

# 里斯本條約架構下的歐盟 安全政策合作之嘗試

甘逸驊\*

- 一、前言
- 二、從改革動力到條約規範
- 三、從條約規範到政策實踐
- 四、內部安全與外部安全的介面
- 五、更為緊密的「安全」聯盟？
- 六、結論

歐洲統合是一個不斷地在理想化與務實性、進步性與妥協性之間求取平衡以朝向「更為緊密的聯盟」為長期目標的動態進程，而在歐洲聯盟架構下所簽訂的各條約即是此進程的重要產物。本文的主要目的，即在於透過對於里斯本條約在安全政策規範與實踐的檢驗，以探尋在此高度主權敏感議題的整合發展過程中，歐盟的安全政策如何在政府間主義與超國家主義之間尋求動態平衡與妥協，以及如此的平衡是否促進歐盟進一步的統合。本文首先探討，歐盟如何藉由「條約化」來試圖解決

---

\* 國立政治大學國際關係研究中心。E-mail: fykan@nccu.edu.tw

投稿日期：2016年6月3日；接受刊登日期：2016年7月18日。

東吳政治學報/2016/第三十四卷第二期/頁 61-107。

統合進程中的治理困境，並進而提供歐盟安全政策深化合作的基礎；其次，本文將探究里斯本條約產生的背景與發展，以及里約在安全政策合作的實踐；另外，里約在內部安全與外部安全之間介面的運作，亦是本文試圖瞭解歐盟如何擴大安全合作的研究焦點；之後，本文將綜合分析里約對於歐盟安全政策整合的影響，並以此檢驗里約在維持會員國主導與聯盟凝聚力平衡的擺盪位置。綜合而言，里約提供歐盟安全政策統合經由不斷實踐向「共同體方法」決策模式傾斜的機會，里約雖刻意避開超國家主義爭議，但亦已偏離傳統政府間主義，而是朝向一個得以兼顧會員國與歐盟互享利益的「布魯塞爾化」治理模式。

**關鍵詞：**里斯本條約、共同外交與安全政策、歐洲聯盟條約、對  
外事務與安全政策高級代表、歐盟對外行動署

## 一、前言

歐洲統合的「憲法化 (constitutionalization)」是一個長期演進的過程 (Glencross, 2014: 1163-1180; Larik, 2014: 935-962; Rovná & Wessels, 2006),<sup>1</sup> 而 2005 年歐盟憲法條約 (Treaty Establishing a Constitution for Europe, TCE, 本文以「歐憲條約」或「歐憲」做為簡稱) 的挫敗形成對歐洲統合進程的嚴重打擊, 對於仍待進一步整合的對外與安全政策合作而言, 增添更多不確定性。歐盟會員國試圖走出歐憲條約失敗後的「省思期 (reflection period)」, 進而促成里斯本條約 (Treaty of Lisbon, 本文以「里約」做為簡稱) 的通過, 而歐憲條約中有關歐洲安全規範的精神, 在里斯本條約中也獲得了保留。然而, 里斯本條約與憲法條約最大的差異在於, 歐憲條約凸顯歐盟超國家主義的特質, 刻意彰顯聯盟進一步統合的意涵, 但這也可能是歐憲未能通過的主因; 里斯本條約則避開超國家主義的爭議, 回歸到政府間主義的特質 (蘇宏達, 2010: 1-38; 黃琛瑜, 2014: 127-161), 著重於較為務實的層面, 強調對內機制治理能力的提升, 以及對外集體身份建構與集體行動能力的強化。里約並未如歐憲條約一般, 試圖取代之前所有既存的條約, 而是加以修正以

---

1. 所謂歐盟的「憲法化」是指其機制的建構與法律的秩序反應自由民主的基本規範與原則的一個過程。歐盟雖缺乏約束其成員與規範其公民權利的一部憲法, 但由於歐盟的會員國與公民因擁有決定個人權利與國家特權不斷演變的能力而承擔憲政能動體的角色, 而歐盟相關條約與法律的演進也形成了規範聯盟內部行為的基礎架構, 因而使得歐盟具備了特定形式的憲政主義精神。本文所討論由里斯本條約取代歐憲條約的過程, 正可視作歐盟憲法化的一環。

符合時代變遷之所需。<sup>2</sup>

里斯本條約相當重視歐盟做爲一整體的對內與對外意涵，因而賦予外交與安全政策高度的重要性。由於里斯本條約刻意修正歐憲條約的超國家主義色彩，以凸顯其維持政府間主義的意圖，因此在有關具有主權意涵的對外與安全政策方面，里約仍保留傳統的主權觀。里約將重心置於機制能力的提升，而非憲法精神的實踐，在決策程序上，會員國的角色仍重於聯盟。然而，里約也提出具深遠意涵的機制重要變革，調整了原有由馬斯垂克條約 (Maastricht Treaty) 設立的不同政策「支柱 (pillars)」，以有效改善歐盟與會員國對外政策的協調性與效率。因此，里斯本條約試圖在維持會員國對各自在安全政策主導權的堅持，以及藉由會員國間與機制間合作以提昇效率之間尋求平衡。但如此的平衡對於歐盟在安全政策的整合，得以發揮如何的推進作用，以及如何面對高度的變遷，是值得探討的議題。

本文的主要目的，即在於透過對於里斯本條約在安全政策規範與實踐的檢驗，以探尋在此高度主權敏感議題的整合發展過程中，歐盟的安全政策如何在政府間主義與超國家主義之間尋求動態平衡與妥協，以及如此的平衡是否促進歐盟進一步的統合。本文首先專注於歐盟試圖解決在統合進程中所產生的治理困境，如何經由條約化來建立歐盟安全政策進一步合作的基礎；其次，本文將探究歐盟在里約生效後在安全政策合作的實踐；另外，一般而言，國際角色的安全政策通常指稱的是對外的行爲，但由於歐盟是會員國的集合

---

2. 里斯本條約是在「歐盟條約 (Treaty on European Union, TEU)」與「歐洲共同體條約 (Treaty Establishing the European Community, TEC)」的基礎上進行修正，而「歐洲共同體條約」改名為「歐盟運作條約 (Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU)」。

體，因此在討論歐盟安全時，似乎應賦予「內部安全」更多的份量，而里約則在內部與外部兩個安全之間介面的運作，具有更多的規範特色；之後，本文將綜合分析里約對於歐盟安全政策整合的影響，並以此檢驗里約在維持會員國主導與聯盟凝聚力平衡的擺盪位置，以及瞭解歐盟在具有高度主權意涵的安全政策合作上，是否已朝向實質的「布魯塞爾化 (Brusselization)」發展 (Allen, 1998: 41-58; Regelsberger, 2007: 1-8; Breuer, 2010)。

## 二、從改革動力到條約規範

當歐洲國家藉由統合使得聯盟的國際地位與重要性不斷提升，歐盟的邊界持續向外擴張，但同時卻又面臨「民主赤字 (democratic deficit)」的治理問題，也必須面對會員國對外立場與利益不一，以及相關規範與機制無法因應內部發展所產生的困境，因此促使歐洲國家必須提出具前瞻性的改革，以應對此一困境 (Menéndez, 2004: 109-128; Menéndez, 2005: 105-144)。長期以來，歐盟在安全領域被國際社會視為一個弱勢的角色 (Kaunert & Zwolski, 2013)。然而，歐盟在共同外交與安全政策 (Common Foreign and Security Policy, CFSP) 的演進，使得各會員國得以在對外事務上盡量尋求一致性，並且由於美國在後冷戰時期的某些階段採取了國際單邊主義，因此歐盟在全球的地位顯得特別突出，其他國家也期待歐盟扮演更重要的角色 (Cameron, 2003: 116)。

早在 2000 年當時的德國外長費雪 (Joschka Fischer) 即已提出，歐盟唯有以制訂憲法的方式，才能有效提升歐盟的民主化。其他的會員國呼應費雪的主張，因而在同年 12 月的尼斯高峰會上突出

了歐盟擴張與民主化之間落差的問題。一年之後歐盟各國通過「拉肯宣言 (Laeken Declaration)」，並就機制的改革進行討論，隨後在 2002 年展開「歐盟制憲大會 (Convention on the Future of the European Union)」，完成「歐盟憲法條約草案 (Draft Treaty Establishing a Constitution for the European Union)」並交由歐盟高峰會討論，各會員國領袖於 2004 年 10 月簽署，開始進行各國不同形式的通過程序。

歐盟憲法條約在安全政策的改革，主要著眼於歐盟對外代表性的強化，以及內部機制效力的提升兩部分。在對外代表性方面，歐憲條約賦予歐盟國際法人的資格。另外，將原本歐盟對外的「三頭馬車 (troika)」，包括理事會輪值主席、主管共同外交與安全政策的高級代表、執委會外交事務執委，整合成爲一個「歐盟外交部長 (Union Minister for Foreign Affairs)」的職位，並兼任執委會副主席一職。歐盟外長需經歐盟高峰會以條件多數決的方式任命，再經由執委會主席同意，以及歐洲議會與執委會執委投票通過。另一個得以提升歐盟對外代表性的是歐盟理事會常任主席一職，以取代傳統由各會員國每半年輪值的慣例。新設計的常任主席的任期爲兩年半，得連任一次。

在理事會的決策程序方面，原本共同外交與安全政策的決策主要採一致決，歐憲條約仍大致維持原狀，但增加其彈性，亦即當所有會員國針對某一議題獲致採取集體行動的共識時，採行何種配合步驟的決策可改採多數決。在制憲過程中，曾有擴大多數決的主張，但也有反對的立場，歐憲條約採取折衷的方式，預留適用條件多數決的空間，例如在具有地區性或議題性的事務上，如果會員國在共識決的情況下，得授權部長理事會以條件多數決的方式加以執行。然而，具有軍事與防衛意涵的政策，都被排除在條件多數決的適用

範圍之外。

在聯盟內部各機制的分權方面，歐憲條約仍依照傳統歐洲治理的基本精神，亦即維護各會員國主權與歐盟層次治理的平衡（黃偉峰，2003: 291-344），特意彰顯理事會與執委會的均權。為了輔佐歐盟外交部長對外事務的推動，執委會之下將設立一常設的「歐盟對外行動署（European External Action Service, EEAS）」，由各會員國指派或直屬歐盟的外交人員所組成。在歐洲議會部分，歐憲條約大幅提升議會的權力，但在外交與安全事務方面，卻相對有限。沿襲原本第二支柱的架構，除了原有相關預算的控制權，歐洲議會所獲得的新權力不多，包括對歐盟外長任命的同意權。在新的機制設計上，為了統合各會員國的軍事資源，歐憲條約特別著重共同軍備的策劃，以調和會員國與聯盟之間防衛政策的互動關係。

綜合而言，歐憲條約在具有高度敏感度的安全議題上，試圖在會員國的政策優先順序與利益，以及聯盟層次的效率與能力改革之間，尋求妥協的方案，以同時兼顧歐盟對外代表性的提升，以及歐盟機制間權力平衡的目的。然而，歐憲條約在外交與安全政策設計的一大缺失，是機制間權責劃分的不清。歐盟外長同時身兼理事會與執委會的雙重身份，是否會發生外長規避機制間權力的均衡與監督將是一個必須解決的問題。另外，理事會常任主席與執委會主席之間的權力關係，由於兩者都具有相當高的對外代表性，可能形成雙方在歐盟對外事務上的競爭關係。另一個可能發生職權不清的狀況存在於理事會常任主席與歐盟外長之間，兩者在處理歐盟與第三方互動過程中，可能發生由誰具有歐盟代表權以進行表達立場或進行談判的問題。然而，歐憲條約試圖強化各會員國與機制間對外關係政策網絡的「內部外交」，以及提升聯盟整體對外決策能力的努

力，已蓄積之後歐盟在安全政策持續合作的動力（甘逸驊，2007: 255-293）。

歐盟憲法條約的挫敗，並未威脅到會員國持續推動安全政策合作的意願，歐盟於 2007 年 12 月簽署里約，以取代歐盟憲法條約，並在所有會員國批准後，自 2009 年 12 月生效。沿襲歐憲條約的精神，里斯本條約將歐盟與會員國相關角色間政策的一致性，以及執行能力的提升兩部分，視為條約成立的最主要目的，里約在歐盟安全政策規範的目標，同樣地集中在這兩方面。首先，在傳統歐盟對外關係上，各會員國間與歐盟機制間缺乏一致性與凝聚力，長期以來一直是個嚴重的問題。一致性可分為歐盟各個機制間對外事務協調的水平關係，以及聯盟與會員國之間就目標與行動所界定的垂直關係。做為一個重要的國際角色，歐盟諸多政策均具有對外意涵，歐盟也擁有相當多元且具影響力的對外行動工具，包括軟、硬實力。然而，歐盟擁有過多不同的決策角色與程序，容易造成相互間的摩擦，政策工具的動員較為不易，政策之間又缺乏協調性，使得歐盟無法將對國際社會的影響力予以最大化（Sadowski, 2011: 53-67）。

其次，就歐盟整體軍事力量而言，雖然資源不足一向為人詬病，然而事實上，歐盟各會員國軍事支出的總和是美國的六成左右，幾乎占全球的四分之一。因此，就「數量」而言歐洲整體軍力並非弱勢，但歐盟缺乏的是如何經由整合來展現集體的「質量」。歐盟各會員國在軍事政策的投入，包括橫向統合協調、武器系統研發與採購、人員訓練與軍事戰略規劃，均無法滿足當代國際社會整體安全之所需。特別在武器系統方面，會員國相互之間的可互通性（interoperability）程度不高；另外，從個別會員國軍事人員的訓練來看，只有少數部隊可以擔負本國國土以外的境外任務。



爲了彌補協調性不足與集體能力有待提升的兩大缺失，里斯本條約特別凸顯軍事防衛政策整合的必要，將原本的「歐洲安全與防衛政策 (European Security and Defence Policy, ESDP)」更名為「共同安全與防衛政策 (Common Security and Defence Policy, CSDP)」，但仍歸屬於原本的「共同外交與安全政策」架構之下。以「共同」取代「歐洲」做爲軍事政策整合的主題，主要有兩大意涵，一是藉由所有相關機制的整合，可以提升理事會與執委會就危機處理事務的相互合作；二是藉由共同外交與安全政策的強化，增加歐盟在整體國際社會的影響力與角色。歐盟「共同安全與防衛政策」的目標，在於促使各會員國採取積極的集體作爲，以形成專屬歐盟的共同防衛政策。事實上，原來歐洲安全與防衛政策從無到有的發展過程可謂相當的顯著 (Toje, 2011: 43-60)，且經由多項境外任務的執行，歐盟與會員國瞭解到必須將傳統政策領域的嚴格區別加以破除 (Ekengren, 2010: 101-126)。在新的政策架構之下，歐盟首先將軍事防衛政策的目標予以擴大，尤其是個別會員國在軍力提升方面的承諾。里斯本條約進一步將安全政策的執行範圍，從原先的人道救援、維和任務、危機處理的「彼得堡任務 (Petersberg Tasks)」，擴充到聯合裁武行動、軍事政策諮商、衝突預防、後衝突時期的秩序穩定、反恐行動等。將安全政策的實踐範圍予以擴張，實際上強化了歐盟的集體軍事色彩，提供歐盟在處理外部事務上更多的工具選項。

值得注意的是，里斯本條約在安全政策領域規範中凸顯了類似北大西洋公約組織的「集體防衛 (collective defence)」精神。雖然里約重提北約組織仍是歐洲安全的集體防衛基石，對於歐盟在軍事政策的角色上，里斯本條約亦只提出模糊的規範，指出如果任一會

員國遭受外來侵略，其他會員國應依照聯合國憲章第五十一條之精神，盡一切可能提供援助給被侵略國家。然而，里約也創新的提出了「相互協防 (mutual assistance)」的規範，亦即當某一會員國遭受外來侵略時，其他會員國有協防的義務。但里約也同時強調這種相互協助不應危害到特定會員國對其安全與防衛政策的主導權，以及各國防衛政策的屬性，如中立或結盟，此與北約的華盛頓公約第五條有關集體防衛的積極性規範有所不同。另外，里約的「團結 (solidarity)」條款也對於較不敏感的安全威脅方面，例如恐怖攻擊、自然或人為災害，規範了會員國的責任，當某一會員國遭受威脅時，其他會員國應在歐盟理事會的架構下進行合作，提供包括軍事方面的援助，因而團結條款具有成為未來歐盟處理危機與災害保護傘的潛力。綜合而言，歐盟必須表現對於北約在歐洲安全主導地位的尊重與認可，但同時又需提出歐盟本身的對應。

里斯本條約另一項具創新精神的規範，是將原本的「強化合作 (enhanced co-operation)」架構的範圍擴充到軍事防衛領域，設立「長期結構化合作 (permanent structured co-operation)」。所謂「強化合作」架構，是由尼斯條約 (Treaty of Nice) 與阿姆斯特丹條約 (Amsterdam Treaty) 所設立，目的在促使一群有意願強化「共同外交與安全政策」的會員國，能夠深化其合作，而不受到其他會員國不願加入的影響。但「強化合作」架構仍須超過三分之一的會員國參與才得以成立，這些國家需將其意願向理事會提出並經得同意，歐盟共同外交與安全政策高級代表與理事會可以表達意見，歐洲議會也需被徵詢。原本條約清楚規範「強化合作」架構不得包含具軍事或防衛意涵的政策，但里斯本條約已將其擴大至軍事領域，並授權具有能力與意願，且能夠承擔國際任務的會員國，經徵詢高級代

表的意見，並由理事會經條件多數決通過後，得以組成一個在歐盟架構下的「長期結構化合作」機制，決定相關合作範圍。如果其他會員國之後願意加入合作機制，則可經由現已參與會員國採條件多數決同意後加入。

由部分「先驅」會員國主導的「長期結構化合作」機制，可以彌補歐盟軍事合作能量不足的缺點。歐盟會員國之間的軍事能力存有極大的差異，其中最強大的英國與法國的軍事支出，就占了歐盟整體的百分之四十，而肩負更大責任的意願則差距更大。在缺乏集體政治意願的情況下，只能藉由有意願參與的國家就各自的防衛能力，進行相互間的合作。因此，「長期結構化合作」機制的設立，特別針對會員國在「共同外交與安全政策」的協調，以較為彈性與長期的作法，推動歐盟的安全合作。藉由建立類似「自願聯盟 (coalitions of the able and willing)」的方式，讓有意願與能力的會員國，在理事會的授權下，得以代表歐盟在國際社會行使軍事任務。此一機制的特點是其決策過程，只需經過理事會以條件多數決即可成立，其優點是有意參與的會員國可以不受無意參與者的阻礙或拖累；另外，對於那些無法達成原先承諾的國家，也可經由參與國家的條件多數決，暫停此一會員國的資格，因而不至於影響到其他參與國家的計畫與議程。然而，就軍事議題進行的「長期結構化合作」也可能因而產生所謂的「雙速 (two-speed)」歐洲，將具有軍事合作意願但能力不足的中小型會員國排除在合作之外，使得「長期結構化合作」變相為一個高度排他性的「俱樂部」，這不但與歐盟傳統的「包容性」特色不符，且未必能符合歐盟促成進一步整合的期待。

為了強化歐盟整體軍力的整合與提升，里斯本條約將「歐洲防衛局 (European Defence Agency, EDA)」完全納入「共同安全與防

衛政策」的架構之下。「歐洲防衛局」於 2004 年 7 月由歐盟部長理事會成立，以期在「歐洲安全與防衛政策」架構下進行歐盟整體防衛能力的改善、軍事防衛的科學研究、武器系統的合作，並建立一個具競爭力的歐洲軍購市場。里斯本條約更強化了「歐洲防衛局」的功能，賦予得以監督會員國軍事預算的權力，可以決定哪些措施得以強化歐盟軍事支出的效能，並且被授權評估參與「長期結構化合作」會員國的軍事表現，以決定哪些國家未能達到要求的標準，因而在「強化合作」的架構下，歐洲防衛局被賦予更大的權力。藉由「歐洲防衛局」功能的強化，各會員國更能將歐盟發展成爲國際重要軍事角色的平台。

歐盟從歐憲條約的挫折轉化爲里斯本條約的制訂，可以看出歐盟與會員國對於進一步整合的意願，尤其彰顯在對外與安全事務上。歐憲條約雖最終未獲通過，但其在強化會員國與聯盟機制間對外政策的一致性與凝聚力，以及提升歐盟整體對外決策能力的嘗試，已爲里約持續在聯盟整體水平與垂直面向的安全政策之整合，累積了改革的動力。雖然在象徵議題與名稱上，里斯本條約相較歐憲條約看似有所退縮，但從實質內涵的規範，以及在機制設立的彈性與務實而言，歐盟會員國的意向似仍朝向更爲緊密的關係發展。

### 三、從條約規範到政策實踐

從歐憲條約到里斯本條約對安全政策的規範來看，歐盟的主要目標是整合會員國的安全政策，並試圖提升歐盟的整體軍力，但是否得以達成此目標，仍需視歐盟政策的實踐。里斯本條約對原本「共同外交與安全政策」的變革，主要凸顯在所謂的「對外行動 (external

action)」上，將原先散佈於各政策的相關事務，包括共同商業政策、對外人道援助、限制措施、國際協議、與國際組織與第三國的關係等相關政策，集中在新的對外政策領域，使得新「對外行動」政策主要意涵，彰顯在政策範圍的廣化，以及各會員國對外政策一致性的強化。里斯本條約要求各會員國在外交與安全事務上，藉由各自在第三國或國際組織的外交代表身份，尋求「共同途徑 (common approach)」。歐盟中的大國尤其具有必須為聯盟維護權益的責任，由於英國與法國具有聯合國安全理事會常任理事國身份，因此當歐盟具有共識時，包括英法或其他在安理會擔任非常任理事國的會員國，均需代表歐盟採取一致的態度。另外，為了確保有關聯盟整體的利益為各會員國確實遵守，里斯本條約也加諸會員國更大的責任，要求會員國在理事會或高峰會層次上進行相互的諮商，並且展現出團結的氣象。

在機制功能的建構與強化方面，為了確實提升機制的效率，依照里斯本條約的規範，歐盟的對外與安全政策大致沿襲了歐憲條約堪稱創意的設計。在原有的架構下，參與歐盟對外行動的角色與機制相當繁複，因而相對地稀釋與削弱了相互的協調性。里斯本條約意圖解決此一困境，因此著重在對外行動機制的重新規劃，其中最為關鍵的是兩大職位。首先，原本即已具國際高度能見度的共同外交與安全政策高級代表一職，被賦予較以往更為重要的角色，並更名為「歐盟對外事務與安全政策高級代表 (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy)」。原先的歐盟憲法條約有意設立「歐盟外交部長」一職，以取代並整併原有理事會共同外交與安全事務高級代表與執委會對外關係執委兩個重要職位，以期兼顧原本的第一與第二政策支柱相關對外事務，以及橫跨理事

會與執委會這兩個歐盟對外事務最重要的機制，以便統籌歐盟整體對外事務，以獲致更大程度的協調性。

與歐憲條約相比，雖然里斯本條約刻意淡化歐盟外交與安全政策的統合色彩，並將此一高級代表一職從原先的外長一詞，改為現行較為低調的名稱，但新的高級代表仍較以往具有更大的實權，擁有更為廣泛的議程設定、政策形塑與執行的權力 (Piris, 2010: 238-249)。舊有的高級代表一職專注於狹義的外交與安全政策，而新的高級代表統籌歐盟所有對外事務的政策。新的高級代表擁有兩個重要職位，除了在理事會的角色外，同時也擔任執委會副主席一職。高級代表產生的方式，是經由歐盟理事會提名，經過執委會主席同意與歐洲議會通過。從提名與通過的程序來看，高級代表承理事會授權執行任務，負責統籌理事會的對外關係，但也同時肩負了理事會與執委會之間對外行動的協調與和諧，因而必須獲得執委會主席的信賴。同時，由於里約賦予歐洲議會對聯盟決策更大的權限，為了讓對外與安全政策能獲得議會的支持，高級代表一職的任命，也需議會的背書。

在實際的運作上，依照里斯本條約的規範，歐盟對外事務與安全政策高級代表主持對外關係理事會，以理事會之名執行歐盟的對外與安全政策，在危機發生時召開緊急會議，並擁有單獨或與執委會共同提出議案的權力。當理事會要求高級代表就某項政策提出提案時，此項提案只需理事會的條件多數決同意即可通過，而無須共識決，此種程序與其他外交與安全議案不同。另外，當部分會員國對特定議案抱持反對立場，儘管此一議案只需條件多數決，高級代表仍被賦予調解的角色。在對外意涵上，高級代表必須協調會員國間的意見，以對外代表歐盟發出一致的聲音，進行與第三方的政治

對話，並且在國際組織與國際會議當中，正式代表歐盟與會。當歐盟對某項外交政策或事件具有明確的共同立場時，高級代表可在會員國要求下，代表歐盟在聯合國安理會發聲。

爲了有效推動對外事務，新的高級代表較舊制擁有實質的外交團隊，主導從 2010 年 12 月開始運作的「歐盟對外行動署」，並負責歐盟在其他國家與國際組織共 137 個代表處的運作。此一新機制的主要目的在於襄贊高級代表，實際執行歐盟對外與安全政策，人員則來自理事會秘書處、執委會與各會員國的外交人員。在草創之初，高級代表有權提出對外行動署的組織架構與實際運作方式，經向歐洲議會諮詢與執委會同意後，由理事會做最後決定。原有由執委會外派至第三國的代表將改爲歐盟正式代表，並受高級代表節制。從歐盟對外行動署組成的方式可以看出，歐盟有意將聯盟層次相關對外事務的管理盡量加以統合，以便在高級代表的主導下，強化歐盟對外政策推動與代表性的協調性 (Dinan, 2011: 111-116)。從里斯本條約賦予高級代表的重要職權來看，歐盟的安全政策走向，相當程度地決定於高級代表是否能夠完全運用條約賦予其新的權力。

相較於對外事務與安全政策高級代表而言，在里斯本條約開始實施後，執委會在歐盟對外與安全政策的權力受到一定程度的壓縮。執委會原本具有向理事會就對外與安全事務進行提案的權力，但現已被移至高級代表。另外，執委會主席雖有權參與歐盟高峰會，但缺乏政策影響權力。從執委會的角色來看，里約相當程度強化了歐盟對外與安全政策的政府間主義色彩 (吳萬寶, 2011: 21-22)。另一方面，歐洲議會卻獲得較多的權限，因爲議會可以對高級代表的人選表達意見，且議會可經由對執委會的監督，進行對高級代表的節制。因此，歐洲議會對於歐盟對外與安全事務的意見，高級代表

必須納入考量。

另一個廣受矚目的角色是歐盟理事會主席一職。舊有的歐盟輪值主席制雖然給予各會員國對歐盟重要對外決策議程設定的平等權利，但無論國家大小均擔任為期僅六個月的輪值主席，實缺乏歐盟對外政策的一致性，對外的代表性亦有所不足。里斯本條約將以往的輪值主席制改為最長可擔任五年的常設性主席制，對外代表聯盟參與國際組織與會議。常設主席制的設立大幅提昇歐盟的對外能見度，但更為重要的是，歐盟的對外政策可以獲得一定程度的持續性與穩定性。但是與以往的輪值主席制相比，常任主席並不能如同輪值主席般，同時兼任理事會當中一般事務理事會與對外關係理事會的主席。在新的制度下，輪值主席繼續主持一般事務理事會，而對外關係理事會則由高級代表主導。常任主席的主要責任則是藉由其崇高的象徵地位，極力尋求會員國共識的擴大，以及在歧見中尋求妥協。常任主席也可彌補輪值主席制的缺失，因為常任制使歐盟的政策得以具有延續性，常任主席也較能夠在前後任輪值主席國與執委會之間扮演溝通的橋樑。綜合而言，歐盟理事會常任主席同時必須兼顧理事會的日常運作、機制間溝通等對內相關事務，以及在國際場合代表歐盟的對外事務。

由於里斯本條約授予歐盟國際法人的地位，使得聯盟得以與其他國際角色進行協商與簽訂國際協約。然而，理事會常任主席與高級代表之間的分工，以及由何者在國際社會代表歐盟的問題，里斯本條約並未清楚地劃分，僅粗略的提及常任主席權力的行使，不應損害高級代表的權力。相對而言，里約對於理事會常任主席職權的界定更為模糊，而高級代表則較為清楚。因此，在這兩個重要職位的分工問題上，仍將相當程度地依賴擔任這兩個職位者的個人人格



特質，以及主導議題的能力 (Dagand, 2008)。較為悲觀的看法認為，由於這兩項重要職位的分工不清，相互的對立可能難免，因而對於歐盟的對外與安全政策可能造成不良的後果 (Barber, 2010: 58)。

另外，在相關政策的決策過程方面，雖然歐盟在對外與安全事務的決策上，共識決仍是相關決策的標準程序，因而保留了政府間主義的特色，但是里斯本條約提供了較大的彈性，最主要的實踐方式是條件多數決範圍的實質延伸。共識決的決策方式講求會員國間利益的調和與妥協，但也是造成歐盟在外交與安全事務上效率不高的主因，條件多數決的擴大使用則可改善此一現象。例如，如果高級代表提案並經執委會同意，會員國可採用條件多數決來通過提案；其次，會員國可經由一致決，延伸條件多數決的範圍；另外，里斯本條約也保留了原本阿姆斯特丹條約規範的「建設性棄權 (constructive abstention)」，亦即持不同意見的會員國得以棄權而非反對的方式，表達了各自的意見，但也不至於阻礙大多數會員國所支持提案的推動，因此，建設性棄權形同另一種形式的條件多數決。然而，如果某一會員國對議案持有強烈的反對態度，且不願採用建設性棄權的方式，則此時個別會員國的意見容易被凸顯，因而對於此一議案的通過造成極大阻力。除此之外，條件多數決也不適用具有高度軍事或防衛意涵的事務，雖然如此的界定相當的模糊，因此也存有相當的操作空間。總而言之，里斯本條約擴大了條件多數決的範圍，反應了歐盟會員國在對外與安全政策更加整合的意願。

## 四、內部安全與外部安全的介面

最足以彰顯里斯本條約對於歐盟安全政策深化統合的影響，是聯盟對於其內部安全與外部安全介面的連結。無論是在學術或政策領域，安全政策通常單純地指稱一個國家的對外行為，而非內部事務。然而，由於歐盟為眾多會員國的集合體，因此歐盟的整體安全，實與聯盟內部會員國「之間」的安全，與歐盟「集體」對外安全有關，因而產生了「內部安全」與「外部安全」的區別概念，馬斯垂克條約則將兩者分列三個支柱架構之下 (Randazzo, 2009: 506-522)。在里約實施之前，歐盟會員國將相對於第三國邊界管制的相關司法事務，包括反恐、毒品走私、跨邊界犯罪、難民問題與人員的流動等，視為具主權意涵的敏感議題，因而仍堅持擁有對相關事務的主導權。但由於聯盟內部人員流動的自由化，使得歐盟機制的角色日益重要，必須以合作的方式處理跨邊界的問題，亦即將相關事務置於單一的內部安全政策架構之下。因此，從一九九〇年代初設立以來，屬第三支柱的歐盟「司法與內政事務 (Justice and Home Affairs, JHA)」的演進經歷了顯著的進展，原本具高度政府間主義特色的該項政策，已逐漸將原本應屬於會員國且具有主權敏感性的移民、難民與民事法律納入，並進而發展出專屬歐盟的政策，使得此一領域已逐漸具有超國家主義的色彩。司法與內政事務如此迅速且全面地發展成為各項條約的核心與歐盟決策的優先順序，在其他政策領域當屬絕無僅有，可說是歐洲統合進程中相當顯著的成功案例 (Kaunert & Léonard, 2012: 417-432)。

談到安全政策，一般很少將對內與對外安全加以連結，但歐盟

始自阿姆斯特丹條約後，即已強化在內部安全與外部安全間的政策介面整合，亦即著重在「司法與內政事務」以及「共同外交與安全政策」的關連性。歐盟 2003 年「歐洲安全戰略 (European Security Strategy)」清楚標示出，對新安全威脅的反制，無法再單純地依賴傳統的軍事手段，因而此一安全戰略要求在對內與對外安全方面的相互合作。里斯本條約的提出更進一步試圖強化內部與外部安全的關係，以期獲致歐盟安全的最大化。里約將原本的三個支柱政策分類予以「去支柱化 (de-pillarization)」，將原有的「司法與內政事務」改列「自由、安全與正義領域 (area of freedom, security and justice, AFSJ)」，並試圖在個體安全與集體安全之間尋求平衡，因此里約特別強調歐洲人民自由、安全與正義的保障，亦即提供人民最高層級的安全防護，乃是條約在安全政策方面最主要的目的。

歐盟內部與外部安全的介面逐漸擴大，一方面是因為聯盟內部的界線逐漸泯滅，且範圍漸廣，歐洲與鄰近地區的相互依存關係更加緊密，歐盟邊界管制越來越寬鬆，歐盟內外界線也隨之模糊，連帶地周邊地區構成對歐洲威脅的主要來源，具跨邊界本質的問題越來越嚴重，這些問題包括組織型犯罪、國際恐怖主義、人口販賣、毒品販賣與洗錢等；另一方面，各個社會同時面對傳統安全威脅與非傳統安全威脅，以往的內部安全與外部安全的議題區分，已無法適用於當代新的安全環境，安全威脅益發多元化且難以預測 (Zwolski, 2012: 68-87; Biscop, 2008: 5-20)；<sup>3</sup> 再者，主權國家無法壟斷安全事務，也無法靠一己之力處理新舊安全的威脅，勢必結合其他型態的角色來共同面對，因此國家成為各角色治理安全事務合作系統中的一員 (Kirchner, 2006: 947-968)。總體而言，歐盟內部安

---

3. 由於安全議題的日漸多元化，連帶地使得有關歐盟安全的研究範疇更加廣泛。

全與外部安全的界線逐漸模糊，歐盟與會員國已產生對安全威脅的共識，亦即歐盟內部的安全相當程度決定於外部的因素。唯有當歐盟能夠確實保護區域內人民的安全，防範外來安全的威脅，聯盟內部人員的自由流通才成爲可能 (Kaunert, 2005: 459-483)。因此，處理歐盟安全的作法也需隨之改變，建立起相關機制與角色間更緊密的協調與合作益顯急迫，歐盟負責內部安全的機制在處理全球威脅事務上也逐漸成爲要角 (Monar, 2001: 747-764)。

歐盟爲內部與外部安全介面的建立，設立了數個檢驗的標準，以確保兩者合作得以建構歐盟整體安全的最大化。這些標準包括是否強化了內部安全的領域？是否爲個別會員國與歐盟整體的外交政策與行爲提供附加價值？是否能在合理的時間內達成目的？是否能夠長期的投入 (Council of the European Union, 2000)？歐盟也界定兩個政策介面的優先地理與主題順序，包含了夥伴的概念、條件式的使用、對不同地區與國家所使用的彈性途徑。在地理順序上，歐盟的對外安全政策著重在候選會員國以及周邊地區，並特別強調與美國及俄羅斯的戰略夥伴關係。議題的優先順序則集中在反恐、跨邊界組織型犯罪、移民的有效管理、弱勢治理與失敗國家等 (Council of the European Union, 2005)。爲了更進一步提出兩個政策之間介面的綱領，歐盟更於 2010 年公布「內部安全戰略 (Internal Security Strategy)」，這份仿效歐盟 2003 年「歐洲安全戰略」的重要文件再次強調，有鑑於內部與外部安全的不可分割性，歐盟的司法與內政事務必須更緊密地加強與第三國以及國際組織的關係，並依照議題的區分，將原先的地理優先順序擴張至非洲 (著重跨邊界議題)、中國與印度 (反恐合作)、阿富汗與伊拉克 (非法移民)，並運用全球安全的途徑，與這些國家緊密合作，甚至協助其制度上、

經濟上與社會的發展 (Council of the European Union, 2010)。

在里斯本條約生效後，最足以彰顯歐盟在內部與外部安全介面更加強化的政策是反恐。傳統上，歐洲國家傾向將恐怖主義視為各國內部治安問題，而非對外安全問題。在進入新世紀後，美國經歷「九一一」事件，歐洲的西班牙與英國也隨之發生恐怖攻擊，歐盟逐漸認知到國際恐怖主義的跨邊界特性與強大的威脅，但由於歐洲傳統重視公民自由與權利的保障，且由於各國對反恐的認知與立場不一，歐盟在反恐方面的合作進展緩慢 (Bures, 2010: 419-438)。歐盟在 2002 年通過「反恐架構決定 (Framework Decision on Combating Terrorism)」，試圖提供恐怖行為的定義與恐怖攻擊對象的界定；在隨後的第一份「歐洲安全戰略」中，歐盟正式將恐怖主義定為五大威脅之一；歐盟更在 2005 年首次提出「反恐戰略 (Counter-Terrorism Strategy)」。歐盟這一系列針對國際恐怖主義的作為，逐漸將反恐納入第三支柱的範疇，將之視為對其內部安全的威脅。直到里斯本條約，歐盟更清楚地將反恐納入共同外交與安全政策之下。里約將恐怖主義對任一會員國的攻擊，視為對該國與歐盟的安全威脅，因此亦規範了相對應的軍事作為，會員國與歐盟得以在共同外交與安全政策的架構下，進行針對反恐的合作。對內而言，會員國得以在歐盟平台上進行針對反恐的跨國界合作；對外而言，歐盟得已與國際社會開展密切的協調與合作 (林泰和，2011: 29-63)。總之，里斯本條約提供了歐盟共同處理國際反恐問題在內部與外部安全介面運作的法律基礎 (沈娟娟，2014: 65-102; Coolsaet, 2010: 857-873; Ferreira-Pereira & Martins, 2012: 459-473)。

里斯本條約的施行也提供了歐盟在安全議題上對外的連結空間。從 2001 年底開始，歐盟警政署 (Europol) 與美國簽訂第一個情

報分享的協議，之後又陸續與其他第三方與國際組織簽訂類似的情報協議 (Kaunert et al., 2012)。<sup>4</sup> 歐盟司法署 (Eurojust) 也與包括俄羅斯等國家簽有司法互助協議。在國際多邊架構下，歐盟也加強與聯合國以及歐洲理事會等主要國際組織合作，以便藉由充分運作的國際機制與依法行政的國際秩序，有效面對與解決對國際體系造成的全球挑戰。國際機制提供了歐盟得以提升共享價值與優先順序的架構，以及建立國際刑事法規標準，因此歐盟在這些國際架構下扮演了主導的角色。另外，在機制的安排上，自從里斯本條約生效後，歐盟在對外事務與安全政策高級代表所主導的歐盟對外行動署，除專業外交人員外，另加上了司法與內政事務專才，使得歐盟在處理對外事務時，也能兼顧內部安全的需求。機制間的合作得以針對影響歐盟安全的威脅，發展出較為整合的觀點，也可以融合歐盟內部安全與對外行為相關決策的關切焦點與優先順序 (Trauner, 2011)。

由於內、外部安全介面的建立，使得歐盟在處理內部安全的議題上，更容易考慮包括軍事的多元手段的應對方式，因而使得相關政策的發展，從原先較為鬆散的政府間合作演進到歐盟在立法議程上的優先政策 (Lavenex, 2010: 457-480)。在實踐作為上，歐盟的對內安全政策也採取了相應的軍事與非軍事行動。歐盟著重在那些被界定為非法移民的來源國或中介國，歐盟邊界管理局 (Frontex) 不但在地中海的公海上也在非洲海域進行聯合任務，以防範從非洲沿海出海的偷渡者 (Léonard, 2010: 231-254)。歐盟的對內與對外政策介面的非軍事面向則著重於危機管理任務，歐盟已在包括非洲、西巴爾幹、南高加索、中東，甚至遠至亞洲，進行了包含邊界管理、

---

4. 事實上，歐盟在與反恐有關的合作，包括犯罪、警政與情報合作等，均深受美國的全球反恐行動所影響。

法治恢復、警政、安全政策改革等不同形式的任務。歐盟的主要目的在於，提供協助或援助給予那些處於後危機時期或缺乏有效運作機制的國家，以重新恢復其法治，強化其防範組織型犯罪與防衛其邊界的能力 (Mounier, 2009: 45-64)。歐盟的策略是以對內部安全造成的威脅予以「安全化」的過程，將人道救助、發展援助、移民管制、反恐等做一連結，企圖以預防方式從問題的源頭根除威脅的來源 (Keohane, 2008: 142-143)。

在上述的背景下，歐盟逐漸將聯盟對外的投入視為維護內部安全的重要工具，歐盟對外關係網絡與外交政策能力成為處理內部安全問題的有效方式。歐盟已提升對被界定為問題來源國或中介者的國家的影響力，包括增加誘因以促使其採取相關國際規範與責任，使其認知到雙方在攸關歐盟內部安全的合作將對雙邊關係具有直接的影響。相對而言，如果第三方缺乏與歐盟就反恐或非法移民方面合作的意願，將影響到歐盟對其財政援助或雙邊關係的進一步深化。歐盟的外交政策目標之一是促進周邊地區的良善治理，或是強化全球各地的民主與法治，達成外交政策目標的方法需要政治、經濟、軍事與其他層面的綜合運用。歐盟從建立內部與外部安全介面後已獲致相當成績，兩個政策的合作已逐漸制度化，歐盟安全的內外安全層面也更加多元化。

然而，歐盟在對內與對外安全政策的整合，同時具有政治上與機制間的問題。在政治上，如何確保會員國間就價值取向與優先順序形成協調性，是歐盟內部與外部安全能否有效融合的關鍵。另外，兩個政策的合作主要受到相關角色的競合，因而有時難以發展出得以達到歐盟整體戰略目標的共識，使得兩個政策領域的整合發展仍有障礙 (Whitman & Juncos, 2009: 25-46)。影響所及，歐盟在對內與

對外政策的合作主要以突發事件或單一問題的解決為導向，缺乏建構歐洲安全架構所需的大戰略 (Howorth, 2009: 35-44)。除此之外，歐盟在內、外部安全介面建構的另一困難在於，有時過於強調內部安全的「外部性」，因為著重在集體的安全考量，以及先發制人的預防方式，容易將歐盟傳統信守的基本價值，例如對於人權與自由的堅持，置於次要地位。例如，在面對嚴重的難民潮問題上，歐盟試圖在公海所採取的防制不法偷渡行動，將企圖偷渡者遣返原屬國家，或防止其入境，使得這些人的安全受到威脅，歐盟因而被批評違反了國際社會為保護難民不受本國迫害的「不遣返 (non-refoulement)」原則；同時，歐盟睦鄰政策 (European Neighbourhood Policy, ENP) 雖宣示歐盟與周邊國家之間人民往來的重要性，但歐盟卻加強對外邊界的管制，也限制免簽證的對象。這些狀況都顯示出歐盟不得不在內部安全與對外規範形象建構之間，尋求妥適的平衡。

里斯本條約即試圖在內部安全與外部政策之間，建構一個更細緻的平衡。從機制的設計而言，歐盟政策支柱模式的廢除，有其對內與對外的雙重意涵。就歐盟內部決策效率與凝聚力的提升而言，歐盟從機制的分工著手，賦予歐洲議會對安全議題更大的發言權，並擴大了歐洲法院 (The Court of Justice of the European Union) 的司法管轄範圍。其中，歐洲議會的角色特別突出，從原本單純的被諮詢到擁有實質的決定權力，歐洲議會獲得了對歐盟警政署與歐盟司法署的架構、執行與行為範圍、任務分工的督導等權力。在對外意涵方面，歐盟所擁有的國際法人資格使得聯盟得以集體的地位與第三者進行協商，討論有利於歐盟安全的事務。在實際的案例中，歐洲議會在內部安全與外部安全的平衡考慮下，為彰顯保護歐洲人民權益的努力，於 2010 年初否決了美歐之間為反恐而簽訂的「財務



訊息資料協定 (Financial Messaging Data Agreement)」，使得執委會與會員國在處理有關反恐與跨邊界犯罪的對外作為上受到相當的限制。歐洲議會的決議凸顯了里約執行後歐盟機制間的權力動態關係，歐洲議會獲得新的「共同決策 (co-decision)」的權力。由於歐洲議會傳統所彰顯的自由主義色彩，使得歐盟的安全政策加入更多以人民為核心的新安全概念 (Servent, 2010: 191-207)。

歐盟兩大安全的平衡另表現在對外安全的本質改變，以往歐盟強調以行政權主導的對外安全導向，但在加入了內部安全所著重的公民權、人權與對法治的尊重等要素，亦即歐盟的整體安全應更著重於公民權利的提升，凸顯公民才是安全政策核心理念。歐盟所使用實踐安全政策的措施，應與保護個人權利的措施同等重要 (Kostakopoulou, 2010: 151-167)。因此，歐盟的安全更增添了「柔性」的本質。

## 五、更為緊密的「安全」聯盟？

從歐洲統合進程的初始，建構「一個更為緊密的聯盟 (an ever closer union)」始終是歐洲國家與歐盟重要的宣示。本文所關切的是，經過歐憲條約的討論與里斯本條約的實施，歐盟是否已朝向一個更為緊密的「安全」聯盟？綜合上述的論述，里斯本條約對於歐盟安全與防衛政策的規範，較以往更為詳細，表現的也更為積極。樂觀者將里斯本條約的相關規範，尤其是政策合作的機制，與以往歐洲統合的長期過程相比擬，例如將歐盟對外行動與歐洲單一市場中的執委會所扮演的角色做一比較，似乎兩者有類似之處，後者提供前者足以參考的模範，防衛局可以為未來歐盟軍事政策的進一步

合作提供觸媒的作用。持樂觀看法者甚至認為，與北約相較，歐盟擁有更大的潛能得以貫徹會員國與機制間的團結，以實現相互協防的功能。歐盟已經開始進行有關安全政策機制的整合，例如將相關業務納入「危機管理規劃處 (Crisis Management Planning Directorate, CMPD)」<sup>1</sup>。另外，歐盟也爲了監督聯盟層次有關軍事與防衛行動可能的財務支出，以便能夠協調與有效應用，因而設立了常設的「雅典娜機制 (Athena mechanism)」特別委員會，此一機制主要處理歐盟會員國的傳統軍事戰鬥行動，以及由理事會授權的軍事支援行動。從里斯本條約對歐洲安全政策的影響來看，歐洲統合的進程獲致更多的進展。無論從條約的進步性，或是會員國與歐盟機制在相關政策領域的決心而言，都凸顯了歐盟刻意轉化成爲一個真正政治共同體的努力 (Babić, 2010: 3-12)。

但從較爲負面的角度視之，雖然從里斯本條約有關安全政策的規範可以看出，會員國已經認知到相關政策的問題，但里約並未提出徹底有效的相應改變。里約對於部分的機制變革提出歐盟層次的改變對策，但無法改變會員國層次在安全政策的基本結構與投入承諾，其中主要的核心問題是，會員國並未嚴肅地看待其應該負起的責任。里斯本條約只是將會員國無意承擔更多安全責任的注意力，轉移到聯盟的層次，使得會員國得以逃避應負的國際責任 (Menon, 2011: 133-147)。普遍而言，歐盟會員國仍存有相互衝突的認同，以及對於傳統主權觀所持有某種程度的堅持，因而缺乏推動在高度敏感的軍事政策進行統合的政治意願，以及在軍事戰略的共同基本認知，包括分配適當的資源至軍事部門、如何使用軍事資源、以及在適當時機擔負任務的意願，以致於各會員國各自爲政的軍事政策可能危害到歐盟的整體利益。歐洲人民更缺乏對歐盟軍事統合的支

持，各國政府也堅持各自的國防主導性重於歐盟，因此很難促使會員國致力於歐盟的共同政策（黃瑋婷與楊三億，2012: 89-123; Qvortrup, 2009: 59-66）。<sup>5</sup> 里斯本條約對於共同安全與防衛政策的規範，基本上就是一個兼顧到尋求防衛承諾者、傳統中立國、大西洋主義派等各方利益與理念的妥協下產物。

在歐盟會員國軍事政策協調性方面，在聯盟層次的軍事決策仍缺乏權力集中的機制，會員國在相關政策的角色比重高於其他政策。雖然里斯本條約移除了政策「支柱」間的藩籬，但歐盟仍凸顯外交與安全防衛政策的政府間色彩，強調對各會員國領土完整與主權獨立的尊重，各國國家安全仍是各自的責任，各會員國也堅持各自對軍事政策的主導性與責任。在提升歐盟整體軍力方面，雖然里斯本條約強調「強化合作」架構下的「長期結構化合作」機制，但歐盟所欲達成的目標並不清楚，究竟是會員國相互合作意願的增強、軍力發展的進度、抑或執行任務的準備，如果歐盟無法清楚界定軍事政策整合的真正意圖，則很難評估里斯本條約施行後歐盟集體軍力是否得以提升。另一個有關「長期結構化合作」的問題是，參與會員國的意願與能力之間存有落差，經常表現出對軍事政策高度整合興趣的會員國本身並不一定具備足夠的實力，相對地具有實力的會員國又未必具有參與的熱忱（Giegerich & Wallace, 2004: 163-182）。

---

5. 早在 2016 年 6 月「脫歐」公投之前，英國一向即是「疑歐派 (Eurosceptics)」的領導者，在歐盟制訂歐憲條約與里斯本條約的過程中，英國均清楚展現立場，聲明在攸關主權獨立的議題上，包括國防與司法，英國不會退讓。這些議題均與歐盟的內、外部安全有關。除了大國以外，小國也可能擔憂由歐盟主導的對外行動將會危及其傳統立場與政策，例如擁有中立傳統的愛爾蘭，即曾經以公民投票方式否決了里斯本條約與里斯本條約。

另外，從有關歐洲安全的機制來看，里斯本條約的相關設計是否能夠解決先前的問題，仍有待長時間的考驗。高級代表是攸關安全政策最重要的角色，但由於此一職位兼任執委會的副主席，目的在統合執委會所有有關的對外事務，使得此一職務凌駕了其他負責部分對外事務的執委，形成階層關係，有違原本執委會當中各執委平等的原則 (Avery, 2008: 29-41)。另外，歐洲防衛局雖然擁有監督各會員國軍事預算，以及決定參與「長期結構化合作」會員國是否善盡職責的權力，但防衛局在面對會員國時很難發揮監管的功能，會員國也不可能嚴肅看待防衛局的建議。

從歐盟對外與安全政策兩個最重要職務的人選選任即可看出，會員國仍從各自的現實政治利益考量，而無意突出歐盟安全政策整合的特殊性。以第一任人選為例，雖然事前多名具國際高知名度與能見度的歐洲政治人物曾被提及，但歐盟在里約實行後，仍選擇由原本並非具高知名度英國籍的歐盟前任貿易執委艾希頓 (Catherine Ashton) 擔任對外事務與安全政策高級代表，以及由前比利時總理范宏畢 (Herman van Rompuy) 擔任歐盟理事會常任主席一職，這些決定完全是會員國間經過政治考量的妥協產物，而非誰最有能力或誰最具國際能見度來肩負起此一重責大任的理性考量 (Donnelly, 2010: 18-19)。

機制間對權力的競逐，亦是新安全政策必須面對的難題之一。雖然依照里斯本條約的規範，主導對外與安全政策的權力盡量予以統合，對外事務與安全政策高級代表擁有較大的權力，但是原先擁有相當對外權力的執委會，仍堅持部分的對外主導權。例如，執委會將原本屬於對外關係執委職權的氣候變遷與能源事務，分別轉移給主管相關事務的執委，而非新的高級代表辦公室。里斯本條約設

計的初衷在於將機制予以集中，以使其發揮凝聚機制與會員國集體力量的作用，但從機制間權力的實質互動來看，歐盟安全政策的整合仍待各機制與角色歷經更多的實踐與磨合。

以實際案例加以驗證里約在安全政策的改革，烏克蘭 (Ukraine) 與俄羅斯關係的惡化可說是歐盟新安全政策在里斯本條約生效後的重要考驗。烏克蘭位處歐洲的前緣，居東歐、俄羅斯與西方交界的地緣戰略樞紐位置。自獨立於俄羅斯以來，烏克蘭即試圖同時與西方與俄羅斯維持均衡的關係 (楊三億, 2009: 97-121)，烏克蘭於 1998 年曾向俄羅斯承諾二十年不加入任何軍事集團，在 2010 年時正式宣佈「不結盟」的態度，以向俄羅斯表態不會加入北約，但之後逐漸傾向西方，並表達加入歐盟的意願 (楊三億, 2008: 105-134)。對於俄羅斯而言，雖然烏克蘭暫時無法正式參與歐盟的共同安全與防衛政策架構，但如果烏克蘭維持與歐盟的密切關係，甚至將來烏克蘭入盟，均會使得烏克蘭與歐俄的平衡關係生變。另外，俄羅斯有意建造一個「歐亞經濟聯盟 (Eurasian Economic Union)」，其中，烏克蘭具關鍵位置與角色，如果烏克蘭向歐盟靠攏，則俄羅斯主導的經濟聯盟將難以成形。當歐盟不斷向東擴張，俄羅斯的態度也從冷戰初期的接受到逐漸排斥甚至反對，因為俄羅斯將歐盟擴張至邊界視為對其傳統勢力範圍的威脅 (楊三億, 2014: 1-34; Zarembo, 2011)。

爆發於 2013 年底的烏克蘭危機的導火線即是其與歐盟的關係。在俄羅斯強大壓力下，當時的烏克蘭亞努科維奇 (Viktor Yanukovich) 政府於最後一刻拒絕簽署與歐盟的政治與自由貿易協議，引發親歐民眾抗議，最後導致親俄政府垮台。此舉引發俄羅斯在 2014 年初進行軍事干預，併吞克里米亞 (Crimea)，而繼任的烏克蘭親歐政府則重新簽署與歐盟的合作協議，俄羅斯因而警告歐盟，如果

烏克蘭履行該協議，俄羅斯將採取反制作為（吳東林，2015: 57-78）。

面對俄羅斯的強硬態度，歐盟政策的協同一致即顯得非常重要。然而，歐盟在傳統上無意就地緣政治問題上與俄羅斯對立（王順文，2013: 1-63），而對於制裁俄羅斯一事，歐盟內部成員國又意見紛歧。俄羅斯善於將能源權力轉化成為其外交戰略的實力（吳雪鳳、曾怡仁，2014: 97-133），而歐洲高度依賴俄羅斯的能源輸出，大國如德國與義大利更仰賴俄羅斯能源，另波蘭與立陶宛則依賴對俄羅斯的農產品輸出。歐洲中央銀行（European Central Bank, ECB）也提出警訊，制裁俄羅斯將衝擊歐盟自身的經濟復甦。對於有意改善歐俄關係的歐盟個別會員國，其關切不只集中在貿易，也延伸至安全政策，德國曾於 2010 年提出「歐盟－俄羅斯外交與安全政策委員會（EU-Russia Committee on Foreign Policy and Security）」，法國更在 2011 年簽署將出售四艘西北風級兩棲突擊艦給俄羅斯的協議。因此，俄羅斯總統普丁認為歐盟不會因為烏克蘭問題而任歐俄關係惡化。整體而言，歐盟會員國對於制裁俄羅斯態度不一，但在馬航客機被擊落事件發生後，歐盟態度開始轉變，同意美國所提對俄羅斯能源、防衛與金融產業的制裁。在 2013 年 12 月的歐盟高峰會上，歐盟更強調在共同安全與防衛政策的架構中，強化會員國間在能源安全政策的合作（European Council, 2013）。

歐盟面對烏克蘭危機逐漸採取一致立場，其主要考量之一是位處其東緣會員國的安定，這些與俄羅斯接近或接壤的前共黨集團國家，直接受到歐俄關係的影響；其次，1975 年「赫爾辛基最終議定書（Helsinki Final Act）」簽訂以來歐盟所堅持的原則，即為確認歐洲國家領土的完整性與邊界的不可侵犯性；另外，由於喬治亞（Georgia）與摩爾多瓦（Moldova）也有意建立與歐盟更為緊密的關

係，歐盟對烏克蘭的態度即具啓示作用。這些考量對歐盟至爲重要，歐盟極力避免個別會員國的利益與立場減弱了聯盟的一致性，以藉此強化歐盟在國際社會做爲一個團結與重要的國際角色的可信度 (Larrabee et al., 2015)。

促成歐盟對烏克蘭問題採取一致立場的最主要動力，來自於里斯本條約所賦予相關機制與政策整合的空間。當時的對外事務與安全政策高級代表艾希頓及歐盟對外行動署，發揮了決定性的作用。艾希頓及其團隊首先協調會員國間的歧見，並動員歐盟對烏克蘭危機的共識，針對俄羅斯併吞克里米亞所造成的不安，歐盟會員國開始產生俄羅斯對烏克蘭行動可能造成對歐盟威脅的疑慮，因而促使歐盟成員國必須思考此一危機對於歐盟內部安全與外部安全介面互動的長期影響。烏克蘭危機凸顯歐盟團結的重要性，但促使歐盟得以有所行動，除了具有共同的認知以外，更重要的是，需有對外事務與安全政策高級代表的機制平台將認知加以整合與執行。事實上，除了烏克蘭問題，在塞爾維亞與科索夫的和平協議，歐盟與伊朗就核子問題進行談判，以及歐盟在非洲東部海域進行反海盜的軍事任務，歐盟對外事務與安全政策高級代表都扮演了重要的對內與對外的角色。

從歐盟對俄羅斯所造成的烏克蘭危機的政策可以看出，雖然歐盟的安全政策仍屬政府間主義，因爲歐盟如需採取一致的重要對外政策仍須獲得所有 28 個會員國的同意才得以有所進展，然而，由於里斯本條約強化了歐盟對外安全政策的機制，賦予其更大的權力與更多的資源，得以較爲有效地運用政策與機制的政治、經濟與安全的綜合力量來做爲歐盟對外的工具，使得歐盟對外政策得以易於整合也較有效率，對外也較具可信度 (Nissen, 2015)。尤其重要的是，

里斯本條約所增設的對外事務與安全政策高級代表與歐盟對外行動署，大幅改變了歐盟安全政策的整體架構，提升了機制與政策的一致性與協調性，因而提升了歐盟做為全球重要安全角色的地位，以便與包括美國、北約與聯合國等全球角色進行互動。其中，對外事務與安全政策高級代表的角色尤其關鍵，被賦予相當權力的高級代表，較以往更能處理屬戰略層次的議題。歐盟會員國逐漸認知到，類似由俄羅斯所引發的烏克蘭危機以及其他重大國際衝突，歐盟必須以集體力量與協同方式加以因應。經由不斷妥協的過程，歐洲安全以逐漸朝向傳統「共同體方法 (community method)」的決策模式，淡化了歐盟對外安全政策的政府間主義的色彩 (Thym, 2011: 453-480)。

## 六、結 論

歐洲國家在各項政策的漸次整合，以及政策之間相互影響所可能產生的外溢效應 (spillover effect)，本身就是一項高度變遷的動態過程，歐盟在安全政策的統合即屬此一過程的重要一環。部分會員國原本試圖透過極具進步性的歐盟憲法條約，將歐盟安全予以「超國家化」，但由於統合的進程未臻成熟，終致功敗垂成。然而，正如同其他政策的整合一般，歐盟安全也在意欲改善原有問題或彌補缺失的前提下，得以向前推進。歐盟在安全政策統合進程所面臨的最大問題是協調性與集體能力的提升，歐憲條約即著眼於這些焦點，並試圖加以改善。經過「省思」的階段，歐盟得以逐漸移除障礙，將原本歐憲條約所欲凸顯的精神與目標，蘊藏於里斯本條約當中，里約的制訂、協商、通過與實施的進程即呈現了歐洲安全與防



衛政策在高度變遷環境中，不斷進行實質與意涵建構的動態過程，並在理性與務實性之間尋求平衡。如此的平衡一方面呈現在安全政策的特質，里約將具高度象徵意涵的「集體防衛」特色納入，但又佐以「長期結構化合作」的模式提供有意進一步深化的國家先行的機會；另外，里約在統合歐盟集體對外行動的功能與機制的企圖，包括對外事務與安全政策高級代表與理事會常任主席職位的設立，以及執委會與理事會之間所形成的國家層級、超國家層級與政府間的治理架構網絡，也凸顯此一平衡關係；同時，歐盟將條件多數決的「有條件式」的擴張，亦是兼顧平衡的妥協性產物；再從內部安全與外部安全的介面來看，里約的「去支柱化」在對外政策上試圖兼顧普世價值與自身利益，內部安全又需維護歐盟以規範力量所凸顯的對外政策。總之，歐洲安全的演進就是一個逐漸將歐盟的「公民」與「軍事」特質加以平衡，藉以建構新身份認同的過程。

由里斯本條約在歐洲安全規範所凸顯的特色，符合長期以來歐洲統合的趨勢，亦即歐盟是在進步性與保守性之間主動或被動地維持必要的平衡。從消極面來看，里斯本條約即為各種不同主張的妥協性產物。雖然里約著重在協調性的獲得，但會員國仍強調對自我主導性的堅持，因而凸顯政府間主義的特色。另外，聯盟機制之間存有的競爭性，也使得歐盟有意藉機制整合來提升聯盟整體對外能力的努力受到挑戰。從此一角度觀之，雖然里斯本條約賦予原有的歐盟安全政策新的面貌，但並未帶來革命性的改變。里約並未如反對者所宣稱的將進一步弱化會員國的主權，而是提供了會員國在敏感的對外與軍事政策的合作更加有效推動的機會。傳統上，各會員國在干涉行動的地理區域選擇與武力使用的優先性方面，都存有極大的歧見。因此，會員國的意志仍是決定里斯本條約施行後，歐盟

是否朝向一個在軍事政策上更為統合實體的主要變數。

然而，如果從積極面來看，里約雖避開歐憲所觸及敏感的超國家主義象徵意涵，但從里約所欲達成的一致性與能力提升兩大目標，安全政策相關功能與任務的擴張、機制與角色間的協調、抑或是內部安全與外交安全介面的擴大，均可看出歐盟朝向所謂「一個更為緊密的聯盟」的努力。當然，歐盟是否更加緊密化，一方面需視里約能否有效提供會員國達成聯盟所設定目標的平台，同時以歐盟做為一個整體能否有效融合各會員國的安全政策，強化「共享主權」的範圍；另一方面也需視歐盟各角色能否具體落實里約的規範，各會員國是否得以將歐洲整體與集體的安全政策予以「內化」。

里斯本條約實施之後，歐盟能否在如此高度敏感的議題進行整合，除了條約明列的機制規範外，仍有賴會員國所展現的政治意志，以實際行動來克服各自將安全政策視為排他性專屬領域的思維模式。因此，如果單純從里約的形成背景、規範設計與呈現方式來看，歐盟安全政策的主權意涵仍受到會員國的堅持與主導；然而，正如同其他政策的統合，如果歐盟安全政策在里斯本條約規範的基礎上，得以在以下面向經由不斷的實踐過程，或亦能創造在聯盟層次上會員國間合作的環境與文化：藉由完整國際法人資格，彰顯歐盟單一與獨特的形象與影響力；其安全政策同時具有對內與對外的一致代表性；在相關機制的設計上，不但權責得以更為整合，安全政策更易透過歐洲議會而獲得更廣泛的民意監督；藉由歐盟決策的「去支柱化」，促使具高度主權意涵的外部安全更易受到內部安全的牽引，因而更傾向「共同體方法」決策模式。如果這些面向的發展得以獲得確認與持續，歐盟在安全政策的統合雖仍未臻超國家主義的境界，但畢竟已逐漸偏離傳統政府間主義色彩。

歐盟經由不斷社會化的作用，以及適應問題的治理模式，建立了一個漸進與多層次的過程，以有效的增進集體力量與專業分配，使得各會員國逐漸將各自的政策偏好與整體的歐盟利益相融合。在最具主權敏感性的安全議題上，里斯本條約的規範提供歐盟與會員國在安全政策合作上更大的發展機會與空間，歐盟在後里斯本時期在安全政策的實踐也強化了整體歐洲統合進程的動力。然而，值得持續關注的是，當歐盟逐漸發展成爲「一個更爲緊密的聯盟」，但卻無法有效處理歐洲層出不窮的危機（如歐債危機、難民危機），使得具有不同利益偏好與身份認同的會員國，可能加深對歐洲統合的歧見，因而影響歐盟在安全政策的整合，抑或形成「多速」的安全合作模式。類此的發展足以成爲影響歐洲統合甚至全球安全的因素，亦是值得後續相關研究的重要課題。

## 參考書目

- Allen, David. 1998. "Who Speaks for Europe? The Search for an Effective and Coherent External Policy." in John Petersen and Helen Sjursen. eds. *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*: 41-58. London: Routledge.
- Avery, Graham. 2008. "Europe's Future Foreign Service." *The International Spectator* 43, 1 (March): 29-41.
- Babić, Jelena. 2010. "The Common Foreign and Security Policy of the European Union after the Lisbon Treaty." *Western Balkans Security Observer* 17 (April-June): 3-12.
- Barber, Tony. 2010. "The Appointments of Herman van Rompuy and Catherine Ashton." *Journal of Common Market Studies* 48, 1 (September): 55-67.
- Biscop, Sven. 2008. "The European Security Strategy in Context: A Comprehensive Trend." in S. Bishop and Jan J. Andersson. eds. *The EU and the European Security Strategy: Forging a Global Europe*: 5-20. London: Routledge.
- Breuer, Fabian. 2010. "Between Intergovernmentalism and Socialisation: The Brusselisation of ESDP." *EUI Working Paper, European University Institute*. in [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14094/RSCAS\\_2010\\_48.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14094/RSCAS_2010_48.pdf?sequence=1). Latest update 19 May 2016.
- Bures, Oldrich. 2010. "EU's Fight Against Terrorist Financing: Internal

- Shortcomings and Unsuitable External Models.” *Terrorism and Political Violence* 22, 3 (Summer): 419-438.
- Cameron, Fraser. 2003. “The Future of the Common Foreign and Security Policy.” *The Brown Journal of World Affairs* 9, 2 (Winter/Spring): 115-124.
- Coolsaet, Rik. 2010. “EU Counterterrorism Strategy: Value Added or Chimera?” *International Affairs* 86, 4 (July): 857-873.
- Council of the European Union. 2000. *European Union Priorities and Policy Objectives for External Relations in the Field of Justice and Home Affairs*. doc. 7653/00. Brussels.
- Council of the European Union. 2005. *A Strategy for the External Action of JHA: Global Freedom, Security and Justice*. doc. 15446/05. Brussels.
- Council of the European Union. 2010. *Internal Security Strategy for the European Union: Towards a European Security Model*. doc. 5842/2/10. Brussels.
- Dagand, Sophie. 2008. “The Impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP.” *European Security Review*. No. 37. March 2008. in [http://www.isis-europe.org/pdf/2008\\_artrel\\_150\\_esr37tol-mar08.pdf](http://www.isis-europe.org/pdf/2008_artrel_150_esr37tol-mar08.pdf). Latest update 16 May 2016.
- Dinan, Desmond. 2011. “Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis.” *Journal of Common Market Studies* 49, 1 (September): 111-116.
- Donnelly, Brendan. 2010. “Europe in the World: All Change or No Change in Foreign Policy after Lisbon?” *The International*

*Spectator* 45, 2 (June): 17-22.

Ferreira-Pereira, Laura C. and Bruno Oliveira Martins. 2012. "The External Dimension of the European Union's Counter-terrorism: An Introduction to Empirical and Theoretical Developments." *European Security* 21, 4 (December): 459-473.

Ekegren, Magnus. 2010. "The Challenge of a Broadening Security Agenda for EU Security Sector Reform." in M. Ekegren and Greg Simons. eds. *The Politics of Security Sector Reform*: 101-126. Burlington: Ashgate.

European Council. 2013. "Conclusions." EUCO 217/13. Brussels. 20 December 2013. in [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf). Latest update 5 July 2016.

Giegerich, Bastian and William Wallace. 2004. "Not Such a Soft Power: The External Deployment of European Forces." *Survival* 46, 2 (Summer): 163-182.

Glencross, Andrew. 2014. "The Absence of Political Constitutionalism in the EU: Three Models for Enhancing Constitutional Agency." *Journal of European Public Policy* 21, 8 (April): 1163-1180.

Howorth, Jolyon. 2009. "Implementing a 'Grand Strategy'." in Álvaro de Vasconcelos. ed. *What Ambitions for European Defence in 2020?*: 35-44. Paris: EU Institute for Security Studies.

Kaunert, Christian. 2005. "The Area of Freedom, Security and Justice: The Construction of a European Public Order." *European Security* 14, 4 (December): 459-483.

Kaunert, Christian and Sarah Léonard. 2012. "Introduction: Supranational

- Governance and European Union Security after the Lisbon Treaty.” *Cooperation and Conflict* 47, 4 (December): 417-432.
- Kaunert, Christian et al. 2012. eds. *European Homeland Security: A European Strategy in the Making?* London: Routledge.
- Kaunert, Christian and Kamil Zwolski. 2013. *The EU as a Global Security Actor: A Comprehensive Analysis across CFSP and JHA*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Keohane, Daniel. 2008. “The Absent Friend: EU Foreign Policy and Counter-Terrorism.” *Journal of Common Market Studies* 46, 1 (January): 125-146.
- Kirchner, Emil J. 2006. “The Challenge of European Union Security Governance.” *Journal of Common Market Studies* 44, 5 (December): 947-968.
- Kostakopoulou, Dora. 2010. “An Open and Secure Europe? Fixity and Fissures in the Area of Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm.” *European Security* 19, 2 (June): 151-167.
- Larrabee, F. Stephen et al. 2015. “The Ukrainian Crisis and European Security: Implications for the United States and U.S. Army.” *RAND Corporation Report*. in [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR900/RR903/RAND\\_RR903.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR900/RR903/RAND_RR903.pdf). Latest update 3 July 2016.
- Larik, Joris. 2014. “From Specialty to a Constitutional Sense of Purpose: On the Changing Role of the Objectives of the European Union.” *International and Comparative Law Quarterly* 63, 4 (October): 935-962.

- Lavenex, Sandra. 2010. "Justice and Home Affairs: Communitarization With Hesitation." in Helen Wallace, Mark A. Pollack and Alasdair R. Youngs. eds. *Policy Making in the European Union*: 457-480. Oxford: Oxford University Press.
- Léonard, Sarah. 2010. "EU Border Security and Migration into the European Union: FRONTEX and Securitisation through Practices." *European Security* 19, 2 (June): 231-254.
- Menéndez, Agustín José. 2004. "Three Conceptions of the Constitution." in Erik Oddvar Eriksen et al. eds. *Developing a Constitution for Europe*: 109-128. London: Routledge.
- Menéndez, Agustín José. 2005. "Between Laeken and the Deep Blue Sea: An Assessment of the Draft Constitutional Treaty from a Deliberative-Democratic Standpoint." *European Public Law* 11, 1 (March): 105-144.
- Menon, Anand. 2011. "Much Ado About Nothing: EU Defense Policy after the Lisbon Treaty." in Riccardo Alcaro and Erik Jones. eds. *European Security and the Future of Transatlantic Relations*: 133-147. Rome, Italy: IAI.
- Monar, Jörg. 2001. "The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs." *Journal of Common Market Studies* 39, 4 (November): 747-764.
- Mounier, Gregory. 2009. "Civilian Crisis Management and the External Dimension of JHA: Inceptive, Functional and Institutional Similarities." *Journal of European Integration* 31, 1 (January): 45-64.



- Nissen, Christine. 2015. "European Defence Cooperation after the Lisbon Treaty: The Road is Paved for Increased Momentum." *DIIS Report*, No. 6. in [https://www.diis.dk/files/media/publications/publikationer\\_2015/diis\\_report\\_06\\_european\\_defence\\_cooperation\\_after\\_the\\_lisbon\\_treaty\\_web.pdf](https://www.diis.dk/files/media/publications/publikationer_2015/diis_report_06_european_defence_cooperation_after_the_lisbon_treaty_web.pdf). Latest update 4 July 2016.
- Piris, Jean-Claude. 2010. *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Qvortrup, Matt. 2009. "Rebels without a Cause? The Irish Referendum on the Lisbon Treaty." *The Political Quarterly* 80, 1 (January/March): 59-66.
- Randazzo, Vincenzo. 2009. "EU Security Policies and the Pillar Structure: A Legal Analysis." *Perspectives on European Politics and Society* 10, 4 (December): 506-522.
- Regelsberger, Elfriede. 2007. "The EU as an Actor in Foreign and Security Policy: Some Key Features of CFSP in an Historical Perspective." *CFSP Forum* 5, 4 (July): 1-8.
- Rovná, Lenka and Wolfgang Wessels. eds. 2006. *EU Constitutionalisation: From the Convention to the Constitutional Treaty 2002-2005*. Prague: EUROPEUM Institute for European Policy.
- Sadowski, Vladimir. 2011. "The Lisbon Treaty and EU Defence Policy." *European Scientific Journal* 13 (May): 53-67.
- Servent, Ariadna Ripoll. 2010. "Point of No Return? The European Parliament after Lisbon and Stockholm." *European Security* 19, 2 (June): 191-207.
- Thym, Daniel. 2011. "The Intergovernmental Constitution of the EU's

- Foreign, Security and Defence Executive.” *European Constitutional Law Review* 7, 3 (October): 453-480.
- Toje, Asle. 2011. “The European Union as a Small Power.” *Journal of Common Market Studies* 49, 1 (January): 43-60.
- Trauner, Florian. 2011. “The Internal-External Security Nexus: More Coherence under Lisbon?” Occasional Paper, No. 89. March 2011. in [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op89\\_The\\_internal-external\\_security\\_nexus.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op89_The_internal-external_security_nexus.pdf). Latest update 18 May 2016.
- Whitman, Richard G. and Ana E. Juncos. 2009. “The Lisbon Treaty and the Foreign, Security and Defence Policy: Reforms, Implementation and the Consequences of (Non-)Ratification.” *European Foreign Affairs Review* 14, 1: 25-46.
- Zaremba, Kateryna. 2011. “Ukraine in EU Security: An Undervalued Partner.” *FRIED Policy Brief* No. 88. August 2011. in [http://fride.org/download/PB\\_88\\_Ukraine\\_in\\_EU\\_security.pdf](http://fride.org/download/PB_88_Ukraine_in_EU_security.pdf). Latest update 5 July 2016.
- Zwolski, Kamil. 2012. “The EU as an International Security Actor after Lisbon: Finally a Green Light for a Holistic Approach?” *Cooperation and Conflict* 47, 1 (March): 68-87.
- 王順文。2013。〈德國出兵政策的國際關係理論再檢視：從科索沃到阿富汗的國會辯論探討〉。《東吳政治學報》31, 3: 1-63。(Wang, Shun-Wen. 2013. “Rediscovering International Relations Theories on German Use of Force Policies: Parliamentary Debates and Decision Making through Kosovo and Afghan.” *Soochow Journal of Political Science* 31, 3: 1-63.)

- 甘逸驊。2007。〈歐洲憲法條約下「內部外交」與對外政策的互動〉。洪德欽編《歐盟憲法》：255-293。台北：中央研究院歐美研究所。(Kan, Yi-hua. 2007. “The Interaction between the Internal Diplomacy and Foreign Policy under the EU Constitutional Treaty.” in Horng Der-Ching. ed. *European Constitution*: 255-293. Taipei: Academia Sinica.)
- 吳東林。2015。〈烏克蘭國防武力與區域安全〉。《臺灣國際研究季刊》11, 1: 57-78。(Wu, Dong-Lin. 2015. “Ukraine Defence Force and Regional Security.” *Taiwan International Studies Quarterly* 11, 1: 57-78.)
- 吳雪鳳、曾怡仁。2014。〈俄羅斯對歐洲的天然氣能源戰略：國際政治經濟學的觀點〉。《問題與研究》53, 2: 97-133。(Wu, Sheue-Feng and Yi-Ren Dzen. 2014. “Russia’s Natural Gas Energy Strategies on Europe: From the Perspective of International Political Economy.” *Issues and Studies* 53, 2: 97-133.)
- 吳萬寶。2011。〈論歐盟共同安全暨防衛政策與境外任務〉。《歐洲國際評論》7: 1-27。(Wu, Wan-Bao. 2011. “EU Common Security and Defence Policy and Its Foreign Missions.” *European International Commentary* 7: 1-27.)
- 沈娟娟。2014。〈從歐盟反恐政策檢視共同外交及安全政策之發展與挑戰〉。《歐洲國際評論》10: 65-102。(Shen, Juan-Juan. 2014. “Examination of Development and Challenges of Common Foreign and Security Policy from the Perspective of EU’s Anti-Terrorism Policy.” *European International Commentary* 10: 65-102.)
- 林泰和。2011。〈歐洲聯盟打擊恐怖主義洗錢措施之演進與展望：後

- 911 的政策研析〉。《歐洲國際評論》7：29-63。(Lin, Tai-He. 2011. “Evolution and Prospect of EU’s Fight against Terrorist Money Laundry: Analysis on Post-911 Policy.” *European International Commentary* 7: 29-63.)
- 黃偉峰。2003。〈剖析歐洲聯盟正在成型的治理體系〉。《歐美研究》33，2：291-344。(Huang, Wei-feng. 2003. “Analysis of EU’s Emerging Governance System.” *Journal of European and American Studies* 33, 2: 291-344.)
- 黃琛瑜。2014。〈英國與里斯本條約的批准：自由政府間主義的分析〉。《歐美研究》44，2：127-161。(Huang, Chen-Yu. 2014. “The UK and the Ratification of the Lisbon Treaty: Analysis of Liberal Intergovernmentalism.” *Journal of European and American Studies* 44, 2: 127-161.)
- 黃瑋婷與楊三億。2012。〈雙重賽局與愛爾蘭批准歐盟里斯本條約〉。《歐洲國際評論》8：89-123。(Huang, Wei-Ting & Yang, San-Yi. 2012. “Two-Level Game and the Irish Referendum on the Ratification of the Lisbon Treaty.” *European International Commentary* 8: 89-123.)
- 楊三億。2008。〈歐盟睦鄰政策與其對烏克蘭政策實踐〉。《問題與研究》47，3：105-134。(Yang, San-Yi. 2008. “The European Neighbourhood Policy and the Implementation on Ukraine.” 47, 3: 105-134.)
- 楊三億。2009。〈前蘇聯地區內部改革與對外政策偏好關係：以烏克蘭、白俄羅斯與摩爾多瓦為例〉。《問題與研究》48，3：97-121。(Yang, San-Yi. 2009. “The Correlation between Internal Reform

and External Policy in the Post-Communist Region: Belarus, Moldova and Ukraine.” *Issues and Studies* 48, 3: 97-121.)

楊三億。2014。〈歐盟對烏克蘭政策之外溢效果〉。《問題與研究》53，1：1-34。(Yang, San-Yi. 2014. “Spillover Effects and EU’s Policy to Ukraine.” *Issues and Studies* 53, 1: 1-34.)

蘇宏達。2010。〈從自由政府間主義解析里斯本條約的發展過程〉。《問題與研究》49，2：1-38。(Su, Hung-Dah. 2010. “Negotiating the Treaty of Lisbon: A Liberal Intergovernmentalist Analysis.” *Issues and Studies* 49, 2: 1-38.)

## **The EU's Attempt for Security Policy Cooperation under the Lisbon Treaty**

Francis Yi-hua Kan \*

European integration is a highly dynamic process of constant balancing between idealism and pragmatism and between progress-making and compromise-seeking with a long-term aim towards “an ever closer union.” All the treaties signed by the member states in the framework of the European Union are important outcomes of this process. The key purpose of this article is to explore how the EU’s security policy seeks dynamic compromise and balance between inter-governmentalism and supra-nationalism and what impact such a balancing would have on the union’s further cooperation. This is done through the examination of the highly sensitive dimension of integration process, focusing on the normalization and practice of security policy concerning the Lisbon Treaty. This article first analyses how the EU strives to solve the dilemma of governance through treaty-making whereby its security cooperation could be consolidated. It also inspects the background, development, and practice of the Lisbon Treaty concerning security policy. In addition, the interface of internal and external security provided

---

\* Research Fellow, Institute of International Relations, National Chengchi University.

by the Lisbon Treaty is also a focus of this research to understand the broadening of EU security integration. This article concludes with the overall review of the impact of the Lisbon Treaty on the EU's security cooperation as a whole, in conjunction with the identifying of the volatile positioning of the Lisbon Treaty in the spectrum between sovereign predominance and union coherence. To sum up, the Lisbon Treaty offers opportunities for the inclination towards the "community method" of EU's security policy through persistent practice in a way that would evade the controversies of supra-nationalism while also deviating from conventional inter-governmentalism. In this sense, the Lisbon Treaty has prompted the EU security cooperation to move towards the model of "Brusselization" that delicately maintains the mutual interests of the individual member states and the EU in general.

**Keywords:** Lisbon Treaty, Common Foreign and Security Policy, Treaty on European Union, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, European External Action Service