

# 議 員 外 交 ？

作者：Heinrich Klebes  
譯者：蘇 秀 法

譯者按：本文作者係歐洲理事會議員大會副書記官長，原文以法文撰寫。在譯前，特就該理事會及大會作一簡介，併供參考。

歐洲理事會 (Conseil de L'Europe) 一九四九年五月五日成立，總部設於法國斯特拉斯堡，共有十個創始會員國：比利時、丹麥、法國、英國、愛爾蘭、義大利、盧森堡、挪威、瑞典。另有十一個加入會員國：希臘、土耳其（一九四九年）、冰島（一九五〇年）、西德（一九五一年）、奧地利（一九五六年）、塞普勒斯（一九六一年）、瑞士（一九六三年）、馬爾他（一九六五年）、葡萄牙（一九七六年）、西班牙（一九七七年）、列支敦斯敦（一九七八年）。

歐洲理事會設有議員大會 (Assemblée Parlementaire)，共有一百七十個席次（其中塞普勒斯分配三席，但自一九六五年以來，始終未見該國指派議員出席）。

各會員國席次分配依照人口比例，最多十八席，最少兩席。一九七三年，法國是第一個會員國指派共產黨代表出席會議。議員大會議員席次依照姓氏字母次序排列坐位。

議員大會中，有多國籍的政治小組：如自由黨、基督教民主黨、社會黨、保守黨及共產黨。也有兩個政黨以上組織的混合政治小組。

大會的官方語文是法文和英文；工作語文另加德文和義大利文。

## 議員外交的概念

「議員外交」一辭，已成為習慣上使用的名詞了。這一名詞是指議會或議員們參與一種在各國傳統觀念上由政府、特別是由議員外交？

外交部長負責的對外關係事務工作範圍。不過，議員外交究何所指，仍然不夠十分清楚。

因此，在繼續深入討論以前，先須確定所謂「議員外交」一詞的意義，並概括分析「議員外交」所包括的各種不同形式。現在就以歐洲理事會的議員大會活動為例，加以推論。

爲了確定議員外交的概念，先要認識「外交」這個名詞。所謂「外交」，一方面是一國從事對外關係的一種藝術，而這種藝術應由一羣具有專才的公務員——也就是由外交人員主持；另一方面，「外交」也常常是「外交政策」的同義語。所以人們常說「美國外交」、「蘇俄外交」以及「法國外交」等。

同樣的，「議員外交」的意義是指議員們扮演著外交人員的角色（而自己仍然是議員），或是指議員大會積極插手於外交政策的制定或對外交政策的評論。

在議員們扮演外交人員的情況下，可用本國政府的名義，或與本國政府商討以後，從事某種外交活動。這種方式相當普遍，且常爲美國或其他民主國家加以運用。在某些艱困的情況下，政府派遣一個具有外交任務或類似外交任務的議員訪問團，去實地了解情況，可能不需要政府的介入，就可發生使談判解凍的效果。

但是，國際議員，亦即國際議員大會的成員，也可以被派扮演這種類似外交官的角色，譬如以議員大會某個委員會報告人的身分，或是以小組的名義。最常見的是以議會某個小組委員會委員的名義，到某個會員國實地了解某一特殊政治問題（如人權侵犯、不遵守組織法及少數民族問題）；或是去到一個非會員國，因爲這個國家的政策和政治情勢，都不容許該國際組織的會員國漠不關心、袖手旁觀。

自從一九四九年以來，歐洲理事會的歷史已提供了這樣的例證，稍後再予敘述。議員們擔任的「外交」角色實在是難以瞭解的，因爲他們並不足以代表某國，也不是和某國政府經過協商，甚至也不是對歐洲理事會的部長會議負責，在現有的情況下，如果說歐洲理事會議員大會的議員們從事某項外交活動是對部長會議負責，是令人難以想像的；同樣的，如果說歐洲理事會的議員們從事外交活動會經和共同市場的決策機構商過，也是不可能的。

歐洲理事會議員大會議員們的行動，僅僅祇和該議員大會本身有關，而且，根據歐洲理事會組織法第十五條規定，在歐洲理事會的架構內，議員大會無權過問屬於保留予部長會議的對外關係事務。因此，此一形式的議員外交，祇有一個目的，那就是制定議員大會的「政策」，同時，以議員大會通過的決議案或建議案<sup>①</sup>，來影響各國政府的政策。

現在回到「議員外交」一辭的第二個意義上：議員大會積極插手於外交政策的制定。議員大會與歐洲議會一樣，並沒有辦法

註① 議員大會的決議案祇對其本身有拘束力。

能使其通過的決議案付諸實施，這是千真萬確的事實。因之，議員大會採取的立場，主要是對會員國制定政策時，提出個別的或共同的意見，儘管各個會員國並不一定予以接受，但是由經驗中可以看出，各會員國政府，或某些非會員國，對於這種在國際間具有獨立性的議員大會的立場，仍加重視，可能在某些情況下，甚至還會運用議員大會所採取的立場。

## 議員大會在外交政策範圍內的行動

由於這裏所談的是歐洲的議員大會，因此，外交政策的概念也限於歐洲理事會及其他國家之間的關係。但是，這也是一種對事情不實際的看法，因為事實上並沒有一個歐洲聯邦國的存在，因此，我們祇能區分歐洲理事會各會員國間的關係，以及有關此種關係之外交活動和所採立場，或和歐洲非會員國以及其他各洲的國家所作的「外交」活動。歐洲理事會議員大會在外交政策層面上所扮演的角色，並不是幾頁紙可以寫得完的，我們祇舉出若干例證，對其孰好孰壞或所採政治立場，都不加任何評論，視為國際政治的一種獨立因素，或視為對各國外交的補充行為。這是唯一表現議員外交行為的方式。

## 「對內」外交

我們所說的對內外交，是指解決會員國間的爭端而言，或是批評某會員國不合規程的行為。關於第二種情況，主要是指某國的行爲不合乎歐洲理事會組織法第三條「各會員國人民都享有人權和基本自由」的規定。（如果某會員國違反了這項規定，即應受到議員大會的批評）。

議員大會自認是歐洲理事會組織法的「守護神」，凡是不遵守該組織法基本條款的國家，議員大會都要予以譴責，這是議員大會所應該扮演的角色。大會認為，除了屬於委員會（Commission）和人權法院職權之內的事務外，凡是「歐洲公約」（Convention Européenne）上所有有關人權的條款，都應予以關切。事實上，這些基本條款，在今天已被歐洲理事會認為是具有與憲法同一效力的法律。我們認為，對新會員國來說，加盟歐洲公約或歐洲理事會組織法兩件事應是同樣重要的。但願議員大會善盡「守護神」的角色。此外，屬於羅馬條約和巴黎條約的歐洲議會亦應了解，沒有其他可與委員會及歐洲人權法院相似的機構<sup>②</sup>。下面舉幾個實例說明為什麼大會所扮演的「守護神」的角色，也同樣具有「外交」的表徵。

註② 歐洲公約設立各機構，其所擔任的角色事實上祇限於公約本身涵蓋的範圍。

## 解決糾紛的嚐試

有關「對內外交」最早的例子，是一九五〇年代大會成功地處理薩爾問題。薩爾未來地位問題曾經使法、德兩國關係長期陷入困境，由於大會「外交」活動的努力，對兩國提出一項「歐洲解決方案」，根據這項方案，法、德兩國政府在一九五四年十月廿三日終於達成協議。不過，這項歐洲解決方案最後「無疾而終」，因為薩爾地區一九五五年十月舉行的公民投票將之否決。

自從塞普路斯被接受為歐洲理事會會員國後，大會曾經鼓勵島上希臘裔人民和土耳其裔人民之間對話，並且於一九七四年七月加強和政府接觸。大會政治小組代表團和委員會的報告人又分別前往雅典和安哥拉就地洽商，並邀請土、希裔人民代表到斯特拉斯堡交換意見。在一九七四到七八年四年中，大會曾通過向部長會議提出的五項解決方案和五項建議案<sup>③</sup>，其結果如何，在此不擬加以評論。我們祇能說土、希兩族之間有欠和睦的關係，由來已久，要求得一解決辦法，並不是「一蹴可就」的。大會對這問題採取的立場，土、希兩國政府都很注意，並且毫不猶豫地在可能範圍內施加影響力，這正表示人們對於國際政治運作的重視。就這個問題來說，權力是一回事，而影響力又是另外一回事。

在未來幾個星期中，議員大會將對塞普路斯新派代表團的代表權問題，表示立場。事實上，自從一九六四年以來，塞國就沒有派遣代表出席大會，這是土、希兩族對代表團的組成，不能達成協議的緣故<sup>④</sup>。

現在順便一提的是，歐洲理事會以調人身份調解其會員國之間的歧見，並不十分成功，特別是一九五七年的「歐洲公約」有關以和平方式解決爭端一節，多半都未發生什發效力。歐洲國家都避開觸及這些曾經在聯合國辯論過的彼此間糾紛問題。雖然各有充分的理由，但這種作風有時總不免令人遺憾。

大會也曾注意到奧地利南提洛爾地區問題（Haut Adige, Südtirol），（奧國近阿爾卑斯山的一省，一九一九年部份土地割讓予義大利）。大會小組委員會在這個問題上所作的努力，幾乎可稱之為「秘密議員外交」，事實上，這件案子從未公開辯論，也從未公佈過任何有關文件。當時比利時上院議長史圖義（Paul Struyve）在這個案件中充當的卓越調人角色，無疑地，對協助奧、義兩國解決這一問題，貢獻良多。

註<sup>③</sup> 一九七四年573、一九七四年574、一九七六年615、一九七七年675以及一九七八年673等五項決議案。

一九七四年734、一九七四年736、一九七四年737、一九七五年756以及一九七五年759等五項建議案。

註<sup>④</sup> 我們在此簡化一項實際上極端複雜的情勢，在此情勢下，政治的、法規的以及憲法的考慮三者密切相關。

關於北愛爾蘭問題，大會曾由一個小組委員會研究多年，並於一九七六年舉行辯論，雙方負責人和歐洲理事會的有關代表曾在倫敦、都柏林和貝爾發斯特三地舉行會談。有關本問題的公開辯論，雖未能達成任何解決方案，但在當時却認為是一件重大政治事件。不久以前，歐洲議會也欲過問這個問題，英國輿論為之譁然。

一九八二年，馬爾他認為以「議員外交」方式可能解決它與大英帝國的一項爭執，曾經請求大會出面處理。這項爭執是有關馬爾他島週圍水域的「清除」問題，因為這些水域中，仍然堆積著二次世界大戰中遺留的棄置物。歐洲理事會的政治委員會報告人到當地調查之後，向大會秘書處提出報告，呼籲英、馬兩會員國重開談判，大會本身則不介入。

## 重建民主秩序的努力

在歐洲理事會的歷史中，最近有兩次義不容辭地面對一個會員國民主秩序受到威脅的情勢表示立場，那就是處理一九六七到一九七四年衆所週知的「希臘問題」。大會在希臘問題中所扮演的角色，以及對希臘軍政府倒臺所作的貢獻，也是常被強調的。一九八〇年九月十二日軍人奪取政權以後的土耳其情勢，同樣引起大會的關切。當然，上述兩個問題可以說截然不同，但無論如何，把土耳其問題交由大會進行辯論，是大會介入外交政策一件令人震撼的明顯例證。

對於土耳其問題，大會和部長會議之間的鴻溝很深，已不是一個秘密，大多數政府，甚至常向人權委員會提出控訴的政府，都認為這個問題不能祇從「人權」或「民主」的角度來看，而應該考慮到西方的戰略地位以及與回教世界的關係。但這並不是說，各國政府可以無限度容忍這種違反歐洲理事會組織規定的情況。我舉此例是為了說明大會在所謂外交事務上介入範圍之廣。土耳其問題引起各國政府的興趣，遠超過其他問題之上。不僅對歐洲理事會的會員國如此，即對美國和其他第三國政府以及國際組織來說，也是一樣。任何人都不能忽視，大會採取的某些立場或建議，可能煽起反應或推動問題的發展，其作用都超越土耳其參加歐洲理事會或大會本身所能察覺的限度以外。

## 「對外」外交

歐洲理事會議員大會介入的事務範圍，正如歐洲議會的大會一樣，擴展至歐洲廿一個會員國之外，遠達世界其他各洲。關於向外延伸介入這一點，議員們的意見紛陳，甚至在大會中也常常出現五十對五十的兩種看法。最近，政治委員會總報告人曾經謹

議員外交？

慎地提醒委員會的同僚，這種管到本身以外事情的趨勢。他說，大會的首要角色，應是建設歐洲<sup>⑥</sup>。當然，這並不妨礙鼓勵大會對關係歐洲近身利益的事表示立場，因為面對目前相互依賴日深的世界，歐洲是無法獨自置身局外的。

## 與歐洲非會員國家的關係

在這一方面，存在著兩個截然不同的問題，一是大會和歐洲理事會具有潛力的會員國間的關係，另一是和其他非會員國間的關係。關於第一個問題是任何新的會員國申請加入歐洲理事會，必須先由大會表示意見。但是，這裏令人感到興趣的，並不是這些組織法方面的問題，因為在很多情況下，一個國家早在正式申請入會之前，大會即已開始部署各項「外交」活動。在葡萄牙和西班牙申請入會的前數年，大會先後於一九七六及一九七七年即為安排和兩國民主派代表晤談，先行鋪路。今天，歐洲除了幾個小國和芬蘭之外（芬蘭情形特殊，自不用說），已沒有什麼重要國家要申請入會了，這並非意味著這些國家已引不起歐洲理事會議員大會的興趣。

議員大會設有一個委員會負責處理與歐洲非會員國間的關係，這個委員會過去一度稱為「無代表國家委員會」，一九六五年改稱「歐洲非會員國關係委員會」，工作重點是注意非會員國特別是東歐國家情勢的演變，同時發掘彼此合作的可能性，但這一點目前尚難進一步推展。

大會猶如部長會議，對一切與歐洲安全合作有關的問題，以及對赫爾辛基最後議定書難以付諸實施各節，都非常關心。大會並且和幾個參加歐洲安全合作會議但非歐洲理事會會員國的國家如美國、芬蘭、加拿大等舉行多次辯論。同時，歐洲理事會的政治委員會也和南斯拉夫的議員們交換過意見。「歐洲非會員國關係委員會」在一九八三年三月十七日曾發表新聞公報，指責歐安會議在馬德里集合之毫無進展，並敦促歐洲理事會會員國於起草會議最後宣言時，毋須掩飾各國之間繼續存在的不同意見，這也是大會的又一項「外交活動」，而這項外交活動可能與部份會員國的政策有所抵觸。

## 和世界其他地區的關係

過去幾年中，大會對中東地區的局勢特別感到關切。大會小組委員會委員曾多次赴中東地區實地了解情況，阿拉伯國家和以

註⑥ 一九八二年九月十五日之M949文件。為當時荷蘭外交部次長艾克倫（M. Van Eekelen）所提之一般政治報告。

色列的部長們也曾到斯特拉斯堡大會中發表過演說。一九七九年大會通過的第七二八號決議案表示，對各國政府包括共同市場十國政府在內，有關中東問題所採取的立場，不能說沒有任何影響。一九八二年，政治委員會決定接受以色列國會的邀請，在耶路撒冷集會。以色列享受大會觀察員的地位出席會議。根據慣例，大會委員會委員可以到以色列舉行集會。儘管如此，政治委員會對耶路撒冷集會這件事，仍引起該地區國家以及若干歐洲理事會會員國的抗議。部長會議並公開表示，政治委員會所作的決定與它沒有關係。一九八二年二月十二日，部長會議發佈新聞公報說，「依照歐洲理事會組織法規定，祇有部長會議才能以歐洲理事會的名義行事」。又說，「大會的某一委員會的集會，在任何情形下均不得解釋為會員國政府對以色列一九八〇年七月卅一日一項有關耶路撒冷的基本法的承認」。這就是歐洲理事會會員國政府認為大會的行動「妨礙」了他們外交政策的一個實例。

在這裏值得提到的是，有關大會舉行對非洲以及對美國或和日本關係的辯論會，以及有關南北關係及對低度發展中國家援助（大會尋求會員國對第三世界政策的影響），或對拉丁美洲關係等的辯論會。最後，應予牢記的是歐洲理事會主席亞尼查（Areliza）大力發起一九八三年十月在斯特拉斯堡召開一項有關「議會民主」的會議，參加者除歐洲理事會會員國的議員代表團外，還有其他各洲的議會代表出席<sup>⑥</sup>，這種強化民主制度，並鼓勵民主制度在世界各地普遍發展的舉動，也是「議員外交」的最高貴的一個成就。

## 結 論

由於今天國際法已經超越了國與國之間的傳統限制，國際關係的推展，已不再由政府單方面獨攬，這正說明了「議員外交」能在推展國際關係的層面上，佔有一席之地。政府在堅持係屬其正式職權的同時，也能適應這個新情況。「議員外交」在外交關係以及外交政策行為中，可能有其作用，但有時也可能對政府造成困擾。這種情況的發生，也許還是很近的事。所以雙方——政府和議會——還不能做到互相配合的地步。但是，我們也不要忘記，議員外交和議會控制外交政策兩者之間的界限，可能不十分明顯，雖然在民主政治掛帥的今天，也希望議會在外交政策上所採取的立場，不被過分強調。

註⑥ 參加斯特拉斯堡第一屆議員大會的議員代表團來自歐洲理事會各會員國，以及日本、紐西蘭、澳洲、美國、加拿大、芬蘭。此外，歐洲議會以觀察員身份與會。