

歐洲議會的對外貿易職權暨角色： 里斯本條約後之變化*

周旭華*

(國立台北商業技術學院應用外語系教授)

摘要

本文企圖探討《里斯本條約》生效後，歐洲議會在歐盟對外貿易事務職權及作為之變化，並嘗試透過檢視條約生效初期的實例，研判職權變化所可能帶動之角色變化。在貿易立法方面，由於「一般立法程序」之引進，且適用於貿易事項，賦予歐洲議會與理事會共享貿易立法之法定權力，可望強化其貿易規則「共同立法者」的角色。在貿易談判方面，執委會定期向歐洲議會就談判進度提出報告的義務，由實踐提升為法定義務，可望進一步強化歐洲議會參與談判過程的角色。在貿易協定締結方面，須經歐洲議會同意始得締結之事項大幅增加，將使歐洲議會更可能扮演「締約把關者」的角色。

關鍵字：里斯本條約、歐洲議會、一般立法程序、共同商業政策、貿易談判

*本文為國科會 99 年度專題研究計畫(NSC 99-2410-H141-001)研究成果，初稿曾於 2011 年 6 月在中央研究院歐美研究所「歐盟對外經貿協定與談判策略研討會」宣讀，在此感謝國科會提供經費贊助，及中研院歐美所提供初稿發表園地。

*作者感謝多位學界先進在不同階段提供寶貴意見，但錯謬不周之處應全歸作者自負。

壹、前言

「歐洲聯盟」(European Union, 以下簡稱歐盟)《里斯本條約》(The Treaty of Lisbon)於 2009 年 12 月 1 日生效,產生了歐盟近年來最重大的制度變革。該條約之主要目的,係因應歐盟在成員持續擴增的同時,所面對的各項當今世界重大挑戰。《里斯本條約》透過提供法律架構及工具,企圖塑造更民主、更透明、更有效率,且更重視基本權利及價值的歐洲,並企圖使歐盟作為全球舞台之要角。¹

長期以來,歐盟在國際經貿舞台上扮演積極角色。自 1960 年代以來,歐盟透過對外貿易談判,所完成之雙邊、區域、多邊貿易協定,已不計其數。²進入二十一世紀以來,歐盟經貿實力隨著成員擴充而持續上升,成為全球最大進出口經濟體的同時,仍持續積極參與全球經貿事務。³2006 年 10 月「世界貿易組織」(the World Trade Organization, 簡稱 WTO)杜哈議程陷入僵局之際,歐盟執委會提出一套更積極之全球貿易競爭策

¹ “Treaty of Lisbon: Taking Europe into the 21st century, the treaty at a glance,” *Europa*, <http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_en.htm> (November 16, 2011).

² 參見 Andreas Dur & Hubert Zimmermann, “The EU in International Trade Negotiations,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 4(2007), pp. 771-772. 另外, EU 對外貿易談判以多邊貿易體系為主軸,自「關稅暨貿易總協定」(General Agreement on Tariffs and Trade, 簡稱 GATT)時代,到「世界貿易組織」(the World Trade Organization, 簡稱 WTO)時代,EU 一向皆是最積極而重要的參與者之一。在 WTO 多邊談判之場域外,EU 尚有幾項針對開發中國家的重點談判工作。例如,主要針對「非洲、加勒比海、太平洋國家集團」(African, Caribbean and Pacific, 簡稱 ACP)國家之「經濟夥伴協定」(Economic Partnership Agreements, 簡稱 EPA)談判。以上參見 “Trade and Development: Making sure trade benefits the poorest,” *European Commission*, <http://ec.europa.eu/trade/issues/global/development/index_en.htm> (November 16, 2011).

³ Andreas Dur & Hubert Zimmermann, “The EU in International Trade Negotiations,” *op. cit.*

略—「全球歐洲」(Global Europe)，展現其作為全球貿易要角之雄心。⁴大致說來，對外貿易議題乃是歐盟在全球舞台上扮演角色的強項；在當前的全球貿易談判中，歐盟既有強烈企圖心，亦有舉足輕重之影響力。《里斯本條約》既然重視歐盟全球角色之提升，理應重視歐盟對外貿易之運作。再加上歐盟對外貿易運作亦面對《里斯本條約》所欲克服的民主及效率方面的挑戰，故《里斯本條約》對於歐盟對外貿易之運作多所著墨，乃屬順理成章。

《里斯本條約》下，與歐盟對外貿易事務運作相關之規定，出現了多項明顯改變。⁵首先，《里斯本條約》移動了外貿政策在條約篇章的位置，將「共同商業政策」(Common Commercial Policy, 簡稱 CCP) 之條款，置於整體對外政策的章節中，與外交、安全等並列。其次，「共同商業政策」的範圍擴大；昔日爭議不斷的服務貿易(services)事項，此後皆為超國家之歐盟專屬權限，共享權限或混合協定皆不復存在。此外，外人直接投資(Foreign Direct Investment, 簡稱 FDI) 事項亦納入「共同商業政策」；而配合「共同商業政策」範疇之擴大，新增若干理事會(the Council)一致決事項。⁶第三，「歐洲議會」(European Parliament, 簡稱

⁴ 其中包括發起新一波雙邊自由貿易協定談判，其對象主要為具有市場潛力之新興市場例如拉丁美洲、印度、東南亞國協、中東、地中海沿岸等地區之開發中國家，擬與其建立區域暨雙邊貿易關係，及進行相關談判。參見“Global Europe: Competing in the World,” *European Commission*, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130370.pdf> (2006), p. 16.

⁵ 參見 Stephen Woolcock, “The Potential Impact of the Lisbon Treaty on European Union External Trade Policy,” *London School of Economics and Political Science*, <<http://www2.lse.ac.uk/internationalRelations/centresandunits/EFPU/EFPUpdfs/EFPUworkingpaper2009-1.pdf>> (February, 2009), pp. 2-3.

⁶ 包括：(1)有關服務貿易、與貿易有關之智慧財產、FDI 事項，凡 EU 內部規則之通過係採一致決者；(2)文化、視聽服務、教育服務、社會及健康服務事項，符合本條約所設定之特定條件者。參見 Article 207 (4) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)。本文第二節至第四節對於里斯本條約各種規定有較詳細之說明。

EP) 在貿易事務，特別是談判及締約的角色擴增。

本文選擇以《里斯本條約》後，歐洲議會在歐盟對外貿易事務的職權、作為及角色方面之變化，作為探討重點；其中第一個面向，是針對《里斯本條約》有關賦與歐洲議會外貿領域新職權之規定詳加探討；第二個面向，則是嘗試評估法定職權改變所導致的作為暨角色變化。

除前言及結論外，全文結構安排分為二大部分。第一部分透過歷史考察及法律及制度面分析，嘗試梳理有關歐洲議會在貿易立法、貿易協定之談判及締結等事項，其法定權限或制度性角色之變化，特別是《里斯本條約》所帶來之改變。由於本文整體研究取徑為歐盟對外貿易關係的「法律與政策」綜合研究，故此一部分對於法律規定之敘述，會較一般政治取向之研究詳細。

第二部分嘗試透過案例之探討，考察《里斯本條約》生效後，歐洲議會在實際政治運作上的角色變化，並研判歐洲議會談判角色繼續擴增之趨勢，以及分析角色提升所可能帶來的主要問題及影響。關於《里斯本條約》對歐洲議會外貿角色之影響，係一有待長期觀察之複雜問題。由於《里斯本條約》生效迄今時間尚短，故本文對於歐洲議會外貿新角色之考察，僅止於初步研判。此一部分關於角色變化之研判，借助二種當代國際政治分析常用的基本思維路徑—理性抉擇(rational choice)和社會建構理論(social constructivism)，以補法律分析之不足。⁷

⁷ 此處所討論的「理性行為者」，並非「國家作為單一行為者」，而係「歐盟機構」，有別於一般國際關係或外交政策研究。同時，由於本文並非理論導向之研究，僅係借助理論思維路徑作為評估變化之基本工具，期有助於釐清問題，故不擬在此處對於理論之優劣或適宜性多加著力。

貳、《里斯本條約》下的歐盟共同商業政策

一、《里斯本條約》的目標及要旨

《里斯本條約》的中心目標，是確保歐洲聯盟在成員陸續擴增之後，仍能維持其既有的決策制訂效能。⁸《里斯本條約》所標榜的目的，即是建立兼具效能及效率的現代機構，以及最佳化工作方法，以滿足歐盟因應當今世界挑戰；包括處理諸如全球化、氣候及人口變遷、安全及能源等議題之所需，而能符合在快速變化的世界中，歐洲人民對歐盟之期待。在因應未來挑戰，及回應公民之要求的大目標下，《里斯本條約》提供歐盟法律架構及工具，企圖塑造一個更民主而透明、更有效率、更重視基本權利及價值的歐洲，且追求作為全球舞台之要角。⁹

首先，為了塑造「更民主而透明」的歐洲，《里斯本條約》主要的作法，是強化歐洲議會的角色，除繼續維持由歐盟公民直選外，並賦予或提高在立法、預算、國際締約等方面之權力。其次，為了塑造「更有效率」的歐洲，《里斯本條約》的主要作法，是簡化歐盟內部的工作方法及投票規則，使歐盟的機構更流暢化、更現代，例如，擴大理事會條件多數決投票之適用範圍，以提升決策效率及效能。第三，為了塑造「權利、

⁸ Stephen Woolcock, "The Treaty of Lisbon and the European Union as an Actor in International Trade," *FRIEDRICH EBERT STIFTUNG*, <http://www.fes.de/cotonou/DocumentsEN/Official%20ACP-EU%20Documents/Further%20EU%20Documents/the_treaty_of_lisbon_and_the_EU_as_an_actor.pdf> (January, 2010), p. 2.

⁹ Europa, "Treaty of Lisbon: Taking Europe into the 21st century," *op. cit.*

價值、自由、團結、安全」的歐洲，《里斯本條約》將基本權憲章導入歐盟初級立法，提供新的團結機制，並確保加強對歐洲公民之保障。第四，為了塑造作為「全球舞台之要角」的歐洲聯盟，《里斯本條約》統整歐盟對外政策工具，以助歐洲在全世界夥伴有關的事務上，發出清楚的聲音。

《里斯本條約》統整了歐盟的經濟、人道、政治、外交力量，以促進歐洲全球利益及價值，同時亦重視會員國在對外事務的特定利益。¹⁰

在上述《里斯本條約》所設定的中心目標及政策手段之脈絡下，歐盟建立了一套「對外行動新架構」。歐盟「共同商業政策」下的整套法律規定，一向是歐盟對外貿易行為的法律基礎，而《里斯本條約》將「共同商業政策」置於「對外行動新架構」下。同時，歐洲議會的整體角色，包括對外貿易角色，亦在《里斯本條約》整體目標的脈絡下獲得提升。

二、歐盟對外行動新架構下的共同商業政策

(一)對外行動新架構

1.對外政策一致性之確保

體例上，《里斯本條約》僅是修正現行的歐洲整合條約，而非取而代之。原《歐洲共同體條約》(The European Community Treaty, 簡稱 TEC)繼續存在，但更名為《歐洲聯盟運作條約》(The Treaty on the Functioning of the European Union, 簡稱 TFEU)；原《歐洲聯盟條約》(The European

¹⁰ *Ibid.*

Union Treaty, 簡稱 TEU) 也續繼存在。二者皆根據《里斯本條約》而作出若干修正。¹¹

《里斯本條約》下，歐盟對外政策及對外關係，包括經濟、人道、政治、外交等事項，整合為「對外行動」(external action)，規定於《歐洲聯盟條約》(TEU)第五標題(Title V)，¹²以及《歐洲聯盟運作條約》TFEU 第五編(Part 5)。¹³關於二條約之關聯性，TFEU 第五編第一標題「(歐洲)聯盟對外行動的一般規定」陳明，有關歐盟對外行動之實施，應依據 TEU 第五標題第一章所立下之一般規定。¹⁴而 TEU 第五標題第一章亦開宗明義規定，歐洲聯盟應確保不同領域之對外行動之間，以及歐盟對外行動與歐盟其他政策之間，具有一致性(consistency)。¹⁵

2. 新機構及職位之設置

為了塑造歐洲聯盟為「全球舞台之要角」；《里斯本條約》針對歐盟對外行動，而作了多項重大的制度性改變；其中，包括新機構及職位之設置。¹⁶例如，為了強化「共同外交暨安全政策」(Common Foreign and Security Policy, 簡稱 CFSP)及相關對外政策之效能，設置了共同對外事

¹¹ “Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union,” *Official Journal of the European Union*, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:en:PDF>> (March 30, 2010).

¹² TEU 第五標題題名為：「關於聯盟對外行動之一般規定暨關於共同外交及安全政策之特別規定」(General Provisions on the Union's External Action and Specific Provisions on the Common Foreign and Security Policy)。

¹³ TFEU 第五編題名為「(歐洲)聯盟的對外行動」(External Action by the Union)。

¹⁴ Article 205 TFEU.

¹⁵ Article 21(3) TEU. 原文為 “the Union shall ensure consistency between the different areas of its external action and between these and its other policies.”。

¹⁶ Anne Pollet-Fort, “Implications of the Lisbon Treaty on EU External Trade Policy,” *EU Centre in Singapore Background Brief*, <<http://www.eucentre.sg/articles/141/downloads/LisbonImpactonTrade-rev6Mar.pdf>> (March, 2010), pp. 5-7.

務暨安全政策「高階代表」(High Representative of Common Foreign and Security Policy),¹⁷以及設置「對外行動總署」(The European External Action Service, 簡稱 EEAS)以協助「高階代表」執行對外政策。¹⁸

3. 歐洲議會角色之提升

《里斯本條約》在強化對外行動效能的規定中，包括了若干有助於提升歐洲議會整體地位之一般規定。例如，每次「歐洲高峰會議」(meetings of the European Council)後，主席應向歐洲議會報告，包括對外行動事項。¹⁹又如，對外事務高階代表應就共同外交及安全政策暨共同安全及防衛政策的「主要問題及基本選項」，向歐洲議會「定期諮詢」，且應確保歐洲議會的觀點獲得適當考量；²⁰歐洲議會得共同外交及安全政策針對詢問理事會，並對理事會及高階代表提出建議；歐洲議會應每年二次，

¹⁷ Article 15 (2) TEU. 原文為：“The European Council shall consist of the Heads of State or Government of the Member States, together with its President and the President of the Commission. The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy shall take part in its work.”。

¹⁸ Article 27 (3) TEU 前段。原文為：“In fulfilling his mandate, the high Representative shall be assisted by a European External Action Service. This service shall work in cooperation with the diplomatic services of the Member States and shall comprise officials from relevant departments of the General Secretariat of the Council and of the Commission as well as staff seconded from national diplomatic services of the Member States. The organisation and functioning of the European External Action Service shall be established by a decision of the Council. The Council shall act on a proposal from the High Representative after consulting the European Parliament and after obtaining the consent of the Commission.”

¹⁹ Article 15 (6)(d) TEU. 原文為：“The President of the European Council...shall present a report to the European Parliament after each of the meetings of the European Council.”。

²⁰ Paragraph 1 of Article 36 TEU. 原文為：“The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy shall regularly consult the European Parliament on the main aspects and the basic choices of the common foreign and security policy and the common security and defence policy and inform it of how those policies evolve. He shall ensure that the views of the European Parliament are duly taken into consideration. Special representatives may be involved in briefing the European Parliament.”。

針對施行共同外交及安全政策之進度進行辯論。²¹此外，理事會就有關 EEAS 的組織及運作作出「理事會決定」時，應對歐洲議會進行諮詢。²²

而在對外貿易事務方面，最值得注意的，應屬立法共同決定權及國際協定締約權之提升；本文第參節及第肆節將就此進一步論述。

(二) 納為整體對外政策架構的共同商業政策

在《里斯本條約》下，「共同商業政策」之定位與範圍出現如下二方面重大變化：首先，為求加強對外力量之統整，「共同商業政策」納為歐洲聯盟對外政策之一環。其次，為求提高效率，「共同商業政策」所涵蓋之範圍，以及專屬權限(exclusive competence)事項，皆進一步擴充。²³

《里斯本條約》生效以前，「共同商業政策」與其他對外政策分別規定於不同章節。有別於此，《里斯本條約》生效後，TFEU 第五編「對外行動」中，納入了「共同商業政策」條款以及其他對外政策與行動之規定。TFEU 第五編下共設有七個標題，其下設章(chapter)及條(article)，將對外貿易政策與發展援助、外交、安全等條款列於同一編，使其成爲

²¹ Paragraph 2 of Article 36 TEU. 原文爲：“The European Parliament may ask questions of the Council or make recommendations to it and to the High Representative. Twice a year it shall hold a debate on progress in implementing the common foreign and security policy, including the common security and defence policy.”。

²² Article 27 (3) TEU 後段。原文爲：“...。原文爲 organisation and functioning of the European External Action Service shall be established by a decision of the Council. The Council shall act on a proposal from the High Representative after consulting the European Parliament and after obtaining the consent of the Commission.”。

²³ Stephen Woolcock, “The Potential Impact of the Lisbon Treaty on European Union External Trade Policy,” *op. cit.*, pp. 2-3. 中文資料綜合參見李貴英，「論里斯本條約下歐盟之共同商業政策」，收於李貴英編，**歐洲聯盟經貿政策之新頁**（台北：國立臺灣大學出版中心，2011年5月）。頁419-473。

歐盟整體對外政策及行動的一環。²⁴

《里斯本條約》下，將「外人直接投資」事項亦納入「共同商業政策」事項，且將一切服務貿易事項皆列為超國家之歐盟專屬權限。在新規定下，從傳統的貨品貿易，到一切服務貿易、與貿易有關的智慧財產權，乃至非屬貿易事項之外人直接投資，其對外貿易之談判或締約，都將是歐盟專屬權限。相關貿易協定之批准，歐盟享有全權，無須再經由會員國議會批准。而共享權限(shared competence)及混合協定(mixed agreement)，都將不復存在於歐盟對外貿易決策及談判領域。²⁵

權限畫分相關問題，一向是歐盟「共同商業政策」事項，特別是對外貿易協定談判及締結的核心問題。²⁶1957年《羅馬條約》(Treaty of Rome)中的「共同商業政策」相關規定，賦予當時新設立的超國家實體「歐洲經濟共同體」(European economic Community, 簡稱 EEC)一種對外行為人格，使其有權對世界各國進行貿易談判。實務上，這是一種雙層授權：

²⁴ 第一標題「對外行動一般規定」下的第 205 條規定，對外行動應遵循 TEU 第一章「第五標題」之原則。緊隨在第一標題之後的第二標題，即為「共同商業政策」；其下的第 206 條及 207 條為「共同商業政策」條款（相當於原 TEC 第 131 條及 133 條）。在「共同商業政策」條款之後，第三標題下的 208 條至 214 條，設有處理「與第三國之合作暨人道援助」之規定。第四標題「限制性措施」下的第 215 條，為關於制裁第三國之規定。第五標題「國際協定」下的第 216 條至 219 條，為處理與第三國之國際條約的締約程序。第六標題「歐盟與國際組織、第三國之關係暨歐盟對外代表」，其下的第 220 條針對「高階代表」及執委會與其他國際組織之合作，作出指示性規定；第 221 條則規定是關於「歐盟代表團」(EU delegations)建立之事宜。第七標題「團結條款」下的第 222 條，是重大國家安全及災難事件的團結行動規定。Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, 2010/C 83/01, *op. cit.*

²⁵ Stephen Woolcock, "The Potential Impact of the Lisbon Treaty on European Union External Trade Policy," *op. cit.*, pp. 3-7.

²⁶ Andreas Dur & Hubert Zimmermann, "The EU in International Trade Negotiations," *op. cit.*, p. 776.

先由會員國授予部長理事會對外貿易談判之專屬權限，²⁷再由理事會授權執委會執行。²⁸「歐洲法院」(European Court of Justice, 簡稱 ECJ) 在其 1/75 諮詢意見中，曾明白裁定，「共同商業政策」是共同體的專屬權限。²⁹在其後的 1/78 諮詢意見，再度肯認共同體在「共同商業政策」領域內享有專屬權限。³⁰

然而，1986 年 9 月，當歐洲共同體同意參加 GATT 烏拉圭回合多邊貿易談判時，由於在貨品貿易以外的新議題—服務貿易以及與貿易有關的智慧財產首度被涵蓋，導致共同體於國際經濟關係領域的權限範圍問題，遭到全新的挑戰。其後，在理事會的主導下，透過務實的「同意容許不同意見」(agree to disagree) 權宜作法，得以暫時規避對外貿易的權限爭議，使整套烏拉圭回合談判得以不受此一爭議干擾繼續進行。然而，到了 1994 年 4 月，GATT 會員準備簽署「最終決定」，將烏拉圭回合談判各項協定加以總結時，歐洲共同體在 WTO 的代表權問題，終於不容再拖延不決。執委會遂在「最終決定」簽署前夕，向 ECJ 請求針對締結前述協定之權限提出諮詢意見。³¹於是 ECJ 在著名的 1/94 意見中裁定：WTO《服務貿易總協定》(General Agreement on Trade in Services, 簡稱

²⁷ 歐洲共同體對外關係實踐中，可根據權限究係由共同體單獨享有，或由共同體與成員國共享，而區分為共同體專屬權限以及共享權限。從而，在締結國際協定時，亦有共同體協定、混合協定之別。關於 EU 對外貿易關係權限問題之探討，中文著作參見周旭華，「歐洲共同體對外貿易關係的權力劃分問題」，*美歐季刊*，第 14 卷第 4 期(2000 年)，頁 433-470。

²⁸ 相較於 1952 年的「歐洲煤鋼共同體」(ECSC)無對外權力，此乃重大創舉。而此一授權之原因，一方面是預期有助於化解內部壓力(參考美國經驗)，另一方面是希望透過「單一聲音」提升對外影響力。Sophie Meunier & Kalypso Nicolaidis, "Who Speaks for Europe? The Delegation of Trade Authority in the European Union," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 3(1999), pp. 479-480.

²⁹ Opinion 1/75, [1975] ECR 1355.

³⁰ Opinion 1/78, [1979] ECR 2871,2913.

³¹ 周旭華，前揭書，頁 436。

GATS) 下的四種服務提供模式，³²僅「跨境提供」(模式一)落在《共同體條約》第 133 條的範疇之內，其餘三種供應模式皆否，亦即皆屬於「共享權限」。³³換言之，針對以模式一以外方式提供的服務貿易議題，會員國及執委會的代表雙雙得以坐上此類議題的談判桌。³⁴

ECJ 的1/94意見，一度掀起了歐洲共同體對外貿易權限問題爭議風暴。針對此一對實際運作造成重大影響之爭議，歐盟在後續條約中嘗試加以解決。其中，2000年《尼斯條約》(Treaty of Nice)尤其值得注意。根據《尼斯條約》下的新修規定(歐體條約第133條第5項)，歐盟在傳統貨品貿易繼續享有專屬權限，但在其他新領域如服務貿易、智慧財產權等，原則上僅有混合權限，惟大多數情況得採取條件多數決之，僅某些特殊情況下才須採一致決。³⁵同時，《尼斯條約》亦將某些具有爭議性的事項，包括教育、人身健康、文化、視聽等，明文排除於共同商業政策領域外，以滿足某些成員國的政治考量。³⁶上述修正提高了歐盟對外貿易談判決策之彈性，對於1/94意見所掀起的歐盟對外貿易權限問題，已作出釐清及改進，

³² 模式一：跨境提供；模式二：境外消費；模式三：設商業據點；模式四：自然人呈現。

³³ Opinion 1/94, [1994] ECR I-5267, para. 44.

³⁴ Andreas Dur & Hubert Zimmermann, "The EU in International Trade Negotiations," *op. cit.*, p. 73.

³⁵ 依尼斯條約修正後之歐體條約第 133 條第 5 項之規定，爾後只有兩種情況下須採一致決：內部規則須一致決之事項者，或共同體尚未行使共同體條約所賦予之內部規則立法權力者。此外，成員國在尊重共同體法及相關國際協定的前提下，有權與第三國或國際組織維持及締結協定。"Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community," *Frontex*, <http://www.frontex.europa.eu/assets/Legal_basis/12002E_EN.pdf> (December 24, 2002).

³⁶ 依第 133 條第 6 項之規定，若協定所含之條文中，其領域有逾越共同體內部權力，尤其在共同體條約排除調諧此領域之法律者，理事會不得締結之。具體而言，文化及視聽服務、教育服務、社會及人體健康服務，應繼續屬於共同體與成員國的「共享職權」，由共同體與成員國共同締結。同時明白宣示，運輸服務國際協定談判及締結，將繼續受 EC 條約第五標題及第 300 條之規範。

故有助於使爭議漸趨平息。然而，此一問題仍難謂已徹底解決，再加上近年來歐盟內外情勢持續發生重大轉變，故《里斯本條約》仍企圖在此問題繼續著力。

TFEU 第 207 (4)條針對「敏感」之服務貿易議題，例如視聽、健康、教育、社會服務等之談判，作出特別之議決規定。雖然這些事項之談判及締約，已不再屬於共享權限，但理事會仍應採一致決而決之。換言之，《里斯本條約》在擴大「共同商業政策」專屬權限事項的同時，仍針對特定「敏感議題」有所保留，規定此等「敏感議題」之議決，應使用一致決，而非條件多數決，以顧及會員的政治需求，例如保留文化及語言多樣性等。³⁷

參、歐洲議會貿易立法新職權

一、歐洲議會傳統角色定位：聚焦立法權演進

歐洲議會的前身，為 1952 年設立的「歐洲煤鋼共同體」(European Coal and Steel Community, 簡稱 ECSC) 下之「共同大會」(Common Assembly)。當時的主要職權，為對執委會的前身「高級公署」(High Authority) 進行糾彈(censure)。1958 年歐洲經濟共同體設立之後，沿用

³⁷ Stephen Woolcock, “The Potential Impact of the Lisbon Treaty on European Union External Trade Policy,” *op. cit.*, pp. 3-7.

ECSC 之「共同大會」，並於 1962 年更名為歐洲議會，除仍保有「共同大會」之監察權外，在特定範圍的立法過程中，歐洲議會亦享有被諮詢權，惟執委會可不採納其諮詢意見，亦無須說明原因。³⁸

1979 年以前，由於歐洲議會議員並非透過直選產生，而是由會員國議會指派其成員擔任，因此欠缺賦予其類似一般國會之角色及功能的基礎。但自 1979 年歐洲議會議員直選後，歐洲議會在過去數十年間，其職權逐漸擴增。從僅有諮詢權，到擁有立法共同決定權，乃至預算權；相較與歐盟其他主要機構，可說是由無至有、由弱至強。³⁹1987 年生效的《單一歐洲法》(Single European Act)中，除了正式承認「歐洲議會」的名稱及地位外，大舉擴增歐洲議會的職權。除維持其原本的諮詢權外，歐洲議會新增在「同意(assent)程序」及「共同合作(co-operation)程序」下的新職權，擴展其立法影響力。

1993 年《馬斯垂克條約》生效之後，歐洲議會的職權再擴增至另一境界。依馬約之規定，歐洲議會享有四種主要職權：「諮詢權」、「同意程序」、「共同合作程序」以及「共同決定(co-decision)程序」。其中最值得注意的是，新增的「共同決定程序」，將「共同合作程序」加以簡化，且賦予歐洲議會更實質的立法權。在此程序下，理事會所提出之法案，得以無須經過諮詢程序，逕由歐洲議會進行相關討論，再將意見送回理事會。而在理事會及歐洲議會表達出共同立場後，即完成法案審查程序。

40

³⁸ Berthold Rittberger, *Building Europe's Parliament Democratic Representation Beyond the Nation-State* (Oxford: Oxford University Press, 2007), pp. 1-2.

³⁹ 參見 Jean Claude Piris, *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis* (Cambridge University Press, 2010), pp. 114-115. 中文資料參見黃偉峰「歐洲議會」，收於黃偉峰編，*歐洲聯盟的組織與運作* (台北：五南，2007 年)。頁 283-340。

⁴⁰ Berthold Rittberger, *Building Europe's Parliament Democratic Representation Beyond*

1999 年生效的《阿姆斯特丹條約》進一步簡化「共同合作程序」，並且將原本應使用「共同合作程序」的範圍，轉移至「共同決定程序」。歐洲議會與理事會若對於法案有不同的意見，必須在「協調委員會」中達到共識。在協調委員會中，雙方必須表示意見進行討論，若雙方無法取得共識而產生所謂「聯合文本」，將導致法案破局。⁴¹就此觀之，歐洲議會對於法案立法的法定權限，至此已與理事會相當。⁴²下表（表 1）簡要呈現《里斯本條約》前，歐洲議會立法相關職權變化的二個重點；一是「共同決定程序」之引進與擴充，二是對執委會的制衡力量之提升。

表 1 里斯本條約前歐洲議會立法相關職權變化

條約名稱	職權變化及法律依據
馬斯垂克條約（1993 生效）	<ul style="list-style-type: none"> ● 引進共同決定程序(歐體條約 189B 條)。 ● EP 就會員國提名之執委會主席人選接受諮詢；全體執委之產生須經（其）投票同意（歐體條約 158 條）。
阿姆斯特丹條約（1999 生效）	<ul style="list-style-type: none"> ● 改革並擴充共同決定程序之適用（歐體條約第 251 條）。 ● 執委會主席之產生應經 EP 同意，且全體執委之產生須經 EP 投票同意（歐體條約第 214 條）。

the Nation-State, op. cit., p. 179.

⁴¹ 原本在共同合作程序下，理事會若以一致決作成決議，歐洲議會即無權阻攔立法。

⁴² 關於里斯本條約生效以前歐洲議會職權演進，主要參見 Berthold Rittberger, *Building Europe's Parliament Democratic Representation Beyond the Nation-State, op. cit.* 中文資料參見王泰銓，**歐洲聯盟法總論**（台北：台灣智庫，2008 年），頁 194-207。

尼斯條約 (2003 生效)	● 再擴充共同決定程序之適用 (歐體條約 251 條)
----------------	-----------------------------

資料來源：Berthold Rittberger, *Building Europe's Parliament Democratic Representation Beyond the Nation-State* (Oxford: Oxford University Press, 2007), p. 179. 及王泰銓，*歐洲聯盟法總論* (台北：台灣智庫，2008 年)，頁 266。

二、《里斯本條約》後歐洲議會貿易立法新職權

如前所述，歐洲議會的整體立法角色，自 1979 年以來，可謂持續上升。在貿易領域，歐洲議會立法職權在《里斯本條約》生效後，獲得顯著提升。

《里斯本條約》將「共同決定程序」進一步延伸至許多新領域，並改名為「一般立法程序」(ordinary legislative procedures, 以下簡稱 OLP)。TFEU 第 289 條規定，歐洲議會及理事會就執委會針對規則、指令或決定所提之立法提案，應循 OLP 程序，共同進行採認。⁴³大致而言，OLP 區分為：一讀、二讀、協調、三讀等階段。TFEU 第 294 條，詳細規定了 OLP 立法流程。⁴⁴

一讀階段主要是針對執委會的原始提案，先由歐洲議會決定採認或修正，再由理事會決定是否採認歐洲議會之立場。一讀階段若未能通過

⁴³ Article 289(1) of TFEU: "The ordinary legislative procedure shall consist in the joint adoption by the European Parliament and the Council of a regulation, directive or decision on a proposal from the Commission. This procedure is defined in Article 294."

⁴⁴ 詳細流程圖可參見 Jean-François Brakeland & Colin Brown, "The Impact of the Lisbon Treaty on Trade Policy," *Directorate General for Trade*, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145757.pdf> (January 27, 2010).

立法，則進入二讀。此階段主要是以理事會所提出之「共同立場」為基礎，經歐洲議決定決定採認或修正，再由理事會決定是否採認歐洲議會之立場。若二讀仍未通過立法，則進入協調程序，此一階段必須由歐洲議會及理事會之代表共同產生一份聯合文本，此聯合文本經理事會及歐洲議會聯合採認，即完成立法，否則即宣告立法失敗。簡言之，凡適用 OLP 程序之立法，針對執委會所出的立法草案，若在任何階段，理事會和歐洲議會能產生一致立場，並予以採認，即完成立法。⁴⁵

貿易事項適用 OLP，是關乎歐洲議會貿易角色提升之重大改變。TFEU 第 207 條第 2 項規定，有關歐盟涉及「界定有關共同商業政策施行架構之措施」(measures defining the framework for implementing the CCP)之採認，歐洲議會與理事會應循 OLP 程序進行。⁴⁶具體言之，與貿易相關之事項，包括有關反傾銷、防衛、技術貿易障礙規則、原產地規則，乃至自主性貿易措施例如「普遍化優惠制度」(Generalised System of Preferences, 簡稱 GSP)等規則，其「界定有關共同商業政策施行架構之措施」之立法，均應在 OLP 下進行，取得理事會和歐洲議會之雙雙採認，以完成立法程序。⁴⁷

《里斯本條約》生效前，歐洲議會雖享有貿易立法被諮詢權，但難以積極參與大多數貿易立法過程。⁴⁸在《里斯本條約》生效後，由於 OLP 程

⁴⁵ Jennifer Hillman & David Kleimann, "Trading Places: the new dynamics of EU's Trade Policy under the Treaty of Lisbon," *Scribd*, <<http://www.scribd.com/doc/39399138/Trading-Places-The-New-Dynamics-of-EU-Trade-Policy-under-the-Treaty-of-Lisbon>> (2010), p. 3. 反面言之，若立法全程走完，仍未獲理事會和歐洲議會雙雙採認，即宣告立法失敗。但若歐洲議會在二讀階段反對理事會一讀階段之「共同立場」，則法案即提前視為不通過(Article 294(7)(b) of TFEU)。

⁴⁶ Art 207(2) of the TFEU: "the EP and Council acting by means of regulations in accordance with the ordinary legislative procedure (OLP) shall adopt the measures defining the framework for implementing the common commercial policy."

⁴⁷ Stephen Woolcock, "The Potential Impact of the Lisbon Treaty on European Union External Trade Policy," *op. cit.*, p. 11.

⁴⁸ *Ibid.*

序之引進，且適用於「共同商業政策」事項，賦予歐洲議會與理事會共享貿易立法之法定權力。法定權限的改變，提供了歐洲議會在貿易規則領域扮演「共同立法者」角色之基礎。⁴⁹

肆、歐洲議會貿易領域新作為：談判與締約

一、歐洲議會貿易談判作為之演進

(一)《里斯本條約》前的情況

《里斯本條約》生效前，歐盟從事多邊貿易談判的通常程序，是由執委會向理事會提交溝通書(communication)，表明開啓談判之意願，並概略說明預期目標及可能之議程，請求理事會授權其展開談判。執委會在取得理事會談判授權後，根據理事會所發出之「談判指令」(negotiation directives)進行談判，且與理事會為協助執委會而指派的「特別委員會」(最初名為「一一三委員會」，後改名「一一三委員會」)保持密切連繫。⁵⁰此「特別委員會」由各會員國所派出與相關部長關係密切之高階文官組成；一方面充當理事會之代表而參與談判，另一方面又能對執委會的貿易談判作為加以監督。整體而言，「特別委員會」在協助會員國影響歐盟貿易政策上，可謂扮演關鍵角色。雖然其名義上僅是諮詢者，不進行正式投票，但實質

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Anne Poller-Fort, "Implications of the Lisbon Treaty on EU external trade policy," *op. cit.*, p. 9.

上卻左右執委會的貿易談判行動，而為歐盟對外貿易決策之核心。⁵¹

歐盟對外貿易談判事務，特別是 GATT/WTO 多邊貿易體系下之談判，長期以來是由執委會與理事會（透過「特別會員會」）共同進行。歐洲議會並未擁有參與談判之法定職權，實際運作上，歐洲議會亦往往是事後才被告知進展及結果的「局外人」。1980 年代中期 GATT 烏拉圭回合談判展開時，歐洲議會根據政治性文件，包括 1973 年的 Luns-II 程序，⁵²以及 1983 年的《斯圖加宣言》(Solemn Declaration on European Union of the Stuttgart European Council of 1983)，而有機會在談判過程中聽取機密簡報，表達議會對談判內容之立場，乃至以觀察員身份出席會議。1990 年代以後，歐洲議會和執委會之間，訂定了規範兩機構工作關係的「架構協定」(the Framework Agreement)；其後，有關國際協定談判事項亦納入其規範，進一步將 Luns-II 程序及斯圖加宣言下的長期實踐予以常態化。

53

綜言之，在《里斯本條約》生效以前，歐洲議會雖未被賦與任何法定的對外貿易談判職權，惟在實踐上得以相當程度介入多邊貿易談判。同時，歐洲議會亦能在欠缺法定的「共同商業政策」正式決策權下，透

⁵¹ Raymond J. Ahearn, "Trade Policymaking in the European Union: Institutional Framework," *U.S. Department of states: Diplomacy in Action*, <<http://fpc.state.gov/documents/organization/9189.pdf>> (March 27, 2002).

⁵² 1964年2月及1973年11月，理事會針對與歐洲議會就連繫協定及貿易協定之締結的互動程序，先後採認了二份文件，分別稱為「Luns程序」及「Westerterp程序」（俗稱Luns I及Luns II），其主要目的是確保歐洲議會在談判過程中保持充分知悉。參見“The Role of the European Parliament in the Preparation and Conclusion of International Agreements and Accession Treaties,” *Commission of the European Communities*, <[http://aei.pitt.edu/15663/1/COM_\(82\)_277_final.pdf](http://aei.pitt.edu/15663/1/COM_(82)_277_final.pdf)> (May 27, 1982).

⁵³ Daniel Thym, "Parliamentary Involvement in European International Relations," in Marise & Cremona and Bruno de Witte, eds., *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals* (Oxford: Hart Publishing, 2008), pp. 203-204.

過提出報告、通過決議、發表立場等方式，而對歐盟對外經貿關係有所影響。⁵⁴

此外，歐洲議會下的「國際貿易委員會」(International Trade Committee, 簡稱 INTA) 實際承擔歐洲議會的經貿新角色，因此值得提出討論。歐洲議會底下的常設委員會，一向在歐洲議會運作上扮演關鍵角色，INTA 亦是其中之一。自 1979 年議員透過直選產生起，迄 2007 年止，歐洲議會的常設委員會逐年成長為 20 個，其主要權力是在立法過程中扮演角色。首先，歐洲議會根據委員會所提出之報告，向執委會提出立法請求。其次，所有經過歐洲議會的立法提案及立法文件，都必須在委員會中討論。第三，針對理事會和執委會定期對歐洲議會提供之立法資訊，委員會負責起草報告及表達有關立法草案之意見。⁵⁵在《尼斯條約》生效以前，歐洲議會對外貿易相關事務，原由「工業、外貿、研究暨能源委員會」(Committee on Industry, External Trade, Research and Energy)負責。《尼斯條約》生效以後，爲了因應歐盟決策程序修正帶給歐洲議會較大的立法權限，以及歐洲議會實際參與對外經貿事務決的機會漸增，遂有專司經貿事務的 INTA 於 2004 年正式設立，成爲目前歐洲議會常設專業委員會之一。⁵⁶

在《里斯本條約》生效前，INTA 根據前述與執委會間所訂的機構

⁵⁴ Asja Serdarevic, "European Union and its Member States as a Collective Actor in WTO Decision-Making Process," *Center for Transatlantic Relations*, <http://transatlantic.sais-jhu.edu/bin/i/f/2010.3_ACES_Cases_Serdarevic.pdf> (2010).

⁵⁵ Christen Neuhold & Pierpaolo Settembri, "The Role of European Parliament Committees in the EU Policy-making Process," in Thomas Christiansen & Larsson Torbjörn, eds., *The Role of Committee in the Policy-process of the European Union* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2007), pp. 154-155.

⁵⁶ Asja Serdarevic, "European Union and its Member States as a Collective Actor in WTO Decision-Making Process," *op. cit.*

間「架構協定」，得以定期獲得執委會告知歐盟貿易政策及談判之進展。實踐上，由 INTA 負責提供專業意見予歐洲議會，以協助歐洲議會在與執委會和理事會的定期對話中表達適切意見。透過此種非正式的資訊分享程序，歐洲議會似可局部彌補無法介入歐盟對外貿易談判，尤其 WTO 談判事項之憾。⁵⁷

(二)《里斯本條約》後歐洲議會貿易談判新作為

根據TFEU第207條第3項之規定，執委會進行談判時，應與一個由理事會所指派之「特別委員會」諮商；而該委員會係在理事會指令之架構之內，以協助執委會為目的。執委會應定期向該特別委員會及歐洲議會，就談判進度提出報告。⁵⁸此一規定與里斯本以前的差別，主要是明文規定執委會除了對「特別委員會」負責外，對於歐洲議會亦有報告談判進度之義務。由於在《里斯本條約》生效前，根據與執委會間的雙方關係「架構協定」，歐洲議會下的INTA即能定期獲得執委會告知歐盟談判進展，歐洲議會亦派出觀察員觀察談判。⁵⁹因此，此一規定僅是將原來的實踐加以法制化，至於是否實質有助於進一步提升歐洲議會參與談判過程的角色，必須對其所產生的效應作較全面之考察。

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Art 207 (3) of TFEU: “The Commission shall conduct these negotiations in consultation with a special committee appointed by the Council to assist the Commission in this task and within the framework of such directives as the Council may issue to it. The Commission shall report regularly to the special committee and to the European Parliament on the progress of negotiations.”

⁵⁹ Asja Serdarevic, “European Union and its Member States as a Collective Actor in WTO Decision-Making Process,” *op. cit.*

值得注意的是，執委會與歐洲議會雙方合作所依循之機構間「架構協定」，也已隨著《里斯本條約》生效而作相應之修正。《里斯本條約》生效以前，執委會定期向歐洲議會就談判進度提出報告，原是依據不具法律拘束力，即性質上屬於所謂「軟法」之「架構協定」，而《里斯本條約》TFEU 第 207(3)條，將此「軟法」下的實踐加以法制化，使其產生歐盟法下之拘束力。但《里斯本條約》生效後，「架構協定」並未「功成身退」，反而是在既有實踐法制化後，透過更詳細的規定而進一步強化其執行效果。更新版「架構協定」於 2010 年 10 月簽署，其要旨乃是就執委會告知國際協定談判及締約進展的責任法制化後，應如何對歐洲議會進行告知，訂定細部規則。新版協定中明訂，執委會乃是歐盟對外談判的代表（但歐盟條約另有規定之外交及共同安全事務除外），亦納入若干與提升歐洲議會對外談判角色有關之重要內容，其中包括：⁶⁰

1. 資訊提供：執委會承諾，針對國際協定，尤其貿易事項及其他涉及同意程序之事項，執委會將在「談判每一階段」對歐洲議會提供「立即且完整」之資訊。且前述資訊提供應有足夠時間讓歐洲議會表達意見，且執委會能將歐洲議會的意見納入考量。
2. 談判觀察員身分：鑒於歐洲議會在《里斯本條約》下之權力擴充，且為確保資訊流通之效率，執委會意將依歐洲議會之請求，協助歐洲議會之代表，以談判觀察員身分成為歐盟代

⁶⁰ “Institutional Agreements: Framework Agreement on Relations between the European Parliament and the European Commission,” *Official Journal of the European Union*, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:304:0047:0062:EN:PDF>> (November 20, 2010). See also “Framework Agreement between Parliament and Commission,” *European Parliament*, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&type=IM-PRESS&reference=20100202BKG68427>> (October 15, 2010).

表團之成員，參加相關之國際大會(international conferences)，以求立即而充分掌握大會進行情形。歐洲議會議員雖不直接參與談判，但執委會就法律、技術、外交可能性之範圍內，得同意予歐洲議會議會觀察員身分。若拒絕，則應告知理由。此外，在各談判場次(sessions)前及場次後，執委會應就其職掌，協助歐洲議會成員以觀察員身分參加所有相關會議(relevant meetings)。

二、歐洲議會貿易協定締約同意權之變化

(一)歐洲議會傳統上的締約同意權

自 1993 年 11 月《馬斯垂克條約》生效之後，依據《馬斯垂克條約》而修訂的《歐洲共同體條約》第 133 條第 3 項，明白提到了修正後的《歐體條約》第 300 條，乃是規範締結國際協定之法律依據。歐盟對外締結國際協定，須「就其在共同體權限所及之範圍」(to the extent they fall within the Community's competence)，由理事會根據《歐體條約》第 300 條第 2 項進行。實踐上，大多數國際協定是由執委會提出「提議」，經理事會以條件多數決通過後締結。

根據《馬斯垂克條約》而修正的《歐體條約》第300條第3項規定，理事會經諮詢歐洲議會後得締結國際協定。一般國際協定之締結，適用此種程序。以國際貿易協定而言，若該協定不具「特別意涵」，亦即不涉及第

133條第3項所列舉之某些特徵如「建立連繫關係」、「建立特定的制度架構」或「有重要的預算涵義」等，均適用前述第300條第3項之締約規定，亦即歐洲議會同意與否並非所問。然而，假若某一貿易協定涉及第133條第3項所列舉之「特別意涵」，則非對歐洲議會諮詢為已足，而是必須經過歐洲議會同意(assent)始得締結。1990年代中期締結之WTO設立協定，就是適用此種特別程序，先取得歐洲議會的同意後，再行締結。⁶¹

(二)《里斯本條約》後歐洲議會的貿易締約同意權

TFEU第218條第6項第(a)款，規定了理事會在締結國際協定前，應先取得歐洲議會簡單多數決同意(consent)的五種協定態樣：「連繫協定」、「關於歐盟加入歐洲人權保護公約之協定」、「關於透過合作程序以建立特定制度架構之協定」、「對歐盟有重要預算涵義之協定」或「凡協定所涵蓋之領域適用OLP程序，或適用應經歐洲議會同意之特別立法程序者」。⁶²其中最後一項「凡協定所涵蓋之領域適用OLP程序者」（TFEU第218第6項第(a)(v)款）納入歐洲議會行使同意權之事項後，使得歐洲議會行使締約同

⁶¹ Daniel Thym, "Parliamentary Involvement in European International Relations," *op. cit.*, pp. 207-208.

⁶² Art 218 (6)(a) (i) to (v) TFEU (bold inserted): "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 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 organising 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.**"

意權項目，在《里斯本條約》生效後大幅增加。⁶³且由於貿易協定所涵蓋之領域，通常都涉及OLP程序之適用事項，故《里斯本條約》後，歐洲議會對於歐盟對外貿易協定的談判結果，大致享有以「全有全無」(take it or leave it basis)方式行使之同意權。⁶⁴

伍、歐洲議會外貿角色變化—初期實例考察

一、概說

觀察《里斯本條約》生效後的最初二年，歐洲議會參與歐盟對外貿易事務，其主軸是以一連串相關會議之決議為中心的政治運作。這些由歐洲議會大會或 INTA 所作之決議，涉及了國際協定、單邊措施、內部立法，以及立場表達等類型。質言之，包括根據《里斯本條約》新職權而進行的國際條約議決，以及共同決定程序下之立法議決，也包括若干以新權力為基礎，企圖發揮影響力的作為或意見表達。

從 2010 年初起，迄 2011 年上半年止，歐洲議會以決議為中心的對外貿易作為包括：(1)國際協定方面，主要實例包括與南韓之自由貿易協

⁶³ 參見上註黑體部分。

⁶⁴ Anne Poller-Fort, "Implications of the Lisbon Treaty on EU external trade policy," *op. cit.*, p. 11.

定本身暨施行該協定之後續立法；針對反仿冒之國際貿易協定；與巴布亞紐幾內亞(Papua New Guinea)及斐濟(Fiji)之中程經濟夥伴協定歐盟；與加拿大之綜合經貿協定等。(2)自主措施方面，主要實例包括延長對開發中國家之優惠關稅制度之自主措施；對巴基斯坦提供緊急貿易優惠之自主措施等。(3)立場表達的例子，主要為關於歐盟對外直接投資政策之研究報告（參見表 2）。

表 2 歐洲議會的外貿易事務作為(2010/1-2011/6)

事項	作為(日期)	說明
歐盟—南韓自由貿易協定	歐洲議會進行辯論並向理事會提出問題(2010/01/14)。	
	歐洲議會國際貿易委員會(INTA)通過「施行該 FTA 中之防衛條款」的立法修正草案(2010/6/23)。	
	歐洲議會大會表決通過 INTA 的 FTA 附加之防衛條款修正草案，並決定將條約案之最終表決延至 10 月(2010/9/7)。	-歐洲議會聲稱需要時間與理事會進行立法案之一讀協商。
	INTA 和理事會就防衛條款達成協議(2011/1/26)。	
	INTA 建議同意締約(2011/2/7)	
	歐洲議會表決通過同意締約(2011/2/17)。	-歐洲議會根據里斯本條約行使締約同意(consent)權。

反仿冒貿易協定	歐洲議會作成決議，要求執委會及理事會應充分告知談判進展(2010/3/10)。	-歐洲議會提醒執委會，應依里斯本條約所賦予之法律義務，就談判進展「立即而充分告知」歐洲議會； -歐洲議會強調在保障智慧財產權同時，公民資料保護及隱私權亦應加以保障。
	歐洲議會通過決議，強烈要求談判過程公開透明(2010/3/17)。	-歐洲議會譴責談判過程不透明，並強調執委會未履行其「告知義務」。 -歐洲議會要求保障表意自由及隱私權。 -歐洲議會表明，根據里斯本條約之規定，歐洲議會將有權否決整套協定。
	歐洲議會通過決議，提出其同意批准協定的內容條件(2010/11/24)。	-歐洲議會要求執委會確認協定內容不致對基本自由及歐

		盟現行立法造成衝擊。
與巴布亞紐幾內亞 (Papua New Guinea) 及斐濟(Fiji)之中程經濟夥伴協定	歐洲議會表決通過同意締約 (2011/1/19)。	-歐洲議會根據里斯本條約行使締約同意權。
歐盟對外直接投資政策	歐洲議會國際貿易委員會主動提出報告，要求執委會應致力維持投資人保障與公權力機構之管制權的平衡 (2011/3/17)。	-歐洲議會強調，在里斯本條約生效，對外直接投資事項納入歐盟專屬權限後，執委會應有積極作為； -歐洲議會要求執委會於未來一切投資協定中，應納入專門條款，俾締約方據以規範「公共安全、環境、公共衛生、勞動權、消費者權、產業政策、文化多樣性」等事項。
延長對開發中國家之優惠關稅制度	歐洲議會依共同決定程序，一讀通過對開發中國家之普遍優惠關稅案，將延至 2013 年底(2011/3/24)。	-INTA 先前質疑執委會未依里斯本條約進行資訊分享，執

		<p>委會對此作出正面回應及保證；</p> <p>-歐洲議會表明，基於對執委會之信任，同意撤回修正案。</p>
對巴基斯坦提供緊急貿易優惠	<p>歐洲議會依共同決定程序，針對巴基斯坦於 2010 年水災而提供其緊急優惠關稅案進行表決，決定暫時不作出最後決定，將與理事會繼續談判(2011/5/10)</p>	<p>-歐洲議會要求加入人權條款，敘明若巴基斯坦採行違反人權之措施，則優惠案立即廢止。</p>
歐盟與加拿大之綜合經貿協定	<p>歐洲議會作成決議，對談判進度表示歡迎，但對環境衝擊(特別是海豹產品、焦油砂萃取、石棉開採等)，以及智慧財產權、爭端解決等多項問題有所疑慮((2011/6/8)。</p>	<p>歐洲議會稱，由於執委會在「歐盟整體投資政策」立場尚待歐洲議會採認前，即逕行將投資議題納入談判簡報，為此歐洲議會對執委會表示不滿。</p>

資料來源：“Press Archive European Parliament,” *European Parliament*, <<http://www.europarl.europa.eu/parlArchives/pressArch/search.do;jsessionid=C077ADC82AF2A4CFF4C83CC4714631F3.node1?language=en>> (October 31, 2011).

「歐盟—南韓自由貿易協定」(「歐韓 FTA」)，以及「反仿冒貿易協定」(Anti-Counterfeiting Trade Agreement, 簡稱 ACTA)，乃是歐

洲議會在《里斯本條約》生效之初，討論較多，也作出較多次決議的二個國際協定。以下針對這二個協定的相關實例加以考察，以求進一步瞭解歐洲議會在里斯本約生效後，於歐盟對外貿易事務的實際角色。

二、歐盟—南韓自由貿易協定

「歐韓 FTA」涉及歐洲議會在《里斯本條約》下的雙重新職權之行使；一方面，歐洲議會就「歐韓 FTA」此一貿易協定之締約，享有同意權；另一方面，歐洲議會在 OLP 下，針對施行「歐韓 FTA」內之防衛條款之「歐盟規則」，享有行共同決定之立法權。⁶⁵

⁶⁵ “EU-South Korea free trade accord: MEPs agree on safeguard clause,” *European Parliament*, <<http://www.europarl.europa.eu/news/nl/pressroom/content/20110124IPR12357/html/EU-South-Korea-free-trade-accord-MEPs-agree-on-the-safeguard-clause>> (January 26, 2011). 在此特別說明，此一施行歐盟國際法義務之「歐盟規則」，位階上為「具法律拘束力之歐盟立法」，有別於歐盟「專家委員會」(comitology)程序下，執委會獲授權訂定之下位「施行法規」(implementing acts)。歐洲議會在此係根據 TFEU 第 289 條之規定，行使其「立法權」。至於執委會針對相關議題，包括貿易防衛議題所訂定之「施行法規」，則為「施行權」之行使。過去，根據歐盟「comitology」程序，執委會施行權之行使，係由各會員國代表所組成的各種委員會協助之。里斯本條約僅是對既有「專家委員會」程序加以改良。參見“Comitology,” *Europa*, <http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/comitology_en.htm> (2006). 根據 TFEU 第 291 條規定，會員國有義務通過施行「具法律拘束力之歐盟立法」所必要之國內法(第 1 項)。而在「具法律拘束力之歐盟立法」之施行條件有必要各國一致的情況下，歐洲議會及理事會應於依 OLP 程序所訂定的「歐盟規則」(regulations, 屬於「具法律拘束力之歐盟立法」)中，訂定相關條文，以授予權執委會「施行該歐盟立法之權力」，以及預先明訂會員國對執委會行使上述權力之控制機制有關的規定(rule)及原則。執委會依此條訂定之法規為「施行法」(第 2 項、第 3 項)。里斯本條約生效後，歐洲議會在有關「施行權」之授權及監督之權，較理事會相對提高。

「歐韓 FTA」之談判，早在 2007 年中即展開，並於 2009 年 10 月，即《里斯本條約》生效前夕完成草簽，後續之締約及隨附立法程序，則在《里斯本條約》生效後進行。歐洲議會對「歐韓 FTA」的首要關切之一，是其隨附之「防衛條款」之適用範圍及強度，擔心歐盟的汽車製造業面對韓國進口車低價進入市場時，能否招架。對歐盟而言，此「防衛條款」的作用，是一旦韓國產品因關稅降低而在歐盟市場上激增，且對歐盟生產者造成嚴重損害，則歐盟可採取緊急防衛措施。但歐洲議會在與理事會於非正式協商中，針對該防衛條款之強度及適用，特別是關於保護歐盟國產汽車，免受害於廉價韓國車進口激增，出現明顯的分歧。⁶⁶

2010 年 6 月下旬，INTA 根據《里斯本條約》所賦予歐洲議會之共同決定職權，針對「歐韓 FTA」隨附之「防衛條款」進行第一讀會之表決。此乃《里斯本條約》生效後，歐洲議會首次於針對特定國際協定的一部分內容涉及後續內部立法者，行使共同決定權。INTA 所通過的版本，包括若干重點：(1)除了執委會及會員國外，歐洲議會和受害之產業，亦有權發動調查；(2)建立特別監測系統，尤其密切注意汽車業所受的衝擊；(3)若僅有部分會員國的汽車產業受影響，執委會亦可例外地授權實施局部會員國防衛措施。而在行使立法權的同時，INTA 也提醒，在《里斯本條約》生效後，「歐韓 FTA」本身之締結，必須得到歐洲議會之同意。⁶⁷INTA 版本的「歐韓 FTA」隨附之「防衛條款」立法修正案，於 2010 年 9 月初獲歐洲議會大會表決通過，但議會同時決定暫不表決條約案。歐洲議會宣稱，由於與理事會尚有歧見，特別是關於議會發動調

⁶⁶ Jennifer Hillman & David Kleimann, "Trading Places: the new dynamics of EU's Trade Policy under the Treaty of Lisbon," *op. cit.*, p. 3.

⁶⁷ European Parliament, *Green light from Trade Committee for safeguard clause in EU-South Korea trade accord* (Brussels: European Parliament press, 2010).

查權以及區域局部適用，仍有爭議；爲了避免封殺在一讀階段與理事會產生協議的機會，決定延遲行使締約同意權至 10 月中下旬，以便有時間繼續與理事會協商。⁶⁸

2010 年 12 月，歐洲議會和理事會終於就防衛措施之內容達成相互妥協，而產生一份修正版本。此一修正版本加入若干有利於保護歐盟產業之規定，其中也包括歐洲議會所堅持之議會及產業的調查發動請求權，以及對汽車產業適用防衛條款之釐清等。雖然歐洲議會之主張未獲照單全收，但歐洲議會對此已能接受。2011 年 1 月下旬，INTA 建議歐洲議會大會行使其在 OLP 下的共同立法權，採認妥協後之防衛條款版本。不過，INTA 在此時又以南韓新修正之二氧化碳排放規定恐將衝擊歐盟汽車製造商爲由，決定將「歐韓 FTA」締約同意權之行使時間延後。2 月中旬，在取得韓方保證歐盟汽車業不致遭受損害後，歐洲議會大會始在 INTA 的建議下，行使其在 OLP 下對「防衛條款」的共同立法權，以及其對「歐韓 FTA」的締約同意權。⁶⁹

三、反仿冒貿易協定

⁶⁸ European Parliament, EU-South Korea trade agreement: final vote on the safeguard clause postponed (Brussel: European Parliament, 2010).

⁶⁹ European Parliament, EU-South Korea free trade accord: MEPs agree on the safeguard clause (Brussel: European Parliament press, 2011). ; European Parliament, EU-South Korea free trade agreement passes final hurdle in Parliament (Brussel: European Parliament press, 2011).

歐洲議會在「歐韓FTA」的參與，主要是在締約同意權行使階段，行使國際協定之締約把關權，以及後續施行法之立法權，並將二者串連，以影響立法內容。有別於此，歐洲議會在「反仿冒貿易協定」(ACTA)的參與，主要是在談判階段要求充分掌握談判進度，並企圖對談判內容有所影響，二者所具有的啟發性不盡相同。

ACTA 的立法目的，是企圖在暨有的WTO及「世界智慧財產權組織」(World Intellectual Property Organization, 簡稱WIPO)的法律體系之外，另外建立一套與前二者相配合，而有助於強化智慧財產法執行的國際標準與國際架構，據以針對大規模違反智慧財產權之行為採取行動。ACTA 的國際立法談判程序，自2007年即展開，最初參與談判的國家，包括澳洲、加拿大、歐盟、日本、韓國、墨西哥、摩洛哥、紐西蘭、新加坡、瑞士、美國等，這些國家並表明將以未來納入中國及俄羅斯為目標。歐盟作為初始談判國之一，自2008年4月以來，執委會即協同理事會及會員國，依談判授權進行談判。⁷⁰

ACTA 談判展開之初，《里斯本條約》尚未生效，故執委會係依二機構間之「架構協定」，而同意持續對歐洲議會告知及諮詢。但《里斯本條約》生效後不久，歐洲議會迅即本於新的職權，於2010年2月作成決議，表達其對談判過程參與不足之不滿。歐洲議會先譴責談判過程不透明，繼而強烈要求談判過程應公開透明。歐洲議會指責執委會未履行其「告知義務」，並提醒執委會，應遵守《里斯本條約》下之法律義務，就談判之進展應「立即而充分」告知歐洲議會，否則歐洲議會將「保留採取任

⁷⁰ “Fact Sheet: Anti-Counterfeiting Trade Agreement,” *European Commission*, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc_142039.pdf> (January, 2009).

何行動之權利，包括向歐洲法院提出告訴。」⁷¹歐洲議會並強調，根據《里斯本條約》之規定，歐洲議會將有權否決整套協定。而在協定內容方面，歐洲議會提出了多項主張，其中包括要求 ACTA 條款不應影響全球窮困國家取得合法、平價、安全之藥品；以及要求在保障智慧財產權同時，亦一併保障公民資料保護、表意自由及隱私權。⁷²

2010年11月，ACTA國際談判已至尾聲，歐洲議會通過一項關於ACTA談判締約之決議，開宗明義強調歐洲議會具有否決歐盟國際協定締結之權力，且宣稱已充分瞭解ACTA無法解決複雜且多邊項之仿冒問題，惟立法方向尚屬正確。歐洲議會肯定，歐盟的談判文本中，已將最近幾個月歐洲議會所關切之主要事項納入。但歐洲議會要求執委會確認，協定內容將不致對基本自由及歐盟現行立法造成衝擊。言下之意，歐洲議會表明原則上可同意批准協定，惟歐洲議會亦提出其所期望之內容條件，作為同意批准協定之前提。然而，值得注意的是，此決議係以331票同意，294票反對，11票棄權，正反相近之票數通過。換言之，即使有過半議員原則同意締約，但反對之聲浪頗大。⁷³2011年5月，ACTA定稿文本正式對外公佈後，美國等8個談判成員隨後於2011年10月1日已正式簽署ACTA。然而，自始參與談判的歐盟此時卻告缺席。⁷⁴綜上觀之，歐洲議

⁷¹ 歐洲議會及INTA宣稱，由於ACTA有違反現行歐盟法之疑慮，故有聲請歐洲法院解釋之議。

⁷² European Parliament, *Anti-counterfeiting agreement: Parliament must be fully informed* (Brussel: European Parliament press, 2010). ; European Parliament, *MEPS lobby for openness on Anti-Counterfeiting Trade Agreement* (Brussel: European Parliament press, 2010).

⁷³ European Parliament, *Anti-counterfeiting accord: MEPs set out content conditions for ratifying the deal* (Brussel: European Parliament press, 2011).

⁷⁴ “Anti-counterfeiting Trade Agreement,” *USTR*, <<http://www.ustr.gov/acta>> (November 2, 2011). 歐盟及其大部分(22個)會員國遲至2012年1月才參加簽署。Olivia Solon, “The EU signs up to Acta, but French MEP quits in protest,” *Wired UK*, <<http://www.wired.co.uk/news/archive/2012-01/26/eu-signs-up-to-acta>> (January 26, 2012).

會的締約同意權行使，在歐盟簽署ACTA一事上發生了作用，不僅影響歐盟立場，也拖延了簽署時程。

四、歐洲議會外貿新角色之初步評估

(一) 外貿新權力行使之態度及作為

考察歐洲議會關於「歐韓FTA」之立法及締約的作為可發現，歐洲議會對於《里斯本條約》所賦與的新職權，包括國際協定締約同意權，以及在OLP程序下之貿易協定施行規則的立法權，均表現出積極行使職權之企圖。具體言之，歐洲議會在此個案上，提出有別於理事會及執委會之「防衛條款」立法修正主張，企圖影響立法內容。而在策略上，歐洲議會並將二項與對外貿易事務有關的新職權相互串連。例如，歐洲議會在審查「歐韓FTA」隨附之「防衛條款」的立法案時，一再強調擁有「歐韓FTA」本身的締約同意權，並以延後行使締約同意權為手段，促使對手正視其關於「防衛條款」之主張。

而考察ACTA立法過程，歐洲議會基於《里斯本條約》所賦予的談判被告知權，以及國際條約締約同意權，在ACTA立法的談判過程中，除了要求資訊透明外，亦毫不含糊地要求提出內容主張。由此案例看出，歐洲議會除了對締約同意權之重視外，對談判階段充分掌握談判進度的「被告知權」，亦頗為在意。而在實際運作上，更企圖以締約把關權為工具，對其他事項有所影響。另外，歐洲議會在與加拿大的綜合貿易協定的決議中，

對於執委會逕行將投資議題納入談判簡報表示不滿，此亦顯示歐洲議會期盼在《里斯本條約》下，更積極參與談判過程。

(二) 貿易談判角色繼續提升之研判

從本文實例考察所作的管窺，可看出歐洲議會的外貿角色，在 OLP 立法權及締約同意權行使二方面，似已可明顯呈現其所能扮演的實質角色。主要因為這二方面既有明確的法律授權，歐洲議會亦表達行使權力的明確意願。相較之下，歐洲議會在對外貿易談判方面，雖然亦有參與意願，然其實質參與程度及影響，則處於比較模糊的狀態。法律授權不足或不明確，可能是影響歐洲議會貿易談判角色的重要原因。

《里斯本條約》下，雖有關於歐洲議會定期獲知貿易談判進度之規定，且配合「架構協定」之修正，對歐洲議會進一步參與談判，皆屬正面因素。然而，較諸理事會的「特別委員會」—「貿易政策委員會」(Trade Policy Committee, 簡稱 TPC, 即原 133 委員會)，歐洲議會的法定權力仍然不足。首先，根據 TFEU 第 218 (2) 條之規定，開啓談判之權仍掌握在理事會手上，歐洲議會尚未取得發動談判的法定權力。其次，根據 TFEU 第 207 條第 3 項之規定，談判之諮商對象為 TPC。歐洲議會的 INTA 雖能與 TPC 同樣在談判立場草案提出之前收到相關資料，惟實務上僅 TPC 能和執委會共同參與議案之撰擬，INTA 則無此角色。

未來，歐洲議會能否在談判發動階段扮演角色，尤其是能否對於談判目標之形成有所影響，將是提升其談判締約實質角色更重要的關鍵。

換言之，歐洲議會能否實質具備，或起碼相當程度擁有類似美國國會授權談判及設定目標之權力，攸關其未來在談判中的實質角色，乃至影響對其締約把關之實質權力。⁷⁵

在此，擬借助二種當代國際政治分析常用的基本思維路徑—理性抉擇和社會建構理論，作為評估及預測歐洲議會外貿談判角色變化之基本工具。⁷⁶

理性抉擇的決策分析架構，普遍為社會科學界所採用，其所涉概念包含：行為者、問題、理性選擇行動。其中，理性選擇行動的元素含目標、選項、結果、選擇。理性的行為者將根據分析，採行結果最佳之選項，即利得最高者，作為其選擇。⁷⁷若將目前掌握對外貿易事務實權的執委會及「貿易政策委員會」(TPC,原 133 委員會)為「理性的行為者」，透過理性抉擇分析，可針對執委會及「貿易政策委員會」之態度加以研判。由於 OLP 程序之引進，且適用於「共同商業政策」事項，故涉外貿易協定若涉及後續 OLP 程序，則執委會及 TPC 對歐洲議會參與度，包括是否願意讓歐洲議會在談判發動階段提升影響力，其主要抉擇選項及其利弊如下：

1.讓歐洲議會自始高度參與。此選項可能有助於自始強化政治可行性考

⁷⁵ Stephen Woolcock, “The Potential Impact of the Lisbon Treaty on European Union External Trade Policy,” *op. cit.*, p. 12.

⁷⁶ 事實上，在歐洲整合研究中，亦有一些較特定的理論，例如歷史制度論、社會制度論或國際社會學習理論等，與此等國際關係理論有相通之處。關於歐洲整合相關理論應用於歐洲議會研究，參見 Berthold Rittberger, *Building Europe's Parliament Democratic Representation Beyond the Nation-State*, *op. cit.*, pp. 18-29.

⁷⁷ Graham Allison & Philip Zelikow, *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis* (New York: Longman, 1999), p. 24.

量，但可能因而降低專業考量，且因必須進行較多協商與溝通，恐將導致談判初期進度較為遲緩。但其最大的優點，是未來遭歐洲議會否決的風險相對較低；

2.延後歐洲議會參與階段，及限縮其參與程度。此選項可能有助於提高專業考量，降低政治考量，且初期的進展會較順暢。然而，由於終究無法迴避對歐洲議會之說服與溝通，故在締約階段可能遲滯，且未來遭歐洲議會否決的風險相對較高。

由上觀之，對執委會及 TPC 來說，讓歐洲議會自始提高參與，似乎為理性抉擇下的合理選項。此外，由於《里斯本條約》將「共同商業政策」納入了整體對外行動的一環，提高貿易談判的政治面因素或非貿易面之考量，亦可能有助於促進歐洲議會的談判角色。以談判執行者執委會來說，因其相較於歐洲議會，向來長於執行面、細節面，並無處理政治問題之機制。因此，若未自始予以較具政治面功能的歐洲議會較多參與，亦恐將增添日後處理具政治性質問題之困難度。因此，執委在會考量是否分享更多談判權力予歐洲議會時，除了以 OLP 因素為主要考量外，亦可能將此因素納入，而有助於歐洲議會談判角色之提升。綜上推測，歐洲議會未來極有希望在談判發動階段扮演較重的角色，特別是參與有關談判的重點、條件、目標等事項之討論。⁷⁸

在理性抉擇分析之外，社會建構主義對於研判歐洲議會貿易談判角色變化，提供了另一觀察角度，而對理性決策取向有補充作用。依社會建構論之觀點，法律具有的「構成」(constitutive)作用或「賦能效果」

⁷⁸ Ludmila Sterbova, "Impacts of the Lisbon Treaty on the EU Trade Policy," *E-LEADER*, <www.g-casa.com/conferences/budapest/papers/Sterbova.pdf> (November 16, 2011), p. 10.

(enabling effect)。法律規定改變，則其背後的理念、認知、價值等，所具有的相互主觀性質，亦將形塑相關行為者之偏好，從而影響其行為及角色。⁷⁹除了有拘束力的法律外，「軟法」及實踐亦有其建構作用。因此，儘管根據《里斯本條約》之規定，開啓談判之權力雖然掌握在理事會手上，歐洲議會亦尚未獲得「決定談判目標」法定權力。然而，從社會建構角度理解，《里斯本條約》下，整體的規範是朝著強化歐洲議會談判角色而發展。以談判進度被告知權來說，已由僅屬機構間約定的層次，晉升至歐盟條約明文規定的法定權力，再加上透過「架構協定」相應而修訂，進一步提升了有利於歐洲議會實質參與的規範基礎。在此同時，歐洲議會還可以繼續運用各種既有可用之工具，例如提出報告、通過決議、發表立場等，⁸⁰凡此，皆可產生理念及認知的建構之效果，而有助於歐洲議會對爭取其尚未取得之「決定談判目標」之法定權力。⁸¹因此，從社會建構的角度觀察，昔日歐洲議會對於歐盟對外談判之方向目標，幾乎無從置喙之情形，隨著以法律為中心的規範及實踐所產生的社會建構效果逐漸發揮，可望有所改善。⁸²

綜言之，未來歐盟其他機構，特別是執委會及 TPC，進一步讓歐洲議會提升其談判參與角色，乃是理論面考察下的合理發展。不過，歐洲議會實際上能否扮演更大的角色，仍有待較長時間之觀察，且應通過實

⁷⁹ See Anthony Clark Arend, "Do Legal Rules Matter? International Law and International Politics," *Virginia Journal of International Law*, Vol. 38(1998), pp. 130-131. 亦可參見周旭華，「多邊貿易談判的政治脈絡：國際關係理論作為 WTO 政策研究工具之初探」，*東吳政治學報*，第 28 卷第 2 期（2010 年），頁 161-162。

⁸⁰ Ludmila Sterbova, "Impacts of the Lisbon Treaty on the EU Trade Policy," *op. cit.*

⁸¹ Jennifer Hillman & David Kleimann, "Trading Places: the new dynamics of EU's Trade Policy under the Treaty of Lisbon," *op. cit.*, pp. 5-6.

⁸² Stephen Woolcock, "The Potential Impact of the Lisbon Treaty on European Union External Trade Policy," *op. cit.*, p. 12.

務運作之考驗。考驗之一是歐洲議會本身的專業能力。歐洲議會在貿易談判的影響力，短期之內仍無法與 TPC 相提並論，除了法定權力不足外，TPC 專業性高，且開會密集，亦是主因。故未來歐洲議會，特別其下的 INTA，若欲取得同等影響力，則其作法必須改變，實力亦有待累積。其次，歐洲議會在外貿事務的實質角色是否將繼續上升，亦相當程度繫於其所取得的民意支持。迄今為止，歐洲議會議員選舉的投票率一向偏低，未來若能進一步喚起選民對歐洲議會議員選舉之熱情，將比較能夠強化歐洲議會的民意基礎，而填補國內議會於外貿事務退位後所留下的民主缺口。進而，歐洲議會將比較有機會扮演類似美國國會的議會監督角色，而對理事會及執委會進行較有質實意義之制衡。

(三) 新角色可能帶來的問題

透過實例考察亦發現，歐洲議會行使其在外貿事務的新法定職權，至少出現二個值得注意的問題。其一，非貿易因素進入貿易決策；其二，國際協定談判締約及後續立法將面對效率挑戰。而第二個問題並將衍生出其他問題。

從實例可以觀察到，歐洲議會屢次將非貿易因素帶進貿易協定或措施。例如，歐洲議會在關於 ACTA 談判之決議，以及關於歐盟對外直接投資政策報告，對巴基斯坦提供緊急貿易優惠之決議，與加拿大之綜合經貿協定等，分別將人權、環保等多種非貿易因素帶入。事實上，早在《里斯本條約》生效前，相較於其他歐盟機構，歐洲議會對於與貿易協定有關的非貿易因素，包括政治因素，即一向投注較多關切。例如，《里斯本條約》生效前，針對與墨西哥的雙邊協定納入「民主條款」，歐洲

議會即曾有所堅持。⁸³

理論上，歐洲議會由於具有民意機關之色彩，似應較其他機構有較大的政治討論空間。而在《里斯本條約》下，一方面歐洲議會權力上升，導致非貿易因素更有機會注入貿易決策過程。另一方面，由於「共同商業政策」被納為對外整體行動的一環，在整體對外行動架構下，貿易協定必須慮及與其他非貿易政策之一致性，故整體「共同商業政策」之「政治化」，亦即注入更多政治因素，理論上難以避免。因此，《里斯本條約》生效後，隨著歐洲議會提升其在歐盟對外貿易談判決策及作為的角色，將有更多非貿易因素將會被帶進貿易事務，且將會進一步對歐盟對外貿易談判之內容及結果造成影響。⁸⁴

歐洲議會角色提升後，主要的影響在雙邊及區域協定。對於現行 WTO 下之多邊協定，例如進行中之杜哈議程談判所將簽署的任何協定，應不致輕易行否決權。⁸⁵未來若有某些新興國家未能提供顯著市場開放，或有壓制工會之行爲，或未能貢獻於減少碳排放，歐洲議會較可能在雙邊層次的貿易協定上，運用締約否決權予以阻攔。⁸⁶

歐洲議會在職權提升的同時，亦面對效率挑戰。效率問題之產生，乃是《里斯本條約》生效的直接後果。由於在締約案或立法案的流程，

⁸³ Andreas Dur & Hubert Zimmermann, "The EU in International Trade Negotiations," *op. cit.*, pp. 774-775.

⁸⁴ Marc Bungenberg, "Going Global? The EU Common Commercial Policy after Lisbon," *Springer*, <<http://www.springerprofessional.de/spmblob/2194296/bodyRef/006---going-global-the-eu-common-commercial-policy-after-lisbon.pdf>> (2010), p. 130.

⁸⁵ Stephen Woolcock, "The Potential Impact of the Lisbon Treaty on European Union External Trade Policy," *op. cit.*, pp. 11-12. 過去的經驗如此，但里斯本條約生效後，歐洲議會對於 WTO 下的多邊貿易事務，亦表現出插手之興趣，故未來發展仍待觀察。參見 "Press Archive European Parliament," *European Parliament, op. cit.*

⁸⁶ *Ibid.*

納入了歐洲議會之參與，因而增加一道程序，不免延長案件完成時間。實例顯示，歐洲議會爲了提高對外議價實力，而延遲行使表決權，特別是國際協定之締約同意權。例如，在「歐韓 FTA」締約過程，歐洲議會即不止一次延後進行表決，以迫使理事會、執委會乃至南韓方面，釐清若干問題，乃至接受其主張。以「共同商業政策」下的貿易規則立法來說，此後均應在 OLP 下進行，由歐洲議會參與共同立法，故貿易立法時間必然較過去更長，且程序更複雜。尤其，若理事會和歐洲議會之意見並非自始一致，則需要包含「三次讀會」之「共同決定」程序；整套立法流程將大幅延長。⁸⁷而在貿易協定締約方面，除了前述延遲表決之情形外，倘若理事會及執委會基於實務考量，爲減少日後締約階段之變數，可能自始將歐洲議會拉進來。但如此一來，將使整個談判過程會牽涉更多行爲者，更複雜，也可能會拖長談判時間。⁸⁸

最後，歐洲議會取得新權力後，爲了避免外界對其產生效率不彰之形象，可能會刻意追求效率。如此一來，恐將減弱其傳統上珍貴的「辯論論壇」的角色，而不利多元聲音之呈現。同時，基於效率考量，隨著歐洲議會立法權提高，委員會的角色應該會更強化。以對外貿易事務來說，就是由 INTA 擔綱，作成決定再送交大會背書。然而，在新的工作模式下，由於委員會與理事會必須作更多非正式談判，實際能參與的人員不多，所代表的聲音隨之自然也較少。而且，爲了達成協議，歐洲議會內部需要妥協更甚於爭議性辯論，故其可能複製理事會的工作邏輯，亦即在許多方面，恐怕會爲了追求效率，而犧牲了不同政治立場之呈現。

⁸⁷ Jennifer Hillman & David Kleimann, "Trading Places: the new dynamics of EU's Trade Policy under the Treaty of Lisbon," *op. cit.*, p. 3.

⁸⁸ 對於單純之技術性協定，此程序是否過繁複，已遭質疑。Jean-François Brakeland & Colin Brown, "The Impact of the Lisbon Treaty on Trade Policy," *op. cit.*

效率考量亦可能導致立場中間化或中庸化。由於行使法定締約同意權需要簡單多數，故歐洲議會為求及早出作出決定，以免被譏為無效率之機構，較不可能堅持過於極端之立場。例如，目前中間偏右的歐洲議員偏好擴大新興市場；因此支持自由化議程。中間偏左議員則偏好納入勞工標準、環境議題於貿易協定之中，以及對「發展」較為友善的貿易協定。但在簡單多數的要求下，歐洲議會為了作出起碼能夠過半的決定，往往要顧及「中間立場」的議員。因此，既不大可能順應右派議員之意見，而走上極端自由化路線，也不大可能順應左派議員之意見，而含括具有拘束力過於強大之勞動標準條文。⁹⁰

陸、結論

《里斯本條約》下，歐盟對外貿易政策的定位與範圍出現重大變化，不僅將貿易政策納為對外政策之一環，「共同商業政策」下的專屬權限事項也進一步擴充。在此脈絡下，歐洲議會在外貿事務立法、談判、締約等法定職權規定發生重大改變。法定職權的改變，雖然不必然提升歐洲

⁸⁹ Julia De Clerck-Sachsse & Piotr Maciej Kaczynski, "The European Parliament-more powerful, less legitimate? An Outlook for the 7th Legislature," *SSRN*, <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1410563> (May, 2009), pp. 10-12.

⁹⁰ Stephen Woolcock, "The Potential Impact of the Lisbon Treaty on European Union External Trade Policy," *op. cit.*, pp. 11-12.

議會的角色，但至少對於歐洲議會在外貿事務的認知、行爲及實際角色之變化提供了重要基礎。

在貿易立法方面，由於 OLP 程序之引進（TFEU 第 289 條），且適用於「共同商業政策」事項（TFEU 第 207(2)條），賦予歐洲議會與理事會共享貿易立法之法定權力，歐洲議會取得了貿易規則「共同立法者」的角色。在貿易談判方面，執委會定期向歐洲議會就談判進度提出報告，原是依據不具拘束力之「軟法」—「架構協定」，而《里斯本條約》將此「軟法」下的實踐加以法制化（TFEU 第 207(3)條）。配合《里斯本條約》修正，「架構協定」又作了相應修正。在貿易協定締結方面，《里斯本條約》規定在歐洲議會行使締約同意權之項目，增加了「凡協定所涵蓋之領域適用 OLP 程序者」，因而理事會在締結貿易協定前，應先取得歐洲議會簡單多數決之同意（TFEU 第 218 條(a)項）。

從歐洲議會在《里斯本條約》生效後的一連串作為看來，歐洲議會對於新獲之職權，也表現出重視的態度，認真加以行使，導致其在外貿事務的實際角色發生重大變化。相較於貿易立法及締約的角色提升，歐洲議會在貿易談判方面，實質參與程度及影響處於比較模糊的狀態。不過，從理性抉擇及社會建構的角度觀察，未來執委會及 TPC 頗有可能進一步讓歐洲議會提升其貿易談判的參與角色。

歐洲議會行使其在外貿事務的新法定職權，出現了若值得注意的問題。其一，非貿易因素進入貿易決策；其二，國際協定談判締約及後續立法將面對效率挑戰。預期未來歐洲議會在參與歐盟對外貿易談判決策及作為時，尤其涉及雙邊及區域協定者，將會帶進更多「非貿易因素」，

進而對談判進程或內容造成影響。其次，歐洲議會外貿事務角色提升，帶來了議事效率之壓力，為求提升效率，歐洲議會可能因而減少辯論時間，但這將會衍生不利多元聲音呈現之情形。同時，歐洲議會為免背負效率不彰之罪名，所作之決議亦可能趨向中間路線，以取得通過決議所需要的足夠票數。

(收稿：100年03月02日，修正：101年07月10日，接受：101年07月23日)

參考文獻

中文部份

專書

王泰銓，**歐洲聯盟法總論**（台北：台灣智庫，2008 年）。

專書論文

李貴英，「論里斯本條約下歐盟之共同商業政策」，收於李貴英主編，**歐洲聯盟經貿政策之新頁**（台北：國立臺灣大學出版中心，2011 年 5 月）。頁 419-473。

黃偉峰，「歐洲議會」，收於黃偉峰主編，**歐洲聯盟的組織與運作**（台北：五南，2007 年）。頁 283-340。

期刊論文

周旭華，「多邊貿易談判的政治脈絡：國際關係理論作為 WTO 政策研究工具之初探」，**東吳政治學報**，第 28 卷第 2 期(2010 年)，頁 161-162。

周旭華，「歐洲共同體對外貿易關係的權力劃分問題」，**美歐季刊**，第 14 卷第 4 期（2000 年），頁 433-470。

英文部份

專書

Allison, Graham & Philip Zelikow, *Essence of Decision : Explaining the*

Cuban Missile Crisis (New York: Longman, 1999).

European Parliament, *Anti-counterfeiting accord: MEPs set out content conditions for ratifying the deal* (Brussel: European Parliament press, 2011).

European Parliament, *Anti-counterfeiting agreement: Parliament must be fully informed* (Brussel: European Parliament press, 2010).

European Parliament, *MEPS lobby for openness on Anti-Counterfeiting Trade Agreement* (Brussel: European Parliament press, 2010).

European Parliament, *EU-South Korea free trade accord: MEPs agree on the safeguard clause* (Brussel: European Parliament press, 2011).

European Parliament, *EU-South Korea free trade agreement passes final hurdle in Parliament* (Brussel: European Parliament press, 2011).

European Parliament, *EU-South Korea trade agreement: final vote on the safeguard clause postponed* (Brussel: European Parliament, 2010).

European Parliament, *Green light from Trade Committee for safeguard clause in EU-South Korea trade accord* (Brussel: European Parliament press, 2010).

Piris, Jean Claude, *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).

Rittberger, Berthold, *Building Europe's Parliament Democratic Representation Beyond the Nation-State* (Oxford: Oxford University Press, 2007).

專書論文

Neuhold, Christen & Pierpaolo Settembri, "The Role of European Parliament Committees in the EU Policy-making Process," in Thomas Christiansen and Larsson Torbjörn, eds., *The Role of Committee in the Policy-process*

of the European Union (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2007), pp. 154-155.

Thym, Daniel, “Parliamentary Involvement in European International Relations,” in Marise & Cremona and Bruno de Witte, eds., *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals* (Oxford: Hart Publishing, 2008), pp. 203-204.

期刊論文

Arend, Anthony Clark, “Do Legal Rules Matter? International Law and International Politics,” *Virginia Journal of International Law*, Vol. 38(1998), pp. 130-131.

Dur, Andreas & Hubert Zimmermann, “The EU in International Trade Negotiations,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 4(2007), pp. 771-772.

Meunier, Sophie & Kalypso Nicolaidis, “Who Speaks for Europe? The Delegation of Trade Authority in the European Union,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 3(1999), pp. 479-480.

網際網路

“Anti-counterfeiting Trade Agreement,” *USTR*, <<http://www.ustr.gov/acta>> (November 2, 2011).

“Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union,” *Official Journal of the European Union*, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:en:PDF>> (March 30, 2010).

“Comitology,” *Europa*, <http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/comitology_en.htm> (2006).

- “Fact Sheet: Anti-Counterfeiting Trade Agreement,” *European Commission*, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc_142039.pdf> (January, 2009).
- “Framework Agreement between Parliament and Commission,” *European Parliament*, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&type=IM-PRESS&reference=20100202BKG68427>> (October 15, 2010).
- “Global Europe: Competing in the World,” *European Commission*, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130370.pdf> (2006), p. 16.
- “Institutional Agreements: Framework Agreement on Relations between the European Parliament and the European Commission,” *Official Journal of the European Union*, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:304:0047:0062:EN:PDF>> (November 20, 2010).
- “Press Archive European Parliament,” *European Parliament*, <<http://www.europarl.europa.eu/parlArchives/pressArch/search.do;jsessionid=C077ADC82AF2A4CFF4C83CC4714631F3.node1?language=en>> (October 31, 2011).
- “The Role of the European Parliament in the Preparation and Conclusion of International Agreements and Accession Treaties,” *Commission of the European Communities*, <[http://aei.pitt.edu/15663/1/COM_\(82\)_277_final.pdf](http://aei.pitt.edu/15663/1/COM_(82)_277_final.pdf)> (May 27, 1982).
- “Trade and Development: Making sure trade benefits the poorest,” *European Commission*, <http://ec.europa.eu/trade/issues/global/development/index_en.htm> (November 16, 2011).
- “Treaty of Lisbon: Taking Europe into the 21st century, the treaty at a glance,” *Europa*, <http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_en.htm> (November 16, 2011).

- Ahearn, Raymond J., "Trade Policymaking in the European Union: Institutional Framework," *U.S. Department of states: Diplomacy in Action*, <<http://fpc.state.gov/documents/organization/9189.pdf>> (March 27, 2002).
- Bungenberg, Marc, "Going Global? The EU Common Commercial Policy after Lisbon," *Springer*, <<http://www.springerprofessional.de/spmblob/2194296/bodyRef/006---going-global-the-eu-common-commercial-policy-after-lisbon.pdf>> (2010), p. 130.
- Brakeland, Jean-François & Colin Brown, "The Impact of the Lisbon Treaty on Trade Policy," *Directorate General for Trade*, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145757.pdf> (January 27, 2010).
- Clerck-Sachsse, Julia De & Piotr Maciej Kaczynski, "The European Parliament—more powerful, less legitimate? An Outlook for the 7th Legislature," *SSRN*, <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1410563> (May, 2009), pp. 10-12.
- Hillman, Jennifer & David Kleimann, "Trading Places: the new dynamics of EU's Trade Policy under the Treaty of Lisbon," *Scribd*, <<http://www.scribd.com/doc/39399138/Trading-Places-The-New-Dynamics-of-EU-Trade-Policy-under-the-Treaty-of-Lisbon>> (2010), p. 3.
- Pollet-Fort, Anne, "Implications of the Lisbon Treaty on EU External Trade Policy," *EU Centre in Singapore Background Brief*, <<http://www.eucentre.sg/articles/141/downloads/LisbonImpactonTrade-rev6Mar.pdf>> (March, 2010), pp. 5-7.
- Serdarevic, Asja, "European Union and its Member States as a Collective Actor in WTO Decision-Making Process," *Center for Transatlantic Relations*, <http://transatlantic.sais-jhu.edu/bin/i/f/2010.3_ACES_Cases_Serdarevic.pdf> (2010).
- Solon, Olivia, "The EU signs up to Acta, but French MEP quits in protest,"

Wired UK, <<http://www.wired.co.uk/news/archive/2012-01/26/eu-signs-up-to-acta>> (January 26, 2012).

Sterbova, Ludmila, “Impacts of the Lisbon Treaty on the EU Trade Policy,” *E-LEADER*, <www.g-casa.com/conferences/budapest/papers/Sterbova.pdf> (November 16, 2011), p. 10.

Woolcock, Stephen, “The Potential Impact of the Lisbon Treaty on European Union External Trade Policy,” *London School of Economics and Political Science*, <<http://www2.lse.ac.uk/internationalRelations/centresandunits/EFPU/EFPUpdfs/EFPUworkingpaper2009-1.pdf>> (February, 2009), pp. 2-3.

Woolcock, Stephen, “The Treaty of Lisbon and the European Union as an Actor in International Trade,” *FRIEDRICH EBERT STIFTUNG*, <http://www.fes.de/cotonou/DocumentsEN/Official%20ACP-EU%20Documents/Further%20EU%20Documents/the_treaty_of_lisbon_and_the_EU_as_an_actor.pdf> (January, 2010), p. 2.

The European Parliament's Competence and Roles in EU External Trade under Lisbon Treaty

Chou, Hsu-Hua

(Professor of International Affairs, Department of Applied Foreign Languages, National Taipei College of Business)

Abstract

This article is intended to clarify changes in competence of the European Parliament (EP) in external trade of the European Union (EU) under the Lisbon Treaty. It also attempts to predict possible changes of the EP's role and conduct in trade resulting from such changes, based on early cases right after the Treaty's taking effective. It suggests three major areas of changes. First, the introduction and applicability of Ordinary Legislative Procedure (OLP) in trade matters will probably increase the EP's role of a 'co-legislator'. Secondly, as the Commission is required to report progress in trade negotiations to the EP, the latter is likely to increase its participation in trade negotiations. Thirdly, as assent by the EP is required in more cases about trade agreements conclusion, it will probably play a better role of a "gatekeeper".

Keywords : Treaty of Lisbon, European Parliament, Ordinary Legislative Procedure, Common Commercial policy, trade negotiations