



欧盟法与国际法视角下 欧盟对外关系的新实践和新挑战

商震*

摘要：欧盟在对外关系实践中积极适用和塑造国际法，对区域国际法的发展以及不同法律体系的交叉应用等提出挑战。这些挑战是欧盟内部碎片化特征的外部表现，根源在于欧洲一体化的渐进性与不平衡性所累积的深层次结构性问题。自欧盟对外行动署成立以来，欧盟对外关系领域的实践不断丰富，影响力不断扩大。在此进程中，欧盟既积极适用国际法，也推动国际法的本土化，在一定程度上呈现出维护欧盟法“自治性”的趋势，在外交法、条约法等领域表现较为突出。这些对外关系的实践凸显欧盟法兼有所谓“超国家法”和国际法的特征，给国际法的解释、适用和发展带来不少新问题。

关键词：欧盟法 对外关系 外交法 条约法 维也纳外交关系公约

欧盟法^①作为“自成一类”的法律体系，以成员国的主权让渡为基础，超越了以国家主权平等为基础的传统国际法，兼有所谓“超国家法”和国际法的特征。随着欧洲一体化向纵深发展，欧盟对外行动及国际影响力不断拓展，在外交法、条约法等领域积累了更加丰富的实践。在此进程中，欧盟既积极遵守和适用国际法，也努力推动国际法的本土化，在一定程度上呈现出维护欧盟法“自治性”的趋势。这些新的理论和实践有助于明确欧盟法与国际法的相互关系，但也给国际法的解释、适用和发展带来不少新问题与新挑战。

一 欧盟法与国际法的相互关系

（一）从条约领域看欧盟法与国际法的关系

欧盟及欧盟条约体系植根于一般国际法，国际法对欧盟有约束力，但欧盟基础条约中没有就国际法的地位作出明确的规定。《欧洲联盟条约》（以下简称《欧盟条约》）第3条第5款原则性地规定，欧盟应促进国际法的严格遵守及发展，包括尊重《联合国宪章》基本原则等。虽然

* 商震，外交部条法司参赞，曾任中国驻欧盟使团首任法律顾问。本文仅代表作者个人观点。如无特别说明，本文网络文献的最后访问时间统一为2023年4月16日。

① 欧盟发展过程中曾经历欧洲共同体等不同阶段，并先后制定或对外签订大量法律文书。为表述方便，除部分条约中出现的专有名称等情况之外，本文一般性地使用欧盟和欧盟法。

《欧洲联盟运行条约》（以下简称《欧盟运行条约》）第216条第2款规定，条约对欧盟机构和成员国具有约束力，但通常认为该条的主要目的是明确欧盟机构对外缔结的条约对成员国具有约束力，即使有关成员国并不是该条约的缔约方。这实际上解决了条约对欧盟及其成员国在国际法上的约束力，即条约的对外效力，并没有解决条约在欧盟法体系中的对内效力。

围绕国际条约在欧盟法体系中的地位，欧盟法院通过一系列判例，逐步确认国际条约介于欧盟基础条约与欧盟次级立法之间的法律地位，即欧盟基础条约居于顶端，其次是对欧盟有约束力的条约等国际法规则，最后是欧盟制定的其他法律。^①这与有关国家将国际条约地位明确为低于宪法、高于其他法律的实践相一致，为明确国际法与欧盟法的关系提供重要指引。

从欧盟成员国与第三国的条约关系来看，欧盟法有保护第三国利益的积极规定，也有要求成员国消除“不一致”条约义务以维护欧盟法的规定。根据《欧盟运行条约》第351条，欧盟允许成员国加入欧盟之前的国际义务优先，以避免新加入的成员国违反已有的国际条约义务，承认和保护与成员国有条约关系的第三国的利益。同时，欧盟法也规定成员国应当“采取一切适当步骤”消除相关不一致之处。这意味着成员国有义务尽快重新谈判、中止或终止与欧盟法律相冲突的条约关系。

在欧洲共同体（以下简称欧共体）成立初期，欧共体对成员国对外签订双边条约权限的约束较为宽松。例如，1985年中国与欧共体缔结的《贸易与经济合作协定》第14条规定：“本协定以及在其范围内所进行的任何活动都不损及建立欧洲共同体条约中的各项相应条款，丝毫不影响共同体各成员国与中华人民共和国在经济合作方面进行双边活动和在必要时与中华人民共和国签订新的经济合作协定的权能。”在此基础上，中国与欧共体的一些成员国缔结了投资保护和技术合作等事项的双边协定。^②随着欧盟专属权限不断扩大，欧盟对成员国的管束和制约也逐步加强，对成员国消除同其他条约规则冲突的义务方面采取更加坚定的立场。例如，自2009年《里斯本条约》规定欧盟在直接投资领域的专属权限后，欧盟进一步收紧成员国对外缔结双边投资协定的权限，并通过欧盟第1219/2012号条例解决成员国双边投资条约和欧盟法之间的一致等问题。^③该条例规定，欧盟成员国在2009年12月1日之前与非欧盟国家签署的双边投资协定，可以经欧盟委员会授权保持有效或正式生效，或者针对有关双边投资条约和欧盟法律之间的一致进行修改或缔结新条约。对于欧盟成员国2009年12月1日至2013年1月9日期间签署的双边投资条约，如果欧盟委员会认为其与欧盟法及其基本原则不存在冲突和不一致之处，这些条约可以保持有效或正式生效。该条例的主要目的是确保从欧盟国家和非欧盟国家之间的双边投资条约体系顺利过渡到由欧盟委员会主导谈判的双边投资条约体系，提前预防冲突的发生，这事实上强化了欧盟法的效力，限制了成员国缔约权和条约法的一般性规定。

从国际法和条约实践看，明确欧盟与成员国之间的条约义务具有重要性，对于避免冲突、明确义务、解决争议具有积极意义，但也涉及欧盟作为国际组织的责任等复杂问题。在此方面，2014年，针对在欧盟参加的国际协定中建立的投资者与国家间的争端解决机制，欧盟颁布了第

① *Spain v. Commission*, Case C-179/97, Court of Justice of the European Union, para. 11. *Racke GmbH & Co. v. Hauptzollamt Mainz*, Case C-162/96, Court of Justice of the European Union, para. 45.

② 曾令良：《欧洲共同体与对外使团》，载《法学评论》1992年第4期，第49页。

③ Regulation (EU) 1219/2012 Establishing Transitional Arrangements for Bilateral Investment Agreements between EU Countries and Non-EU Countries, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32012R1219>.

912/2014 号条例, 规定欧盟机构同成员国相关责任的费用的划分。^① 制定该条例的起因是, 由于外国直接投资被列为欧盟专属权限, 欧盟可以成为涉及外国直接投资的国际条约的缔约方, 且该条约可能设立了投资者与国家间的争端解决机制。因此, 欧盟或将面对第三国根据有关条款提起的索赔诉讼, 而不管该诉讼相关争议是源自欧盟机构本身还是成员国的投资政策。如果相关争议确实源自成员国, 则裁决和仲裁费用不应由欧盟预算支付, 有必要在欧盟和成员国之间分配责任和费用。为此, 该条例根据欧盟和成员国之间的权限划分, 较为详细地规定了二者应承担的责任和费用等问题。这是欧盟进一步明确同成员国责任划分的具体进展, 也从一个侧面反映了欧盟及其成员国同第三国条约关系及争端解决的复杂性。

(二) 维护欧盟法自治性的趋势

近年来, 不少学者关注欧盟法的自治性,^② 认为欧盟法是“自成一类”的法律体系, 国际法同欧盟法的关系超越了国际法传统的一元论和二元论的理论框架,^③ 可以归为一种新的法律秩序,^④ 而且这种相互关系不属于一般国际法与区域国际法或者专门领域国际法的关系, 在本质上取决于欧盟法律秩序相对于国际法的自治程度。^⑤ 将欧盟法解释为一个“自给自足”的法律体系, 强调在外部相对于国际法、在内部相对于成员国法律制度的自治性,^⑥ 在实践中有利于维护欧盟法的合法性地位。

关于欧盟法的自治性问题, 有两个方面的实践和讨论值得关注。

首先, 欧盟法院在维护欧盟法的自治性方面发挥重要的推动作用。近年来, 欧盟法院有将欧盟法作为“自给自足”法律秩序的趋势, 不愿自动接受国际法的约束。例如, 在 2005 年的“卡迪案”(Kadi Case) 中,^⑦ 欧盟法院判定欧盟理事会 (Council of the EU) 为执行联合国安理会制裁决议而颁布的有关条例违反欧盟法的基本原则, 引发了国际社会关于欧盟违反国际法的广泛争论。有学者批评欧盟法院的判决模糊了欧盟的国际义务和其内部义务之间

① Regulation (EU) No 912/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 Establishing a Framework for Managing Financial Responsibility Linked to Investor-to-state Dispute Settlement Tribunals Established by International Agreements to Which the European Union is Party, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.257.01.0121.01.ENG.

② Ramses A. Wessel and S. Blockmans (eds.), *Between Autonomy and Dependence: The EU Legal Order under the Influence of International Organizations* (T. M. C. Asser Press Springer, 2013); Tamás Molnár, The Concept of Autonomy of EU Law from the Comparative Perspective of International Law and the Legal Systems of Member States, (2015) 1 *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 433; Ramses A. Wessel, *Close Encounters of the Third Kind: The Interface between the EU and International Law after the Treaty of Lisbon* (Swedish Institute for European Policy Studies, 2013).

③ Ramses A. Wessel, “General Issues: Monism, Dualism and the European Legal Order Reconsidering the Relationship between International and EU Law: Towards a Content-Based Approach”, in Enzo Cannizzaro et al. (eds.) *International Law as Law of the European Union* (Brill, 2012), p. 55.

④ 范继增:《欧盟法院适用国际法的方法与逻辑》, 载《法律方法》2018年第3期, 第109页。

⑤ 张华:《欧盟法与国际法的冲突和协调——基于欧洲法院近期典型判例的诠释》, 载《欧洲研究》2013年第5期, 第110页。

⑥ Tamás Molnár, “The Concept of Autonomy of EU Law from the Comparative Perspective of International Law and the Legal Systems of Member States”, (2015) 1 *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 433, pp. 433–435.

⑦ *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities*, Judgement of the Court of Justice of the European Union, Joined Cases C – 402/05 P and C – 415/05 P, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62005CJ0402>.

的区别。^① 还有学者认为, 欧盟法院在处理欧盟法同国际法的冲突时, 为了维护欧盟法的有效性, 不乏排除或限制国际法作用之处。^② 即便是要否定欧盟法的有效性, 也尽量从欧盟法自身的宪法性原则出发。^③

在涉及国际海洋法法庭和欧盟法院之间的管辖权冲突问题上, 也可以看到欧盟法院维护自身地位的博弈。在“欧共同体委员会诉爱尔兰案”(*Commission of the European Communities v Ireland*) 中, 爱尔兰认为英国的核活动可能对爱尔兰海洋环境和渔业利益造成损害, 因而根据《联合国海洋法公约》附件七提交仲裁, 并要求国际海洋法法庭采取临时措施。尽管争端本身不涉及欧盟, 但欧盟法院于2006年发布裁决, 认为《联合国海洋法公约》是欧盟和成员国共同参加的混合协定, 上述争议涉及混合协定下的欧盟权限, 由于爱尔兰没有就有关争议征询欧委会的意见, 因而违反了欧盟法。^④ 这一问题反映了欧盟和成员国的关系成为影响国际公约解释和适用的重要因素, 更重要的是反映了欧盟在维护自身法律体系、排除其他国际争端解决机制管辖权方面的努力。^⑤

欧盟法院还以国际条约设立的国际法司法机构不应损害欧盟法律秩序的自主性为由, 积极维护欧盟法院的司法解释权, 确保其他相关国际条约设立的争端解决机制同法院相兼容, 并曾为此拒绝欧盟加入有关国际条约。根据《欧盟运行条约》第263条, 欧盟法院“应审查立法行为”以及审查“欧洲议会和欧盟理事会旨在对第三方产生法律效力的行为的合法性”, 而且法院对“以缺乏权限、违反基本程序要求、违反条约或与条约适用有关的任何法律规则”为由提起的诉讼具有管辖权。在此基础上, 在“关于建立欧洲内河船舶停泊基金的协议”的第1/76号意见中,^⑥ 欧盟法院认为该基金协议拟设立的法院同其可能存在管辖权冲突, 不符合欧共同体条约的规定。在“关于建立欧洲经济区协定”的第1/91号意见中,^⑦ 欧盟法院同样认为该协定建立的争端解决机制不符合欧共同体条约。在“关于设立欧洲及共同体专利法庭”的第1/09号意见中,^⑧ 欧盟法院认为有关协议拟设立一个在欧盟体制和司法框架之外的国际法庭, 以审理个人在专利领

① K. Ziegler, “The Relationship between EU Law and International Law”, University of Leicester School of Law Research Paper No. 15-04, p. 9, https://www.researchgate.net/publication/303786095_The_Relationship_between_EU_Law_and_International_Law.

② Ramses A. Wessel and S. Blockmans (eds.), *Between Autonomy and Dependence: The EU Legal Order under the Influence of International Organizations* (T. M. C. Asser Press Springer, 2013), p. 14, p. 17.

③ 张华:《欧盟法与国际法的冲突和协调——基于欧洲法院近期典型判例的诠释》, 载《欧洲研究》2013年第5期, 第102页。

④ *Commission of the European Communities v Ireland*, Judgement of the European Court of Justice, Case C-459/03, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62003CC0459>.

⑤ 杨永红:《分散的权力:从MOX Plant案析国际法庭管辖权之冲突》, 载《法学家》2009年第3期, 第109页。

⑥ Opinion Given Pursuant to Article 228 (1) of the EEC Treaty – Draft Agreement Establishing a European Laying-up Fund for Inland Waterway Vessels, Opinion 1/76, 26 April 1977, Court of Justice of the European Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61976CV0001>.

⑦ Opinion Delivered Pursuant to the Second Subparagraph of Article 228 (1) of the Treaty – Draft Agreement between the Community, on the One Hand, and the Countries of the European Free Trade Association, on the Other, Relating to the Creation of the European Economic Area, Opinion 1/91, 14 December 1991, Court of Justice of the European Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61991CV0001>.

⑧ Opinion Delivered Pursuant to Article 218 (11) TFEU – Draft agreement – Creation of a Unified Patent Litigation System – European and Community Patents Court – Compatibility of the Draft Agreement with the Treaties, Opinion 1/09, 8 March 2011, Court of Justice of the European Union, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009CV0001_SUM.

域提起的大量诉讼,并在该领域解释和适用欧盟法,这将损害成员国法院在解释和适用欧盟法方面的权力,以及欧盟法院通过初步裁决答复有关问题的权力,并因此改变欧盟条约赋予欧盟机构和成员国权力的基本性质,而这些权力对维护欧盟法是必不可少的。在“关于欧盟加入《欧洲人权公约》”的第2/13号意见中,^① 欧盟法院强调欧洲人权法院不能影响欧盟机构行使内部权力,特别是解释欧盟法的权力,进而认为欧盟加入欧洲人权法院的协议不符合欧盟法律。该案件被认为实际上违反了各成员国的政治意愿,使欧盟加入该条约的进程遭受严重挫折,^② 也反映出欧盟法院努力维护自己对欧盟法的专属解释权,^③ 不希望受其他国际司法机构约束,显示出欧盟法律秩序与国际法治相排斥的一面。^④

其次,2005年联合国国际法委员会在讨论国际法不成体系专题时,涉及对国际法同欧共体法关系的看法。国际法委员会结合欧共体和拉美区域国家的做法,指出区域主义在贸易等领域正以一种“必须予以特别注意的方式”影响一般法,存在以区域性规则排除适用普遍国际法规则的现象。^⑤ 该报告指出,欧共体有些条约相关条款的目的,是保证在欧共体成员国之间以及这些成员国与欧共体本身之间,欧共体法优先适用于多边公约的规定。一些委员认为,这类条款的扩散是一个非常消极的现象,与条约法的基本原则相抵触,因而可能不合法。当然,也有委员认为,这类条款被纳入有关公约的合法性来自各缔约方的国家同意,难以找到禁止的依据。^⑥

当然,国际法委员会在上述专题中仅仅侧重讨论了国际法和欧盟法的关系,其实从欧盟法发展进程看,欧盟本身兼有政府间国际组织和超国家集团的特点,内部运作机制异常复杂,重大决策受制于欧盟机构和成员国各方力量的博弈。因此,在讨论欧盟法与国际法的关系时,不可避免地涉及欧盟法与成员国国内法的关系,三者之间始终存在不同规则的适用与冲突问题,形成一种复杂的互动关系。这是造成欧盟法与国际法的关系具有演进性、灵活性等特点的重要原因。

二 从外交法领域看欧盟法的新实践

欧盟是一个性质复杂、职能广泛的国际机构,同欧盟建立外交关系对各国而言是一个很大的

① Opinion Pursuant to Article 218 (11) TFEU – Draft International Agreement – Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – Compatibility of the Draft Agreement with the EU and FEU Treaties, Case Opinion 2/13, 18 December 2014, Court of Justice of the European Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62013CV0002>.

② K. Ziegler, “The Relationship between EU Law and International Law”, University of Leicester School of Law Research Paper No. 15-04, pp. 15-16, https://www.researchgate.net/publication/303786095_The_Relationship_between_EU_Law_and_International_Law.

③ Adam Łazowski, Ramses A. Wessel, “The European Court of Justice blocks the EU’s accession to the ECHR”, CEPS Commentary, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/european-court-justice-blocks-eus-accession-echr/>.

④ 杨帆:《试析欧盟法律秩序自主性对国际争端解决机制的影响——兼评投资法庭机制在欧盟的合法性》,载《时代法学》2017年第2期,第118页。

⑤ 联合国国际法委员会:《国际法委员会第五十七届会议工作报告》,A/60/10,2005年5月2日,第175页。

⑥ 联合国国际法委员会:《国际法委员会第五十七届会议工作报告》,A/60/10,2005年5月2日,第176页。

挑战,^①对传统国际法原则也是如此。^②在外交法领域,最突出的一个方面是欧盟成为唯一广泛适用《维也纳外交关系公约》的国际组织。^③根据《维也纳外交关系公约》的相关规定,只有国家能够成为缔约方,欧盟作为国际组织无法加入该公约,^④而且欧盟作为国际组织所应享有的特权与豁免,同外交特权与豁免制度存在着本质区别。^⑤但是,欧盟通过签署双边协定等务实安排,实际上广泛适用了该公约的各项规定。这一方面反映出《维也纳外交关系公约》制定时间较早,主要基于传统国家的长期外交实践,未能预见到国际组织对外交关系的影响,另一方面也表明欧盟作为“自成一类”的国际组织,成为改变现代外交实践的重要国际行为体以及国际法发展演进的推动力。

欧盟对外行动署(European External Action Service)自2010年12月1日开始运作后,作为首个主导欧盟对外事务的专门机构,在10余年间不断推动欧盟对外关系的新实践,涉及不少国际法问题。有学者认为,欧盟驻外使团在人权保护、推动成员国协调等方面已经超出传统使领馆的职能,对外交实践和外交职能形成不可逆的转变。^⑥还有学者认为欧盟在对外关系实践中对国际法采取了“嫁接”方式,使得国际法规则更多地成为一种指导原则。^⑦目前,欧盟在外交领域形成一些独特实践,对国际法的发展产生一定影响。

(一) 欧盟驻外使团的设立逐步采取双边协定形式

自欧共体建立之后,非欧共体成员国向欧共体派驻使团的程序,就近似于国家间建立外交使团的基本程序。^⑧但在欧共体对外派驻使团方面,曾因缺少实践而采取不同的个案处理方法,包括有关国家制定专门立法、通过多边条约确定等不同形式。例如,1954年欧洲煤钢共同体选择在美国华盛顿设立首个驻外新闻办公室。1972年,美国国会通过立法,授予该新闻办公室以外交地位,该新闻办公室被称为欧洲共同体委员会驻美国使团。^⑨又如,1975年《欧洲经济共同体—非洲、加勒比和太平洋(国家)洛美协定》(以下简称《洛美协定》)第二附加议定书第31

① Sir Ivor Roberts (ed.), *Satow's Diplomatic Practice* (Oxford University Press, 7th edn, 2017), p. 387.

② Bart Van Vooren and Ramses A. Wessel, "External representation and the European External Action Service: Selected Legal Challenges", <http://doc.utwente.nl/81512/1/wessel89.pdf>. Ruxandra Laura Boaura, "The European Union – a 'Sui Generis' International Diplomatic Actor: Challenges Posed to the International Diplomatic Law", (2014) 14 (1) *Romanian Journal of European Affairs* 22, p. 22.

③ 同其他国际组织相比,欧盟在外交法领域有独特性。在政府间国际组织中,联合国及其专门机构虽然在各国建立诸多代表处,并享有广泛的特权与豁免待遇,但并没有像欧盟一样设立类似于使馆的驻外机构,享有特权与豁免的法律依据也不是《维也纳外交关系公约》。在非政府组织中,红十字国际委员会(ICRC)虽在近80个国家设有代表机构且享有相当特权与豁免的待遇,但其代表机构并不从事外交工作,所享有特权与豁免待遇也是各国依据其开展人道活动的职能需要单方给予的特殊待遇。

④ 《维也纳外交关系公约》第48条规定:“本公约应听由联合国或任何专门机关之全体会员国、或国际法院规约当事国、及经联合国大会邀请成为本公约当事一方之任何其他国家签署。”第50条规定:“本公约应听由属于第四十八条所称四类之一之国家加入。加入文件应送交联合国秘书长存放。”这主要是由于该公约制定时间较早,国际组织的相关实践尚不丰富,制定者并没有考虑适用于国际组织的可能。

⑤ 黄德明:《论欧洲联盟机构及其职员的特权与豁免》,载《法学评论》2003年第3期,第79页。

⑥ Sanderijn Duquet, "Bound or Unbridled? A Legal Perspective on the Diplomatic Functions of European Union Delegations", (2018) 13 (1) *The Hague Journal of Diplomacy* 21, p. 21.

⑦ Graham Butler, "The European Union and Diplomatic Law: An Emerging Actor in Twenty-First Century Diplomacy", in P. Behrens (ed.), *Diplomatic Law in a New Millennium* (Oxford University Press, 2017), p. 333.

⑧ 曾令良:《欧洲共同体与对外使团》,载《法学评论》1992年第4期,第47页。

⑨ History of the EU Delegation in Washington, D. C., Official Website of the EEAS, https://eeas.europa.eu/delegations/united-states-america/32345/history-eu-delegation-washington-de_en.

条专门规定了欧共同体执委会在非洲、加勒比和太平洋国家的常驻使团的建立事项。^① 但有关实践似乎没有形成惯例，当时欧共同体与第三国一般不就建立使团事项专门缔结协定。

随着欧盟的一体化发展及对外行动的不断增多，在《里斯本条约》创立欧盟对外行动署之后，欧盟理事会于2010年7月通过《关于欧盟对外行动署组织及运行的决定》。^② 该决定第5条规定，欧盟驻外使团的设立或关闭应由欧盟共同外交与安全政策高级代表同欧盟理事会和欧盟委员会商定，并要求欧盟共同外交与安全政策高级代表与东道国、国际组织或有关第三国作出必要安排。此类必要安排在实践中一般是达成双边协定，这些双边协定成为欧盟设立驻外使团的法律基础。从欧盟驻外使团的法律地位看，其不属于严格意义上的外交使团，但欧盟一直主张应类比国家派驻的外交使团，^③ 积极推动相关实践的发展。

（二）欧盟以双边协定确保驻外使团享有外交特权与豁免

欧盟机构在其成员国境内的特权与豁免问题，自设立之初就得到了妥善解决。1965年《欧洲共同体的特权与豁免议定书》^④ 以及其后《〈欧盟运行条约〉关于特权与豁免的第七附加议定书》^⑤，对于欧洲中央银行、欧洲投资银行等重要机构的特权与豁免都作出详细规定。

但是，同一般国际组织对成员国派遣使团有所不同，欧盟使团主要是向非成员国派遣，其特权与豁免问题曾有过不同处理方案。最初，欧共同体驻外使团的特权与豁免待遇，或者通过双边协定加以明确，例如与日本、智利和非洲、加勒比和太平洋国家集团等签署双边协定，或者由接受国单方面的立法来规定，例如美国1972年12月5日的行政令，或者是采取事实上的默认形式。^⑥

美国是首个单方认可欧盟驻美使团的外交地位的国家，相关实践具有特殊性和开创性。美国于1972年通过行政令给予欧共同体使团特权与豁免，认为其享有外交特权与豁免有两个法律依据：一是对等原则，二是由于欧共同体性质特殊，具有其他国际组织所不具备的国家主权职能。随后，为解决欧盟驻联合国使团的特权与豁免待遇，美国于1988年再次通过行政令，将欧盟驻美国使团的特权与豁免待遇扩展适用于欧盟驻联合国使团。^⑦

① 1975年《洛美协定》第二附加议定书第31条第1款的条文为：“For the purposes of applying the convention and for the purposes of the fund's resources which the commission manages, the Commission shall be represented in each ACP state or in each regional grouping which expressly so requests by a european commission delegate approved by the ACP state concerned.”

② Council Decision 2010/42/EU, Establishing the Organization and Functioning of the European External Action Service, OJ 2010 L201/30. Steven Blockmans and Christophe Hillion, “EEAS 2.0: A Legal Commentary on Council Decision 2010/427/EU Establishing the Organization and Functioning of the European External Action Service”, EUI Working Paper AEL 2013/3, <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/AcademyofEuropeanLaw/Publications/AEL201303.pdf>.

③ Graham Butler, “The European Union and Diplomatic Law: An Emerging Actor in Twenty-First Century Diplomacy”, in P. Behrens (ed.), *Diplomatic Law in a New Millennium* (Oxford University Press, 2017), p. 324.

④ Treaty Establishing the European Community (Consolidated Version) – E. Protocol Annexed to the Treaties Establishing the European Community and the European Atomic Energy Community – Protocol (No 36) on the Privileges and Immunities of the European Communities (1965), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12006E/PRO/36&from=EN>.

⑤ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union Protocol (No 7) on the Privileges and Immunities of the European Union, 参见欧盟条约官网, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F07>.

⑥ 曾令良：《欧洲共同体与对外使团》，载《法学评论》1992年第4期，第48页。

⑦ Ramses A. Wessel, “Immunities of the European Union”, (2013) 10 *International Organizations Law Review* 395, pp. 395 – 418.

在此后的实践中，欧盟逐步推动与有关国家以达成双边协定的方式适用《维也纳外交关系公约》，^① 确保欧盟使团在有关国家获得相应的特权与豁免，进而形成较为普遍的实践。《关于欧盟对外行动署组织及运行的决定》专门要求欧盟共同外交与安全政策高级代表采取必要措施，确保东道国根据《维也纳外交关系公约》给予欧盟使团相应特权与豁免，上述必要措施在实践中一般是通过缔结协定加以实施。^②

以中国同欧盟的外交关系为例。1987年《中国政府和欧洲共同体委员会关于在中国设立欧共体委员会使团及其特权与豁免的协定》（以下简称《中欧特权与豁免协定》）规定，中国同意欧共体委员会设立使团，享有《维也纳外交关系公约》规定的外交特权与豁免，前提条件是根据1965年《关于建立欧洲共同体单一理事会与单一委员会条约》的附件一《欧洲共同体特权与豁免议定书》第17条，欧共体各成员国给予中国驻欧共体的使团及其人员同等的外交特权与豁免。

为解决香港回归中国后欧共体在中国香港特别行政区设立的办事处的地位问题，中国和欧共体于1997年签署《中国政府和欧共体委员会关于在中国香港特别行政区保留办事处藉换函而达成的协议》，规定中国同意欧共体委员会在中国香港特别行政区保留办事处。办事处及其人员享有《维也纳领事关系公约》所规定的领事特权与豁免，并将根据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》享有为有效履行职责所必需的权利、领事特权与豁免。

（三）欧盟借助东道国达成特权与豁免的对等待遇

对等原则是外交法的一个重要原则。由于欧盟作为国际组织不能成为《维也纳外交关系公约》缔约方，因此也不能对等给予第三国驻欧盟使团外交特权与豁免的待遇，只能在欧盟基础条约中要求其东道国提供对等待遇。例如，《〈欧盟运行条约〉关于特权与豁免的第七附加议定书》第16条规定，^③ 欧盟机构所在地的成员国应根据习惯法给予第三国驻欧盟使团外交豁免与特权，所以，欧盟驻第三国使团与第三国驻欧盟使团二者间的对等待遇其实是一种特殊安排，不是严格意义上的外交法上的对等原则。

此外，有欧盟法学者研究欧盟同阿尔巴尼亚、挪威、布隆迪、阿塞拜疆、新西兰、南苏丹等国签署的若干双边特权与豁免协定后认为，有关外交特权与豁免待遇的对等规定可以解释为不仅适用于第三国驻欧盟使团，还扩展适用于第三国驻欧盟各成员国的使馆。^④ 但这涉及欧盟同成员国权限划分以及成员国主权事项等敏感问题，加之欧盟本身不能向第三国提供互惠对等待遇，在国家承认等问题上也没有实质权利，仍需结合各国立场和实践进行解释。

（四）欧盟使团团长的外交待遇仍有较多争议

在欧盟适用外交法方面，欧盟使团团长的地位和待遇问题争议较多。欧盟的一贯做法是将其

① J. Wouters and S. Duquet, “The EU and International Diplomatic Law: New Horizons?”, (2012) 7 *Hague Journal of Diplomacy* 31, pp. 31 – 49.

② Steven Blockmans and Christophe Hillion, “EEAS 2.0: A Legal Commentary on Council Decision 2010/427/EU Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service”, EUI Working Paper AEL 2013/3, p. 41, <https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/AcademyofEuropeanLaw/Publications/AEL201303.pdf>.

③ 该《议定书》第16条的条文为：The Member State in whose territory the Union has its seat shall accord the customary diplomatic immunities and privileges to missions of third countries accredited to the Union.

④ Ramses A. Wessel, “Immunities of the European Union”, (2013) 10 *International Organizations Law Review* 395, p. 408.

驻外使团等同于国家使馆，要求列在一国外交人员手册中所有外国使馆名单的末尾，并将欧盟使团团长排在驻在国大使序列的最后一位。这种做法既不适用《维也纳外交关系公约》第16条关于使馆馆长按照执行职务的日期确定优先地位的规定，^①也极力避免被列入国际组织代表序列，以体现自己的特殊地位。

这一安排为大多数国家在实践中所接受，但也时常出现争议。例如，2016年美国将欧盟驻美国使团团长调整至各国驻美国大使的同一序列，2018年美国又将欧盟驻美大使戴维·奥沙利文（David O'Sullivan）从驻美外交机构名单中调整至国际组织代表名单中，并相应调整其礼宾顺序。此事引起欧盟极大的不满，在当时欧美分歧不断增多的背景下，这一举动的象征意义引起了欧美各界关注。^②再如，自英国退出欧盟之后，欧盟驻英国使团于2020年2月1日开始运作，使团架构和人员规模参照了欧盟驻美国使团。但2021年初，英国提出只能给予欧盟驻英国大使以国际组织代表的外交待遇，引致欧盟及其成员国的强烈反对。2021年1月25日，欧盟共同外交与安全政策高级代表博雷利（Josep Borrell Fontelles）在欧盟外长会议后表示，关于欧盟驻英国大使的地位问题，成员国之间有统一意见。欧盟在世界各地有143个使团，所有东道国无一例外地给予这些使团相当于《维也纳外交关系公约》所规定的国家外交使团的地位。欧盟不会接受英国成为世界上唯一不承认欧盟使团相当于外交使团的国家。^③经双方反复协商，2021年5月5日，博雷利和英国外交大臣拉布（Dominic Raab）发表一份欧盟与英国的联合声明，指出双方就欧盟驻英国使团的设立达成协议，欧盟驻英国使团团长将同各国驻英大使一样享有相同的地位，包括向国家元首递交国书。^④

此外，欧盟使团团长能否使用大使头衔也有所争议。欧盟在实践中复制了国家间派遣和接受大使的程序，欧盟委员会自20世纪70年代就开始实行驻外使团团长的“委任书”制度，并自1983年开始在委任书中使用大使的“礼节性头衔”。自《里斯本条约》生效后，该委任书由欧洲理事会（European Council）主席和欧盟委员会主席共同签署，赋予欧盟使团团长等同于国家大使的职能，并请第三国认可其作为欧盟代表。然而，根据《维也纳外交关系公约》第15条，使馆馆长所属之等级应由关系国家商定之，因此有学者认为第三国需要明示认可欧盟使团团长的大使身份。^⑤

（五）欧盟公民及其领事保护问题带来的新挑战

欧盟一些理念与实践对现有国际法规则构成新挑战，特别是关于欧盟公民及其领事保护问

① Jan Wouters and Sanderijn Duquet, “The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law: New Horizons”, Working Paper, Leuven Centre for Global Governance Studies and Institute for International Law, https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/2011/62WoutersDuquet.

② “The Trump Administration Downgraded the E. U. Ambassador — and Didn't Tell Him”, [https://www.washingtonpost.com/world/europe/the-trump-administration-downgraded-the-eu-ambassador--and-didnt-tell-him/2019/01/08/94aa81e4-1357-11e9-ab79-30cd4f7926f2_story.html?utm_term=.d2066aeec2council of the Europe6f](https://www.washingtonpost.com/world/europe/the-trump-administration-downgraded-the-eu-ambassador--and-didnt-tell-him/2019/01/08/94aa81e4-1357-11e9-ab79-30cd4f7926f2_story.html?utm_term=.d2066aeec2council%20of%20the%20Europe6f).

③ “Foreign Affairs Council: Press Remarks by High Representative Josep Borrell”, https://eeas.europa.eu/regions/africa/92013/foreign-affairs-council-press-remarks-high-representative-josep-borrell_en.

④ “United Kingdom: High Representative/Vice-President Josep Borrell and Foreign Secretary Dominic Raab Agree on an Establishment Agreement for the EU Delegation”, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/97837/united-kingdom-high-representativevice-president-josep-borrell-and-foreign-secretary-dominic_en.

⑤ Jan Wouters and Sanderijn Duquet, “The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law: New Horizons”, Working Paper, Leuven Centre for Global Governance Studies and Institute for International Law, https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/2011/62WoutersDuquet.

题。根据《欧盟运行条约》第20条，拥有欧盟成员国国籍的人是“欧盟公民”。其第23条还规定，欧盟公民在其国籍国没有派驻外交或领事代表的第三国领土上，有权得到任何成员国当局对本国国民所提供的相同保护。与此相关，《欧盟条约》第35条第3款规定了成员国外交和领事机构有相互合作的义务，通常被解释为成员国提供相同保护的法律依据。这一“相互合作义务”可追溯至1987年《单一欧洲法令》（Single European Act）第30条，该条支持“缔约国和执委会应通过彼此间的协助与交流，加强各自在第三国和国际组织的代表之间的合作”，主要目的是确立欧盟驻外机构间的协调与合作。

同时，《关于欧盟对外行动署组织及运行的决定》第5条规定，欧盟使团应根据《欧盟条约》第35条，应成员国的要求且在不额外增加资源的基础上，支持成员国的外交关系及其在第三国向欧盟公民提供领事保护的作用，进一步细化欧盟保护海外的欧盟公民利益、提供领事保护的规定。

从欧盟实践看，在不损害成员国利益的前提下，欧盟推进同成员国外交机构间合作的案例有所增加。^① 例如，2012年叙利亚武装冲突期间，西班牙、意大利和比利时等国不得不关闭驻叙利亚使馆，但又希望其外交官继续留守，于是将其派驻在欧盟驻叙利亚使团合署办公，成为欧盟使团同成员国加强合作、提供外交领事服务的代表性案例。^② 此外，欧盟驻美国使团与成员国使馆通过网络共享报告信息，也是加强合作的一种形式。^③

不过，除了这些信息沟通与协同合作外，欧盟在为欧盟公民提供领事保护方面进展缓慢。主要原因是各方对有关规定的含义一直多有质疑，包括如何界定欧盟公民、如何确定欧盟公民所享有权利的范围、如何辨析此类保护与外交法中外交和领事保护概念的异同等。而且，当欧盟公民的国籍国在第三国没有外交或领事代表时，欧盟使团应如何保护欧盟公民利益，也是一个难以明确的问题。^④

除此之外，《维也纳领事关系公约》第8条明确规定，一国领馆代表第三国在接受国内执行领事职务，以接受国不表示反对为前提，这实际上为欧盟使团或其他成员国外交机构代行领事保护设定了接受国同意的门槛。这在2007年欧盟委员会颁布的《关于在第三国提供外交和领事保护绿皮书》中也有体现。^⑤ 该绿皮书指出，执行《欧盟运行条约》第20条需要得到第三国的同意，并敦促成员国为此目的开始必要的国际谈判。2015年，欧盟理事会颁布《关于促进对欧盟公民领事保护的协调与合作措施的指令》，以推动履行《欧盟运行条约》第20条，加大对欧盟

① “The Emergence of a Network of ‘European Embassies’: Increasing Cooperation between EU Delegations and Member State Diplomatic Missions Dimitar Dermendzhiev”, https://www.coleurope.eu/system/files_force/research-paper/edp_10_2014_dermendzhiev.pdf?download=1.

② Niklas Helwig, Paul Ivan and Hrant Kostanyan, “The New EU Foreign Policy Architecture Reviewing the First Two Years of the EEAS”, Report by Centre for European Policy Studies, p. 65, <https://www.ceps.eu/system/files/EEAS%202%20years%20on.pdf>.

③ Niklas Helwig, Paul Ivan and Hrant Kostanyan, “The New EU Foreign Policy Architecture Reviewing the First Two Years of the EEAS”, Report by Centre for European Policy Studies, p. 66, <https://www.ceps.eu/system/files/EEAS%202%20years%20on.pdf>.

④ Patrizia Vigni, “Diplomatic and Consular Protection in EU Law: Misleading Combination or Creative Solution?”, EUI-LAW Working Papers 11, European University Institute (EUI), https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14354/LAW_2010_11.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⑤ Green Paper, “Diplomatic and Consular Protection of Union Citizens in Third Countries”, 2007/C 30/04, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52007XC0210%2803%29>.

公民领事保护的协作力度与资金支持，并明确该指令与成员国同第三国之间的领事关系无关。^①对于这些新理念和新发展，有学者指出，国际法没有禁止性的规定，但与之相关的问题需要继续研究，特别是传统的外交法与领事法是否需要相应的调整，还是可以继续允许国际组织加以简单的比照适用等。^②

除了法律争论外，相关各方积极性不高，也是欧盟公民的领事保护进展缓慢的重要原因。从欧盟对外行动署实践看，如果希望欧盟驻外使团发挥此类职能，无疑需要分配更多的财政和人力资源。2011年12月，欧盟对外行动署的评估报告指出，在不额外增加资源的基础上，很难合理实现这一目标，而且对外行动署内部在这一领域的专业知识也极其有限。在自日本和叙利亚等国撤侨问题上，欧盟使团确实在促进信息的收集分享、协调疏散欧盟公民方面发挥了重要作用，可以继续讨论在这些方面的经验。^③

（六）欧盟积极推广通行证的承认和使用

通行证 (laissez-passer) 是欧盟为其工作人员颁发对外使用的正式证件。1969年9月15日，欧共体就通行证规则出台了第1826/69号条例，后被2013年12月17日第1417/2013号条例所取代。^④该条例较为全面地规定了通行证的发放范围、相关样式、技术规范和安全标准、个人隐私保护等。同时，该条例规定通行证应被欧盟各成员国承认为有效旅行证件，并援引《〈欧盟运行条约〉关于特权与豁免的第七附加议定书》第6条，要求欧盟委员会与第三国缔结协定，以便第三国承认其为有效旅行证件。

以欧盟同中国签订的有关双边条约为例，《中欧特权与豁免的协定》第2条规定，中国政府承认欧共体委员会向其代表团团长和代表团成员颁发的通行证是有效的通行证件。2016年，中国与欧盟签署《中华人民共和国和欧洲联盟关于互免持外交护照人员短期停留签证的协定》规定，中国和欧盟的持有效外交护照或欧盟通行证的公民，在缔约另一方旅行且每180日停留最长不超过90日，免办签证。

从欧盟实践看，其一直通过双边协定推动通行证的承认和使用，并使通行证取得类同于外交护照的免签待遇等，这种做法在国际组织中具有独特性，成为外交法领域的新实践。不过，从欧盟相关条例看，通行证并不当然授予持有者以特权与豁免待遇，且以第三方的承认为前提，短期内不会取代成员国颁发的外交护照，其作用和影响相对有限。

① Council Directive (EU) 2015/637 of 20 April 2015 on the Coordination and Cooperation Measures to Facilitate Consular Protection for Unrepresented Citizens of the Union in Third Countries and Repealing Decision 95/553/EC, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0637>.

② Ramses A. Wessel, "New Diplomatic Activities of the Council of the European Union and the Limits of International Law", https://www.fr.uni.lu/fdef/actualites/new_diplomatic_activities_of_the_european_union_and_the_limits_of_international_law.

③ Steven Blockmans and Christophe Hillion, "EEAS 2.0: A Legal Commentary on Council Decision 2010/427/EU Establishing the Organization and Functioning of the European External Action Service", EUI Working Paper AEL 2013/3, p. 42, <https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/AcademyofEuropeanLaw/Publications/AEL201303.pdf>.

④ Regulation No 1417/2013 of 17 December 2013 Laying down the Form of the Laissez-passer Issued by the European Union, Official Journal of the European Union L 353/26, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1417&from=EN>.

(七) 欧盟与其他国际组织的合作等新问题

根据《欧盟运行条约》第220条,欧盟应与联合国及其专门机构、欧洲委员会、欧洲安全与合作组织等国际组织建立一切适当形式的合作。这是欧盟与各类国际组织保持合作以及成为部分国际组织成员的法律基础。^①但由于欧盟与成员国间的职能划分复杂,实践中多有交叉和模糊地带,如何加强欧盟与其他国际组织的合作,以及如何明确欧盟何时能代表所有成员国,一直是个不小的难题,对此不少成员国一直持谨慎立场。例如,2012年,欧盟理事会根据《欧盟与国际民用航空组织间加强合作的备忘录》^②通过一项决定时,^③英国投了弃权票并作出解释性声明,指出虽然英国认识到签署该备忘录的益处,也非常重视在国际组织中应当尊重成员国主权的原則,但是英国对任何可能最终导致欧盟和成员国之间权限划分发生变化的措施和进程持谨慎态度,希望通过弃权的方式来表达关切。

与此同时,欧盟不是诸多国际组织和国际条约的成员,但这并未影响欧盟采取共同立场或发表共同发言。在联合国等多边国际组织的活动中,欧盟和成员国如何协调立场及谁来代表发言,也一直是欧盟和成员国颇有争论的难题。就此,欧盟理事会于2011年10月22日专门通过文件,就欧盟在多边国际组织发言的代表性作出安排,规定只有当欧盟对某个问题具有专属权限、成员国达成协商一致的情况下,欧盟才能代表成员国单独发言,而且此类对外代表及相应的对内协调并不影响欧盟同成员国之间的权限划分。^④此外,该文件还就如何使用“代表欧盟”“代表欧盟和成员国”“代表欧盟成员国”作出较为明确的规定,体现了欧盟机构和成员国在此问题上的妥协。

此外,欧盟与成员国在国家责任、国际组织责任等领域的权责划分,特别是如何区分与承担各自责任,^⑤以及欧盟如何在联合国等国际组织发挥自身作用,都是值得关注的新课题。^⑥

① 欧盟是一些国际组织的成员,包括世界贸易组织、联合国粮农组织、欧洲复兴开发银行、国际食品法典委员会、欧洲航行安全组织、欧洲能源委员会、海牙国际私法会议、国际铁路运输组织、区域渔业管理组织等,是世界海关组织的事实上的成员国,是经济合作与发展组织的接近正式的成员国,参见〔比利时〕斯蒂芬·柯克莱勒、汤姆·德尔鲁:《欧盟外交政策》,刘宏松等译,上海人民出版社2017年版,第329页。

② Memorandum of Cooperation between the European Union and the International Civil Aviation Organization Providing a Framework for Enhanced Cooperation, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22011X0909\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22011X0909(01)&from=EN).

③ Council Decision on the Conclusion of a Memorandum of Cooperation between the European Union and the International Civil Aviation Organization Providing a Framework for Enhanced Cooperation, and Laying down Procedural Arrangements Related Thereto, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5560-2012-INIT/en/pdf>.

④ Council of the European Union, “Statements in Multilateral Organizations – General Arrangements”, 15901/11, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015901%202011%20INIT>.

⑤ Ramses A. Wessel, “Division of International Responsibility between the EU and its Member States in the Area of Foreign Policy, Security and Defence Policy”, Amsterdam Law Forum, 2011, https://www.researchgate.net/publication/228147904_Division_of_International_Responsibility_between_the_EU_and_its_Member_States_in_the_Area_of_Foreign_Policy_Security_and_Defence_Policy.

⑥ Jan Wouters Anna-Luise Chané Jed Odermatt, “Improving the EU’s Status in the UN and the UN System: An Objective Without a Strategy?”, KU Leuven Working Paper No. 133 – March 2014, https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp131-140/wp133-wouters-chane-odermatt.pdf.

三 欧盟在条约领域发展对外关系的新实践与新挑战

欧盟的缔约权来自成员国授权，是欧洲一体化发展的重要标志。《修改〈欧洲联盟条约〉、建立欧洲各共同体诸条约和某些附件的尼斯条约》确立了欧盟机构的单独缔约权。《欧盟条约》第24条第6款规定欧盟理事会缔结的条约对欧盟机构有约束力。《欧盟条约》第37条和《欧盟运作条约》第216条分别规定，欧盟有权对外缔结条约，且对欧盟机构和成员国都有约束力。但从第三国角度看，由于欧盟同成员国之间内部的权限划分复杂且一直在变动，还经常面临政治博弈和法律争议等诸多不确定的因素，这导致欧盟对外缔约权限和缔约实践具有不稳定性、不一致性，并使得第三国作为缔约另一方处于不利地位。这涉及不少条约法的解释适用问题，也推动出现不少新的缔约实践。

（一）多边条约体系对欧盟与成员国条约关系的界定

在现有条约实践中，国际法为欧盟这种“自成一类”的国际组织在缔结条约方面创设了一些特别规则。例如，《能源宪章条约》等多边条约规定地区经济一体化组织可以成为缔约方，这就是为欧盟量身打造的条款。^①考虑到欧盟深度参与《能源宪章条约》谈判，是条约签署的重要推动力量，因此该条约为欧盟预留缔约空间可以料见。不过，该条约也规定，欧盟的参与以不干扰国际法主体间的相互合作为前提，这充分反映欧盟参与多边条约难以回避的一个问题，即欧盟机构与成员国之间的权限划分。

从欧盟内部权限划分看，成员国为保有自身主权，一直坚持除让渡给欧盟的部分权限外，剩余权限仍归属成员国。与此同时，伴随欧盟一体化的前行，成员国主权与欧盟权限之间的平衡总在发展变化，在二者相互竞争中缓慢发展，造成欧盟机构和成员国各自权限难以完全清晰界定，这也是部分国际条约中欧盟和成员国均成为缔约方的原因。这类条约通常被称为混合协定，其大量存在是欧洲一体化发展现状在条约法领域的真实写照，^②是欧盟和成员国间权限分歧的一种现实解决办法。

从第三国角度看混合协定，根据条约不为第三方创设权利义务的原则，第三国本无需了解欧盟同成员国的内部复杂分权关系。但当第三国同欧盟及其成员国同属一个条约的缔约方，了解欧盟内部权限划分就成为确定条约权利义务的基础。为解决这一问题，《联合国海洋法公约》确立一个重要先例。根据该条约第1条第2款的规定，附件九专门就遵守《联合国海洋法公约》明确了国际组织同成员国的特殊义务。该附件首先将“国际组织”界定为国家组成的政府间组织，且成员国已将公约所规定事项的权限转移给该国际组织。该附件第5条规定，此类国际组织及其成员国在提交正式确认书或加入书时应当作出声明，指明何种事项的权限已由成员国转移给该国际组织，并指明所转移权限的性质和范围。这种权限分配的任何变更和转移，也需要迅速通知公约保存人。第6条还专门规定，任何缔约国可要求该国际组织或成员国说明何者对特定事项负有责任，如果未能在合理期限内提供相关信息应负连带责任。

① Ramses A. Wessel, “Immunities of the European Union”, (2013) 10 *International Organizations Law Review* 395, p. 398.

② 张华：《当议欧共体对外关系中的混合协定问题》，载《国际论坛》2007年第3期，第72页。

欧共体1984年12月7日签署《联合国海洋法公约》时,根据上述规定提交了书面声明,列举欧共体的“权限清单”,并强调该清单还在不断发展,保留今后重新发表声明的权利。1998年欧共体加入该公约时,再次提交了详细的书面声明,列举欧共体在海洋渔业方面的专属权限,以及同成员国在海上运输、船舶安全、海洋污染防治等方面的共享权限等。

该公约作出上述规定的背景和原因,主要是在公约谈判时,不少国家尤其是美国担心欧共体具有特殊地位,会造成其成员国作为公约缔约国不能独立行事,还担心欧共体及其成员国在公约框架下可能享有双重代表权,导致欧洲有不合理的强大影响力。^①从文本规定看,《联合国海洋法公约》没有触及欧盟与成员国之间权限和责任划分的实质问题,而是提供了一个较为简单的程序方案。从条约法方面看,这不失为一个较为合理的制度设计,既有助于体现善意履行条约和缔约方权责相一致原则,也有助于在发生冲突的情况下,明确欧盟作为国际组织与其成员国间责任划分,避免其内部权限不明而给第三方带来损失或其他负面影响。

在此基础上,《能源宪章条约》进一步对以欧盟为代表的国际组织的性质、投票权等作出规定,并且提出更具体的要求。该条约第1条规定缔约方可以是国家或地区经济一体化组织,此类地区经济一体化组织是指由国家组成,而且成员国已经将处理条约有关问题的权限上交给该组织,包括对这些问题作出有约束力决定的权力。该条约第36条专门就投票表决权作出规定,指出地区经济一体化组织与作为该条约缔约国的成员国持有数量相等的票数,前提是如果其成员国行使表决权,则该组织不行使表决权,反之亦然。

此后,《残疾人权利公约》沿用了前两个公约的解决方案。该公约第44条规定,“区域一体化组织”是指由主权国家组成且成员国已将公约所涉事项权限移交该组织,此类组织在正式确认书或加入书中,需要声明有关公约所涉事项的权限范围,并且将权限范围的任何重大变更通知保存人。该条还规定了投票权的行使,指出区域一体化组织可以在缔约国会议上,对其权限范围内的事项行使表决权,票数相当于已成为公约缔约国的该组织成员国的数目。如果区域一体化组织的任何成员国行使表决权,则该组织不得行使表决权,反之亦然。由此可见,这些规定代表了国际社会维护条约法以避免欧盟的特殊性给条约关系带来不确定性等方面的努力。

与此同时,欧盟在多边条约中体现自身特殊性、例外性的例子并非鲜见。例如,2005年欧洲委员会《关于打击洗钱、调查、扣押和没收犯罪收益及打击恐怖融资的公约》(Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism)第52条第4款规定,作为欧盟成员国的缔约方,只要欧盟就特定主题制定了相关规则并适用于具体情况,且不影响该公约的目标和宗旨,也不影响其他缔约方的全面适用,就应在其相互关系中适用欧共体和欧盟的规则。这些条款的目的是确保欧盟法律对成员国的优先地位,以保护欧盟法律秩序的自治性。这个条款并不简单,是“欧盟例外主义”的体现,可能加重国际法的碎片化。^②

(二) 双边条约中欧盟与成员国的关系对第三国的不利影响

从双边条约实践看,同欧盟签署双边条约特别是混合协定,仍面临不确定性和政治风险,主要

① Esa Paasivirta, “The European Union and the United Nations Convention on the Law of the Sea”, (2015) 38 (4) *Fordham International Law Journal* 1045, p. 1048.

② Paul Craig and Grainne de Burca, *The Evolution of EU Law* (Oxford University Press, 2nd edn, 2011), p. 256.

原因是欧盟机构和成员国就缔约权限等问题争议不断。^① 欧盟委员会法律服务总司的法律顾问弗里德里希·埃尔巴赫 (Friedrich Erlbacher) 指出, 虽然《里斯本条约》规定要加强欧盟对外行动, 但该条约生效后欧盟法院审理的有关混合协定的案件, 大都涉及成员国以某种方式削弱欧盟权限。^②

近年来, 欧盟和新加坡的贸易与投资保护协定、欧盟和加拿大的全面经济贸易协定均遇到较多的争议。欧盟和新加坡的贸易与投资保护协定于 2010 年启动谈判, 2014 年 10 月 17 日完成文本谈判。由于协定涵盖范围广泛, 涉及在自由贸易、投资保护等领域欧盟机构同成员国权限的关系, 其究竟属于欧盟机构可以根据“欧盟共同商业政策”自行签署生效的协定, 还是欧盟机构和成员国共享权限的混合协定, 在欧盟内部引起争议。随后, 欧盟委员会不得不于 2015 年请求欧盟法院裁定欧盟是否有签署和批准该协定的专属权限, 造成协定的后续程序被搁置。

直到 2017 年 5 月, 欧盟法院在第 2/15 号意见中, 就欧盟缔结新一代贸易和投资协定的权限作出决定, 重点澄清《欧盟运作条约》第 207 条规定的“共同商业政策”的权限范围。^③ 法院认为, 欧盟和新加坡的贸易投资保护协定的大多数条款属于欧盟专属权限, 非外国直接投资和投资者—国家争端解决机制不属于欧盟专属权限范围内的共同商业政策, 而是属于欧盟和成员国共享权限, 需欧盟及其成员国共同同意。根据该裁决, 欧盟和新加坡为推动协定早日签署生效, 采取将原协定拆分为两个新协定的变通办法, 即欧盟有专属权限的贸易协定以及欧盟和成员国共享权限的投资保护协定。两个新协定于 2018 年 10 月 19 日签署, 贸易协定经欧盟机构批准后于 2019 年 11 月 21 日生效, 投资保护协定需经欧盟所有成员国根据国内程序批准后生效。从这一案例看, 整个协定的谈判与生效进程长达 10 余年, 主要障碍是欧盟内部权限划分的争议, 充分体现了欧盟内部法律架构对欧盟对外缔约的不利影响。

欧盟和加拿大的全面经济贸易协定也遇到类似问题。2014 年 8 月 1 日, 该协定完成文本谈判, 但协定的签署在欧盟成员国引发政治辩论, 核心问题是欧盟不能自行将其界定为专属权限协定, 应作为混合协定经欧盟和成员国共同签署和批准。在这一政治形势下, 时任欧盟委员会贸易委员的马尔姆斯特伦 (Anna Cecilia Malmström) 认为, 从法律角度看, 虽然协定属于欧盟专属权限, 但也需要作为混合协定以便迅速签署。出乎各方意料的是, 2016 年 10 月, 由于比利时瓦隆大区拒绝同意比利时政府签署, 造成欧盟和加拿大无法按原定时间举行峰会并签署协定。欧盟对外签署国际协定的决定被一个成员国的大区议会所否决, 引起国际社会的广泛关注。经欧盟和比利时之间紧急磋商, 在达成一份书面声明文件后, 协定最终在两周后于 2016 年 10 月 30 日签署, 并于 2017 年开始暂时适用。

不过, 该协定后续仍有一定的法律风险。该协定包含了诸多附件, 除了欧盟与加拿大共同达成

① R. Kamphof and Ramses A. Wessel, “Analysing Shared Competences in EU External Action: the Case for a Politico-legal Framework”, (2018) 2 (2) *Europe and the World* 38, p. 39.

② Friedrich Erlbacher, “Recent Case Law on the External Competences of the European Union; How Member States Can Embrace Their Own Treaty”, EPIN Paper No. 43 / January 2017, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/recent-case-law-external-competences-european-union-how-member-states-can-embrace-their/>.

③ Opinion Pursuant to Article 218 (11) TFEU — Free Trade Agreement between the European Union and the Republic of Singapore, Opinion 2/15, 16 May 2017, Court of Justice of the European Union, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62015CV0002\(01\)#:~:text=Opinion%20of%20the%20Court%20%28Full%20Court%29%20of%202016,settlement%20—%20Dispute%20settlement%20between%20the%20Parties.%23Opinion%202%2F15.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62015CV0002(01)#:~:text=Opinion%20of%20the%20Court%20%28Full%20Court%29%20of%202016,settlement%20—%20Dispute%20settlement%20between%20the%20Parties.%23Opinion%202%2F15.)

的联合解释性声明外，欧盟成员国单方面发表不少于38项声明或宣言。这些声明和宣言不像联合解释性声明一样具有法律约束力，而是解释了欧盟机构和成员国对缔结该协定的立场。其中值得注意的是，德国、波兰、比利时和奥地利指出，有关国家可以按照协定第30.7(3)条的规定，行使终止该协定暂时适用的权利。如果一个成员国拒绝批准协定，这不仅意味着协定失败了，还会终止其暂时适用，为后续批准和适用增加复杂因素。对欧盟而言，这种政治与法律风险并不鲜见，例如荷兰2020年6月曾拒绝批准欧盟和南方共同市场(South American Common Market, MERCOSUR)的协定。这些风险无疑使第三国在与欧盟缔结条约过程中，作为缔约对方处于不对等的被动局面。

四 结语

欧盟在对外关系实践中不断积极适用和塑造一般国际法，时常扮演“国际法实验室”的角色，对区域国际法的发展以及不同法律体系的交叉应用等提出挑战。这些挑战是欧盟内部碎片化特征的外部表现，根源在于欧洲一体化的渐进性与不平衡性所累积的深层次结构性问题。欧盟对外关系受到内部和外部两方面的影响，造成欧盟与欧盟法的双层受限性非常明显。

欧盟近年来在对外关系中的新实践，面临着国际法的外部制约与欧盟法和成员国国内法的内部制约，需要在三者的复杂互动中不断推进。与此同时，欧盟对外关系实践也对国际法、欧盟法和欧盟成员国国内法三个法律体系都带来一定的影响和挑战，特别是对国际法的解释、适用和发展带来的影响不断增加，成为国际法研究的新课题。

EU's New Practice and Challenges in Foreign Relations from the Perspective of the EU Law and International Law

Shang Zhen

Abstract: The EU has continuously and actively applied and shaped general international law in its external relations practice, posing challenges to regional international law, international law in specific fields and the intersection of legal system. These challenges are not only resulted in the fragmented characters of the EU law, but are rooted in the deep structural problems of imbalance of European integration process. Since the establishment of the European External Action Service in 2009, the EU's practice in the field of external relations has been continuously enriched and its influence ever expanded. In this process, the EU has both actively applied international law and promoted the Europeanisation of international law, and to a certain extent has shown a tendency to maintain the autonomy of the EU law, which is more prominent in the fields of diplomatic law and treaty law. These practices in external relations have highlighted the fact that the EU law has the characteristics of both so-called "supranational law" and international law. This poses new problems for the interpretation, application and development of international law.

Keywords: the EU Law, Foreign Relations, Diplomatic Law, Treaty Law, Vienna Convention on Diplomatic Relations

(责任编辑:郝鲁怡)