

## 試析歐盟對外貿易協定之締結程序—以里斯本條約後的「歐洲議會」監督機制為中心

莊亞婷

### 前言

今 (2014) 年 3 月 18 日由於兩岸服務貿易協議之爭議，台灣爆發了史上首次學生佔領立法院的抗爭行動。其中，最大的爭議除了台灣缺乏一套完整的監督機制去檢視對外貿易協定之締結，身為最大民意機關的立法院是否有效在此類議題上發揮為民把關的功能，也成為本次的箭矢之的，而在萬眾催生兩岸協議監督條例的同時，關於其他國家制度 (如美國、韓國及歐盟) 的討論更是關注焦點。

藉此機會，本文擬探討歐盟對外貿易協定締結之相關程序，其中主要涉及機關為部長理事會 (決策機關)、執委會 (最高行政機關) 及歐洲議會 (立法機關)，而唯一直接民選機關只有歐洲議會。有鑑於此次服貿爭議主要涉及立法院監督機制之效能，因此以下將限縮在同屬類國會性質的歐洲議會，對其權限演變及相關監督機制做一整理，除比較不同階段的介入手段類型和程度外，亦會援引學者文獻做制度評析，期能提供不同思考管道審視目前我國立法院關於對外貿易協定監督機制的問題及反思。

基此，以下關於歐洲議會權限及監督機制的規範，主要集中探討「歐盟運作條約」(the Treaty on the Functioning of the European Union，以下簡稱 TFEU) 及「歐盟議會與執委會關係架構協議」(Framework agreement on relations between the European Parliament and the European Commission，以下簡稱架構協議) 之內容<sup>1</sup>，合先敘明。

### 對外貿易協定締結之相關範圍：里斯本條約之共同商業政策

目前關於對外貿易協定締結之範圍，主要規定在 TFEU 第 207 條，其整體而

---

<sup>1</sup> 經過「里斯本條約」(Treaty of Lisbon) 的修正與整合，以往的「歐盟條約」、「建立歐洲共同體條約」(Treaty establishing the European Community) 及「歐盟基本權利憲章」(Charter of Fundamental Rights of the European Union) 正式納入「里斯本條約」中，且「建立歐洲共同體條約」也已更名為「歐盟運作條約」(the Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU)，而「里斯本條約」已在 2009 年 12 月 1 日生效。此外，就對外的 ECA/FTA 政策上，歐盟執委會與歐洲議會更於 2010 年簽署「歐盟議會與執委會關係架構協議」(Framework agreement on relations between the European Parliament)，就兩方機構的權限及互動做更詳細的劃分和闡述。

言增加了歐盟在貿易政策領域上之權限。除將 WTO 規範領域之國際貿易政策整合為歐盟之統一管轄權（包括所有之服務貿易與智慧財產權之貿易面向），依 TFEU 第 206 條與第 207 條規定，其亦將國際貿易上之非關稅限制（條文中所謂之其他限制）及對外國之直接投資皆納入共同商業政策之概念中<sup>2</sup>。又根據 TFEU 第 207 條 3 項之規定，歐盟在締結對外協定時主要應適用 TFE 第 218 條之程序，因此，以下監督機制之論述也將聚焦在此條規定<sup>3</sup>。

## 歐洲議會之監督機制

關於歐盟對外貿易協定締結時歐洲議會的監督權限，本文擬分成兩大部分作分析：第一部分係針對「談判前」及「談判中」兩階段中的「被通知權」及「意見表達權」；第二部分則是針對「協定簽署完成後」階段的「被諮詢權」、「同意權」及「法院意見聲請權」。

### 第一部分：「談判前」及「談判中」階段的「被通知權」及「意見表達權」

所謂的「被通知權」及「意見表達權」，首先依 TFEU 第 218 條 10 項規定，歐洲議會在國際協定之授權、談判、簽署、締結此一程序中，應完整地被告知會<sup>4</sup>；又依架構協議第三章第二節之規定，執委會洽簽國際協定時，於「談判前」皆應給予歐洲議會及時且明確之資訊，包括執委會應於適當時間前通知歐洲議會，以便歐洲議會能在全體會議會（plenary sitting）上討論並表示意見，使執委會能於談判中將歐洲議會之意見納入考量，而在「談判中」執委會亦應在每一談判回合結束後，將談判發展告知歐洲議會，使歐洲議會得在未參與談判之狀況下，仍可隨時掌握最新進度。同時，由於歐洲議會設立一常設性的國際貿易委員會（International Trade Committee，以下簡稱 INTA），職司監督對外貿易協定的談判進程，因此執委會貿易總署亦須在每一談判回合結束時，將談判相關文件同時陳報給 INTA，若涉及其他常設性委員會職權，亦須同時陳報給相關委員會<sup>5</sup>。

另外需注意的是，若密集的資訊交流涉及機密資訊之交換，根據架構協議附錄二「傳送機密資訊予歐洲議會」（Forwarding of confidential information to the

<sup>2</sup> 陳怡凱，里斯本條約時代之歐盟貿易政策，新世紀智庫論壇，65 期，頁 72，2014 年。

<sup>3</sup> The Treaty on the Functioning of the European Union, art. 207(3): “Where agreements with one or more third countries or international organizations need to be negotiated and concluded, Article 218 shall apply, subject to the special provisions of this Article.”

<sup>4</sup> The Treaty on the Functioning of the European Union, art. 218(10): “The European Parliament shall be immediately and fully informed at all stages of the procedure.”

<sup>5</sup> Framework agreement on relations between the European Parliament and the European Commission, point. 24: “The information referred to in point 23 shall be provided to Parliament in sufficient time for it to be able to express its point of view if appropriate, and for the Commission to be able to take Parliament’s views as far as possible into account. This information shall, as a general rule, be provided to Parliament through the responsible parliamentary committee and, where appropriate, at a plenary sitting. In duly justified cases, it shall be provided to more than one parliamentary committee....”

European Parliament) 之規定，歐洲議會之主席或各委員會之主席可要求歐盟執委會提供機密文件<sup>6</sup>，且此過程應基於真誠合作的責任與完全互信的精神為之<sup>7</sup>。因此，透過此規定，一定程度上也能降低以機密為由而造成談判未透明化之情形。

在此兩階段中，透過上述頻繁且一定程度透明的資訊傳遞模式，即便歐洲議會通常係以不具拘束力之決議案 (resolution)、公聽會 (hearings)、研討會、小組會員等形式表達其意見，但由於此等意見實質上係反映各國議會之政治立場，所以考量歐洲議會在最終程序中握有條約同意權的情況下，談判人員通常會在收到意見後調整談判內容，以求最終協定符合歐盟民意之需求<sup>8</sup>。換言之，即使在上述兩階段中，歐洲議會未掌控實際決策權限，但透過程序透明要求及政治立場所引發之效應，仍可對談判過程做一定牽制。

## 第二部分：「協定簽署完成後」階段的「被諮詢權」、「同意權」及「法院意見聲請權」

在對外貿易協定談判完成後，依 TFEU 第 218 條 6 項之規定，可由談判代表提案交由理事再授權執委會為簽署動作。然而，在「簽署完成後至批准前」之階段，歐盟部長理事會經談判代表之提案後，依 TFEU 第 218 條 6 項 a 款之規定，除完全規範共同外交與安全政策外之其他對外協定之締結程序，有五大協定類型<sup>9</sup>須取得歐洲議會同意才可為批准動作，此即為歐盟部長理事會與歐洲議會之「共同決定權」。但依 TFEU 第 218 條 6 項 b 款，前述五種對外協定以外之其他協定類型，歐洲議會僅具有「被諮詢權」，其須在部長理事會視緊急程度所設之時限內表示意見，若於時限內歐洲議會未表示意見，部長理事會得逕自採取行動<sup>10</sup>。

<sup>6</sup> Framework agreement on relations between the European Parliament and the European Commission, Annex II, point. 1.4: “In the context of this Annex, the following may request confidential information from the Commission: the President of Parliament, the chairs of the parliamentary committees concerned, the Bureau and the Conference of Presidents, and the head of Parliament’s delegation included in the Union delegation at an international conference.”

<sup>7</sup> Framework agreement on relations between the European Parliament and the European Commission, Annex II, point. 1.1: “This Annex shall govern the forwarding to Parliament and the handling of confidential information, as defined in point 1.2, from the Commission in connection with the exercise of Parliament’s prerogatives and competences. The two Institutions shall act in accordance with their mutual duties of sincere cooperation, in a spirit of complete mutual trust and in the strictest conformity with the relevant Treaty provisions.”

<sup>8</sup> EUROPEAN COMMISSION, FACTSHEET: TRANSPARENCY IN EU TRADE NEGOTIATIONS (2013).

<sup>9</sup> 此五大協定類型分別為：一、為聯繫協定；二、加入歐洲人權及基本權保障公約之協定；三、藉由組織合作程序以設立一特殊架構之協定；四、具有重要預算影響之協定；及五、該協定涉及普通立法程序或特別立法程序而須取得歐洲議會同意之領域者。

<sup>10</sup> The Treaty on the Functioning of the European Union, art. 218(6): “The Council, on a proposal by the negotiator, shall adopt a decision concluding the agreement. Except where agreements relate exclusively to the common foreign and security policy, the Council shall adopt the decision concluding

關於上述的共同決定(同意)權，其係於里斯本條約之後增設之新規定，有學者認為從正面觀之，除制衡理部長事會的決定權限提升民主正當性外，亦承認歐洲議會為歐盟之立法機關。且由於須經歐洲議會同意的要求，相較於第一部分的監督形式更加強歐洲議會在國際協定協商過程中的拘束力；然其亦從反面提出質疑，認為這種將權力從各國議會收納至統一機關的方式，將使得各國議會之意見無法被完整地表達，反而降低民主正當性<sup>11</sup>。此外，在五大協定類型之外，歐洲議會的權限又回到拘束力較薄弱的形式(即被諮詢權)，使其僅有意見表達機會，不過 TFEU 未明文排除歐洲議會在共同商業政策領域之同意權，換言之，是否須取得歐洲議會之同意，除條約列舉之協定類型外，應依據該領域之內部立法程序而定，若涉及普通立法程序或特別立法程序而須取得歐洲議會之同意者，對外協定之締結，亦應取得歐洲議會之同意。此項修正，將內部權限與外部權限之程序，加以統一<sup>12</sup>。因此，似顯現同意權在多數情況下還是能發揮其影響力。

另外，依 TFEU 第 218 條 11 項之規定，在談判結果有疑義時，歐洲議會得向歐洲法院聲請諮詢意見，以確認擬締結之協定是否與聯盟條約相符之規定。倘法院作成條約違反歐盟法之意見，在約文修正完成前部長理事會不得完成締結程序，意即條約不得生效，以確保對外貿易條約不與里斯本條約相衝突。

## 結論

綜上所述，在里斯本條約生效後，在對外貿易協定締結程序中歐洲議會之權力除更明確的被整合及劃分外，其用來制衡部長理事會之決策及監督執委會的色彩更趨明顯，且開始透過最重要的同意權之行使，提高其在對外貿易協定締結程序中之影響力。舉例來說，2011 年便由於歐洲議會具備批准同意權，使得歐韓自由貿易協定考量歐洲議會需求，納入可保護歐洲汽車製造商面對進口激增之防衛條款，而此次歐洲議會國際貿易委員會於 2011 年 2 月 7 日也以 21:4 之票數初審通過歐韓之 FTA，並建議於提交歐洲議會大會表決前先強化防衛條款。另外，

---

the agreement: (a) after obtaining the consent of the European Parliament in the following cases: (i) association agreements; (ii) agreement on Union accession to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms; (iii) agreements establishing a specific institutional framework by organizing cooperation procedures; (iv) agreements with important budgetary implications for the Union; (v) agreements covering fields to which either the ordinary legislative procedure applies, or the special legislative procedure where consent by the European Parliament is required. The European Parliament and the Council may, in an urgent situation, agree upon a time-limit for consent. (b) after consulting the European Parliament in other cases. The European Parliament shall deliver its opinion within a time-limit which the Council may set depending on the urgency of the matter. In the absence of an opinion within that time-limit, the Council may act.”

<sup>11</sup> 李貴英，論里斯本條約下歐盟之共同商業政策，載：歐洲聯盟經貿政策之新頁，頁 442-445，2011 年。

<sup>12</sup> 吳建輝，歐盟對外經貿法之發展：類型化與模範 FTA 之可能，歐美研究，四十二卷四期，頁 47，2012 年。



歐韓 FTA 的歷史性意義在於，本次歐洲議會之表決係其第一次行使其批准權<sup>13</sup>，也顯示該權限開始影響未來貿易協定之談判及簽署過程。

然而，須注意的是歐盟係屬超國家組織，此使得歐洲議會的性質非常特殊，僅能將其比擬為一類國會機關，相關權限與程序設置並不能完全為台灣立法院運作之完美典範，但觀察其演變過程，以及在提升機關間制衡及透明化方面的努力，應仍可為台灣之監督機制提供思考方向與借鏡，讓未來的制度設計更臻完美。



<sup>13</sup> 經濟部貿易調查委員會，歐韓自由貿易協定訂於 2011 年 2 月 17 日提交歐洲議會表決，貿易救濟動態周報，402 期，2011 年 2 月 18 日，網址：  
<http://portal.moeaitc.gov.tw/portal/document/wFrmDocument02.aspx?doctype1=9&docid=407-5> (最後瀏覽日：2014 年 5 月 9 日)。