

# 欧盟对外制裁制度的法律解析

——从《罗马条约》到《里斯本条约》\*

顾 婷

**内容提要:**通过对基础条约的扩大解释以及在修改条约时增设授权条款等方式,欧盟逐步取代其成员国成为对外发起制裁的主体,制裁作为一项消极措施目前已成为欧盟外交不可或缺的政策工具。鉴于条约对欧盟的明确授权,欧盟成员国已无权在联盟框架以外分散实施制裁,除非在联盟层面无法达成政治共识。在制裁制度转向“聪明制裁”之后,《里斯本条约》关于司法审查的新规定加强了对受制裁影响的个人基本权利的保护。同时,欧洲法院在 Kadi 案判决中亦强调,欧盟的制裁行动包括执行安理会决议的制裁都必须遵守保护基本人权等以欧盟价值观为基础的欧盟一般法律原则,这表明欧盟的对外制裁不仅需要体现欧盟身份和欧盟立场,而且还必须彰显欧盟的基本价值观。

**关键词:** 欧盟制裁 法律依据 权限划分 司法审查

制裁(sanctions)是指军事行动以外的、具有经济或外交性质的政策工具,其目的在于改变制裁目标的行为或政策。制裁在欧盟语境内又被称为“限制性措施”(restrictive measures),两者是可以互换的概念。<sup>①</sup> 自上世纪 80 年代开始,欧盟已逐步取代其成员国成为对外发起制裁的主体。由于缺乏强大军事力量的支

\* 本文是 2012 年国家社科基金青年项目“外国公法在国际私法中的运用研究”的阶段性成果,项目批准号 12CFX107。

① 制裁或限制性措施在欧盟范围内通常是指欧盟在共同外交与安全政策框架下针对第三国或非国家实体采取的措施,而广义的欧盟制裁还包括欧盟基于《欧洲联盟条约》第 7 条、《欧洲联盟运行条约》第 260 条针对欧盟成员国严重违法《欧洲联盟条约》第 2 条所述价值观的行为而采取的中止其条约权利的措施以及针对成员国未能履行其条约义务的行为而对其课以罚款或罚金的措施。参见“European Union External Action: Sanctions or Restrictive Measures”, [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm), 2012 年 7 月 28 日访问。

撑,长期以来,欧盟都被视为是一个在政治上不能开展有效行动的“软力量”(soft power)。然而,上世纪90年代以后欧盟发动对外制裁的频率显著增加。近两年来,欧盟更似乎沦为了“制裁机器”。2010年欧盟通过制裁决议22项,一年后,这一数字增加到69项。而被欧盟制裁的国家也从2002年的16个扩大到目前的28个。<sup>①</sup> 据此,不少学者认为欧盟正从一个在国际关系中无所作为的“软力量”向能够影响其他国际行为体行为的“硬力量”(hard power)转变。<sup>②</sup>

作为欧盟共同外交与安全政策的“牙齿”,对外制裁显然已成为欧盟外交最重要的政策工具。实践上,欧盟对外制裁包括欧盟执行安理会制裁决议的制裁和欧盟自主发起的制裁,而欧盟实施的制裁多为第一种方式,欧盟自主制裁是在安理会不采取制裁行动或无法达成制裁合意的情况下施行。<sup>③</sup> 不过,在欧盟法上,这两种形式的制裁在法律依据和实施程序上是一致的。对外制裁是欧盟宣示共同外交立场、凸显国际存在、提高国际影响力的重要途径,参与执行联合国制裁更是其奉行多边主义外交政策的体现。然而,学界对欧盟对外制裁制度鲜有研究,更缺乏法律视角的考察。欧盟作为一个法律共同体,其制裁制度也是一项法律制度,因此,法律角度的分析尤显必要。本文拟以欧盟对外制裁的主要方式——欧盟执行安理会制裁决议的制裁为重点,解析欧盟对外制裁的法律基础、与成员国间的权限分配以及相关的司法审查问题,以期能加深对欧盟对外制裁制度乃至欧盟共同外交与安全政策的了解与认知。在欧盟仍维持对华武器禁运的背景下,对欧盟制裁制度特别是其《里斯本条约》生效后的发展变化的全面把握亦具有重要现实意义。

## 一 欧盟制裁权限的法律依据

《联合国宪章》第48条就安理会依宪章第七章所作决议的执行问题作出了规定:“一、执行安全理事会为维持国际和平及安全之决议所必要之行动,应由联合国全体会员国或由若干会员国担任之,一依安全理事会之决定。二、此项决议应由联合国会员国以其直接行动及经其加入为会员之有关国际机关之行动履

<sup>①</sup> European Union, “Restrictive Measures (Sanctions) in Force”, updated on 21 February 2013, [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf), last access on March 20, 2013.

<sup>②</sup> Radka Drulakova et al, “Assessing the Effectiveness of EU Sanctions Policy”, *Central European Journal of International and Security Studies*, Vol. 4, 2010, p. 109.

<sup>③</sup> Clara Portela, “Where and Why does the EU Impose Sanctions”, *Politique Europeenne*, No. 17, 2005, p. 84.

行之。”显然,宪章第 48 条的规定为作为联合国非会员国的欧盟执行安理会制裁决议提供了国际合法性的基础,而欧盟制裁权限的真正来源是欧盟基础条约。

### (一)《罗马条约》时期

《罗马条约》中并没有任何涉及共同体制裁权限的规定,而是通过其第 224 条<sup>①</sup>肯定了成员国为履行宪章义务而实施经济制裁的权力。由于缺乏条约的明确规定,欧共同体机构起初认为欧共同体既无权限亦无义务执行安理会制裁决议。在 1965 年安理会对南罗德西亚实施制裁后,欧共同体理事会拒绝援引《罗马条约》的“共同商业政策”条款(第 133 条)作为欧共同体执行制裁决议的法律基础,理事会指出:“尽管与商业有关,但是,由联合国安理会决定采取的措施是为维持国际和平与安全的目的,因而不属于第 133 条的范围”。<sup>②</sup>最终,安理会针对南罗德西亚的制裁由欧共同体成员国各自分散执行,这一执行方式又被称为“罗德西亚模式”。<sup>③</sup>

1982 年,在经过激烈争论以后,欧共同体机构同意将第 133 条作为对苏联实施制裁的法律依据。其后,欧共同体同样依据第 133 条对阿根廷进行了制裁。进入 90 年代以后,欧共同体明确援引第 133 条参与执行了安理会对伊拉克、利比亚、南联盟等国的一系列制裁。<sup>④</sup>毫无疑问,贸易禁运等制裁措施的确会对欧共同体的共同商业政策产生重要影响,但是,援引第 133 条显然具有政治动因——成员国企图利用共同体工具达到政治目的。这一点可以从欧共同体制裁的双轨决策程序窥见端倪:在安理会作出制裁决议后,首先需要在欧洲政治合作(EPC)的框架下达成有关决议,然后欧共同体才能启动立法程序,通过基于第 133 条的制裁条例。并且,从对阿根廷的制裁开始,欧共同体在其制裁条例的序言中都要援引 EPC 所作的相关决定,从而形成惯例。<sup>⑤</sup>那么,利用第 133 条以达成政治目标是否符合共同体法?对此问题,欧共同体法院给出的答案是肯定的。在 Werner 案中,法

① 《罗马条约》第 224 条规定:“当某一成员国的国内发生影响法律与秩序的严重内部骚乱时,当发生战争或发生可导致战争的严重的国际紧张局势时,或者当某一成员国为维护和平和国际安全而履行其所承担的国际义务时,该成员国所采取的措施不得影响共同市场的运转。各成员国应为此目的而相互协商以便共同采取必要的预防措施。”

② The Answer to Written Question No. 526/75 by Mr. Patijn to the Council, *Official Journal of the European Communities*, Vol. 19, No. C 89, 16 April, 1976.

③ Panos Koutrakos, *Trade, Foreign Policy and Defense in EU Constitutional Law*, Hart Publishing, 2001, p. 58.

④ See RicciaraoPavoni, “UN Sanctions in EU and National Law: The Centro-Com Case”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 48, 1999, p. 587.

⑤ Marise Cremona, “EC Competence, ‘Smart Sanctions’ and the Kadi Case”, *EUI Working Papers*, AEL 2009/10, pp. 73-74.

院指出：“尽管一项措施是基于外交或安全的目的采取的，但是只要它具有防止或限制某些产品出口的效果，就不应被排除在共同商业政策的范围之外。”<sup>①</sup>此后，欧共体法院在 Centro-Com 案中又重申了这一观点，即政治目的并不构成适用第 133 条的障碍。<sup>②</sup>

在欧共体时期，成员国放弃“罗德西亚模式”转而诉诸共同体工具实施制裁可能是由多重原因或条件促成的：其一是分散式制裁由于缺乏协调性和一致性而效率低下；其二是共同商业政策的范围不断拓展，为统一实施制裁提供了工具上的便利；其三是欧洲政治合作制度日益强化，成为采取统一外交立场和行动的重要驱动力。在此背景下，尽管缺乏条约的明文规定，欧共体机构仍设法通过对《罗马条约》第 133 条的扩大解释，从而创设了欧共体实施和执行制裁的法律基础。

## （二）《欧洲联盟条约》生效后

为弥补缺乏条约明文规定的缺陷，《欧洲联盟条约》（简称马约）中专门增加了授权欧盟对第三国实施制裁的条款——第 301 条和第 60 条。第 301 条规定：“当依据《欧洲联盟条约》关于共同外交和安全政策条款（CFSP）而制定的共同立场或联合行动文件中规定欧共体应采取行动，部分或全部地中断或减少同一个或几个第三国的经济关系时，理事会应采取必要的紧急措施。理事会应当在委员会提案的基础上以特定多数的决策方式行动。”而第 60 条作为第 301 条的特别条款主要是赋予欧盟针对第三国实施金融或财政制裁的权限，该条规定：“当出现第 301 条设想的情况时，如果有必要由共同体采取行动，理事会可根据第 301 条所规定的程序，在资本流动和偿付方面对有关第三国采取必要的紧急措施”。这两项新条款的增设使得欧盟/欧共体的制裁行动获得了坚实的条约基础并终结了对其制裁权限合宪性的质疑。

第 301 条和第 60 条不仅是授权条款，它们还是“桥梁条款”（*passerelle provision*）<sup>③</sup>。根据第 301 条和第 60 条的规定，欧共体采取制裁措施必须以成员国在欧盟共同外交与安全政策框架下通过决定实施制裁的共同立场或联合行动为前提。这就将欧盟的第一支柱欧共体和第二支柱共同安全与外交政策连接了起

① Case C-70/94, [1995] ECR I-3224, Para. 10.

② Case C-124/95, [1997] ECR I-123, Paras. 24-28.

③ Takis Tridimas and Jose A. Gutierrez-Fons, “EU Law, International Law, and Economic Sanctions against Terrorism: The Judiciary in Distress”, *Fordham International Law Journal*, Vol. 32, 2008, p. 671.

来。这种双层决策制度并非马约的创新,而是沿袭了欧共同体时期的制裁决策程序,但是,马约将其明文化和正式化了。与此同时,和欧共同体时期的第 133 条一样,政治因素的注入也使得根据第 301 条和第 60 条采取的欧共同体措施获得了有别于其他共同体工具的特性——它们是共同体法中自成一类的横跨外交与贸易政策的“混血措施”。

由于第 301 条并没有限定欧共同体可以采取的“紧急措施”的种类和方式,因此,它涵盖的措施应当不限于第 133 条共同商业政策的范围。事实上,原先不能依据第 133 条或依据该条有争议的措施,如交通制裁、对服务贸易的限制、受禁运影响的贸易合同的解除等,都在马约生效后根据第 301 条加以实施。<sup>①</sup> 在制裁措施的范围上打破共同商业政策的框框无疑能够提高欧共体制裁行动的效率,因为在采取行动之前欧共同体机构无需再为某项措施是否属于共同商业政策的范围而纠结。正因如此,第 301 条生效后,在制裁问题上,目的主义和工具主义<sup>②</sup>之争也不再具有实际意义。

第 301 条和第 60 条的设立表明欧盟开始具有开展广泛制裁行动的明确权限,从而标志欧盟制裁制度进入了一个新阶段。然而,新的条款亦面临新的难题,即第 301 条和第 60 条能否适用于“聪明制裁”<sup>③</sup>的问题。安理会直接针对基地组织、本·拉登和(或)塔利班有关联的个人和实体的 1267 系列制裁决议在欧盟是根据欧盟理事会颁布的第 881/2002 号条例实施的,根据该条例,沙特公民卡迪(Kadi)和设于瑞典的巴拉卡特国际基金(Al Barakaat)的资金遭到冻结。2001 年 12 月,卡迪和巴拉卡特国际基金向欧洲初审法院(CFI)提起诉讼,提出欧盟理事会不具有制定直接针对个人和实体的制裁条例的权限,并且有关条例亦侵犯了当事人的基本权利,从而要求法院废除现存的制裁条例。在诉讼请求被驳回之后,两者又向欧洲法院(ECJ)提起上诉。<sup>④</sup>

从两个法院就此案所作的判决来看,ECJ 和 CFI 对第 301 条和第 60 条都采

<sup>①</sup> Supra note 9, pp. 589-590.

<sup>②</sup> 在判断某项共同体措施是否属于共同商业政策范围的问题上,委员会与理事会提出了不同的判断标准。委员会坚持“工具主义”解释标准,认为只要是管制国际贸易的欧共同体法律措施都属于共同商业政策的范畴,而理事会则采取“目的主义”的解释方法,认为以影响贸易数量或流量为目的的法律措施均属于共同商业政策范围。See Panos Koutrakos, *EU International Relations Law*, Hart Publishing, 2006, pp. 35-36.

<sup>③</sup> 即直接针对个人或法人等非国家实体实施的制裁,由于这一制裁模式能减少制裁对无辜平民的附带损害,因此被称为“聪明制裁”。See Joseph Stephanides, “Foreword”, in David Cortright, George A. López eds., *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*, Rowman & Little Field Publishers, 2002, vii.

<sup>④</sup> Case T-315/01, [2005] ECR II-3649; Case T-306/01, [2005] ECR II-3544; Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, [2008] ECR I-6351.



取了严格的字面解释,同时又殊途同归地借助“隐含权力条款”第308条<sup>①</sup>肯定了欧盟直接制裁个人或实体的合法性。可以说,ECJ在卡迪案中充分发挥了司法的政治才能,它一方面坚守欧盟支柱型的宪政结构和欧盟权能的基本原则,另一方面又通过对马约现行条款的灵活解释,肯定了欧盟的必要权限,从而迎合了对欧盟能够应对不断变化的安全挑战的普遍期待。尽管卡迪案的判决最终使“希腊神庙经受住了21世纪的震动”,<sup>②</sup>但为达成这一结果,ECJ对马约相关条款的解释显得既费劲又费解,这表明在缺乏条约明文规定的情况下很难将共同体条约的条款适用于欧盟外交领域,也明显暴露出马约在制裁问题上规范的不足。

### (三)《里斯本条约》生效以后

Kadi案的审理显然对欧盟条约的修改工作产生了重要影响,作为马约的修改成果,《里斯本条约》对欧盟的制裁制度进行了重新设计。《里斯本条约》在《欧洲联盟运行条约》部分专设了“限制性措施”一篇(第四编),以第215条取代第301条和第60条,作为欧盟制裁行动的新的法律依据。

从内容上看,第215条首先是对第301条和第60条的继承,它肯定了欧盟对第三国实施经济和财政制裁的权限,在制裁程序上也沿用了之前的双层决策机制,即由成员国在共同外交和安全政策的框架下作出有关决定后,欧盟理事会再以特定多数制定必要的措施。不过,第215条也没有完全照搬第301条所规定的决策程序,两者之间仍有差别:在301条之下,理事会的措施是根据委员会的提议采取的,而根据第215条,理事会采取相应措施需要根据欧盟外交事务和安全政策高级代表以及委员会的联合提案,同时理事会还有将所采取的措施通报欧洲议会的义务。与第301条和第60条不同的是,第215条(第2款)规定理事会有权按照与制裁第三国相同的程序对自然人、法人采取限制性措施,这就明确了欧盟对非国家实体实施制裁的权限。同时,考虑到制裁措施可能影响上述非国家实体的基本权利,第215条还要求理事会所制定限制性措施的法律文件应当包含法律保障的条款。

和马约相比,《里斯本条约》关于欧盟制裁权限的规定显得全面清晰,但是,该条约中还是暗藏了一个权限的谜题,那就是第75条的作用以及它与第215条

<sup>①</sup> 《罗马条约》第308条是所谓的“隐含权力条款”,它授权欧共体可以行使共同体条约所没有规定的权力,只要该权力的行使是为达成欧共体的某一目标所必需的。Supra note 9, p. 589.

<sup>②</sup> Supra note 13.

之间的关系问题。《欧洲联盟运行条约》第 75 条规定:为了实现第 67 条制定的目标所必需的情况下,在预防和打击恐怖主义及其相关活动方面,欧洲议会与理事会可按照普通立法程序,经由条例的方式,确定与资本流动和支付有关的限制措施框架,例如冻结自然人、法人等非国家实体拥有或掌控的资金、金融资产或其他经济收益。从内容上看,第 75 条与第 215 条第 2 款非常相似,两者都授权对自然人、法人等非国家实体采取限制性措施,只不过第 75 条规定的制裁目的和制裁手段更为具体。那么,在第 215 条第 2 款已经规定可以对包括国家和非国家实体在内的对象实施经济或金融制裁情况下,《里斯本条约》引入第 75 条的目的是什么?第 75 条又该如何适用?

对于上述问题,学者们给出了不同的“猜想”。欧盟法专家布尔坎(Maja Brkan)认为,后里斯本时代的制裁形式有三种,分别是第 215 条所包含的对国家和非国家实体的制裁以及第 75 条针对个人和法人实施的制裁。他还指出,第 75 条应是第 215 条的特别条款,它只在反恐的框架下适用,当针对个人或法人的制裁是为反恐目的时就启用第 75 条,除此以外则适用第 215 条。<sup>①</sup> 而克雷莫纳(Marise Cremona)教授则提出在《里斯本条约》没有明确两者关系的情形下,第 75 条的角色有多种可能:一是作为第 215 条的金融制裁特别条款,专门用于针对个人或法人实施金融制裁;二是作为第 215 条的特别条款,用来执行欧盟的反恐政策,适用于反恐领域;三是独立于第 215 条,专门制裁在欧盟范围内从事恐怖主义行为的个人或法人,而第 215 条则指向在欧盟以外实施相同行为的人。<sup>②</sup>

实际上,由于第 215 条和第 75 条设定的制裁程序不同,选择适用不同的条款,在结果上有本质的差异。首先,它关系到欧洲议会在制裁决策中的地位和作用。如果以第 215 条作为法律依据,理事会只需要将所采取的措施通报欧洲议会,可见,在此程序中,欧洲议会没有实质性权限而只是象征性地参与其中。但依据第 75 条所规定的普通立法程序,欧洲议会将与理事会分享制定有关法律的决策权;其次,它会影响到《里斯本条约》为欧盟不同权限所设定的程序以及欧盟机构的权力范围。因为第 215 条涉及欧盟在共同外交与安全政策范围内的权限,而《里斯本条约》第 40 条在共同外交与安全政策与欧盟的其他政策间建立

<sup>①</sup> Maja Brkan, "The Role of the European Court of Justice in the Field of Common Foreign and Security Policy after the Treaty of Lisbon: New Challenges for the Future", in Paul James Cardwell eds., *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, T. M. C. Asser Press, 2012, p. 110.

<sup>②</sup> *Supra* note 10, p. 97.

了“平等但独立”的原则关系,因此,如果一项措施原本应按照第 215 条却错误地依据第 75 条实施,那么就打破《里斯本条约》第 40 条所要求的共同外交与安全政策的权限与欧盟其他权限之间的程序独立及机构平衡的关系。

在第 215 条与第 75 条关系并不明确且具有不同适用结果的情况下,争议的发生就不可避免了。由于欧洲法院在 Kadi 案判决中废除了侵犯当事人基本权利的制裁条例,为执行仍在生效的安理会针对基地组织的相关决议,欧盟理事会于 2009 年 12 月 22 日根据《欧洲联盟运行条约》第 215 条通过了新的制裁条例。2010 年 3 月 9 日,欧洲议会以新条例本应援引第 75 条却错误地适用第 215 条为由,向欧洲法院提起诉讼,要求法院废除此项新条例。然而,欧洲法院在其 2012 年 7 月 19 日作出的判决中则认定理事会在制定相关制裁条例时所选择的法律依据是正确的,法院的观点及理由主要是:(1)《里斯本条约》生效后,实际替代马约第 301 条和第 60 条的是《欧洲联盟运行条约》中的第 215 条,而从语境和内容上看,第 75 条和第 301 条、第 60 条并无共通之处;(2)第 215 条的条文虽没有指明,但该条款实质上可以被用来实现反恐目标,因为与第 301 条及第 60 条一样,第 215 条是为实现欧盟对外关系的目标包括 CFSP 的目标而设立,而反恐是 CFSP 的目标之一。第 75 条则与 CFSP 的目标无关;(3)根据法院以往判例所确立的原则,如果本可以同时援引的几个法律依据所规定的适用程序不能共存,那么这些法律依据就不可以同时被引用。由于第 215 条规定的双层决策程序与第 75 条规定的普通立法程序不可兼容,因此,两者只能选择适用而不可合并适用;(4)第 215 条和第 75 条规定在《欧洲联盟运行条约》的不同部分,因此,两者分别归属不同的联盟政策范围,这些政策追求的目标虽是互补的,但所属领域毕竟不同。因此,第 75 条不能被视为第 215 条的特别条款。<sup>①</sup>

这项新近的判决在很大程度上澄清了第 215 条的性质、适用范围及其与第 75 条的关系,但是,欧洲法院并没有在第 215 条和第 75 条之间划上一条清晰的界限,第 75 条的适用条件仍不十分明朗。从法院判决的字里行间似乎可以推断,如果目的是打击恐怖主义,第 215 条制裁的对象是影响联盟对外行动的具有国际性的恐怖主义行为,而第 75 条主要适用于应对联盟内部的恐怖主义活动。由此,《里斯本条约》生效后,欧盟对外制裁行动的依据只有第 215 条这一项条款。截至目前,欧盟委员会还没有提出过任何以第 75 条为依据的立法建议<sup>②</sup>,

<sup>①</sup> Case C-130/10, Judgment of the Court of 19 July 2012, paras. 50-66.

<sup>②</sup> 资料来源于欧盟委员会外交政策文件服务处制裁措施小组于 2012 年 7 月 28 日给本文作者的回复。



第 75 条的适用条件还有待在今后的实践中得到进一步界定。

## 二 欧盟的制裁权限与成员国权限之间的关系

### (一) 欧盟制裁权限与成员国制裁权限的划分

根据授权原则,只有属于欧盟权限范围的制裁措施才能由欧盟发布制裁条例统一施行。在马约生效以前,不属于欧共体共同商业政策范围的限制性措施由欧共体各成员国自行实施。依据《罗马条约》第 296 条的规定,有关武器生产和贸易的措施属于成员国的保留权限,因此,安理会决议所要求的武器禁运措施由各成员国根据其国内法加以执行。另外,由于共同商业政策不涉及金融资本的流通方面,所以,冻结目标国的资金或其他金融资产等措施也由成员国施行。<sup>①</sup> 马约生效以后,第 60 条的增设表明,原先属于各成员国的金融制裁方面的权限被转移到了欧盟层面。尽管如此,根据第 60 条第 2 款的规定,成员国在欧盟理事会没有采取相应措施的情况下,仍能以严重的政治形势或情况紧急为由,单方面采取针对第三国的金融制裁措施。

虽然根据第 301 条采取的措施不再局限于共同商业政策范围,但它仍要受马约关于欧盟与成员国权限划分的限制。因此,总体上,欧盟根据第 301 条和第 60 条可以采取的制裁措施主要包括贸易进出口限制、资金和技术援助限制、资产冻结、投资和信贷限制等,而安理会决议涉及的其他措施如武器禁运、限制旅行等则由各成员国在欧盟通过有关共同立场后采取相应的国内法措施执行。<sup>②</sup>

《里斯本条约》生效后,马约第 60 条第 2 款并没有被修改后的条约保留,于是,当时普遍认为新的法律制度不再认可成员国以政治形势或情况紧急为由在欧盟制裁措施缺失的情形下采取金融制裁措施,然而,这一观点没有获得欧盟理事会法律部的认同,因此,一些成员国(如奥地利)认为它们在《里斯本条约》之下仍享有此项权力。<sup>③</sup>

### (二)《里斯本条约》第 347 条与成员国制裁权限的保留

如前文所述,在 20 世纪 80 年代诉诸共同体工具之前,成员国是依据《罗马

<sup>①</sup> Supra note 9, p. 589.

<sup>②</sup> 参见欧盟官方网站:European Union External Action: Sanctions or Restrictive Measures, [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm), 2012 年 7 月 28 日访问。

<sup>③</sup> Helmut Tichy et al., "Recent Austrian Practice in the Field of International Law Report for 2011", *Zeitschrift für Öffentliches Recht*, Vol. 67, 2012, p. 190.

条约》第224条各自分散执行安理会制裁决议的。马约生效后,其297条复制了原《罗马条约》第224条,其后,马约第297条又被《里斯本条约》原封不动地收入,成为该条约的第347条。那么,在欧盟基础条约已肯定欧盟制裁权限的情形下,成员国还能否以第347条为依据在欧盟框架以外单方面执行安理会决议?

如果说上世纪70年代,在共同体制裁规则阙如的背景下,成员国依据第224条各自执行安理会制裁决议是完全正当的话,那么,在制裁权限已通过基础条约被转移至欧盟层面后,成员国再援用此项条款单独执行安理会决议就将面临合法性的质疑。其原因是:首先,作为一项授权成员国可以背离共同体规则的豁免条款,第347条的适用有一个基本假定前提,即其所规定的三种情境是成员国援用基础条约的现有规则不能加以应对的,而在条约已引入制裁条款的情况下,成员国也就丧失了适用第347条的基础;其次,由于条约中的制裁条款是成员国同意将有关制裁权限转移给欧盟统一行使的表示或结果,那么在这种情形下,它们再单方面依据第347条采取制裁行动,就违背了善意原则和禁止反言原则。因此,本文认为,《里斯本条约》生效后,在属于欧盟制裁权限的领域,成员国不能再依据第347条单独采取制裁行动,第347条只能在欧盟达不成政治共识从而无法形成制裁条例时适用。实践中,在安理会决议作出后,欧盟制裁条例发布之前,一些成员国为填补两者间的时间差、提高制裁效率,会依据第347条暂时先行采取国内法措施执行安理会制裁决议,如瑞典、奥地利等国<sup>①</sup>。

### (三)成员国执行立法与欧盟法的关系

欧盟条例在成员国具有直接适用的效力,而安理会决议在各国则被视为是不能直接执行的国际法规范。<sup>②</sup>因此,安理会执行决议在欧盟成员国国内的执行方式要视制裁措施的性质而定,如果决议所要求采取的措施属于欧盟的权限范围,那么这些措施将通过欧盟制裁条例的方式在成员国直接执行,而如果有关措施在欧盟权限之外,那么这些措施则由各成员国在欧盟通过共同外交与安全政策的有关决定后再制订相应的国内法予以间接执行。

当然,各国采取这一通行做法也经历了一个过程。以瑞典和英国为例,在瑞典加入欧盟之前,安理会制裁决议是由瑞典政府根据《关于国际制裁的法案》颁

<sup>①</sup> Helmut Tichy et al., "Recent Austrian Practice in the Field of International Law Report for 2011", p. 189.

<sup>②</sup> 安理会决议的非自动执行性主要因为其措辞比较原则或含糊且不包含对违反决议行为的处罚条款,因此,它“事实上被一致认为是非自动执行的国际法规范,需要制定特别的补充立法才能在成员国国内适用”。参见 Supra note 9, p. 584.

布法令 (decree) 予以执行, 相关法令嗣后要经过议会的批准。1995 年瑞典加入欧盟后, 安理会决议不再通过上述法案执行, 所有成为欧盟成员国之前通过的执行法令也都予以废除。现在, 执行安理会决议的欧盟条例在瑞典予以直接执行, 而对不属于欧盟权限的其他措施, 瑞典则通过其他相关法律加以执行, 如《瑞典军事装备法案》中就包含执行安理会武器禁运条款的内容。<sup>①</sup> 在英国, 安理会在 20 世纪 90 年代初的决议是由英国政府根据 1946 年《联合国法案》发布执行指令 (Order) 实施的, 欧共体的相关制裁条例也在英国直接适用, 而英国的执行法令与欧共体制裁条例在内容上基本重合, 因为两者都是根据相应的安理会制裁决议订立的。<sup>②</sup> 英国的这一情况后来发生了改变: 在属于欧盟权限的领域, 它不再制定相应的国内法规则, 而是直接适用相关的欧盟制裁条例; 属于成员国权限的措施则仍然根据有关执行指令加以执行。<sup>③</sup> 需要指出的是, 欧盟的制裁条例并不包含对违反条例行为的惩罚措施, 这部分内容留给各国国内法加以规定。

那么, 如果成员国的执行立法与包括欧盟制裁条例在内的欧盟法发生了冲突, 该如何处理? 实际上, 欧洲法院受理的 *Ebony Maritime* 案、*Centro-Com* 案等都是涉及两者冲突的案件。欧洲法院起初在 *Centro-Com* 案中表示成员国在履行《联合国宪章》的义务时可以根据《欧共同体条约》第 234 条 (后为第 307 条)<sup>④</sup> 采取偏离共同体法的措施, 只要这是履行义务所必需的。<sup>⑤</sup> 但是, 在此后的 *Kadi* 案中欧洲法院又修正了它的观点, 收紧了成员国在执行安理会决议时豁免适用欧盟法律规则的权力。欧洲法院在 *Kadi* 案中明确指出, 虽然成员国在执行安理会决议时可以根据第 297 条和第 307 条偏离共同体条约规则, 但上述条款决不意味着允许成员国减损已构成欧盟法基础的自由、民主、尊重人权和基本自由等根本性原则。<sup>⑥</sup>

① Report of Committee of Legal Advisers on Public International Law on UN Sanctions and Respect for Human Rights, Sweden, March 2006.

② *Supra* note 9, pp. 595-596.

③ Report of Committee of Legal Advisers on Public International Law on UN Sanctions and Respect for Human Rights, United Kingdom, September 2010.

④ 《欧共同体条约》第 234 条第 1 款规定: 本条约的各项规定并不影响由一个或几个成员国同一个或几个第三国在本条约生效之前缔结的各项公约所产生的权利和义务。

⑤ Case C-124/95, [1997] ECR I-81, paras. 59-61.

⑥ Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, [2008] ECR I-6351, paras. 301-304.

### 三 欧盟制裁制度的司法审查

根据《罗马条约》第 173 条的规定,法院应对理事会、委员会的除建议和意见外的各项立法性文件的合法性进行审查。在欧共同体时期,共同体层面的制裁是理事会根据共同商业政策条款以发布制裁条例的方式形成的,欧洲法院根据第 173 条的规定对理事会的制裁条例当然具有审查权。马约生效后,欧盟的制裁条例是理事会根据欧盟在 CFSP 之下通过的共同立场或联合行动制定的。由于马约第 46 条划定了欧盟成立后欧洲法院的管辖范围,而 CFSP 不在此范围内,因此,欧洲法院只有权审查欧盟理事会的制裁条例,而无权审查制裁条例所依据的 CFSP 决定或文件。不过,法院对制裁条例实施的审查实质上构成了对相应 CFSP 决定的间接审查。《里斯本条约》虽然没有改变欧洲法院对 CFSP 事项不具有审查权的一般原则,但是,该条约引入了一项新的例外(第 275 条第 2 款),即法院可以对理事会通过的旨在对自然人和法人采取限制性措施的决定的合法性进行审查。这条新规定意味着就涉及制裁自然人和法人的立法性文件而言,欧洲法院的权限不再局限于只是审查根据 CFSP 决定通过的制裁条例,而是可以延伸至直接审查有关的 CFSP 决定,这样,利益受影响的自然人和法人就可以要求法院直接废除 CFSP 的相关决定。

截至 2012 年 3 月,等待欧洲法院裁决的涉及欧盟制裁措施的案件已超过了 120 个<sup>①</sup>,这其中有很大一部分案件是在制裁制度转向“聪明制裁”之后,受制裁影响的个人和实体以制裁措施侵犯其基本权利为由提起的。就制裁制度的审查而言,不单是受理案件的数量,从判决产生的影响来看,欧洲法院也是佼佼者。在这些案件中,欧洲法院审理的 Kadi 案最受瞩目,它不仅涉及欧盟实施“聪明制裁”的权限和欧盟法院自身的审查权问题,还牵涉制裁权力的限制问题。

欧盟法院能否审查执行安理会决议的欧盟制裁条例?特别是那些几乎完全“复制”安理会决议内容及其所附制裁名单的制裁条例?对上述问题,欧洲初审法院和欧洲法院持有不同立场。初审法院认为,由于欧盟机构在执行安理会有关决议的过程中并没有行使自由裁量权的空间,争议条例几乎完全复制安理会决议的内容,在此情形下对争议条例进行审查就等于是间接地审查安理会决议,

<sup>①</sup> European Union, “Report of Committee of Legal Advisers on Public International Law on UN Sanctions and Respect for Human Rights”, March 2012.

而这种审查是国际法和欧盟法都不允许的,这是国际法及欧盟法对法院审查权施加的一种“结构性限制”。<sup>①</sup>但是,欧洲法院却认为法院基于共同体法授予的排他性权力可以对共同体机构的任何立法包括执行安理会决议的法令实施全面审查,这种审查是已经构成共同体基础的宪法性保障。<sup>②</sup>欧洲法院上述结论与其之前的观点一脉相承。在1971年的一项判决中,欧洲法院就表示:“撤销/无效之诉可以针对所有的共同体机构采取的措施提起,不管它们的性质和形式如何,只要这些措施能够产生法律效力。”<sup>③</sup>不过,在Kadi案判决中,欧洲法院强调对执行安理会决议的欧盟条例的审查并不等同于对安理会决议本身的审查,而法院对安理会决议没有审查权。欧洲法院的关于审查权的论断实质上是建立在将欧盟法视作是与国际法相平行并独立于国际法的“自足法律体系”(an autonomous legal system)<sup>④</sup>的二元论思想之上的。

欧洲法院在Kadi案中同时指出,欧盟机构的法令必须尊重基本人权是欧盟的宪法性原则,而《联合国宪章》即便可以同时约束欧盟机构和欧盟成员国从而具有高于欧盟二级立法的效力,但它却不能优先于欧盟的一级立法,尤其是其中保护基本人权的一般规则。<sup>⑤</sup>欧洲法院最终认定欧盟执行安理会1267系列决议的制裁条例侵犯了有关当事人受欧盟法保护的财产权、申辩权、有效司法救济权等基本人权,从而宣布废除此项条例,<sup>⑥</sup>这也就间接阻碍了安理会相关制裁决议在欧盟范围内的执行。Kadi案判决充分表明不仅欧盟机构对个人实施制裁的公权力需要受到人权原则的限制,而且安理会制裁决议在欧盟范围内的执行也必须符合保护基本人权等欧盟法的一般原则。同时,这一判决也显示欧洲法院在实现经济一体化目标以后开始转向致力于建立以权利和社会保护为基础的欧盟宪政新秩序。<sup>⑦</sup>

Kadi案判决随后引发了多米洛骨牌效应,加拿大联邦法院、英国最高法院等多个国内法院相继在有关案件中判定本国政府执行安理会制裁决议的法令因

① Case T-315/01, [2005] ECR II-3649, paras. 212-221.

② Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, [2008] ECR I-6351, paras. 278, 290.

③ Case C-22/70, [1971] ECR 263, paras. 42.

④ Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, [2008] ECR I-6351, para. 316.

⑤ Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, [2008] ECR I-6351, paras. 285, 306-308.

⑥ Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, [2008] ECR I-6351, para. 372.

⑦ Fiona de Londeras & Suzanne Kingston, "Rights, Security, and Conflicting International Obligations: Exploring Inter-jurisdictional Judicial Dialogues in Europe", *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 58, 2010, pp. 406-407.



侵犯个人的基本人权而无效。<sup>①</sup> 迫于压力,安理会在 Kadi 案判决作出后,先后于 2008 年和 2009 年对现行制裁体制进行了程序上的改进,以加强对列入制裁名单的个人的权利保护。无疑,欧洲法院的此项判决对安理会制裁制度的实施产生了直接的影响。

#### 四 结语

在国际法许可的前提下,通过对基础条约的扩大解释以及在条约中追加授权条款等方式,成员国实施对外制裁的权限被逐步转移至欧盟层面,从而使作为区域性国际组织的欧盟成为一个能够有效展开制裁行动的新的国际行为体。鉴于基础条约对欧盟的明确授权,成员国在欧盟框架外单独实施对外制裁的可能性已微乎其微,这表明在制裁领域成员国“用一个声音说话”已是一个不可逆转的趋势。随着欧盟制裁权限的扩大,在执行安理会制裁决议的过程中,成员国的执行立法不仅有被欧盟执行立法取代之势,而且,有关国内法亦不得违反欧盟法的基本原则。在《里斯本条约》生效之前,欧盟法院对于与 CFSP 有关的条款以及根据此类条款制定的法令没有审查权限,但在后里斯本时代,欧盟法院可以基于保护基本人权的目的例外地直接审查制裁自然人或法人的 CFSP 的有关决定。而欧洲法院在《里斯本条约》生效之前做出 Kadi 案判决已经表明欧盟的制裁行动包括执行安理会制裁决议的制裁都必须受到保护基本人权等欧盟一般法律原则的约束,而规定在马约第 6 条、《里斯本条约》第 6 条中的上述法律原则正是以欧盟价值观为基础并反映其价值观的。可见,欧盟的对外制裁行动不仅需要体现欧盟身份、反映欧盟立场,还必须彰显欧盟的基本价值观念。

(作者简介:顾婷,苏州大学王健法学院副教授;责任编辑:莫伟)

<sup>①</sup> Abousfian Abdelrazik v. Minister of Foreign Affairs and Attorney General of Canada, 2009 FC 580, 4 June 2009;(2006) EWCA Civ 327, 29 March 2006, per Brooke LJ UKSC 2.