

英國公布「大廢除法案」白皮書

劉穎蓁 編譯

摘要

英國首相梅伊 (Theresa May) 正式宣布啟動脫歐程序翌日，英國政府公布「大廢除法案 (The Great Repeal Bill)」白皮書，其主要內容包含廢止 1972 年國會通過的「歐洲共同體法案 (European Communities Act, 1972)」，將現存之歐盟法律轉換為英國國內法，以及授權行政部門「二級立法 (secondary legislation)」之權力以填補脫歐後可能之法律漏洞，亦避免發生法律真空之狀態。此法案之目的係提供商界、勞工、以及消費者清晰而明確之指引，以弭除英國各企業與機構對脫歐後的不確定性。此外，由「大廢除法案」與梅伊 1 月份的脫歐演說，亦可觀察出脫歐後，英國仍欲維持與歐盟雙邊貿易之現狀，並推測其對外貿易政策之可能立場。惟此白皮書尚屬草案性質，其正式生效仍須經由國會批准。

(取材自 Laura Smith-Spark, Brexit: UK publishes 'Great Repeal Bill' plan to replace EU laws, CNN, Mar. 30, 2017, <http://edition.cnn.com/2017/03/30/europe/brexit-great-repeal-bill-eu-laws/>)

2017 年 3 月 29 日，英國啟動脫歐程序後，為避免脫歐後法律真空之不確定狀態，以及保障相關之企業、勞工、投資人等權益，英國政府公布了「大廢除法案 (The Great Repeal Bill)」白皮書。該法案涉及歐盟法律未來在英國的效力，包含可能廢止、修改現有規定或制定新國內法取代歐盟法。由於涉及層面極廣，可能影響人權保障甚鉅，故此法案重要性不容小覷。然而，「大廢除法案」除了重整英國國內法制外，並可推論、分析脫歐後英國將如何採取對外貿易政策，以及隨之可能面臨的問題。本文首先擬先介紹背景；爾後簡介「大廢除法案」白皮書之內容，進而分析脫歐後英國對外貿易政策可能之立場與英國可能面臨之問題，最後做一結論。

壹、背景介紹

當英國宣布依據「里斯本條約 (Lisbon Treaty)」第 50 條¹啟動脫歐程序之翌日，英國政府隨即公布「大廢除法案」白皮書。此脫歐程序談判必須於 2 年內完成，若 2 年內未達成協議，且其他成員國不同意延長協商期限，英國即自動脫歐；若其他成員國均同意延長協商期限，則脫歐程序將再遞延²。英國政府透露目前有 1 萬 2 千條歐盟「規則 (Regulation)」於英國實行，而「大廢除法案」計畫將現存歐盟法律轉換為英國國內法。另外，行政機關大約制定 7,900 條「法規命令 (statutory instruments)」³以實施歐盟「指令 (Directive)」。英國政府表示，於 1980 年至 2009 年間，英國議會所通過的法案中，亦有 186 個法案之內容，受歐盟某程度的影響。

當「大廢除法案」白皮書公布後，脫歐大臣「戴維斯 (David Davis)」表示，英國政府決定要為每個英國公民爭取最佳的脫歐協議。戴維斯進一步表示，「大廢除法案」將為英國之企業、勞工與消費者確保脫歐後相關法律之確定性與明確性。「大廢除法案」並代表著英國在脫歐後將會藉由雙方現存共同的標準與規則，與歐盟尋求建立深入、特殊之夥伴關係。然亦確保脫歐後，英國政府將終結歐盟法律於英國法律適用位階最高性之承諾，使歐盟法律不再凌駕於英國法律之上。

貳、簡介「大廢除法案」

為更了解「大廢除法案」白皮書之內容，本段將簡介「大廢除法案」白皮書之中最受關注的幾個部分。「大廢除法案」白皮書第 1 章揭示為因應脫歐，英國將採取的幾個法律變革。第 2 章以下則具體說明各項法律變革具體作法，第 2 章論及廢止「歐洲共同體法案」之方式，以及將歐盟法律轉換為英國法律之方式。第 3 章則說明「大廢除法案」將授予行政機關「二級立法」之權力；第 4 章介紹「大廢除法案」之條款與權力下放之解決。最後，第 5 章探討「大廢除法案」對

¹ The Treaty of Lisbon, art. 50.2 (providing that: “A Member State which decides to withdraw shall notify the European Council of its intention....”).

² The Treaty of Lisbon, art. 50.3 (providing that: “The Treaties shall cease to apply to the State in question from the date of entry into force of the withdrawal agreement or, failing that, two years after the notification referred to in paragraph 2, unless the European Council, in agreement with the Member State concerned, unanimously decides to extend this period.”).

³ 英國之法規命令 (statutory instruments) 係授權立法 (delegated legislation) 之一種形式，即由立法部門授權行政機關制定行政法規，立法部門毋庸再通過新法案。法規命令之作用包含制定更詳細之規範，與用於修改、更新、實行由議會制訂之法律。其概念類似我國行政程序法第 150 條之法規命令，亦即指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。參考資料：www.parliament.uk, *Statutory Instrument*, <http://www.parliament.uk/business/bills-and-legislation/secondary-legislation/statutory-instruments/> (last visited Apr. 26, 2017).

英國在不列顛群島附近的「皇家屬地 (Crown Dependencies)」⁴以及 14 個散落在全球各角落的海外領土 (Overseas Territories) 之影響⁵。英國政府表示「大廢除法案」將在英國脫歐時，得擁有平順及穩定之過渡期，於可行情況下，脫歐後英國仍將適用與脫歐前相同之規則與法律。參照「大廢除法案」白皮書第 1 章之說明，此法案的主要事項有⁶：

- 一、將廢止 1972 年國會通過的「歐洲共同體法案 (European Communities Act, 1972)」，將權力歸還予英國政府⁷。
- 二、透過「大廢除法案」白皮書中揭示之方法，「大廢除法案」將把現存之歐盟法律轉換為英國國內法，並在脫歐後繼續維持其效力⁸。當企業瞭解法規不會一夕劇變時，將有助其得以繼續運作，而個人權利亦同樣獲得合理公平之處遇。換言之，企業或個人的權利義務並不會因脫歐後忽然改變⁹。「大廢除法案」亦確保英國脫歐後，於適當時，英國議會（以及於適當情形下之地方政府立法機構）將有權修正、廢止或改善任何被納入英國法之歐盟法律¹⁰。
- 三、「大廢除法案」將授權行政部門「二級立法 (secondary legislation)」之權力¹¹。由於脫歐後有些法律於缺乏歐盟法律時即無法運作，因此賦予行政機關有權對此進行補充或修正，以使英國的法律制度能在脫離歐盟後繼續正常運作¹²。藉此，英國國內法律制度亦能反映任何基於里斯本條約第 50 條所達成的退出協議¹³。然而，此條款被許多反對者稱作「亨利八世條款」¹⁴，

⁴ 「皇家屬地」並非屬於英國的一部分，其擁有獨立的司法管轄權與立法權，但承認英國君王為最高統治者並可獲得英國國籍，如曼島 (Isle of Man)、澤西島 (Jersey Island) 與根西島 (Guernsey) 等均屬之。參考：曾毓青，「脫歐為何會導致英國分裂？這些原因你必須知道」，中時電子報，2016 年 6 月 25 日，網址：<http://hottopic.chinatimes.com/20160625003518-260803>（最後瀏覽日：2017 年 5 月 23 日）。

⁵ Department for Exiting the European Union, *Legislating for the United Kingdom's withdrawal from the European Union*, May 15, 2017, at 12, <https://www.gov.uk/government/publications/the-great-repeal-bill-white-paper/legislating-for-the-united-kingdoms-withdrawal-from-the-european-union> (last visited May 25, 2017).

⁶ *Id.*

⁷ *Id.*

⁸ *Id.*

⁹ *Id.*

¹⁰ *Id.*

¹¹ 二級立法係指政府行政部門得依據議會授權之法令修改法律。參考：www.parliament.uk, *Secondary Legislation*, <http://www.parliament.uk/business/bills-and-legislation/secondary-legislation/> (last visited Apr. 26, 2017).

¹² Department for Exiting the European Union, *supra* note 5, at 12.

¹³ *Id.*

¹⁴ 指在立法活動中授予立法權，給予被授權者以修改授權所立的法案的權力，或修改任何其它法案的權力，以使其付諸實施。亨利八世曾以專制主義著名，該條款因此而得名。參考：*Henry VIII clause*，元照英美法詞典，網址：

<http://lawyer.get.com.tw/Dic/DictionaryDetail.aspx?iDT=55383>（最後瀏覽日：2017 年 4 月 18

非政府組織 Global Justice Now 更警告此舉將賦予行政部門在欠缺英國議會監督下，得廢除保障人民權利相關之法規¹⁵。

除了立法上變革，「大廢除法案」同時也提及與司法體制以及人權保障相關議題。尤其是過去受歐盟法保障之個人權利在脫歐後是否產生變動，亦是各界關心的重點所在。依照大廢除法案白皮書對此議題之說明，於法院得直接引用之歐盟條約 (EU treaties) 仍會留在英國法律中¹⁶，惟其餘條約內容，如制度安排等，因脫歐後沒有存續必要，故不會轉換成英國法律¹⁷。另外，因歐盟規範而制定之英國法律，其相關解釋將繼續依照「歐盟法院 (Court of Justice of the European Union, CJEU)」在脫歐前做出之判決，蓋 CJEU 之判決在英國宣佈脫歐前仍與英國最高法院判決具有相同位階，而這意味著該些 CJEU 判決能推翻英國最高法院先前之判決¹⁸。

參、由白皮書分析脫歐後英國貿易政策

雖然白皮書中主要著墨於英國國內立法、修法以及法律適用等議題，惟由白皮書之內容與梅伊 1 月份的脫歐演說，可觀察英國政府對於脫歐後英國對外貿易政策之立場¹⁹。由於歐盟為英國重要的貿易夥伴，在脫歐後英國之商品及服務將改採何種形式進入歐盟單一市場，以降低英國經濟因脫歐將受到之衝擊，為英國政策考量之重點。此外，英國脫歐後亦影響其與歐盟外其他國家間之權利義務，即未來將如何處理其在 WTO 中之地位，與先前由歐盟所簽訂之 FTA 的權利義務該如何調整等議題。本段將依序介紹對英國目前重要對外貿易政策，並分析此份白皮書所可能帶來的改變與影響。

一、進入歐盟單一市場

日)。

¹⁵ Laura Smith-Spark, *Brexit: UK publishes 'Great Repeal Bill' plan to replace EU laws*, CNN, Mar. 30, 2017, <http://edition.cnn.com/2017/03/30/europe/brexit-great-repeal-bill-eu-laws/> (last visited Apr. 26, 2017).

¹⁶ 歐盟條約係指歐盟成員國間締結之一系列國際條約，對所有成員國皆有法律拘束力，條約內容包含歐盟之目標、歐盟機構職權法令、機構決定 (Decision) 做成程序，以及歐盟及其成員國間之關係等。參考：European Union, *EU treaties*, https://europa.eu/european-union/law/treaties_en (last visited May 24, 2017).

¹⁷ CLIFFORD CHANCE, *BREXIT: THE WHITE PAPER ON THE GREAT REPEAL BILL 2* (2017).

¹⁸ *Id.*

¹⁹ Linklaters, *The Future EU-UK Relationship: The UK's vision*, at 2, http://www.linklaters.com/pdfs/mkt/london/The_Future_EU_UK_Relationship_The_UKs_vision.pdf (last visited Apr. 27, 2017).

「歐盟單一市場 (The European Single Market)」係將歐盟視為一個沒有內部疆界或其他法規障礙之領土，使商品和服務可以自由流動²⁰。脫歐前，英國作為歐盟單一市場之一部分，英國企業得自由接觸當中 5 億的客戶。因此，英國消費者與英國企業得於歐盟單一市場中購買貨品或服務。藉由歐盟成員國適用單一規範，可免除關稅並降低成本與行政負擔²¹。脫歐後，英國之貨品或服務出口至歐盟境內將改採何種形式將影響其雙邊貿易，值得吾等關注，本文將區分貨品貿易與服務貿易，分別介紹。

(一) 貨品貿易

有資料顯示，雖然英國將脫離歐洲單一市場，但英國政府仍盡可能希望與歐盟達成新協議，使英國貨品繼續維持以免關稅之方式進入歐洲單一市場²²。若直至脫歐是日歐盟與英國仍未達成貿易協議，英國出口貨品就必須接受歐盟於「世界貿易組織 (World Trade Organisation, WTO)」關稅減讓表²³。英國常駐 WTO 代表 Julian Braithwaite 曾暗示英國將於脫歐是日盡可能複製現況下之歐盟貿易制度²⁴。英國與歐盟之脫歐協議無法避免地將涉及一些 WTO 承諾的重新安排，包含歐盟與英國間之關稅配額的劃分(此制度讓一定數量之進口貨品享有較低關稅之優惠)²⁵。英國當然可以選擇單方面向歐盟減免關稅，惟依照 WTO 最惠國原則，英國必須給予全部 WTO 會員國相同之待遇²⁶。

(二) 服務貿易

關於英國與歐盟之新服務貿易協定談判，有論者認為加拿大與歐盟間之「全面性經濟與貿易協定 (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA)」可作為雙方談判的前例²⁷。然而，倫敦作為世界金融中心之一大優勢即為總部設於英國之金融機構得藉由單一牌照制度 (passporting)²⁸，於歐洲經濟區 (European

²⁰ European Commission, *The European Single Market*, https://ec.europa.eu/growth/single-market_en (last visited May. 20, 2017).

²¹ Ben Chapman, *EU Single market: What is it, and why should we care if the UK leaves it?*, INDEPENDENT, Mar. 13, 2017, <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/single-market-brexit-eu-trade-deals-what-is-uk-leave-european-union-why-a7627061.html> (last visited May. 20, 2017).

²² Linklaters, *supra* note 19, at 2.

²³ *Id.*

²⁴ *Id.*

²⁵ *Id.*

²⁶ *Id.*

²⁷ *Id.*

²⁸ 單一牌照制度係指於歐盟成員國或歐洲經濟區中獲許設立之銀行或其他金融機構，得以最小額外授權 (minimal additional authorisation) 之形式，於歐洲經濟區營運。單一牌照制度包括存

Economic Area, EEA) 營運²⁹, 惟加拿大並非 EEA 之成員, 故 CETA 當然不包括單一牌照機制, 因此利用 CETA 當作英國與歐盟未來 FTA 之模板還是無法解決金融機構於脫歐後所面臨之問題³⁰。

論者分析, 英國全面進入歐洲單一服務市場之先決條件是接受歐盟法規直接規範以及勞力移動自由化³¹。有鑒於英國目前制度係全部採納歐盟之相關立法 (有部分甚至採取更高標準), 英國未來是有可能採行與歐盟相同之監管制度。然若其採取上述方式進入歐盟市場, 則代表今後英國制度仍須與歐盟制度保持一致, 此將有違與脫歐之初衷, 故上述制度得否實現仍有待觀察³²。

二、對歐盟所簽訂貿易協定之處置

針對歐盟外的各國經貿往來, 英國將有權談判其自身的自由貿易協定, 其亦已設立負責之權責部門³³。然而可能發生的問題係在新自由貿易協定談判完成前, 英國針對既有之自由貿易協定, 如由歐盟所簽訂之「歐韓 FTA (EU-South Korea Free Trade Agreement) 或 CETA³⁴, 其暫時過渡性協定之內容應如何制定。此外, WTO 體制下英國地位應如何處置, 亦是需要關注之焦點³⁵。

針對「大廢除法案」白皮書之內容, 「英國工業聯盟 (Confederation of British Industry, CBI)」警告政府: 將歐盟法律轉換為英國法律是個複雜過程, 特別是對於高度法規管制之部門, 如金融業、汽車業與製藥業等³⁶。此外, 「英國商會 (British Chambers of Commerce, BCC)」總幹事馬歇爾 (Adam Marshall) 表示, 政府應特別注意快速程序權力之使用, 並關注極有可能因脫歐而面臨額外成本與負擔之產

款、衍生性金融商品交易、貸款與債券承作、投資組合管理、付款服務、保險與抵押仲介……等共 9 類金融業務。參考: BBA, *What is 'passporting' and why does it matter?*, BREXIT QUICK BRIEF, <https://www.bba.org.uk/wp-content/uploads/2016/12/webversion-BQB-3-1.pdf> (last visited May 24, 2017).

²⁹ Andrew Walker, *What is an EU 'bank passport'?*, BBC, Jun. 25, 2016, <http://www.bbc.com/news/business-36630606> (last visited May 24, 2017).

³⁰ Linklaters, *supra* note 19, at 2.

³¹ *Id.*

³² *Id.*

³³ *Id.* at 3.

³⁴ CETA 經雙方簽署即批准後目前部分條文生效, 參考: EU, *Canada Prepare for CETA Provisional Application*, BRIDGE WEEKLY TRADE NEWS DIGEST, ICTSD, Vol. 21, No. 12, Apr. 6, 2017, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/eu-canada-prepare-for-ceta-provisional-application> (last visited May 25, 2017).

³⁵ *Id.*

³⁶ Jessica Fino, *Business world reacts to Great Repeal Bill White Paper*, ECONOMIA, Mar. 31, 2017, <http://economia.icaew.com/en/news/march-2017/business-world-reacts-to-great-repeal-bill-white-paper> (last visited Apr. 27, 2017).

業³⁷。另外，BCC 亦要求英國政府應基於國內經濟利益考量，認定哪些領域的英國法律應與歐盟法維持一致，或有哪些法律應被修改或廢除³⁸。

肆、結論

在正式宣布脫歐翌日，英國政府旋即公布「大廢除法案」白皮書。「大廢除法案」除廢止 1972 年國會通過的「歐洲共同體法案」外，亦給予國會與行政機關轉換、修改歐盟法律或重新制定國內法的「二級立法」權限，藉此避免脫歐後所產生的法律真空問題。另根據此份白皮書與梅伊之演說，英國政府立場係希望能在脫歐後盡可能維持現況下之對外經貿關係，以降低英國經濟所面臨之衝擊。然此白皮書仍屬草案性質，未來是否能順利於英國議會中通過、生效，仍值得持續關注。

³⁷ *Id.*

³⁸ *Id.*