

『英國脫歐』後歐盟法與英國法 適用爭議之研究

陳麗娟 *

綱 要

- | | |
|-----------------------|---------------------------------|
| 壹、前言：研究動機及目的 | 四、排除 Francovich 國家賠償
責任原則之適用 |
| 貳、英國法與歐盟法的關係 | 五、保障條款 |
| 一、概論 | 六、授權國會批准『脫歐協定』 |
| 二、英國的憲法爭議 | 七、維持環境原則 |
| 三、『英國脫歐』產生的法律
爭議 | 八、難民的家庭團聚 |
| 參、『脫歐法』之主要內容 | 肆、『英國脫歐』的貿易衝擊 |
| 一、保留現行的歐盟法 | 一、挪威模式 |
| 二、歐盟法至高原則 | 二、瑞士模式 |
| 三、歐盟基本權利憲章與一般
法律原則 | 三、完完全全的第三國模式 |
| | 伍、結 語 |

壹、前言：研究動機及目的

2016年6月23日英國脫歐公投結果揭曉，贊成離開擁有長達43年會員國身分的歐盟，英國是由英格蘭、威爾斯、蘇格蘭與北愛爾蘭組成，有趣的

* 淡江大學歐洲研究所教授，歐盟莫內講座教授（2015-2018），德國慕尼黑大學法學博士

是英格蘭強烈希望離開，但威爾斯、北愛爾蘭與蘇格蘭卻是希望繼續留在歐盟。(註一)英國在 1973 年正式加入歐盟的前身歐洲經濟共同體 (European Economic Community)，當時為了解決法律問題而通過了『歐洲共同體法』 (European Communities Act 1972)。英國國會 (上下議院) 在 2018 年 6 月 20 日通過『脫離歐盟法』 (European Union Withdrawal Act 2018) (以下簡稱『脫歐法』)，並在 6 月 26 日由英國女王簽署，以廢止 1972 年的『歐洲共同體法』，並授權國會同意批准尚在談判的『脫歐協定』 (Withdrawal Agreement)，依據『脫歐法』第 25 條規定，自 2018 年 6 月 26 日起生效。歷經數次的談判，歐盟與英國已經初步完成『脫歐協定』 (Withdrawal Agreement) 草案，主要內容為英國必須繳回約 390 億英鎊才能離開歐盟、規範雙方人民在對方境內的居留問題、北愛爾蘭與愛爾蘭間的邊界問題、以及過渡時期的調整措施。

英國首相 May 強烈的意志要離開歐盟，歐盟與英國已經大致完成『脫歐協定』草案，然而在談判的過程中，一路走來跌跌撞撞，尤其國內的意見分歧，在國會表決『脫歐協定』草案也未能獲得大多數議員的支持，使得『英國脫歐』已經進入倒數計時階段，但英國是否真能『離開』歐盟，卻充滿了不確定性。2019 年 1 月 15 日英國國會以 432 票對 202 票強力否決『脫歐協定』草案，英國首相 May 試圖重啟談判以修改某些爭議點，但歐盟也堅決反對再啟談判。

英國分擔歐盟 16% 的 GDP，約有歐盟 12% 的人口，是歐盟的第三大經濟體 (註二)，在世界舞台上，是聯合國安理會的常任理事國，是自由貿易的主要支持者，無可諱言，英國在全球仍佔有一席之地，仍有相當大的影響力，

註一：<http://www.electioncommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information>, last visited 2019/01/25.

註二：Miguel Tell Cremades/Petr Novak, Brexit and the European Union: General Institutional and Legal Considerations, European Parliament Committee on Constitutional Affairs, PE 571.404, January 2017, p.44.

當然『英國脫歐』亦會對於歐盟造成衝擊，因而降低歐盟在全球的影響力。本文將從法律觀點探討『英國脫歐』後英國與歐盟未來可能的關係發展與存在的法律爭議，畢竟在歐盟法至高原則與直接適用原則下，英國法與歐盟法緊密結合在一起，而歐盟的超國家特質，歐盟法已經成為英國法的一部分，本文希望藉由英國公布的『脫歐法』分析英國與歐盟未來關係、以及對於其他國家的影響，以期提供國內各界思考應如何處理『英國脫歐』所可能產生的法律衝擊。

貳、英國法與歐盟法的關係

一、概論

1973年英國正式成為歐盟的會員國，當時為了解決加入歐洲共同體（為歐盟的前身）的諸多法律問題，英國國會在1972年通過『歐洲共同體法』（European Communities Act），以規範歐盟法與英國法的關係，1972年的『歐洲共同體法』相當於具有憲法地位的法律，也因此使得歐盟法與英國法形成一個緊密的關係。

歐盟為一個超國家（supranational）國際組織，擁有如同一般國家的三權分立制度，享有獨立的立法權、行政權與司法權，所制定的法律形成一個獨立自主的體系，就是一般所通稱的歐盟法（EU Law）。隨著歐洲統合的深化與廣化，歐盟法院（Court of Justice of the European Union）在過去的判決中已經確立歐盟法直接適用原則（註三）（principle of direct effect）與歐盟法至高原則（註四）（supremacy of EU Law），形成一個特別的法律共同體（註五）（legal community），也是國際法的一個新法律秩序，不僅對於會員

註三：Case 26/62, Van Gend en Loos, 1963 ECR 1.

註四：Case 6/64, Costa v Ennel, 1964 ECR 585.

註五：Hans-Wolfgang Arndt (2004), Europarecht, 7. Auflage, Heidelberg, S.29.

國，而且也對個人創設了權利和義務。(註六)

2016 年 6 月 23 日『英國脫歐』公投結果出爐後，贊成脫歐者以 51.9% 對 48.1% 取得些微勝利，公投後上任的首相 May 在 2017 年 1 月 17 日發表一個英國脫歐的的演說闡明將『平順與有秩序地脫歐』(smooth and orderly Brexit)，主張『全球英國』(Global Britain)、更加的國際主義(internationalist) 與更開放的國際貿易(open to trade with the wider world)。(註七) 隨後在 3 月 29 日向歐盟高峰會議告知退出歐盟的聲明，以開始進行歐洲聯盟條約第 50 條(註八) 規定為期兩年規劃歐盟與英國未來關係的『脫歐協定』(Withdrawal Agreement) 的談判程序。2017 年 5 月 22 日理事會開始脫歐程序的第一步，同意進行英國的退出談判，並公布談判準繩，以作為談判架構的依據。(註九)

歐洲聯盟條約第 50 條規定退出程序，但並未規定退出的實體要件，亦未規定欲退出會員國說明理由的義務及退出的要件，因此應依據 1980 年生效的維也納條約法公約(Vienna Convention on the Law of Treaties) 由歐盟與英國協議簽署『脫歐協定』，因此應由歐盟作為一個整體與英國締結此一國

註六：Case 106/77, Simmenthal II, 1978 ECR 629.

註七：<http://www.independence.co.uk/news/uk/home-news/full-text-theresa-may-brexit-speech-global-britain-eu-european-union-latest-a7531361.html>, last visited 2019/02/17.

註八：歐洲聯盟條約第 50 條規定(1) 任何一個會員國得符合其憲法的規定，決議退出歐盟。(2) 決議退出的會員國應告知歐洲高峰會議其意圖。依據歐洲高峰會議之方針，歐盟與此一國家談判退出細節的協定，並締結協定，而應考慮此一個國家與歐盟未來關係的架構。依據歐盟運作條約第 218 條第 3 項之規定，進行協定之談判。由理事會以歐盟之名義，締結協定；在歐洲議會同意後，理事會以條件多數決議之。(3) 自退出協定生效日起或在其他情形在第 2 項的告知後二年，條約(歐洲聯盟條約與歐洲聯盟運作條約) 不適用於相關的國家，但歐洲高峰會議在相關會員國同意下以一致決議延長此一期限時，不在此限。(4) 為達成第 2 項與第 3 項之目標，欲退出會員國出席歐洲高峰會議與理事會的代表，既不得參與涉及該會員國的諮商，亦不得參與歐洲高峰會議或理事會相關的決議程序。依據歐洲聯盟運作條約第 238 條第 3 項第 b 款之規定，確定條件多數。(5) 已經退出歐盟而想重新加入的國家，必須依據第 49 條規定的程序，提出加入申請。

註九：Bieber/Epiney/Haag/Kotzur (2019), Die Europäische Union: Europarecht und Politik, 13. Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S.47f.

際協定，以規範英國與歐盟未來的關係。依據歐洲聯盟條約第 50 條第 2 項規定的退出程序，在兩年內必須依據歐盟運作條約第 218 條第 3 項完成談判，由歐盟與英國簽署退出協定（即『脫歐協定』），因此 2019 年 3 月 29 日為英國脫歐日。

在脫歐日生效前，英國仍是歐盟的會員國，因此仍須持續履行各項義務，遵守歐盟的規則，例如在歐盟理事會擔任輪值主席、歐洲議會的議員出席各項會議參與議事（註十）、出席部長理事會（註十一）的各項會議、擔任執行委員會委員（註十二）與歐盟法院法官（註十三），並為維護歐盟的利益執行職務，不得有偏頗或差別待遇。同樣的，在『脫歐協定』正式生效前，歐盟不得因脫歐公投結果而對英國國民有任何的差別待遇。（註十四）

二、英國的憲法爭議

『英國脫歐』引發英國憲法的變革，『脫歐法』將在英國斷絕歐盟法源與取消歐盟機關對於英國的立法權，『脫歐法』也是自 1972 年『歐洲共同體法』生效以來最重要的憲法規定；另一方面，『英國脫歐』亦引發英國的憲

註十：依據歐盟聯盟運作條約第 14 條第 1 項規定，歐洲議會與理事會共同為立法者，共同的行使預算職權，依據歐洲聯盟條約與歐洲聯盟運作條約履行政治監督的任務與諮詢的作用。歐洲議會應選舉執委會主席。歐洲議會由會員國人民代表組成。

註十一：歐洲聯盟條約第 16 條規定，理事會與歐洲議會共同作為立法機關，共同行使預算職權；依據歐洲聯盟條約與歐洲聯盟運作條約之規定，確定政策與協調亦屬於理事會的任務。理事會由每個會員國部長層級的一位代表組成，有權為其所代表的會員國為有拘束力的行為與行使表決權。

註十二：歐洲聯盟條約第 17 條第 5 項規定，自 2014 年 1 月 1 日起，執行委員會由執行委員會主席、外交暨安全政策的歐盟高級代表、三分之二的會員國委員人數組成，以歐洲高峰會議未以一至決議變更委員人數為限。執行委員會委員應從會員國國民中，以在會員國間嚴格平等輪流的制度選任，以便能表示會員國全體的人民與地理多樣性。歐洲高峰會議應依據歐洲聯盟條約第 244 條之規定，以一致決議規定此一輪值制度。

註十三：依據歐盟聯盟運作條約第 19 條第 2 項規定，歐盟法院採取『一會員國一法官』原則。

註十四：Miguel Tell Cremades/Petr Novak, *Brexit and the European Union: General Institutional and Legal Considerations*, European Parliament Committee on Constitutional Affairs, PE 571.404, January 2017, p.10.

法爭議。歐盟法院在 Factortame 案（註 十五）與英國最高法院在 Miller 案（註 十六），已經針對英國在 1972 年的『歐洲共同體法』做了詳細的論述。

Factortame 案係涉及會員國的國家賠償責任爭議，歐盟法院當時就肯定的認為 1972 年『歐洲共同體法』的憲法意義與地位。早在 1991 年 Francovich 案（註 十七），歐盟法院首次確立會員國因違反歐盟法而可歸責於會員國，因而造成個人的損失及損害時，應負賠償責任；接著歐盟法院又闡明個人的權利信賴由會員國法院適用歐盟法的直接效力，是最低保障，此一權利的目的為確保歐盟法優於會員國法，個人不會因會員國未轉換指令而成為犧牲品，或權利因而受損害，因此個人得向違反歐盟法的會員國訴請損害賠償。在 Factortame 案，歐盟法院重申，在許多會員國的制度中，國家賠償責任原則係由法院發展而來，歐盟法所授予個人的賠償請求權應符合三個條件，即會員國的法規意圖侵害人民的權利、充分嚴重的違反歐盟法、在會員國的義務違反與受害當事人所產生的損害間有直接的因果關係。

在 Miller 案，針對憲法規定，英國法院釐清誰有權向歐盟理事會通知退出歐盟的決定。英國高等法院與最高法院均認為這個問題涉及英國憲法，應由國會授權，行政不得單獨通知退出歐盟，因為 1972 年的『歐洲共同體法』是特別的法源（a special source of law），英國政府不得利用皇室特權，以剝奪或挫敗英國人民在 1972 年『歐洲共同體法』所賦予的權利。（註 十八）英國最高法院認為，全英國僅有些微的多數人民贊成退出歐盟，但北愛爾蘭（55%）與蘇格蘭（62%）都是以過半數贊成留在歐盟，因此退出歐盟的政治正當性（political legitimacy）與憲法上的合法性（constitutional legality）都是受質疑的。

註十五：C-46/93 and C-48/93, Factortame, 1996 ECR I-1029.

註十六：R Miller v Secretary of State for Exiting the European Union (2016) EWHC 2768 (Admin).

註十七：C-6/90 and C-9/90, Francovich, 1991 ECR I-5357.

註十八：Catherine Barnard/Steve Peers (2017), European Union Law, 2nd Edition, Oxford: Oxford University Press, p.823.

三、『英國脫歐』產生的法律爭議

『英國脫歐』後，英國法律制度將做根本的變革，1973年英國正式成為歐盟的會員國，為了解決當初加入歐洲共同體（為歐盟的前身）的諸多法律問題，英國國會在1972年通過『歐洲共同體法』（European Communities Act），以規範歐盟法與英國法的關係，相當於具有憲法地位的法律，也因此使得歐盟法與英國法形成一個緊密的關係。

由於歐盟法直接適用原則與至高原則的特質，英國必須執行與轉換歐盟法，特別是歐盟公布的指令已經轉換成為英國法的一部分，在英國脫歐後應如何解決複雜的法律問題，是一個非常複雜與棘手的問題。英國國會是否可以有效率地制定一套自己的法律規則，不無疑問。2018年7月，英國首相May提出一份文件，闡述英國脫歐後將採取的立場與作法，整體而言，May政府過度樂觀，對於許多法律問題並未清楚的釐清，徒增未來英國法院在適用法律上的困難與不確定性。

在經過45年的歐洲統合歷程，英國法與歐盟法形成一個緊密的關係，歐盟法涉及英國人民、企業、政府機關的日常作息，以下僅以勞工法、競爭法、智慧財產法、愛爾蘭島內的邊界問題為例進行論述。

(一) 勞工法

英國的勞工法（employment law）大部分係轉換自歐盟的相關指令，雖然英國在1997年國會大選工黨執政後才加入社會政策協定（Agreement of Social Policy），才使得歐盟有一致的社會政策，而歐盟陸續通過許多相關保障勞工的指令（註十九），事實上這些歐盟指令已經深深的融入英國的文化與企業實務，不論是勞工或是企業，已經很熟悉這些勞工法的適用，恐怕很難做大的變革，因為大幅修改勞工法恐怕觸動許多敏感的勞工議題；另一方

註十九：請詳閱陳麗娟（2018），歐洲經濟法，第四版，台北：五南圖書出版股份有限公司，頁315-335。

面，企業與勞工個人已經很習慣現有的勞工法制，一旦英國國會根本的修改勞工法，勢必造成法律的不確定而引發恐慌。勞工法是高度需要勞方與資方取得共識的規則，例如工時規定，如果做根本的修改，恐將造成非常大的不確定性，對於英國社會安定無異是一個潛在的引爆點。勞工法的修改也有可能使跨國企業撤出英國，這些後續效果恐怕都是英國政府必須冷靜思考因大量失業勞工所造成的社會負擔與應付出的社會成本。

(二) 競爭法

英國的競爭法緊密的與歐盟競爭法連結（註二十），英國有自己的競爭法與主管機關，即競爭暨市場局（Competition and Markets Authority），但亦應施行歐盟的競爭法規。歐盟執委會在全體會員國落實施行競爭規則，『英國脫歐』後英國可以自主的規範自己的競爭法規。由於目前歐盟的單一窗口受理原則（one stop shop）處理跨國的卡特爾（註二十一），一旦『英國脫歐』成真，未來競爭法的案件將更複雜。以跨國企業合併為例，企業必須同時向英國與歐盟申報尋求核准，勢必增加企業額外的負擔、費用與耗費時日等。

(三) 智慧財產法

智慧財產法的情形與競爭法案件類似，目前可透過歐洲專利局（註二十二）（European Patent Office）統一申請受歐洲多國的專利保護，而在歐盟內的專利訴訟與侵權案件處理，可透過歐盟的單一專利法院（Unified

註二十：若歐盟的競爭法與會員國的競爭法規範相同的事實時，應優先適用歐盟的競爭法，即依據歐盟競爭法為合法時，會員國的競爭法即不得再禁止之；若歐盟競爭法禁止跨國的限制競爭行為時，即不得再依據會員國的競爭法允許其合法存在；若限制競爭行為僅在一會員國內產生限制競爭的效果時，即不適用歐盟的競爭法，而只適用會員國的競爭法；若無法規衝突的情形，根本不會出現應優先適用歐盟法的問題。

註二十一：2003 年第 1 號新卡特爾規章形成適用歐盟卡特爾法分權的結果，執委會與各會員國的主管機關間形成一個施行網絡，密切合作第適用歐盟的競爭法。

註二十二：歐洲專利局涵蓋 28 個歐盟會員國、列支敦斯登、摩納哥、聖馬利諾、瑞士、馬其頓、阿爾巴尼亞、冰島、塞爾維亞、土耳其、挪威等成員國，以及 2 個延伸國波士尼亞、Montenegro 與 2 個生效國摩洛哥與 Moldova，共有 42 個國家適用歐洲專利。

Patent Court) 進行法律救濟，一旦『英國脫歐』成真，未來的專利紛爭只能在英國法院進行訴訟，對於許多的跨國企業衝擊不小，勢必影響國際企業在英國經營的意願。

另一方面，目前歐盟已經實施全歐盟境內一體適用的設計與商標登記制度(註二十三)，未來英國脫歐後，英國企業必須額外申請英國的商標保護，同時增加進出口產品到歐盟的困難度，不只是智慧財產權保護的問題，而是法律適用的一般性問題。

(四) 愛爾蘭島上的邊界問題

英國首相 May 執意脫歐，認為脫歐將使英國有更多的機會，但光是愛爾蘭島上的邊界問題，就已經撼動英國的憲法與經濟完整。在英國與歐盟談判的『脫歐協定』爭對北愛爾蘭與愛爾蘭長達 310 哩邊界的保障條款(backstop) 有可能威脅英國的存在，英國亦擔憂此一保障條款將成為永遠的現象。

北愛爾蘭與愛爾蘭長達 310 哩邊界，有多達 275 個通關哨站，事實上全部的邊界根本沒有任何實體的措施，1998 年的 Good Friday Agreement 係由英國、愛爾蘭共和國(以下簡稱愛爾蘭)、與大部分北愛爾蘭的政黨共同簽署，以致力於北愛爾蘭的關係正常化，並且設立了許多英國與愛爾蘭間、北愛爾蘭與愛爾蘭間的共同機構，並設立了一個南北部長理事會(North-South Ministerial Council) 以處理歐盟相關的事務，歐盟因而投入大量經費以促進北愛爾蘭的和平發展與和解、執行共同的邊界計畫等(註二十四)，尤其是在北愛爾蘭、愛爾蘭邊界區域與西蘇格蘭執行歐洲結構基金(European Structural Fund) 的各項計畫。(註二十五)

註二十三：由位於西班牙 Alicante 的內部市場協調局(Office for Harmonization in the Internal Market；通稱為歐洲商標局)負責歐盟境內的商標與設計註冊。

註二十四：Miguel Tell Cremades/Petr Novak, Brexit and the European Union: General Institutional and Legal Considerations, European Parliament Committee on Constitutional Affairs, PE 571.404, January 2017, p.40.

註二十五：Miguel Tell Cremades/Petr Novak, Brexit and the European Union: General Institutional

無疑的，『英國脫歐』對於區域穩定將造成非常大的衝擊，首先必須修訂 Good Friday Agreement，有可能造成愛爾蘭與英國的緊張關係、北愛爾蘭與愛爾蘭的經濟影響、重設邊界檢查站，這應該是脫歐談判中最棘手的議題之一。1998 年的 Good Friday Agreement 和平協議在邊界上撤除安全檢查站，由於當時英國與愛爾蘭同為歐盟會員國，廢除邊界檢查實現人員自由遷徙的目標可以很容易執行，一旦英國脫歐，英國是第三國，因此愛爾蘭政府要求應在『脫歐協定』內明確的規定應遵守和平協議的所有內容，另一方面是北愛爾蘭與愛爾蘭的經濟緊密連結，每天有許多商品與服務在雙邊往來。

由於早在加入歐盟（註 二十六）前，英國與愛爾蘭即成立共同旅遊區（Common Travel Area），估計在愛爾蘭島上每天至少有 3 萬人跨越邊界去工作，雖然英國與愛爾蘭決定仍繼續保留共同旅遊區，但並未能解決邊界所產生的挑戰。英國與愛爾蘭都不是申根公約（Schengen Agreement）的成員，申根公約廢除在申根區域（註 二十七）內的護照檢查與邊界檢查，人員可以在申根區域內自由遷徙。一旦『英國脫歐』成真，英國護照持有者在入境歐盟時即被視為第三國國民，必須遵守申根邊界法（註 二十八）（Schengen Border Code）的規定入境及在申根區域旅遊。

由於英國已經公開宣稱將退出歐盟的單一市場與關稅同盟，一旦英國退出歐盟，原本在愛爾蘭島的內部邊界（internal border）馬上成為單一市場與

and Legal Considerations, European Parliament Committee on Constitutional Affairs, PE 571.404, January 2017, p.41.

註二十六：英國與愛爾蘭在 1973 年同時加入當時的歐洲共同體。

註二十七：申根區域成員包括奧地利、比利時、捷克、丹麥、愛沙尼亞、芬蘭、法國、德國、希臘、匈牙利、冰島、義大利、拉脫維亞、列支敦斯登、立陶宛、盧森堡、馬爾他、荷蘭、挪威、波蘭、葡萄牙、絲落發課、絲落維尼亞、西班牙、瑞典與瑞士等 26 個國家。

註二十八：申根邊界法規定第三國護照必須符合下列的要件：(1) 在到達申根國家的日期的 10 年內核發的護照；(2) 在從前一個申根區域國家拜訪想要離開的日期仍有至少三個月的效期。因為第三國國民得區域停留 90 日（最多三個月），因此護照至少在到達日仍須有 6 個月的效期。

關稅同盟的外部邊界（external border），而必須實施所有可能的邊界檢查。至目前為止，在愛爾蘭島上南北所有的法規完全相同，一旦英國退出歐盟，必須開始所有的邊界檢查，這也是為何愛爾蘭政府要求必須有白紙黑字的書面保證，英國必須繼續遵守歐盟的規則，使商品得以繼續自由的跨國流通，這對於南北合作與整個愛爾蘭島上的經濟發展是很重要的關鍵。換句話說，愛爾蘭與其他 26 個歐盟會員國都主張北愛爾蘭應留在關稅同盟與單一市場內。

英國的脫歐大臣（Brexit Secretary）David Davis 在布魯塞爾針對此一議題強烈反對，認為英國尊重歐盟保護單一市場與關稅同盟的法律秩序，但不能犧牲英國憲法與經濟的完整性（constitutional and economic integrity）。歐盟認為，英國既要沒有邊界又要退出歐盟，根本就相互矛盾，英國政府主張可以由提前檢查商品與實施可信的商人制度（trusted trader scheme）解決邊界檢查的問題，但歐盟認為這種技術性的作法雖然可以加速通關，但無可避免要回復一些必要的邊界檢查。這種現象如同香港與中國的『一國兩制』現象，同時潛藏國家分裂的危機！！

參、『脫歐法』之主要內容

英國國會(上下議院)在 2018 年 6 月 20 日通過『脫離歐盟法』(European Union Withdrawal Act 2018) (以下簡稱『脫歐法』)，並在 6 月 26 日由英國女王簽署，以廢止 1972 年的『歐洲共同體法』、以及使英國與歐盟得以批准『脫歐協定』，依據『脫歐法』第 25 條規定，自 2018 年 6 月 26 日起生效。『脫歐法』將在英國斷絕歐盟法源與取消歐盟機關對於英國的立法權，這也是自 1972 年『歐洲共同體法』生效以來最重要的憲法規定。

一、保留現行的歐盟法

『脫歐法』係試圖結合持續與轉變，一方面『脫歐法』廢止 1972 年的『歐洲共同體法』，另一方面明定歐盟法至高原則（principle of supremacy）不適用英國脫歐日後公布的法律。為了確立法律安定性，『脫歐法』將直接使歐盟法過渡到適用英國法，同時對英國又創設一個新的國內法類型，即保留既有的歐盟法（retained EU law）。『脫歐法』第 2 條至第 4 條規定確保保留現行歐盟法的權利義務。事實上這樣的規定並未釐清法律問題，反而製造矛盾，主要是『脫歐法』並未明確規範英國脫歐後應改變哪些現狀與應採用何種機制改變現狀，因而衍生更多的矛盾與爭議，而使得英國國內法院在法律適用上的困難度與增加法律的不確定性，這應該是主張脫歐者始料未及的後果。

『脫歐法』第 6 條第 7 項定義『保留既有的歐盟法』，係指在脫歐日或在脫歐日後生效的法律仍然繼續或形成英國國內法的一部分。但由於現行的歐盟法有許多概念，例如會員國（member state）、歐盟（European Union）與內部市場（internal market），但『脫歐法』並未明確規定在英國脫歐後應如何適用這些法律，而現行的歐盟法究竟是指主要的歐盟法（primary law）、次要的歐盟法（secondary law）或一般的法律原則，『脫歐法』並未明確的定義，這是未來英國脫歐後首要解決的難題。

『脫歐法』將在英國斷絕歐盟法源與取消歐盟機關對於英國的立法權，因此規範英國國內法院與歐盟法院間的關係，歐盟法院（Court of Justice of the European Union）已經發展出一套歐盟案例法（EU Case Law），亦為歐盟法的基本原則（註二十九），對於英國法院有法律拘束力，雖然『脫歐法』將歐盟法院的案例法保留為英國法律的一部分，但將不再拘束英國法院，而

註二十九：Albrecht Weber, Zur föderalen Struktur der EU im Entwurf des Europäischen Verfassungsvertrags, EuR 2004, S.845.

授權英國法院得自行決定是否適用歐盟法院的案例法。其實是增加法官的工作量，同時法官必須熟悉歐盟法，以免因解釋錯誤而造成判決違背法令的後果。

二、歐盟法至高原則

自 1973 年英國加入歐盟開始，英國法與歐盟法已經形成一個非常緊密的關係，特別是歐盟法院早在 1964 年的判決（註三十）已經明確闡釋歐洲聯盟為一個法律共同體（Legal Community），是國際法的一個新的法律秩序，不僅對會員國，而且也對個人創設了權利和義務；歐盟法院闡明歐盟法直接適用原則（principle of direct application），因此不僅在國際層次，而且在國內法院施行歐盟法所規範的權利。

另一方面，歐盟法院也確立歐盟法至高原則，即會員國法不得牴觸歐盟法。雖然在實務上，許多會員國法院拒絕歐盟法至高絕對的地位，但歐盟運作條約第 267 條所規定的預先裁判之訴卻規定涉及歐盟法解釋的爭議時，會員國法院必須向歐盟法院訴請解釋歐盟法的效力與法律規定，除非是歐盟法院已經就系爭爭議做成判決，即為所謂的判例原則（註三十一）（doctrine of precedent），會員國法院必須遵循。此外，若歐盟法院對系爭爭議已經有明確的解釋，會員國即不得再提起預先裁判之訴，即所謂的明確原則（註三十二）（acte clair doctrine）。

在預先裁判之訴中，歐盟法院並不針對系爭案件的具體事實做判決，而

註三十： Case 6/64, *Costa v Enel*, 1964 ECR 585.

註三十一：在 *Factortame* 案，歐盟法院已經確認歐盟法院為最高司法機關的地位，位階高於會員國的各級法院。歐盟法院的判決確立法律適用的原則，特別是對於法律規定的解釋，以確保歐盟法在全體會員國的一體適用，就漸漸的形成歐盟法院的先例原則，以供會員國各級法院遵循。Case 804/79, *Commission v United Kingdom*, 198 ECR 1045.

註三十二：H. Rasmussen (1984), *The European Court's Acte Clair Strategy in CILFIT*, *European Law Review* p.242.

只是在解釋法律，且僅限於會員國法院提出的問題進行答覆，待解釋完後，全案仍由會員國法院遵循歐盟法院的解釋原則，針對具體事實做成判決。歐盟運作條約第 267 條規定會員國法院享有廣泛的權限，可自行決定是否向歐盟法院提起預先裁判之訴。歐盟運作條約第 267 條規定兩種情形，即涉及歐盟法的解釋，會員國的終審法院應向歐盟法院訴請解釋；非終審法院若認為系爭事實應訴請歐盟法院解釋時，則應提請解釋法律。

值得注意的是，雖然歐盟會員國彼此間有不同的法律制度，但隨著時間演進推移，發展出會員國法院直接適用歐盟法源則、會員國法院負責適用歐盟法與保障歐盟法衍生的權利。總而言之，在施行歐盟法上，會員國法院扮演著非常關鍵的角色，特別是在歐盟內一體適用歐盟法，因而形成國際社會一個特別法律秩序的現象。

『脫歐法』第 5 條規定歐盟法之至高性（supremacy of EU law）不得阻礙至高原則適用於在脫歐日或脫歐日後修訂的法律或在脫歐日前公布的法律只要是歐盟法至高原則符合法律修訂的意旨。『脫歐法』第 6 條規定，英國法院若認為適當時，仍得適用脫歐後歐盟法院的案例法（case law）。歐盟法院的案例法亦屬於歐盟法的基本原則，歐盟法在適用上有優先適用的效力，未來英國國內法院在涉及歐盟法規的案件，必須先裁量適用歐盟法是否適當，事實上只是徒增法官審理的困擾與負擔。

三、歐盟基本權利憲章與一般法律原則

歐盟基本權利憲章（Charter of Fundamental Rights of the European Union），在英國退出歐盟後，將不再是英國法的一部分。『脫歐法』第 5 條第 4 項明文的將歐盟基本權利憲章從英國國內法排除；第 5 項規定，第 4 項不得影響在脫歐日或脫歐日後保留在國內法與基本權利憲章無關的基本權利或原則規定。

在 2009 年里斯本條約生效後，歐洲聯盟條約第 6 條第 1 項新規定，歐

盟承認在歐盟基本權利憲章規定的權利、自由與原則；基本權利憲章與歐盟的基礎條約在法律上有相同的位階。換言之，基本權利憲章具有憲法的地位與法律拘束力（註 三十三），歐盟法院亦應遵守此一原則解釋基本權利憲章（註 三十四），此一規定加強了歐盟法院針對基本權利憲章做成判決的角色。（註 三十五）

在歐盟法院的司法實務上，基本權利憲章所保障的基本權利與自由，已經是歐盟法的一部分，形成歐盟法的一般法律原則，『脫歐法』第 5 條第 4 項與第 5 項規定只會增加基本權利與自由在『英國脫歐』後適用的困擾。

四、排除 Francovich 國家賠償責任原則之適用

Francovich 原則確立了個人對國家的損害賠償請求權，但這種國家賠償責任請求權在英國脫歐後即不再存在。事實上這樣的規定未來只會增加法律適用的困難度，英國法院不僅必須區別歐盟法院在脫歐前與後的判決，同時必須區別歐盟法是否為保留的法律。

五、保障條款

『脫歐法』第 10 條規定在愛爾蘭島上持續的南北合作與防止重啟新的邊界，主要強調不得減少 1998 年 Good Friday 協定所規定任何形式的南北合作、英國脫歐後在北愛爾蘭與愛爾蘭共和國間不得設立或促成實體基礎設施的邊界設置，包括邊界哨站或檢查站。

註三十三：Franz Mayer, Der Vertrag von Lissabon im Überblick, JuS 2010, S.190.

註三十四：Rengeling/Sczcekalla (2004), Grundrechte in der EU Charta der Grundrechts und Allgemeine Rechtsgrundsätze, München: C.H.Beck Verlag, Rn.325.

註三十五：Albrecht Weber, Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon, EuZW 2008, S.8.

六、授權國會批准『脫歐協定』

『脫歐法』第 13 條規定英國國會應批准與歐盟完成談判的『脫歐協定』。

七、維持環境原則

『脫歐法』第 16 條第 1 項規定在『脫歐法』生效 6 個月內，英國必須公布環境法案，以規範下列事項：

1. 一套環境原則；
2. 英國適用與解釋這些環境原則的政策說明；
3. 應確保履行這些原則；
4. 設立執行行政機關的規定；
5. 其他適當的規定。

第 2 項規定這一套環境原則應包含：

1. 預防原則；
2. 防止環境損害的預防行動原則；
3. 優先在源頭防止環境損害原則；
4. 污染者付費原則；
5. 永續發展原則；
6. 將環境保護要件納入政策與活動定義及施行原則；
7. 公眾取得環境資訊；
8. 公眾參與環境決策；與
9. 在環境事務進用司法救濟。

八、難民的家庭團聚

『脫歐法』第 17 條規定對於在歐洲尋求庇護或其他保護者的家庭團聚

(family unity)，特別是 18 歲以下無人陪伴的小孩尋求其他會員國的國際保護。若對該小孩是最佳利益時，應使其入境英國可以依親其在英國合法居留的親戚，或向其在其他會員國合法居留的親戚尋求國際的保護。

肆、『英國脫歐』的貿易衝擊

在『脫歐協定』談判的過程中，究竟未來歐盟與英國應維持何種模式的互動，主要有三種可行的模式：

一、挪威模式

位於北歐的挪威並非歐盟會員國，仍為歐洲自由貿易協會（註 三十六）（European Free Trade Association；簡稱 EFTA）的成員，但歐盟與歐洲自由貿易協會簽署歐洲經濟區協定，而成立歐洲經濟區（European Economic Area；簡稱 EEA），依據歐洲經濟區協定第 23 條規定，每一個締約國均應適用歐盟運作條約的競爭法，若締約國對於違反競爭法規之行為而不加以干預時，在相關締約國諮商後，得採取保護措施。歐盟法的原則已經納入歐洲經濟區協定中，歐盟機關所制定公布的競爭法規均屬於歐洲經濟區協定的重要法源，各締約國必須繼受納入其本國法中。歐洲經濟區協定第 35 號議定書規定，歐洲自由貿易協會成員在歐洲經濟區協定與其本國法發生法規衝突時，必須確保歐盟條約之適用。顯然地，『英國脫歐』亦會對這些歐洲經濟區的企業與人民產生相當程度的衝擊。

挪威為歐洲經濟區成員，挪威有權進入歐盟的單一市場。因此，英國亦得採取挪威模式與歐盟維持關係。在這種模式下，英國仍必須遵循歐盟的規則，但由於『英國脫歐』後，英國喪失歐盟會員國身分，因此英國並無參與

註三十六：目前的成員為冰島、挪威、瑞士與列支敦斯登四國。

歐盟決策的權利，從此英國對於歐盟的政策制定完全沒有話語權。

二、瑞士模式

英國亦得選擇瑞士模式與歐盟維持關係（註 三十七），也就是藉由締結雙邊的自由貿易協定而進入歐盟單一市場，而不需是歐盟或歐洲經濟區的成員，但這種模式實際上也不是一件容易的事。

三、完完全全的第三國模式

英國完全的離開歐盟，英國對歐盟而言，就是一個第三國，與歐盟建立獨立的貿易關係，由於英國與歐盟同為 WTO 的成員，因此就在 WTO 架構下進行貿易談判。這種模式其實對英國非常不利，畢竟歐盟為一個有 27 個會員國多達 5 億人口的經貿實體，英國是否有充分的影響力可以在 WTO 的談判中獲利，是值得冷靜深思的。

再者，由於最惠國待遇原則（Most Favorable National Treatment）是 WTO 最重要的原則，承諾的優惠必須立即且無條件的適用於其他 WTO 成員，在 WTO 架構下僅有限的市場進入，而非如同單一市場保障商品、人員、服務與資金自由流通，英國必須審慎評估是否可以和歐盟以這種模式維持未來的關係。未來英國與歐盟的貿易糾紛必須訴諸 WTO 的爭端解決機制（Settlement of Dispute Mechanism），同時適用貿易政策檢討機制（Trade Policy Review Mechanism），以英國和歐盟的經濟規模做比較，在這種模式中，很顯然英國是居下風的。

自 2016 年舉行公投後，英國社會開始關注商品貿易、關稅問題、與其他在退出歐洲單一市場與關稅同盟後可能衝擊製造業供應鏈的問題。主張脫

註三十七：瑞士雖然為歐洲自由貿易協會的成員，但在公投批准歐洲經濟區協定時，當時瑞士公投結果否決了歐洲經濟區協定，因此歐盟與瑞士簽署雙邊自由貿易協定，以維持彼此的互動關係。

歐者主要的論點為英國退出歐盟後，將更獨立自主的行使國家主權，可以完全的制定英國的政策，可以不受超國家（supranational）、多層級治理（multilevel governance）的歐盟牽制，英國可以取回移轉給歐盟的主權，英國可以自主、更靈活、更民主的制定自己的政策與規劃英國的未來。尤其這些主張脫歐的論者認為英國可以在貿易談判上更自主的主張貿易利益（註三十八），但實際上在貿易談判上取決於貿易夥伴是否有意願、是否把英國視為優先首要的貿易夥伴，以大西洋兩岸的貿易談判來看，未來美國要面對英國與歐盟，在談判桌上，歐盟作為一個大的經濟實體可以主導全歐盟的談判議題，比單一的英國更有吸引力，歐盟與英國的貿易規模將近 10 倍的差距！！

針對金融業，歐盟實施所謂的『歐洲護照制度』（註三十九）（European passport system），金融業只需由一個會員國主管機關核准取得營業執照，即得在全歐盟境內執行業務，外國金融機構一向喜歡以倫敦作為進入歐盟單一市場的入口，若『英國脫歐』成真，英國退出歐盟的護照制度，許多的國際金融機構勢必會選擇將其歐洲總部遷移至法蘭克福或巴黎，倫敦將失去其金融中心的優勢，特別是英國對於歐盟金融法規的制定將喪失話語權，而為了進入歐盟金融市場只能遵循歐盟的規則。

英國政治人物普遍認為商品貿易比較容易，服務貿易與在服務貿易的非關稅障礙則是非常複雜。服務業是英國經濟的主力，英國服務業出口到英國在 2016 年舉行脫歐公投時佔了 900 億英鎊，英國首相應該清楚脫歐是在犧牲服務業在歐盟市場內的自由流通，英國退出歐盟後，服務業將面臨更大的挑戰，畢竟全球的自由貿易協定均含有服務貿易條款，事實上在歐盟的單一

註三十八：依據歐盟運作條約第 3 條第 1 項之規定，共同貿易政策屬於歐盟的專屬職權，只有歐盟才得進行貿易談判與制定貿易政策。

註三十九：所謂的『歐洲護照制度』，係指在歐洲單一市場內跨國業務的日常間理由金融業來源國監理機關負責，取得營業許可的金融機構可以在其他會員國設立分支機構而提供跨國的金融服務。請參閱陳麗娟，歐盟『銀行聯盟』發展現況之研究，月旦財經法雜誌第 42 期，2018 年 5 月，頁 77。

市場內，英國享有更自由的服務貿易條款，雖然支持脫歐的英國人強調『英國脫歐』使英國享有更多的職權以決定自己的貿易政策，但以美國為例，美國聯邦政府並無法在許多領域（例如政府採購）進行有拘束力的國際談判；再者人員流通與職業資格的相互承認亦會衝擊英國的經濟。不幸的是，這樣的問題並未被公開討論，許多英國人還幻想著英國可能可以保留歐盟優惠的自由流通原則。

從這兩、三年歐盟積極與重要的貿易夥伴（例如新加坡、日本、越南）洽簽包羅萬象的新世代自由貿易協定（註 四十）（new generation free trade agreement）來看，歐盟深知 WTO 的多邊主義因為杜哈議程裹足不前，而改以雙邊自由貿易協定規劃與主要貿易夥伴的經貿關係。雖然英國有其優勢，然而歐盟卻是一個涵蓋 27 個會員國與多達 5 億人口的經貿實體，再加上歐盟對於共同貿易政策享有專屬職權，在 WTO 架構下，由歐盟執委會代表全體會員國以一致的聲音（one voice）對外與其貿易夥伴進行貿易談判，歐盟的集團行動有助於與貿易夥伴進行談判達成協議，同時亦使歐盟的會員國透過集體的市場規模獲得談判利益。（註 四十一）在這樣的實務運作下，歐盟的貿易夥伴有預見的可能性，一旦『英國脫歐』成真，英國必須回到 WTO 處理貿易事務，事實上對於許多非歐洲國家無疑也是增加了不確定因素。

註四十： 有別於傳統的自由貿易協定，新世代自由貿易協定涵蓋商品交易、市場進入、服務貿易、貿易暨投資歸責、貿易便捷措施、智慧財產權保護、政府採購透明化、勞工保護標準、環境保護、永續發展等與貿易有關的議題。

註四十一： 歐盟在 2006 年提出新的貿易策略（new strategy for trade），即揭示貿易談判的集體行動策略。SEC (2006) 1230, p.14.

伍、結 語

英國政治人物也許還沈溺於過去日不落的光榮歷史，但卻忘了在真實的世界裡，全球化時代沒有一個先進國家可以離開貿易集團而鶴立獨行。事實上，英國脫歐對於英國造成許多的衝擊，但對於歐盟何嘗不是一種打擊，畢竟在歐洲已經有超過一甲子的和平與繁榮，卻有可能因『英國脫歐』成真而毀於一旦。雖然 2018 年 6 月通過『脫歐法』，希望自脫歐日生效起，回歸國內法，但在短時間內英國國會是否可以完成眾多的立法，可以說是工程浩大，而執法機關必須重新適應新法，亦是一大挑戰。

May 的作法是一種高風險的邊緣政策，愛爾蘭非常擔憂無協議硬脫歐產生的後果，不僅愛爾蘭島上的和平受到衝擊，同時也會影響愛爾蘭的經濟發展。保障條款是一個保證政策，以停止重啟在北愛爾蘭邊界對於商品與人員的檢查，此一保障條款將有效率地使英國留在歐盟的關稅同盟，但北愛爾蘭亦必須遵守歐盟單一市場的一些規則。英國必須留在關稅同盟與北愛爾蘭必須遵守一些歐盟單一市場的規則，以避免在愛爾蘭島上重新設置邊界檢查的『硬邊界』(hard border)。歐盟與英國都想要避免重築邊界檢查站，因此在談判時即討論到建立一個安全網(safety net)，即所謂的保障(backstop)，也就是在愛爾蘭島上維持開放邊界的最後手段，即指在北愛爾蘭仍將遵守歐盟的一些規則，例如對食品安全的規則。結果是英國要離開退出歐盟，卻仍要施行歐盟法，但在歐盟的決策上，英國將不再有話語權，而隨著脫歐日進入倒數迫在眉睫，不僅增加了人民的不安與恐慌，同時也對歐盟及全球經濟造成不確定的隱憂。

移民問題是『英國脫歐』公投時的一個主要的議題，歐盟條約明文規定人員自由遷徙為一個基本自由(fundamental freedom)，是個人由一個會員國至另一個會員國從事經濟活動直接可以行使的權利，歐盟法院過去的判決已

經明白闡明此一基本的權利，歐盟並公布許多相關的指令與明文規定歐盟人民（European Union Citizenship）的概念，以強化此一權利的效力。當然在 2004 年 5 月歐盟東擴後，東歐新加入的會員國（特別是波蘭，有高達 90 萬人合法居留於英國）的經濟移民（economic migrant），對於英國社會造成一個隱憂，但這些移民是合法享有歐盟所賦予的自由遷徙權，此一權利涵蓋進用社會福利與補助，例如工作福利、房屋津貼、家戶所得補助津貼等，當然這些社會福利的確對於英國財政造成不小的負擔。一個有趣的現象是歐盟其他會員國移居英國多屬於至英國工作，而英國人移居歐盟其他國家多為退休或快退休的老人。（註 四十二）因此究竟新移民對於英國經濟、社會有無貢獻，是否全是負面的社會負擔，實有深入研究的價值。

歐盟法已經經歷了一個甲子以上的發展，已經自成一箇相當完整的法律秩序，相當於有自己的憲法、組織架構與職權，而隨著歷次的修改基礎條約，因而也增加歐盟的職權可以制定更多的政策。『英國脫歐』當然對於歐盟的法律秩序有影響，但相當有限，畢竟英國必須轉換歐盟的指令，無可否認『英國脫歐』也會影響自第二次世界大戰結束後歐盟所達成超國家統合的成果，而弱化了歐盟在國際社會的地位。另一方面，『英國脫歐』也促使歐盟反思以進行必要的結構改革，對歐盟未嘗不是一個契機。歐盟執委會早在 2001 年時已經提出經濟治理白皮書（White Paper on Economic Governance）（註 四十三）闡述歐盟致力於全球治理（global governance），尤其是在 WTO 作為一個關鍵角色，以落實施行貿易多邊主義，進行改革效率、程序透明及考慮貿易紛爭的社會與環境衝擊。

歐盟法院於 2018 年 12 月就『英國脫歐』做成判決（註 四十四），確立英國可以單方面撤回脫歐申請，而不需要歐盟其他會員國的同意。依據歐盟條約第 50 條規定，一會員國可自行決定是否脫離歐盟，只要依據其憲法的

註四十二：Brexit Legal Issues, <http://brexitlegalguide.co.uk>, last visited 2019/02/20.

註四十三：COM (2001) 428 final.

註四十四：C-621/18, in EuZW 2019, S.31ff.

規定，完全屬於其主權行使的範圍，歐盟條約第 50 條第 2 項與第 3 項規定會員國的脫歐程序。撤回之目的在於確認該會員國的歐盟成員身分並未改變，仍為歐盟的會員國，撤回將使脫歐程序因而終止。主權是退出權的最高原則，歐盟當然尊重會員國行使其主權，透過其憲法的要件，自行決定是否脫離歐盟。很明顯的是，歐盟法院解決了歐盟條約第 50 條規定是否可以撤回退出聲明的難題，同時歐盟法院又給了英國政府一個臺階，從法理上顧及英國政府的顏面，接下來端看英國政府是否可顧全大局做出理性的決定。

參考文獻

中文

陳麗娟 (2018), 歐洲經濟法, 第四版, 台北: 五南圖書出版股份有限公司。
陳麗娟, 歐盟『銀行聯盟』發展現況之研究, 月旦財經法雜誌第 42 期, 2018 年 5 月, 頁 73-100。

英文

Catherine Barnard/Steve Peers (2017), European Union Law, 2nd Edition, Oxford: Oxford University Press.

Miguel Tell Cremades/Petr Novak, Brexit and the European Union: General Institutional and Legal Considerations, European Parliament Committee on Constitutional Affairs, PE 571.404, January 2017.

H. Rasmussen (1984), The European Court's Acte Clair Strategy in CILFIT, European Law Review pp.242-259.

德文

Hans-Wolfgang Arndt (2004), Europarecht, 7.Auflage, Heidelberg.

Bieber/Epiney/Haag/Kotzur (2019), Die Europäische Union: Europarecht und Politik, 13. Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Franz Mayer, Der Vertrag von Lissabon im Überblick, JuS 2010, S.189-195.

Rengeling/Sczcekalla (2004), Grundrechte in der EU Charta der Grundrechts und Allgemeine Rechtsgrundsätze, München: C.H.Beck Verlag.

Albrecht Weber, Zur föderalen Struktur der EU im Entwurf des Europäischen

Verfassungsvertrags, EuR 2004, S.841-856.
Albrecht Weber, Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon, EuZW 2008,
S.7-14.

