揮整體效益。現任歐洲央行總裁 Mario Dragi 及歐盟外交安全高級代表兼執委會副主席 Federica Mogherini 皆是義大利人士。兩職位總管歐盟貨幣政策與歐盟整體對外關係，義大利也未有效運用轉換成強化歐洲內部影響力之資源。換言之，義大利在歐盟並未太強化自身領導力與影響力。加上義大利與歐洲經貿關係密切。2017 年十大出口對象分別為德國（佔總出口 12%）、法國（10%）、美國（9%）、西班牙、英國、瑞士（各 5%）、比利時、中國、波蘭（各佔 3%）。¹⁶在「代價」與「限制」考量下，加上義大利對外關係擺盪並無選擇性，義大利後續聯合政府談判，或許國家主權派會佔上風，但在對歐盟政策上尚不至於有太大改變。

¹⁶<https://tradingeconomics.com/italy/exports>

結論

義大利政府效率低落、內閣更迭頻繁已是不爭事實。選舉結果造就五星運動蓄勢待發，中右聯盟各政黨有其政治算盤，但選後能否落實選舉政見還有待觀察。義大利選後呈現出一個新政治形態，影響所及卻是歐元區的穩定與歐盟的發展。

「普丁 4.0」時代的俄歐關係動向

吳福成

(台灣經濟研究院戰略中心副主任)

前言

最近俄羅斯總統普丁〈Vladimir Putin〉競選連任，以 76.56% 的高得票率當選本屆總統，並開啟第四次總統任期到 2024 年的「普丁 4.0」時代。由於在普丁第三次總統任內，烏克蘭轄下的克里米亞經全民公投同意併入俄版圖，接著烏東部俄裔地區也發生「脫烏」軍事衝突危機，導致北約大軍壓境，歐美國家更對俄進行外交孤立圍堵，並採取嚴厲的經濟制裁，整體情境頗似過去冷戰時代的對峙，如今歐洲上空已開始籠罩著「冷戰 2.0」的幽魂。

尤其在俄羅斯總統大選期間，又發生俄前特工斯克里帕爾〈Sergei Skripal〉及女兒在倫敦遭神經毒劑暗殺事件，儘管普丁總統辯稱：「有理智的人都相信，俄方在總統選舉前來這麼一齣，純屬“荒謬”！」但整個事件已造成英俄關係交惡，也使得原已矛盾深刻的俄歐關係更徹底陷入谷底。不過，日前普丁總統已表示，「俄羅斯將與其他國家通過外交手段來解決爭端。」也因此，在「普丁 4.0」時代來臨之後，未來的俄歐關係發展動向就值得進一步來探討。

一、俄羅斯將尋求與歐盟開展正常的建設性合作

今年 3 月 1 日普丁總統向俄羅斯聯邦會議上下院發表的年度國情咨文已公開表示，「願與美國、歐盟開展正常的建設性合作，希望某些國家在處理對俄事務時恢復理智，與俄誠懇平等合作。」由於這次提出國情咨文的時間點，就在 3 月 18 日俄總統投票之前，而被視為普丁總統競選連任的政見綱領，也是未來 6 年「普丁 4.0」時代的施政方針。

在普丁再度當選總統後，法國總統馬克龍曾致電普丁，呼籲俄羅斯、法國和歐洲建立建設性對話，頗有回應普丁總統的建設性合作之主張。俄駐歐盟代表奇諾夫也強調，「俄羅斯與歐盟在未來關係中需要“更有建設性”，

這才能真正提高雙方的利益。」雖然歐盟曾多次表示，不會恢復過去與俄羅斯的關係，但奇諾夫仍認為歐俄雙方都想就相關問題繼續展開溝通。

二、俄前特工中毒事件負面衝擊程度應是在可管控範圍之內

自從發生俄前特工斯克里帕爾中毒事件後，普丁總統和俄羅斯都遭到「妖魔化」，背後也反映出俄歐雙方互信基礎的脆弱性。但此事件卻在俄總統大選中產生反效果，最後普丁贏得 5,450 萬選票，創下俄總統選舉史上最高數量的選民支持。普丁總統競選活動發言人即公開嘲諷：「感謝英國通過無法讓人接受的指控而使俄羅斯人民團結起來！」不過，後來普丁本人也針對這事件作出回應：「儘管遇到各種困難，我們準備好共同努力，可隨時討論任何問題並加以克服解決。」

目前英國已驅逐 23 名俄羅斯外交官，創下該國近 30 年來規模最大的外交官驅逐行動，但還保留驅逐俄駐英大使、對普丁總統親信採取新制裁等更強硬措施。另外，雖然英國外交大臣指控普丁舉辦世界盃足球賽，就好比當年希特勒把舉辦奧運會作為公關手段一樣，以及英國王室和高階官員不出席在世足賽，但英國國家足球隊仍將照常參賽。從這兩項動作來看，英國顯已預留日後與俄方協商談判的空間。而俄羅斯也同等對待英國，除驅逐 23 名英國外交官，並關閉英國駐聖彼得堡總領事館，並未趁北極大寒潮即將侵襲英國的機會，中斷供應歐洲和英國天然氣。由此可判斷，俄前特工中毒事件的負面衝擊程度應是在可管控範圍之內。

三、克里米亞問題不會再是俄歐關係發展的致命性障礙

今年是克里米亞公投「入俄」四週年，普丁在俄總統大選最後關鍵時刻，曾赴當地視察跨海大橋，並感謝民眾在 2014 年舉行的「真正民主」公投中，選擇獨立加入俄羅斯。而這次俄總統選舉結果，普丁在當地贏得 90% 以上選票，已戳破西方媒體抨擊俄「併吞」克里米亞的虛假性。儘管烏克蘭仍宣稱克里米亞是被臨時占領的烏國領土，但普丁則強勢回應：「克里米亞問題已徹底解決了，不存在重新回到烏克蘭的可能！」

回顧 2014 年 3 月在歐美國家及其同盟夥伴國全力推動下，聯合國大會曾經通過「克里米亞公投併入俄羅斯無效」的決議，但同意票數並未過半數。如今歐盟內部已出現認同克里米亞公投「入俄」的氛圍，一些國家的企業團和旅遊團不在

意烏克蘭抗議，相繼赴克里米亞半島考察和觀光，德國議員還公開呼籲烏國要接受公投結果。歐洲議會更有法國籍議員宣稱，「克里米亞歷史上就是俄羅斯的，這種情況可以和分裂的德國相提並論；如果在二戰後，分裂的德國人民有機會在1990年將國家統一，那麼為什麼要否認克里米亞人民和俄羅斯再合為一體的權利？」此一情勢若繼續發展下去，相信克里米亞問題將不會再是俄歐關係發展的致命性障礙。

四、俄歐相互制裁的困局露出了曙光卻又蒙上陰霾

過去外界普遍認為歐盟是因為俄羅斯「併吞」克里米亞，而對俄實施經濟制裁。其實歐盟係以「俄羅斯在烏克蘭東部地區製造不穩定」為由對俄實施制裁的，除針對特定個人和實體進行制裁，在經濟制裁則包括禁止俄國有金融機構及其控股子公司進入歐盟初級和二級市場、禁止歐俄雙方進行武器進出口貿易、禁止俄獲取涉及石油探勘和生產等領域的技術服務；禁止向俄出口可作為軍事用途的軍民兩用產品等。相對地，俄羅斯也對歐盟採取「反制裁」措施，禁止從對方進口農產品、乳製品、肉類及其他食物。

檢視4年來歐俄相互制裁的結果，已造成雙方高達1,000億歐元的損失，其中俄方占60%、歐方占40%。但俄羅斯在西方制裁下卻轉而採取「進口替代」措施，已有新動力來擺脫對油氣出口的過度依賴，並相當程度振興了本國的電子、航空工業、農業等部門發展，迄今整體經濟已從衰退中走出，步入增長期。相對地，歐盟的德國、義大利、荷蘭、法國等都蒙受嚴重的經濟損失，各國內部已出現取消對俄經濟制裁的強烈呼聲。至於希臘、匈牙利、塞浦路斯等國也都要求廢除或減少對俄制裁。最近義大利中右翼政黨聯盟總理候選人薩爾尼呼籲歐盟應取消對俄實施的「瘋狂」制裁。德國外交部更具體提出解套方案，亦即在聯合國安理會核可的明斯克協議架構下，聯合國維和人員進駐烏克蘭東部局勢不穩的頓巴斯後，就可分階段解除對俄制裁。俄方也支持向烏東俄裔地區派遣維和人員，以確保當地歐安組織的觀察團之安全。不過，最近傳出烏國積極推動「頓巴斯一體化法案」，視俄為侵略國，計劃迅速清理烏東俄裔區自行宣布獨立的頓涅次和盧甘斯克兩個人民共和國，加上美國已宣布供應烏國軍事武器，恐將對明斯克協議的執行和和平調節構成威脅。俄歐互相制裁的僵局雖已露出些許曙光，卻又蒙上陰

霾，前景仍待觀察。

五、俄歐能源合作「北溪-2」項目計畫已被政治化

長期以來俄羅斯的天然氣都是通過烏克蘭天然氣管道、白俄羅斯的「亞馬爾-歐洲」和「北溪-1」天然氣管道向歐洲出口。近幾年俄烏兩國關係緊張，俄方為降低經烏國向歐洲出口天然氣之依賴，以及增加對歐洲的天然氣供應，提出興建一條從俄海岸穿越由波羅的海通往德國海岸的「北溪-2」天然氣管道計畫。但烏國擔心失去俄天然氣輸歐的過境費收入，波羅的海三小國、波蘭、羅馬尼亞等歐盟國家則因各自戰略利益考量而持反對立場；歐洲議會也通過決議，認為建設「北溪-2」項目計劃將使歐盟對俄天然氣的依賴增加，有損歐盟整體能源安全；美國更是野心勃勃要對歐洲出口液化天然氣（LNG），內外勢力遂匯聚成一股反對興建「北溪-2」計劃的逆流。

在本質上，「北溪-2」天然氣管道興建計畫完全被作為商業項目看待，旨在確保歐洲的能源安全，因為將可滿足歐洲近三分之一的天然氣需求。而參與投資興建者，有俄羅斯天然氣公司（出資 50%）、德國 Uniper 公司和 Wintershall 公司、法國 ENGIE 集團、奧地利 OMV 集團、荷蘭皇家殼牌等。目前俄方已取得在德國領海鋪設「北溪-2」天然氣管道的許可。但美國則指控俄羅斯「干預」前年總統大選，繼而把部分俄國能源企業、銀行機構和國防企業列在制裁對象，此舉已間接對俄羅斯天然氣公司推動「北溪-2」計畫造成負面影響，當然也將衝擊歐盟自身能源安全和經濟利益。至於美國計畫以海運出口 LNG 給歐洲國家，因運程需要四天，加上其價格遠比俄國通過管道輸送的天然氣價格約高出一倍，顯然缺乏市場競爭優勢。

六、北約軍事圍堵、歐盟「擴容」是俄歐關係發展新變數

這幾年歐美國家除了對俄羅斯進行經濟制裁，歐盟與北約也頻繁在俄周邊的波羅的海和黑海進行軍事演習，並在該區域增加軍事部署，如今俄歐分界線已不再是地理性的，而是布滿軍事化。稍早前慕尼黑安全會議曾預警：「歐洲和俄羅斯軍事衝突的可能性加劇！」尤其歐洲執委會為填補英國「脫歐」後留下的真空，還放棄「在 2019 年之前“不歡迎”新成員」的承諾，並通過了針對西巴爾幹地區

的擴大戰略，還強調「沒有巴爾幹地區的和平與安全，就沒有歐洲的和平與安全。」目前該地區已有 6 個國家申請加入歐盟，其中的黑山和塞爾維亞已獲准於 2025 年入盟，但黑山入盟則是北約的一項軍事安全預防性措施，將可防堵俄潛艦和軍艦自由進出亞得里亞海和地中海。然而，歐盟和北約對俄的系列圍堵措施，相對地也助長了「以俄羅斯國家發展為中心」、「以強大軍事力量確保和平」的「普丁主義」更為壯大。這應是未來俄歐關係發展的新變數。

其實在普丁總統過去 6 年的執政期間，「強硬對峙」已是俄歐關係的主旋律。稍早普丁藉發表國情咨文向歐美國家釋放了強力信號：「俄羅斯已研製出能夠穿透美國防衛系統的核武器，這項突破使俄在軍事領域成為無可爭議的領跑者。」當然這裡指的並非新式武器的數量，而是指質量。甚至普丁總統在競選連任影片中更明確表示，「自蘇聯體解以來，西方一直對俄羅斯指手畫腳，他們一直試圖告訴我們，我們的位置在哪裡，但俄羅斯不同意一系列國家的這種立場。」由此觀之，在未來「普丁 4.0」時代，俄羅斯對歐盟的立場必然較往昔更堅持自主性。

七、結論

隨著普丁總統的任期延續，不排除歐盟對俄羅斯的經濟制裁將會呈現「長期化」，但應僅止於每 6 個月到期再次檢討是否繼續延長制裁期限而已。但歐盟從本身經濟利益出發，並沒有再擴大對俄制裁。不過，從政治和戰略考量，歐盟很難很快就取消對俄制裁，否則等同於間接認可克里米亞公投「入俄」的既定事實。歐洲委員會主席容克早就強調過：「不應讓俄是否退出克里米亞成為歐俄關係的枷鎖。」最近普丁總統也公開喊話，希望能與歐盟走上某種關係正常化之路，因為即使制裁者本身也很快會厭煩制裁了。顯然，歐俄雙方並不希望一直無限期地對峙下去。

至於前俄特工斯克里帕爾在倫敦中毒事件，歐洲理事會已發表公報強烈予以譴責，並同意英國的看法「俄羅斯極有可能製造了這起事件」，並召回歐盟駐俄特使以示象徵性抗議。但迄今英方仍不願與俄方合作查明真相，俄方也斷然否認與該事件有關。外界普遍認為，在冷戰結束多年之後，俄歐關係應不至為這件事再陷入新的冷戰，畢竟在英國「脫歐」、民粹主義抬頭、普丁成為歐洲右翼政黨的偶像之際，諸多麻煩問題纏身的歐洲是否還能承受起「冷戰 2.0」版的挑戰，則不無

疑問。

最後是歐盟「擴容」政策，這與俄羅斯主導的歐亞經濟聯盟擴大「朋友圈」，有異曲同工之趣，都是基於各自區域經濟合作和和平發展立場。將來雙方若能協調合作，甚至在時機成熟後尋求整合為另一個規模更大的歐盟或另建「大歐亞聯盟」。站在這樣一個更長遠的發展格局來看，現階段方推動的商業性「北溪-2」天然氣管道計畫，理應能為將來歐盟的能源安全體系作出貢獻。所以也可意這樣做總結：俄歐關係發展將會是「曲直向前」的趨勢。

捍衛民主價值：歐盟應如何回應波蘭法治危機？

邵允鍾

(中央研究院法律研究所博士後研究員)

背景說明

2015 年底，波蘭的「法律與正義黨」(簡稱 PiS 黨) 贏得國會大選。這是波蘭民主化以來，第一次由單一政黨單獨過半的重大選舉勝利。PiS 黨一上台便爆發了憲法法院法官的任命爭議，該黨並且旋即立法限縮波蘭憲法法院的權限，甚至拒絕將其部分判決刊登於政府公報，使得此些判決至今無法發生法律效力，近來並修法擴張政府對司法體系人事任命的控制權，引發歐盟以及歐洲憲法學界對於波蘭法治倒退的高度憂慮。波蘭當前執政黨引發國際注意的行為並不止於其所推出的司法改造方案，舉凡其對資訊監控、公共媒體、以及墮胎法制的修法作為也引發不少爭議，然而本文暫時聚焦討論波蘭司法改造工程所引發的法治危機，以及歐盟應如何回應。

憲法法院法官的任命爭議

2015 年 10 月，舊波蘭國會在大選將至的最後一次院會上提名了五名新的大法官。此舉有憲法上爭議，因為五位即將卸任的大法官中，實際上有兩位的任期是在 PiS 黨新政府上台後才結束。其結果，波蘭憲法法院判決認定舊波蘭國會所提名的五名大法官中，僅有三位的提名是合法的，剩下兩位任期在新政府上台後才結束的大法官，其後繼人選的提名權在新政府。然而 PiS 黨新政府無視憲法法院的判決，全盤否認舊國會所提五名大法官的合法性，一口氣提名了另外五名新的大法官。這當中，兩名大法官人選的合法性無爭議，因此在總統任命後便立即上任，剩下的三位則被憲法法院院長冷凍，拒絕其參與審理案件。然而由於親 PiS 黨的波蘭總統始終拒絕任命舊國會合法提名的三位大法官，2016 年 10 月憲法法院院長退休後，其職務暫由親 PiS 黨的大法官代理，代理院長於是允許剩下三名新政府違法提名的大法官上任。

立法限縮波蘭憲法法院的權限

2015 年 12 月新政府通過憲法法院法修正案，提高憲法法院開庭的法定最低出席人數，要求十五名大法官中須有十三人出席（應注意由於上述的大法官任命爭議，當時憲法法院只有十二名法官能夠審理案件）以及將做成判決的多數決門檻提高到三分之二，同時規定憲法法院審理案件必須依照案件進入法院的順序。由於這些修正將大幅限縮憲法法院的審判能力，本修正案同時受到歐洲理事會威尼斯委員會與歐盟執委會的嚴正批評。

拒絕刊登波蘭憲法法院的判決

波蘭政府至今拒絕將憲法法院的數個判決刊登在政府公報，包括憲法法院判決上述憲法法院法修正案違憲的判決。

憲法法院院長的任命爭議

有鑑於憲法法院院長將於 2016 年 10 月退休，新政府於 2016 年展開一系列修法工程，規定院長卸任後新院長就任前，由波蘭總統指定一名大法官為代理院長，由代理院長制訂新院長的選舉辦法。依照原本的法律，院長卸任後其職權應由副院長代理，指定代理院長不但侵奪副院長的職權，又由於如前所述，代理院長允許三名新政府違法提名的大法官就任，甚至允許其參與制訂新院長的選舉辦法，連帶導致新院長選任辦法的合法性也被質疑。憲法法院判決此一選任辦法因為未要求院長的選任須有過半數大法官的同意而違憲，然而波蘭政府不但拒絕刊登該判決，也迅速任命由六名大法官（人數未過半）所提名的人選成為新任院長。

修法強迫大量最高法院法官退休

新政府修法將最高法院法官的退休年齡由 70 歲調降為 65 歲，其結果，將近四成（37%）的最高法院法官依法必須退休。由於新政府同時修法改組法官人事審議委員會的組成方式，安插大量親執政黨人士進委員會，新政府有機會一舉將四成最高法院法官更換為屬意的人選。雖然法官可以在取得波蘭總統同意後延後退休，但此一設計也將嚴重傷害法官的政治獨立性。（新政府亦另外修法調降下級法院法官的退休年齡，並開放申請延後退休的可能性。）

修法允許司法部不附具體理由更換下級法院院長

事態的最新進展

執委會史無前例啟動歐盟條約第七條程序

2017 年 12 月 20 日，執委會向理事會提出動議，正式開啟歐盟條約第七條的違反歐盟基本價值制裁程序，創下歐盟史上首次訴諸此一「終極手段(nuclear option)」的先例。歐盟條約第七條規定，歐盟高峰會得以一致決確認特定會員國「嚴重且持續」地破壞規定於歐盟條約第二條的歐盟基本價值，包括人性尊嚴、自由、民主、平等、法治及尊重人權。一旦高峰會確認「嚴重且持續」的破壞行為(a serious and persistent breach)確實存在，理事會得以條件多數決做成制裁該會員國之決定，最重甚至可以暫時凍結該國在理事會中的投票權。第七條並且設有預警機制，即理事會得在執委會、歐洲議會或三分之一會員國提出動議的情形，以五分之四的多數決做成決議，認定某一會員國有嚴重破壞上述歐盟基本價值的「明確危險(clear risk)」。

即使在 2000 年引發國際注目的 Haider affair 中，歐盟也未曾正式啟動第七條程序。由於依照第七條程序所為之制裁等於讓歐盟直接介入干預會員國的憲政秩序，動用第七條程序勢必將造成歐盟與該會員國間的高度緊張關係，也因此動用第七條普遍被視為萬不得已的「終極手段」。為了減緩此類政治衝突，執委會甚至於 2014 年為第七條本身所規定的預警機制再增設了一層前期預警機制，即所謂「法治框架(Rule of Law Framework)」對話程序。其目的在及早與法治出現問題的會員國展開政治對話，若對話能取得改善共識，就可避免動用第七條程序。

執委會自 2015 年底便依據法治框架對話程序與波蘭政府就其法治危機展開一系列政治對話，然而波蘭政府堅決宣稱其司法改革作為並未違反歐盟基本價值，雙方的對話因此毫無交集。由於波蘭政府立場強硬，而執委會方面極欲避免訴諸第七條程序，導致即便波蘭政府明白採取拖延戰術，執委會仍一再給予波蘭進行改善的例外寬限期，波蘭法治危機爆發兩年後始決定開啟第七條程序。

波蘭政府提出司法改革白皮書

依照歐盟條約第七條，波蘭政府得向理事會就執委會的指控提出答覆，本月初，就在答覆期限將於 2018 年 3 月 20 號屆至前，波蘭政府提出了一份將近百頁的「司法改革白皮書(White Paper on the Reform of the Polish Judiciary)」，再度力陳其司

法改革作為並未破壞歐盟基本價值。2018 年 3 月 20 號理事會召開會議，負責本次第七條程序的執委會副主席 Frans Timmermans 會後表示，多數會員國代表認為白皮書對於澄清執委會的疑慮並無幫助，理事會將待執委會完成對白皮書的完整評估後，於四月再度討論本案。

可能的解方

由於歐盟第七條預設了極高的制裁門檻，亦即除了涉案會員國以外的全體會員國必須達成一致決，高峰會始能做成決議確認嚴重且持續地破壞歐盟基本價值的行為確實存在。高峰會達成一致決後，理事會才能進一步以條件多數決做成具體的制裁決議。然而政治立場與波蘭執政黨相近的匈牙利政府已經明白表示將於高峰會行使否決權，也因此即便理事會能成功以五分之四的多數決確認波蘭有嚴重破壞歐盟基本價值的明確危險，此一程序最終仍可能是一場徒勞。有鑑於此，歐盟法學界持續有聲音呼籲歐盟法院介入本案。

司法途徑

由於歐盟運作條約第 269 條明確規定，就歐盟條約第七條之程序，歐盟法院僅就程序事項有審查權限，不得進行實質審理，因此主張引入歐盟法院審理會員國法治危機的學者必須另闢蹊徑，思考藉由條約義務違法程序或者預先裁決程序為歐盟法院開闢戰場之可能性。

歐盟法院晚近的一系列判決似乎顯示，歐盟法院正在積極為自己介入此類案件創造法律論據。今年二月底，歐盟法院的 *Associação Sindical* 判決引發歐盟法律學界廣泛矚目。在該案中，歐盟法院明白表示自己有權限審查會員國司法體系的獨立性是否符合歐盟的法治標準。兩週後的 3 月 12 日，愛爾蘭法院旋即向歐盟法院聲請預先裁決，要求歐盟法院解釋波蘭司法體系的獨立性與人權保障水平是否已不再足以被信賴，以至愛爾蘭不得依據波蘭所發出的歐盟逮捕令將嫌犯引渡至波蘭。

政治途徑

亦有學者主張，執委會應該同時對匈牙利開啟第七條程序，透過解釋第七條程序規定的方式，將匈牙利排除在高峰會將針對波蘭案所採取的表決程序之外。

參考文獻

Chancellery of the Prime Minister. (2018). *White paper on the reform of the Polish judiciary*. Retrieved from

https://www.premier.gov.pl/static/files/files/white_paper_en_full.pdf

Commission. (2016). Commission recommendation (EU) 2016/1374 of 27 July 2016 regarding the rule of law in Poland. *Official Journal of the European Union*, 59,

L 217: 53–68.

Commission. (2017a). Commission recommendation (EU) 2017/146 of 21 December 2016 regarding the rule of law in Poland complementary to Recommendation (EU) 2016/1374. *Official Journal of the European Union*, 60, L 22: 65–81.

Commission. (2017b). Commission recommendation (EU) 2017/1520 of 26.7.2017 regarding the rule of law in Poland complementary to Commission Recommendations (EU) 2016/1374 and (EU) 2017/146. *Official Journal of the European Union*, 60, L 228: 19–32.

Commission. (2017c). *Reasoned proposal in accordance with article 7(1) of the Treaty on European Union regarding the rule of law in Poland*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0835&from=EN>

European Commission for Democracy Through Law. (2016a). *Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, Opinion no. 833/2015*. Retrieved from

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)001-e)

European Commission for Democracy Through Law. (2016b). *Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal, Opinion no. 860/2016*. Retrieved from

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)