

# 欧洲对外行动署的法律定位与机构设计

叶 斌

内容提要: 欧洲对外行动署(EEAS)是《里斯本条约》在对外关系领域中的重要机构创新之一。本文从欧盟法的角度对欧洲对外行动署进行认知和解读,讨论不同利益相关方在欧盟外交行动一体化中所处的立场和角色,体现这种新的一体化的复杂性和难度。文章首先探究欧洲对外行动署的诞生过程,从中反映欧盟机构与成员国对该机构设置的不同立场和观点;其次,分析欧洲对外行动署“功能自治”特征,比较它与欧盟其他机构的区别,探讨它在欧盟机构平衡中所处的位置;再次,文章讨论欧洲对外行动署的权力范围,分析它在哪些领域发挥作用。目前,EEAS的法律定位并不十分清楚,其架构具有过渡性,要达成欧盟对外关系领域中的一致性目标,还需要在成员国意愿的支持下做进一步的机构创新。

关键词: 欧洲对外行动署 欧盟 对外关系 内部机构 法律定位

作为欧洲一体化进程中的重要里程碑,《里斯本条约》对欧盟对外关系领域进行了数项机构创新,除去正式将欧洲理事会(European Council)纳入经欧盟基础条约确立的七大机构,设立欧洲理事会常设主席和欧盟外交事务与安全政策高级代表(HR,以下简称“高级代表”)之外,条约还特别要求设立“欧洲对外行动署”(European External Action Service, EEAS,亦译为“欧盟对外行动署”)作为一个新的欧盟外交机构,赋予其协助高级代表的职能。2010年7月26日,欧盟理事会最终批准《建立欧洲对外行动署的决定》。2010年12月1日,在《里斯本条约》生效整整一年后,欧洲对外行动署成立并正式开始运作。

欧盟对外关系领域的行动曾经一直根据不同的原则和方式,由不同的部门主管,例如共同外交与安全政策(CFSP)采用政府间主义方式;对外贸易采用超国家

方式,由欧盟委员会管理;对外关系的其他方面,则根据条约的不同规定,分别由欧盟的不同机构主管。<sup>①</sup> 欧盟对外行动领域的分散机制常常导致其对外政策缺乏一贯性和一致性,削弱了欧盟在国际舞台上发挥的能力。为此,《里斯本条约》的改革重点之一就是整合这种分散的体制,进行机构创新,加强欧盟对外关系的一致性与协调性。欧洲对外行动署正是欧盟整合内部分散体制的产物,建立这个全新机构的目的,是为了提高欧盟在对外关系领域的行动能力,促进欧盟形成更有效的对外政策,并且协调成员国与欧盟对外关系方面行动的一致性。<sup>②</sup>

在《里斯本条约》生效之前,外界就一直对欧盟对外代表性和行动能力提出质疑,其中最为著名的是30年前基辛格“打电话给欧盟,电话拨给谁”的疑问。与一个主权国家政府部门明确的对外代表性和积极的行动能力不同,欧盟的各个机构和部门在不同的政策领域和不同的层级上分别代表欧盟,而且,由于政策领域的复杂分类及其本身的权力分配和成员国与欧盟之间的界权并不十分清晰,往往给外界理解欧盟的机构运作造成了困扰。对于欧洲对外行动署这个新生外交机构,它与欧盟其他机构是什么关系,它在欧盟对外行动中起什么样的作用,具有什么样的行动能力,人们同样提出了质疑。<sup>③</sup>

本文尝试从欧盟法的角度对欧洲对外行动署这个新外交机构进行认知和解读。透过法律层面的解读,可以发现不同利益相关方在欧盟外交行动一体化中所处的立场和角色,理解这种新的一体化的复杂性和难度。文章首先探究欧洲对外行动署的诞生过程,从中反映欧盟机构与成员国对该机构设置的不同立场和观点;其次,分析欧洲对外行动署的特征和性质,比较与欧盟其他机构的区别,探讨它在欧盟机构平衡中所处的位置,特别是具有什么样的法律地位和诉讼资格;再次,文章讨论欧洲对外行动署的权力范围,分析它可以在哪些领域发挥作用。本文旨在通过法律定性分析,为不同学科研究欧盟对外关系、理解欧盟运行机构提供一种不同的视角。

<sup>①</sup> 中国社会科学院欧洲研究所“中欧关系”重点学科课题组“2010年中欧关系的回顾与展望”,《欧洲研究》2011年第1期,第2页。

<sup>②</sup> 程卫东“导读《里斯本条约》:由来、内容及其影响”程卫东、李靖堃译,《欧洲联盟基础条约——经《里斯本条约》修订》,北京:社会科学文献出版社2010年版,第29页。

<sup>③</sup> 有关《里斯本条约》对欧盟共同外交与安全政策的影响和学者在《建立欧洲对外行动署的理事会决定》出台之前对EEAS设置的质疑,可参见金玲“《里斯本条约》与欧盟共同外交与安全政策”,《欧洲研究》2008年第2期,第66-77页。

## 一 欧洲对外行动署的缘起

建立欧洲对外行动署的想法,产生于十年前由吉斯卡尔·德斯坦(V. Giscard d'Estaing)主持的欧洲制宪大会(European Convention)。2002年6月,在欧洲大会进入尾声之前,大会主席团开始着手有关欧盟机构的讨论。当时,设立“欧盟外交部长”这一职位的讨论非常激烈,时任德国副总理兼外交部长约施卡·菲舍尔(Joschka Fischer)被视为这一职位的热门人选。6月12日,在菲舍尔的推动下,大会在草案初稿第I-27条下加了一个注脚,提出建立一个联合的“欧洲对外行动署”(a joint European External Action Service)以协助该外交部长。<sup>①</sup>从提议到2003年《欧洲宪法条约草案》、2004年《欧洲宪法条约》及2007年《里斯本条约》,欧洲对外行动署的名称一直没有变化。

这一提议很快得到大会支持。不过,德籍欧洲人民党代表艾尔玛·布罗克(Elmar Brok)担心机构之间的平衡会向成员国倾斜,他与欧洲社会党代表、前意大利总理朱利亚诺·阿马托(Giuliano Amato)和英籍欧洲自由民主和改革党代表安德鲁·多夫(Andrew Duff)一同起草了一份关于建立欧洲对外行动署的声明,坚持这个外交机构应位于欧盟委员会之下。<sup>②</sup>主席团后来只是部分地接受了他们的建议,将EEAS属于欧盟委员会还是理事会的争议暂时搁置,交由条约生效一年之后再行讨论。<sup>③</sup>此后,欧洲对外行动署被写入了2003年7月《欧洲宪法条约草案》第三部分第197条第3款,它规定“欧盟外交部长在履行其职权时由欧洲对外行动署协助。该机构应与成员国的外交部门合作”。<sup>④</sup>

2004年6月18日,当时的25个欧盟成员国首脑通过《欧洲宪法条约》。<sup>⑤</sup>

<sup>①</sup> See Peter Norman, *The Accidental Constitution, The Making of Europe's Constitutional Treaty* (Second Edition), Brussels: Euro Comment, 2005, p. 234.

<sup>②</sup> Proposal by Mr Giuliano Amato, Mr Elmar Brok and Mr Andrew Duff, “Declaration on the Creation of a European External Action Service”, <http://european-convention.eu.int/docs/treaty/pdf/873/Art%20III%20225a%20Amato%20EN.pdf>; See Peter Norman, *The Accidental Constitution, The Making of Europe's Constitutional Treaty*, p. 266.

<sup>③</sup> Peter Norman, *The Accidental Constitution, The Making of Europe's Constitutional Treaty*, p. 269.

<sup>④</sup> 该条在《欧洲宪法条约草案》第三部分“联盟政策与运行”之第五编“联盟对外行动”之第二章“共同外交与安全政策”下,宪法条约的条款在每一部分下重新编号。See “Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe”, Brussels, 18 July 2003, CONV 850/03, [http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850\\_en03.pdf](http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850_en03.pdf).

<sup>⑤</sup> OJ 2004, C 310/47.

其第 III - 296 条与前述宪法条约草案并无实质性的改变,只是将款下的注脚声明纳入到宪法条约的正文。

事实上,在欧盟立宪会议上,对于欧洲对外行动署机构设置的讨论是非常有限的,主要的议题聚焦于所谓联盟外交部长(Union Minister for Foreign Affairs)这个外交领导职务上,有关建立联合欧洲外交机构的讨论从属于这一议题。<sup>①</sup>之所以重点讨论外交部长即后来的高级代表的职务,是因为在欧洲立宪过程中,欧盟的对外代表性是其亟须解决的宪政问题。对于欧洲对外行动署的设计方案,欧洲大会以其主要属于行政机构的范围,不需要宪法条约明确进行规定为由,<sup>②</sup>一开始就明确避免将其讨论的范围过度延伸。

## 二 欧洲对外行动署的建立

尽管 2004 年的《欧洲宪法条约》最终流产,<sup>③</sup>但是关于欧洲对外行动署的初步设计并未遭到摒弃,而是被 2007 年《里斯本条约》完整地保留下来。经《里斯本条约》修订后的《欧洲联盟条约》第五章“共同外交与安全政策”之下第 27 条第 3 款规定“建立欧洲对外行动署以协助欧盟外交事务与安全政策高级代表。该机构应与成员国外交部门合作,其成员由理事会秘书处与委员会秘书处相关部门的官员以及各成员国外交部门调派的工作人员组成。欧洲对外行动署的组织与运作由理事会通过一项决定予以确定。理事会应在高级代表提议的基础之上,在咨询欧洲议会并得到委员会同意后采取行动”。这条规定是建立欧洲对外行动署的效力来源。

由于《里斯本条约》在批准过程中不太顺利,直到 2009 年秋,欧盟才开始匆忙启动关于欧洲对外行动署机构设立的正式磋商。赶在 2009 年 12 月 1 日《里斯本条约》生效之前,欧洲议会于当年 10 月 22 日发布了《关于欧洲对外行动署

<sup>①</sup> 有关讨论还可参见 2002 年 12 月 16 日欧洲制宪大会关于对外行动的第七工作组所提交的最终报告,“Final Report of Working Group VII on External Action”, Brussels, 16 December 2002, p. 6, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00459.en02.pdf>.

<sup>②</sup> Contribution by Mr Barnier and Mr Vitorino, “Joint External Action Service”, CONV 839/03, Brussels, June 24, 2003, p. 3, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/cv00/cv00839.en03.pdf>.

<sup>③</sup> 关于《欧洲宪法条约》的失败与《里斯本条约》的缘起,参见程卫东“导读《里斯本条约》:由来、内容及其影响”,第 1 - 30 页。

机构设置的决议》。<sup>①</sup> 次日,瑞典作为欧盟轮值主席国发布了《对欧洲理事会关于欧洲对外行动署的主席国报告》。<sup>②</sup> 针对欧盟对外行动机构的组织架构,这两个文件分别反映出欧洲议会的超国家主义倾向和成员国的政府间主义主张。

#### (一) 欧洲议会的观点: 将行动署置于欧盟委员会之下

在2009年10月22日的欧洲议会决议中,尽管欧洲议会承认欧洲对外行动署是一个自成一体(*sui generis*)的部门,但是主张欧洲对外行动署应该设置在欧盟委员会之下。欧洲议会认为,欧洲对外行动署是“‘共同体法律成果’( *acquis communautaire*) 在欧盟对外关系领域的逻辑延伸;”<sup>③</sup> 尽管从组织和预算的观点来看,EEAS是一个自成一体的内部机构(*service*),但是欧洲对外行动署应该被纳入到欧盟委员会的行政结构中”。<sup>④</sup> 在报告人爱尔玛·布罗克看来,“欧盟不需要一个横亘在理事会和委员会中间的新的官僚机构,长此以往,它将使自己脱离于我们(指欧洲议会)的控制而成为一个独立的王国”。<sup>⑤</sup>

欧洲议会主张将EEAS设置在欧盟委员会之下,是希望将共同体方法扩张至欧盟的对外行动领域,试图通过机构安排使欧盟对外关系的行动吸收超国家方式。这种主张,一方面要改变欧盟对外行动领域的政府间主义,另一方面也使欧洲议会本身获得监管欧盟对外关系的更多权力,为此遭到成员国的强烈反对。

#### (二) 成员国的观点: 行动署独立于委员会和理事会

瑞典作为欧盟轮值主席国所发表的理事会报告(2009年10月),反映的是成员国之间的协调意志。尽管该报告认为发展政策应保留为欧盟委员会总司及有关委员的职能,但是对于EEAS在欧盟体制中的法律地位和位置,与欧洲议会的观点完全不同,报告称“EEAS应具有能反映并且支撑其在欧盟体制中独特

<sup>①</sup> Rapporteur Elmar Brok, “Report on the Institutional Aspects of Setting up the European External Action Service, Committee on Constitutional Affairs, European Parliament”, 20 October 2009, 2009/2133 INI. 该报告于10月22日作为欧洲议会决议通过。

<sup>②</sup> Presidency Report to the European Council on the European External Action Service, Brussels 23 Oct. 2009, DOC 14930/09. 该报告同时提交欧洲理事会和欧盟理事会。

<sup>③</sup> Rapporteur Elmar Brok, “Report on the Institutional Aspects of Setting up the European External Action Service, Committee on Constitutional Affairs, European Parliament”, para C, p. 4.

<sup>④</sup> Rapporteur Elmar Brok, “Report on the Institutional Aspects of Setting up the European External Action Service, Committee on Constitutional Affairs, European Parliament”, para 7, p. 7.

<sup>⑤</sup> See Euractiv, “The EU’s New Diplomatic Service”, <http://www.euractiv.com/en/future-eu/eus-new-diplomatic-service-links-dossier-309484>; Quoted from Bart Van Vooren, “A Legal – Institutional Perspective on the European External Action Service”, *Common Market Law Review*, Vol. 48, 2011, p. 478.

角色和功能的组织地位。欧洲对外行动署应该独立于委员会和理事会秘书处”。<sup>①</sup>

《里斯本条约》生效之后,成员国仍然是欧盟外交事务的主导者。根据前述《欧洲联盟条约》第27条第3款,欧洲对外行动署的组织与运作应由欧盟理事会通过一项决定予以确定。理事会应在高级代表提议的基础之上,在咨询欧洲议会并得到委员会同意后采取行动。因此,这份由成员国协商制定的理事会报告才具有决定意义,它为此后EEAS的建立奠定了基本方向。

### (三) 折衷方案:增加问责

2009年底,凯瑟琳·阿什顿被任命为高级代表兼欧盟委员会副主席(HR/VP)。她随即根据《里斯本条约》的授权,组建一个高级小组来协助其起草《建立欧洲对外行动署的理事会决定》。

2010年3月25日,阿什顿公布其关于EEAS构架和职位的提案,但遭到不少欧洲议会议员的反对,批评其缺乏政治问责(political accountability),不同意EEAS的内部垂直结构,等等。<sup>②</sup>尽管如此,由于时间仓促,2010年4月,欧洲议会、欧盟理事会、欧盟委员会和高级代表组成“四方对话”(Quadrilogue),推动欧洲议会运用在普遍立法程序中的权力修订《人员与财政条例》,<sup>③</sup>为尽快建立欧洲对外行动署铺路。

2010年6月21日,西班牙轮值主席国、欧洲议会和欧盟委员会在马德里达成最终折衷协议,包括《建立欧洲对外行动署的理事会决定》<sup>④</sup>以及两个没有法律约束力的文件,其一为关于EEAS政治问责的声明,其二为向欧洲议会全体会议陈述EEAS中央机构的基本架构。<sup>⑤</sup>尽管具有不同的法律性质,但这两个文件与理事会的决定一起,应被视为确定EEAS机构地位的软法性与硬法性文件的

<sup>①</sup> Report of the Swedish Presidency, para 6, 16; Quoted from Bart Van Vooren, "A Legal - Institutional Perspective on the European External Action Service", p. 479.

<sup>②</sup> Statement by Verhofstadt (ALDE), Swoboda (S&D), Harms and Cohn - Bendit (Greens/EFA), 25 March 2010; Quoted from Bart Van Vooren, "A Legal - Institutional Perspective on the European External Action Service", p. 479.

<sup>③</sup> Council Regulation (EC, Euratom) No. 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation Applicable to the General Budget of the European Communities, OJ 2002, L 248/1; Regulation No. 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community, OJ 1962, 45, p. 1387/62.

<sup>④</sup> Council Decision 2010/427/EU of 26 July 2010 Establishing the Organization and Functioning of the European External Action Service, OJ 2010, L 201/30, 3 August 2010.

<sup>⑤</sup> Draft Declaration by the High Representative on Political Accountability, OJ 2010, C 210/1.

整体。在欧洲对外行动署的设置上,由于欧洲议会只有咨询权,没有批准权,因此它将 EEAS 设置于欧盟委员会之下的主张因与欧盟理事会的意见相左,而遭到排斥。但是,由于欧洲议会掌握 EEAS 的预算权力,作为向欧洲议会咨询的结果,理事会同意欧洲议会对 EEAS 适当问责。这表明,欧洲议会进一步扩大了对欧盟对外行动的监督权力,尽管这种监督非常有限。2010 年 7 月 7 日,欧洲议会同意建立欧洲对外行动署。2010 年 7 月 26 日,欧盟理事会最终批准《建立欧洲对外行动署的决定》。

2010 年 10 月 20 日,欧洲议会以压倒性多数批准了在当年 12 月 1 日启动欧洲对外行动署的最后三个辅助性文件。欧洲议会通过了修订人员条例和财政条例的议案,并通过 2010 年 EEAS 预算。以上文件为高级代表任命这个新欧盟外交机构的高级管理团队提供了法律依据。此后,欧盟各国积极推动其本国候选人在欧洲对外行动署任职,以便他们在新机构中发挥有利于本国的影响力。

### 三 欧洲对外行动署的性质与机构地位

#### (一) “自成一体”还是“功能自治”?

对于欧洲对外行动署的性质和地位,在讨论欧洲对外行动署的设计方案时,欧洲议会与欧盟理事会的观点相去甚远。欧洲议会在 2009 年 10 月 22 日的决议中认为,尽管欧洲对外行动署从机构和预算角度来看是自成一体的,但是应该将 EEAS 纳入到欧盟委员会的行政管理架构之内。然而,成员国认为,欧洲对外行动署应该是一个独立于委员会和理事会秘书处的、自成一体的部门。<sup>①</sup> 在最终方案中,欧洲议会的观点未被采纳,而是接受了成员国的意见。

对于 EEAS 的性质,尽管欧洲议会和理事会都使用了“自成一体”一词来界定,但是其实际内含差别很大。有鉴于此,尽管《建立欧洲对外行动署的理事会决定》采纳了成员国的意见,但是放弃了“自成一体”这个缺乏严格法律意义并且可能引起歧义的用语,采用“功能自治”这个相似的术语来澄清欧洲对外行动署与欧盟理事会和欧盟委员会之间的关系。<sup>②</sup> 该决定第 1 条第 2 款明确规定:

<sup>①</sup> “Presidency Report to the European Council on the European External Action Service”, 14930/09, Brussels, 23 October 2009, p. 6.

<sup>②</sup> See Christophe Hillion and Maxime Lefebvre, “The European External Action Service: Towards a Common Diplomacy?”, *SIEPS European Policy Analysis*, June 2010.

“EEAS 的管理中心位于布鲁塞尔,是欧盟的一个功能自治的实体,独立于理事会总秘书处和委员会,具有履行任务和达成目标的必要法定资格。”

(二) 欧盟机构(EU Institution) 还是欧盟内部机构(European Agency)?

从形式上来看,EEAS 是否相当于一个欧盟机构(EU Institution) 呢?

所谓“欧盟机构”,其中的“机构”一词并非在一般词义上使用,而是经欧盟基础条约的规定获得了特殊的法律含义。经《里斯本条约》修订的《欧洲联盟条约》第13条第1款明确规定了欧盟的机构框架,包括欧洲议会、欧洲理事会、欧盟理事会、欧盟委员会、欧盟法院、欧洲中央银行和审计院。这七个机构构成了欧盟基础条约中的宪政基本架构。欧盟机构是具有宪法意义的机构,对其架构的修订均应通过修订基础条约的严格方式进行。由于欧洲对外行动署不在其列,因此从形式上看,欧洲对外行动署显然不是“欧盟机构”。

但是,EEAS 的某些特殊待遇显示出它与欧盟机构具有一定的同质性。《建立欧洲对外行动署的理事会决定》前言第8条规定,EEAS 在财政与人员条例意义上具有与“欧盟机构”相同的待遇,特别是针对适用这两个特别文件的二级法律时。由此,在欧盟总预算中EEAS 与欧盟机构一样被单独标出,并且接受欧洲议会的审查。这表明,在预算方面,EEAS 具有与欧盟机构相同的重要地位。

(三) 什么类型的欧盟内部机构?

前述欧盟七个机构之外的其他欧盟实体都不是“欧盟机构”,为了加以区别,欧盟基础条约一般性地将它们统称为“团体、机构或办事机构”(bodies, offices or agencies),如《欧洲联盟运行条约》第263条和第267条所述。<sup>①</sup> 需要说明的是,这一长串用语并非实指,欧盟在为这类机构命名时,还使用诸如“Centre”、“Foundation”、“Authority”等不同的名称。有的学者使用“European Agencies”来指代除欧盟机构以外的所有机构,<sup>②</sup>而有的学者则将“Agencies”和“Bodies”并用。<sup>③</sup> 由于“团体、机构或办事机构”太过冗长,本文以欧盟“内部部门”或“内部机构”统称这一类机构。

要给欧盟的内部机构(Agencies) 分类,是一件非常困难的事情,目前的分类

<sup>①</sup> 该术语的翻译参考《欧洲联盟基础条约——经《里斯本条约》修订》,第141页、第143页。

<sup>②</sup> T. C. Hartley, *The Foundations of European Union Law*, Oxford: University Press, 2010, pp. 34 - 36.

<sup>③</sup> Paul Craig, *Lisbon Treaty - Law, Politics, and Treaty Reform*, Oxford: University Press, 2010, pp. 97 - 100; See also Paul Craig, “Legal Control of Regulatory Bodies: Principle, Policy, and Teleology”, in Patrick Birkinshaw and Mike Varney eds., *The European Union Legal Order after Lisbon*, Kluwer Law International, 2010, pp. 93 - 116.



方法并不能穷尽所有的机构。有一种分类法是按照机构是否直接由基础条约设立来分类。直接由基础条约设立的欧盟内部机构屈指可数,如联盟的两个咨询机构——经济与社会委员会(《欧洲联盟条约》第13条第4款、《欧洲联盟运行条约》第300条和第301条至304条)和地区委员会(《欧洲联盟条约》第13条第4款、《欧洲联盟运行条约》第300条和第305条至307条),欧盟外交事务与安全政策高级代表(《欧洲联盟条约》第18条等诸条),欧盟的重要财政机构——欧洲投资银行(《欧洲联盟运行条约》第308条),以及欧洲监察专员(《欧洲联盟运行条约》第228条)。基础条约对这些机构的规定并非完备,但堪称详细。另一类机构是基础条约中未做任何规定,而是由联盟的某项法律措施设立,涉及欧盟政策的不同领域,这类机构超过了20个。根据2002年欧盟委员会的通讯,这些机构的作用相当广泛,它们可以为委员会的决策提供技术或科学意见和建议(如欧洲食品安全局),执行监管和发布监察报告(如欧洲海洋安全局),采取对第三方有法律约束力的个别决定(如欧洲航空安全局)等。尽管它们差异性很大,但都由联盟的条例设立,具有法律人格,享有一定程度的机构和财政自治。<sup>①</sup>

按照机构的权力范围还可以将欧盟内部机构大致地分为“执行型机构”(executive agencies)和“管理型机构”(regulatory agencies)。“执行型机构”受《58/2003号理事会条例》中一般条款的调整,它们具有法律人格,只负责纯粹的管理工作,协助委员会执行联盟的规划,不具备决策功能。<sup>②</sup>“管理型机构”则具有较广泛的权力,并且主动实施执行功能。欧盟委员会曾在2005年起草《关于欧洲管理型机构运行框架的机构间协议》中,将“管理型机构”定义为“由立法机构根据《欧共同体条约》设立的,用以在欧洲层面协助管理特别领域,以及协助执行共同体政策的自治法律实体”。<sup>③</sup>由于EEAS既不由《58/2003号理事会条例》调整,也不是根据《欧共同体条约》设立,因此不适用于上述分类法。

尽管《欧洲联盟条约》第27条第3款对欧洲对外行动署进行了规定,但是其组织机构和权能范围主要是由《建立欧洲对外行动署的理事会决定》规定的。

<sup>①</sup> See Commission Communication, “The Operating Framework for the European Regulatory Agencies”, COM (2002) 718, pp. 2-5.

<sup>②</sup> Council Regulation (EC) No 58/2003 of 19 December 2002 Laying down the Statute for Executive Agencies to be Entrusted with Certain Tasks in the Management of Community Programmes, OJ 2003, L11/1.

<sup>③</sup> Draft Interinstitutional Agreement on the Operating Framework for the European Regulatory Agencies, COM (2005) 59. 该协议后被撤回,参见 OJ 2009, C 71/17.

因此,无法将 EEAS 单纯地归属到是否由基础条约来设立。与欧盟其他内部机构相比,欧洲对外行动署这个机构的设立具有特殊性——欧洲对外行动署成立的法律依据直接来自《欧洲联盟条约》,而其实质架构来自《建立欧洲对外行动署的理事会决定》这样一个欧盟二级立法。与欧洲投资银行和高级代表的成立规则完全来自于欧盟基础条约不同的是,欧洲对外行动署的设置还需要欧盟二级立法的补充。

欧洲对外行动署的立法程序,反映了欧盟对外关系权能的特殊性,欧盟原先的“第二支柱”仍隐形存在。关于欧洲对外行动署的组织和运作,应先由高级代表提议,经咨询欧洲议会,并得到委员会同意之后,再由理事会的决定批准。这个过程是一个四方参与的立法过程,不仅采用政府间方式协调成员国的立场,还要在一定程度上受到欧洲议会的民主监督,同时需要欧盟理事会的批准。相对于其他机构而言,欧洲对外行动署是一个由基础条约直接授权,其架构受欧盟立法机构调整的欧盟内部机构。

#### (四) 法定资格与诉讼资格

正如上文所言,欧盟内部机构都被明确赋予法律人格。但是,《建立欧洲对外行动署的理事会决定》第1条第2款仅规定“欧洲对外行动署具有履行任务和达成目标的必要法定资格”。与《2004年建立欧洲防务局的理事会联合行动》(以下简称《EDA 联合行动》)第6条规定“该机构应具有履行其功能和达成其目标的必要法律人格”相比,<sup>①</sup>立法者在这里不直接确定其法律人格显然不是因为疏忽,而是出于刻意的安排。

通过与《EDA 联合行动》相比较,就能理解立法者为何不明确赋予 EEAS 以法律人格。《EDA 联合行动》在第6条中向成员国施加义务以确保 EDA 享有“根据其法律(指成员国法)所给予法律人格的最广泛法定资格”,以便 EDA 能“获得或者处置动产和不动产,并且成为司法诉讼的当事方”。可见,欧盟赋予 EDA 法律人格的主要目的,一是使之具有处分财产的权利,二是可以成为司法诉讼的原告或被告。而《建立欧洲对外行动署的理事会决定》的结尾第12条涉及不动产事宜,但是却并没有提及取得不动产的法律人格,该条只是规定理事会秘书处和委员会机构“应采取所有必要措施”以便为 EEAS 正常运行之必须,人员的转移可以伴随着不动产的转移。与 EDA 不同,这里似乎不需要 EEAS 单独地

<sup>①</sup> Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the Establishment of the European Defence Agency, OJ 2004, L 245/17.

获得或者处置动产或者不动产,但是由于 EDA 被纳入到 EEAS 之下,EEAS 实际上取得对 EDA 财产的处分权。此外,《建立欧洲对外行动署的理事会决定》没有规定 EEAS 能否成为诉讼的当事方。

该决定第 1 条与《EDA 联合行动》第 6 条的区别是非常值得关注的。一方面,它意味着欧盟不愿意使 EEAS 在未来拥有独立处置财产的广泛权力,EEAS 对不动产的处分权仅限于它对 EDA 的管理,这是对 EEAS 权力的约束。另一方面,该决定只规定 EEAS 具有履行任务和达成目标的必要法定资格,即 EEAS 具有一定的权利能力和行为能力。由于未明确其法律人格,EEAS 是否具有责任能力尚不清楚,这使它不具有明确的诉讼资格。立法者在这里并非是忽略了法律人格的重要性,而是以法定资格一词模糊其法律属性,给予欧洲对外行动署在法律上的保护。具体说来,就是欧盟立法者不愿意使欧洲对外行动署成为法律责任的承担者,特别是成为司法诉讼的对象。

关于 EEAS 的诉讼资格,这里要将在欧洲法院诉讼与在欧盟以外其他法院的诉讼区分开。对于在欧盟之外任意第三国法院的诉讼,不受欧盟基础条约的调整,而受国际法和法院地国国内法调整。由于欧洲对外行动署不具有明确的法律人格,它的法律身份不完整,一般不能成为外国法院适格的诉讼对象。如果要对欧洲对外行动署的行动提出诉讼,请求获得司法救济,从表面来看,就只能对欧盟提起,而不能以欧洲对外行动署为起诉对象。

对于在欧洲法院的诉讼,由于第 275 条《欧洲联盟运行条约》几乎完全排除欧洲法院在共同外交与安全领域的管辖权,只能考查《欧洲联盟运行条约》第 263 条第四段的规定。<sup>①</sup>第 263 条第四段规定“任何自然人或法人可就针对其本人的或与其有直接的和个别联系的法令,或直接关系到其本人但未包含实施措施的规制性法令提起诉讼”。这里涉及 EEAS 是否因没有被赋予法律人格而被排除在诉讼之外。这个问题将留给欧洲法院回答,法院当然可以简单地解决这个问题,即在案件中裁定由于 EEAS 实施其法定资格而可默示地推出其具有法律人格。欧洲法院也可以采用另一种方法,也就是仅承认 EEAS 的诉讼地位,而对法律人格问题不加考察。由于提起审查的依据仅限于对个人具有直接

<sup>①</sup> 尽管《欧洲联盟运行条约》第 275 条排除欧洲联盟法院对与共同外交与安全政策有关的条款以及以此条款为基础制定的法令的管辖权,其第 2 段的但书允许欧洲法院对根据本条约第 263 条第四段规定的条件提起的诉讼作出裁决。第 275 条仅排除在共同外交与安全政策领域的法令的管辖权,对于 EEAS 在其他领域的法令,欧洲法院当然有管辖权。这里的问题是,EEAS 是否可以在发展援助领域发布法令。目前的答案是否定的。

效果的法令,当事人提起诉讼的可能性较低。

综上所述,由于欧洲对外行动署没有明确的法律人格,既非欧盟“管理型机构”,也非欧盟“执行型机构”。此外,欧洲对外行动署也不是《欧洲联盟条约》第13条第1款所规定的“欧盟机构”。鉴于此,不妨将欧洲对外行动署称为欧盟“别具一格”、“功能自治”的内部机构。

权力本身的性质决定着权力设置的属性。欧盟对外行动署的这种特殊性质实际上是欧盟专属权能、共享权能、协调与补充权能之外的第四种权能——在共同外交与安全政策领域的权能(《欧洲联盟运行条约》第2条第4款)——在欧盟内部机构设置上的反映。欧洲对外行动署的这种特殊属性,从侧面反映出欧盟第四种权能的独特性质:在超国家机构的外形下,以政府间方式和超国家方式混合地实施运作。

#### 四 欧洲对外行动署的功能、目的和权能范围

##### (一) 欧洲对外行动署的工作——欧盟的“外交部”

###### (1) 协助高级代表的各种职权

经《里斯本条约》修改的《欧洲联盟条约》第27条第3款规定“在履行其职责时,联盟高级代表由欧洲对外行动署予以协助。该部门应与成员国外交部门合作,其组成人员应包括来自理事会总秘书处与委员会相关部门的官员以及成员国外交部门调派的工作人员”。因此,EEAS位于联盟高级代表的职权之下。

EEAS不仅协助高级代表作为联盟外交事务和安全政策高级代表履行职权,还要协助高级代表履行由《欧洲联盟条约》第18条所规定的其他职务的职能,包括外交事务理事会主席、委员会副主席,确保特别是《欧洲联盟条约》第18条和第27条中所规定的联盟对外行动的一致性。在不影响理事会总秘书处正常工作的情况下,EEAS还要支持高级代表作为外交理事会主席的职责。与此同时,EEAS也要支持高级代表作为委员会副主席在对外关系上的职责,以及他在协调联盟对外行动的职责。

###### (2) 协助欧洲理事会主席、欧盟委员会主席和委员会

关于对外行动,《欧洲联盟条约》第15条第6款规定,“欧洲理事会主席应以其级别和身份在与联盟共同外交与安全政策有关的事项上代表联盟,但不影响联盟外交事务与安全政策高级代表的职权”。这段文字并不十分清晰地划出

欧洲理事会主席和高级代表职能的分界,仅指出他们在各自的级别和身份上代表欧盟。在一些政治观察家和部分公众看来,欧洲理事会主席的对外角色是其工作的重要组成部分。《欧洲联盟条约》第17条也规定,除共同外交与安全政策及两部条约规定的其他情形外,欧盟委员会对外代表联盟。在这里,基础条约以政策领域为界限,规定委员会在共同外交与安全政策以外代表欧盟。根据《建立欧洲对外行动署的决定》第2条第2款,EEAS还应协助在欧洲理事会、委员会主席以及委员会实施他们在对外关系领域的各自职能。

综上所述,EEAS的协助对象除去高级代表在共同外交与安全政策领域的职权之外,还需要协助三大欧盟机构——欧洲理事会、欧盟理事会和欧盟委员会的对外代表性。在协助的工作方式上,既有以原共同体方式工作的领域(欧盟委员会),也有政府间方式开展工作的领域(欧盟理事会外交理事会),也有属于欧盟第四类权能的“共同外交与安全政策”(CFSP)。另外,在所协助的对象的层级上,既有国家首脑和政府元首一级(欧洲理事会主席和欧盟委员会主席),也有部长级(外交理事会、高级代表)。从这个角度来看,欧洲对外行动署可以称为欧盟的“外交部”。当然,EEAS与一个主权国家的外交部不尽相同,它受到欧盟授权原则的诸多掣肘。

## (二) EEAS的职权范围:侧重整合,创新不足

根据《欧洲联盟条约》第五编“联盟对外行动一般条款与共同外交与安全政策特别条款”,联盟对外行动包括“共同外交与安全政策”(CFSP)以及CFSP的组成部分“共同安全与防务政策”(CSDP),即原欧盟第二支柱的政策领域。又根据《欧盟运行条约》第五部分“联盟对外行动”,欧盟对外行动领域还包括“共同商业政策”(CCP)和“与第三国的合作及人道主义援助”(简称为发展援助)等,即原欧盟第一支柱的政策领域。对EEAS的职权范围,在起草以及讨论理事会决定时,共同外交与安全政策领域交由EEAS是毫无疑问的,讨论重点在于原欧盟第一支柱的政策领域是否应完全置于EEAS之下。根据建立EEAS的决定,依据共同外交与安全预算、第2款第7款所提及的那部分之外的稳定工具、工业化国家合作工具、通讯和公共外交行动以及选举观察团所采取的行动,应由高级代表和EEAS负责。

### (1) 共同外交与安全政策领域

在共同外交与安全政策方面,需要强调的是,建立EEAS的决定并没有为欧洲对外行动署协调成员国的外交立场制定特别的工具,EEAS在制度上难以促

进成员国形成共同立场。在欧洲对外行动署成立之后,由于成员国在很多外交问题上无法达成一致立场,高级代表及欧洲对外行动署无法、也无权在第一时间发出声音并且采取行动。有欧洲外交观察人士严厉批评阿什顿及 EEAS 在重大事件中严重缺席,例如在阿拉伯动荡中,成员国领导人的声音使高级代表的行动黯然失色;在日本海啸、利比亚问题和兰佩杜萨岛难民问题上,则难得看到她的身影。<sup>①</sup>撇开阿什顿本人的政治影响力和政治魄力不谈,当前欧洲对外行动署的机构地位和工具设置,无法改变由成员国主导欧盟共同外交事务的事实,强势的个人影响力只能影响协调和斡旋的进度,并不能使其在国际事务中走在成员国的前面。

## (2) 关于发展合作领域

对于 EEAS 的职权范围是否包括贸易政策,欧洲议会对此未加考虑,他们讨论更多的是发展合作,议会对此还进行了特别陈述。欧洲议会认为,发展合作是具有特别目标并与其他对外政策具有同等地位的自治性政策领域。很多人担心,赋予 EEAS 在发展政策中的角色,是成员国为了确保由欧盟委员会管理的援助资源用于定向战略目标,而非长期结构型发展目标。<sup>②</sup>EEAS 是否包括欧盟发展政策引起很大的争议,最终折衷方案含糊不清。

根据 EEAS 决定前言第 4 条,在致力于联盟对外合作项目上,EEAS 应致力于确保这些项目实现《欧洲联盟条约》第 21 条,特别是其第 2 款 d 项所规定的联盟对外行动的各项目标,并且致力于遵守《欧洲联盟运行条约》第 208 条规定的联盟发展政策的各项目标。就此而言,EEAS 也应促进“欧洲发展共识”<sup>③</sup>和“欧洲人道主义援助共识”<sup>④</sup>目标的实现。因此,发展和援助也是 EEAS 的职权范围。

需要厘清的是,EEAS 对发展政策的职权只是参与性的,主要是与委员会的相关部门联合着手准备工作,不具备对发展政策的管理职能。《EEAS 决定》第 9 条第 1 款用十分肯定的语言指出,联盟对外合作项目的管理属于委员会的职责。

<sup>①</sup> Iulia Badea Guéritée, “Editorial – End of the Line”, 8 April 2011, <http://www.presseurop.eu/en/content/editorial/590491-end-line>.

<sup>②</sup> See “The EU’s New Diplomatic Service – Positions”, <http://www.euractiv.com/future-eu/eus-new-diplomatic-service-linksossier-309484>.

<sup>③</sup> OJC 46, 24.2.2006, p. 1.

<sup>④</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Towards a European Consensus on Humanitarian Aid, COM(2007) 317 final.

第2款明确规定了高级代表可使用的7项对外援助工具,包括发展合作工具<sup>①</sup>、欧洲发展基金<sup>②</sup>、欧洲民主与人权工具<sup>③</sup>、欧洲睦邻与伙伴工具<sup>④</sup>、工业化国家合作工具<sup>⑤</sup>、核安全合作工具<sup>⑥</sup>、涉及《欧共体第1717/2006号条例》第4条中所规定的援助的稳定工具<sup>⑦</sup>。第3款规定,在规划、设计和执行第2条所提及的7项对外援助工具的整个环节中,高级代表和EEAS应与委员会的相关委员和部门一起工作。就欧洲发展基金、发展合作工具和欧洲睦邻与伙伴工具而言,任何建议案都应由EEAS和委员会的相关部门根据负责相应政策的委员的职责联合准备,并应与高级代表联合提交给委员会通过。主旨性规划,除去欧洲民主与人权工具、核安全合作工具和第2款第7项中提及的那部分稳定工具,则应由委员会相应部门在负责发展政策的委员的指导下工作。

### (三) EEAS的架构和人员构成

与任何一个外交部门一样,欧洲对外行动署由管理中心和欧盟驻第三国和国际组织的130多个代表团组成。EEAS的管理中心包括由一位行政总秘书长、两位执行秘书长和一位主管预算和行政的总干事(Director General)组成的团队。在管理中心架构之下,是多个按地区分类的涵盖世界所有地区的总司、多边和主题性部门、政策计划部、法务部,以及处理机构间关系、信息和公共外交的部门。<sup>⑧</sup>

<sup>①</sup> Regulation (EC) No 1905/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 Establishing a Financing Instrument for Development Cooperation, OJL 378, 27.12.2006, p. 41.

<sup>②</sup> Council Regulation No 5 Laying down Rules Relating to Calls for and Transfers of Financial Contributions, Budgetary Arrangements and Administration of the Resources of the Development Fund for the Overseas Countries and Territories, OJ 33, 31.12.1958, p. 681/58.

<sup>③</sup> Regulation (EC) No 1889/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on Establishing a Financing Instrument for the Promotion of Democracy and Human Rights Worldwide, OJL 386, 29.12.2006, p. 1.

<sup>④</sup> Regulation (EC) No 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 Laying down General Provisions Establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument, OJL 310, 9.11.2006, p. 1.

<sup>⑤</sup> Regulation (EC) No 382/2001 of 26 February 2001 Concerning the Implementation of Projects Promoting Cooperation and Commercial Relations between the European Union and the Industrialized Countries of North America, the Far East and Australasia, OJL 57, 27.2.2001, p. 10.

<sup>⑥</sup> Council Regulation (Euratom) No 300/2007 of 19 February 2007 Establishing an Instrument for Nuclear Safety Cooperation, OJL 81, 22.3.2007, p. 1.

<sup>⑦</sup> Regulation (EC) No 1717/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006 Establishing an Instrument for Stability, OJL 327, 24.11.2006, p. 1.

<sup>⑧</sup> 可参见EEAS官方网站提供的机构架构表, [http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf).

根据《欧洲联盟条约》第27条第3款,来自于委员会、理事会秘书处和成员国外交部门的官员构成 EEAS 可以抽调的“人力资源”。在2013年7月后,欧盟其他机构的官员(例如欧洲议会议员)也可以申请 EEAS 的工作。成员国的外交官将构成至少 EEAS 人员的三分之一。尽管行动署一开始就由现有人员组成,即绝大多数由委员会和理事会的官员构成,但是这个三分之一要到2013年实现。此外,EEAS 的常设人员将至少占到60%。据称,待 EEAS 充分运作时,EEAS 将总共包括约5500名官员,将与某个欧洲大国的外交部的人数相当,例如德国外交部约有6000名外交官。<sup>①</sup>目前,成员国正在争相将本国外交人员举荐到 EEAS。一位不愿透露姓名的某成员国大使表示“EEAS 正在成为各国政府争相保护本国力量的乐园”。<sup>②</sup>由于成员国外交部与欧洲对外行动署存在合作关系,这些人员如何在对本国效忠与为欧盟服务之间求得平衡,是摆在欧洲对外行动署面前的难题。

由于集外交机构、军事机构、情报机构和发展援助机构于一身,这使得欧洲对外行动署在管理事项的种类上超出一个主权国家外交部的职能范围。这种构架可以在一定程度上提高欧盟对外行动的一致性,而且有助于强化这些架构相互之间的合作。由于军事情报机构借重外交机构和发展援助的可能性非常大,欧盟对外行动机构的这种倾向值得各国注意。

## 五 结论

欧洲对外行动署是欧盟整合对外行动领域中分散体制的一次重要改革,以此加强欧盟对外关系的一致性与协调性。<sup>③</sup>它试图通过这种改革,增强欧盟用一个声音对外的能力,加强欧盟整体的对外力量。<sup>④</sup>本文分析认为,《里斯本条约》并未赋予欧盟在对外关系领域中更多的权能,只是以新机构和职务的外壳来整合现有的资源,创新十分有限。欧盟对外关系中权能分界的紧张关系并没有得到缓解,有关欧盟对外行动能力的质疑仍然会持续。

欧洲对外行动署的建立,事实上折射出欧盟对外关系这个特殊领域“自成

① [Http://www.euractiv.com/future-eu/eus-new-diplomatic-service-links-dossier-309484](http://www.euractiv.com/future-eu/eus-new-diplomatic-service-links-dossier-309484).

② [Http://www.euractiv.com/en/future-eu/eeas-be-born-lisbon-treaty-anniversary-news-498990](http://www.euractiv.com/en/future-eu/eeas-be-born-lisbon-treaty-anniversary-news-498990).

③ 参见中国社会科学院欧洲研究所“中欧关系”重点学科课题组“2010年中欧关系的回顾与展望”第2页。

④ 参见程卫东“导读《里斯本条约》:由来、内容及其影响”。



一体”或者“既非甲也非乙”的四不像特征,欧盟原先的第二支柱仍隐形存在。欧洲对外行动署不是“欧盟机构”,但是在预算上具有与欧盟机构同等的待遇。作为欧盟内部机构,欧洲对外行动署是唯一一个不具有明确法律人格的机构,它既非“执行型机构”也非“管理型机构”。与其他内部机构相比,欧洲对外行动署的诉讼地位不明确,其机构法律特征含糊。

从欧洲对外行动署的职权范围来看,其所涉政策领域既有原共同体方式的部分,也有政府间方法的部分,亦有 CFSP 这个特殊的权能领域,集外交、军事、情报和发展援助于一身,使其在管理事项的范围上超出一个主权国家外交部的职能范围。同时,欧洲对外行动署还是一个侧重协助和合作的机构,在形式上不具有决策权能。其协助和合作不只是内部架构之间,不仅要协助欧洲理事会、欧盟理事会和欧盟委员会的工作,还要与成员国的外交部门合作。因而欧洲对外行动署的运作集中了不同的欧盟工作方式,要求不同层面的合作,是一个采用复合式工作方式的机构,在自身管理上具有很大的难度。

除去工作方式的复杂性之外,欧洲对外行动署还存在一个饱受争议的缺陷——因为其权能领域的最主要部分是共同外交与安全政策,在成员国没有达成共同立场时,往往看不到 EEAS。在对 EEAS 进行重大改革之前,欧洲对外行动署与高级代表很难走出成员国领导人和成员国外交部的阴影。

尽管欧盟雄心勃勃,但是外交一体化的努力显然面临丛丛荆棘。有学者在评价《阿姆斯特丹条约》对欧盟对外行动的影响时,曾指出“光是适当的结构和程序将不足以确保欧盟达成一致和有效的外交与安全政策,为了产生一个真正的共同外交和安全政策,必须要有充分利用它们的政治意愿”。<sup>①</sup>诚然,制度变革受制于成员国的意愿,这种政策发展动力的不足,仍然是当前欧盟形成共同外交与安全政策的主要障碍。总而言之,现有的 EEAS 法律定位并不十分清晰,其架构具有过渡性,要达成其一致性的目标,还需要在成员国意愿的支持下做进一步的机构创新。

(作者简介:叶斌,中国社会科学院欧洲研究所助理研究员;责任编辑:宋晓敏)

<sup>①</sup> Fraser Cameron, “Building a Common Foreign Policy: Do Institutions Matter?”, in John Peterson and Helen Sjurgen eds., *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, London: Routledge, 1998, p. 36; 转引自余南平主编《欧盟一体化:共同安全与外交政策》,上海:华东师范大学出版社 2009 年版,第 145 页。

power. After the breakout of the Euro debt crisis, far from being innocent “messengers”, they instead acted as an important driver pushing the troubled countries into deeper crisis. In response, the European Union has promulgated a series of regulations on credit rating agencies and established a pan-European legal framework for registration and supervision. Owing to the fact that promulgating laws on credit rating agencies has become a common practice in the West, it is of great relevance to both Chinese financial regulators and the local credit rating agencies to understand the paradigm shift in the ideas and practice for regulating the credit rating agencies not only in the EU but in the other parts of the world.

#### 47 The Multidimensional Political Factors Influencing Chinese Private Enterprises’ Outward FDI in the EU Countries

WANG Ping

The political factors of a destination country will exert profound influences on the success of international investment. In this study, these political factors have been divided into three groups, namely, central government, local government, and the media and public. Taking Sweden Sino-European Science and Industry Trading Park and Dragon Gate as a case study, we find that the Swedish government generally welcomes the Chinese FDI into Sweden. However, the nature of such investment prevents it from bringing about a marked increase of job opportunities or obvious technological progress. On the contrary, it has induced negative attitudes from the local media and public owing to the issues including safety in the construction industry, labor rights and immigrant problems.

#### 59 The Legal Status and Institutional Structure of European External Action Service (EEAS)

YE Bin

The creation of EEAS is one of the most important institutional innovations introduced by the Lisbon Treaty. The Council Decision 2010/427/EU transfers competences in most of the foreign policy areas to this new diplomacy corps. From the perspective of legal interpretations, this article provides a Chinese perception on the nature and functioning of the EEAS. Firstly, it describes the process leading to the birth of the EEAS started from the European Convention. Secondly, it analyses the functionally autonomous nature of the EEAS, its differences from the EU Institutions and other EU bodies, offices and agencies, and its status in litigation. Thirdly, it explores the range of the competences and administrative structure of the EEAS. The author concludes that the EEAS’ legal status is not so clear-cut as that of the other EU agencies, whose structure is still in transition.