



# 论欧盟法院在欧盟对外关系法中的作用

蒋小红\*

**摘要：**欧盟对外关系法是欧盟法中一个单独的领域，是欧盟法的重要组成部分。欧盟法院是欧盟对外关系法的主要塑造者。由于司法权本身的被动性质，欧盟法院不直接参与欧盟对外关系，但欧盟法院通过行使对外关系领域所享有的广泛管辖权，在界定共同体的对外权能、范围、性质、国际义务的法律效力等对外关系的基础性法律问题方面，发挥了至关重要的作用。欧盟法院通过判例所确立的不成文规范，构成了欧盟对外关系法中不可或缺的组成部分。在欧盟对外关系法演变进程中，欧盟法院发挥了独特作用。欧盟法院享有不断扩展的对外关系司法管辖权所赋予它的塑造对外关系法的能力。在行使对外关系管辖权时，欧盟法院发挥司法审查的监督功能、咨询管辖权的解释功能，填补基础条约的立法空白，能动解释二级立法的对外关系规则。相比欧盟法院在欧盟法其他领域发挥的作用，欧盟法院在欧盟对外关系法中发挥的作用更具独特性。一是积极为欧盟作为一个国际法主体在更多的对外关系领域开展行动赋能。欧盟法院充分调动其司法能动性，借助“默示权能”原则，赋予欧盟越来越多的对外关系权能，为欧盟机构扩展对外活动的范围提供了合法性依据；二是在解释、适用和发展国际法的过程中努力保持欧盟法的自主性。在处理欧盟法与国际法的关系时，欧盟法院扮演了“守门人”的角色，表现出对国际法的限制性态度。欧盟法院的司法实践，使得欧盟对外关系法不仅仅是法律条文中的法律，更是“行动中的”法律，是处在动态发展中的法律。相比《里斯本条约》中“严格遵守并发展国际法”这类一般性对外宣示，欧盟法院的一个个鲜活的案例更能揭示出欧盟对外关系所持观念、立场的“真相”。

**关键词：**欧盟 欧盟法院 欧盟法 对外关系 对外关系法

## 引言

2023年6月28日，第十四届全国人民代表大会常务委员会第三次会议通过了《中华人民共和国对外关系法》（下文简称《对外关系法》）。《对外关系法》是中国对外关系领域第一部单行性、基础性、综合性法律。该法的通过是中国加强涉外法治体系建设的重大举措，具有重大的历史意义。<sup>①</sup> 它开启了中国法治的一项新议程。这部法律如何适用，尤其是在实施这部法律的过程

\* 蒋小红，法学博士，中国社会科学院国际法研究所研究员。本文所用网络资源的最后访问时间均为2023年10月10日。

① 参见黄进：《论〈对外关系法〉在中国涉外法治体系中的地位》，载《国际法研究》2023年第4期，第1—17页。

中，法院特别是最高人民法院应该发挥什么样的功能，是新的议程开启后值得我们关注和思考的问题。

欧盟是多极世界中具有独立国际法主体地位的一支重要力量。欧盟法院<sup>①</sup>的一位著名法官曾说过：“欧盟是建立在法律，而不是实力之上。在过去的60多年里，法律在欧洲的故事中发挥了独特的作用。”<sup>②</sup>的确，法律在欧洲一体化过程中发挥了重要作用。“自成一类的欧盟法律体系”是欧盟区别于其他国际组织的一个重要方面。<sup>③</sup>长期以来，欧盟一直努力塑造欧洲更加注重用“规则改造世界”而非美国用“武力征服世界”的国际形象。冷战结束后，欧盟在世界舞台上一直自诩为一支“规范性力量”。法律实际上已经成为一种“软实力”。<sup>④</sup>在欧盟法律秩序的一体化过程中，尤其是在复杂的多层治理结构形成过程中，欧盟法院起到了“发动机”的作用，这一点已被世界所普遍认同。在欧盟法的对外方面，即对外关系法领域，欧盟虽不像中国这样制定了综合性的对外关系法，但对外关系法律制度作为欧盟法的重要组成部分，已经成为欧盟法中一个单独的领域（field）。<sup>⑤</sup>欧盟对外关系法是欧盟法中调整欧盟在其基础条约范畴内与第三国和国际组织之间的各种关系而逐步建立和完善的运作体制、法律原则、规则、规章和制度的总体。在欧盟对外关系法演变进程中，欧盟法院发挥了独特作用。由于司法权本身的被动性质，欧盟法院不直接参与对外关系，但欧盟法院通过行使对外关系领域所享有的广泛管辖权，在界定共同体的对外权能（competence）、范围、性质、国际义务的法律效力等对外关系的基础性法律问题方面，发挥了至关重要的作用。欧盟法院通过判例所确立的不成文规范，构成了欧盟对外关系法中不可或缺的组成部分。确切地说，欧盟法院是欧盟对外关系法的主要塑造者。

不同国家的对外关系法自然有其本国的特色，但也面临着一些共性的问题，例如如何处理国内法与国际法的关系，这是每一个国际法主体在建设对外关系法律体系过程中必须面对的基本法律问题。随着中国《对外关系法》的出台，如何实现该法设定的基本目标，推进法院进一步参与对外关系，提高对外关系领域的法治化水平是全面推进依法治国的一项重要任务。因此，本文期望通过研究这一问题提供比较法借鉴，推动中国对外关系法向前发展。另外，不同国际法主体

① 根据《欧洲联盟条约》（Treaty on European Union）第19条第1款，欧洲联盟法院包括法院（The Court of Justice）、综合法院和专门法院。这3类法院统称为“欧洲联盟法院”（The Court of Justice of the European Union），本文中如未特别说明，都泛称为“欧盟法院”。为行文方便，《里斯本条约》之前的法院称为“欧洲法院”和“欧洲初审法院”，如未特别说明，本文中均称作“欧盟法院”。另外，欧盟发展过程中曾经历过欧洲共同体等不同的发展阶段，为表述方便，除非特别指出外，本文一般性地使用“欧盟”和“欧盟法”概念。

② Robert Schütze and Takis Tridimas (eds.), *Oxford Principles of European Union Law (Volume 1: The European Union Legal Order)* (Oxford University Press, 2018), foreword.

③ 参见程卫东：《欧盟法与欧盟整体力量的形成》，载周弘主编：《欧盟是怎样的力量——兼论欧洲一体化对世界多极化的影响》，社会科学文献出版社2008年版，第31页。

④ 参见张浚：《欧盟的“民事力量”及其运行方式》，载周弘主编：《欧盟是怎样的力量——兼论欧洲一体化对世界多极化的影响》，社会科学文献出版社2008年版，第124页。

⑤ 中国《对外关系法》出台后，以国际法学者为主的研究人员掀起了学习和研究的热潮。但需要指出的是《对外关系法》是中国出台的一部法律，其基本定位是国内法的一个领域，是一个国内法与国际法具有密切联系的领域。对此，国内学者有不同看法，参见蔡从燕：《中国对外关系法：一项新议程》，载《中国法律评论》2022年第1期，第24—40页；刘仁山：《中国对外关系法是中国法律体系的重要组成部分》，载《法制与社会发展》2009年第6期，第151—153页；韩永红：《中国对外关系法论纲——以统筹推进国内法治和涉外法治为视角》，载《政治与法律》2012年第10期，第79—90页。笔者在20世纪90年代就读荷兰莱顿大学期间，法学院开设的欧盟法（当时称为欧共同体法）课程就包含了对外关系法内容。

的对外关系法涉及到与其他国际法主体的互动,尤其可能会影响其他国家行使主权和维护利益。<sup>①</sup>因此,深入研究欧盟对外关系司法实践也有助于中国理解欧盟的一些对华法律政策与实践的逻辑与机理,进而有助于中国采取相应的措施,妥当地开展对欧交往活动。

本文主要围绕欧盟法院为什么可以在对外关系法中发挥重要作用以及如何发挥作用这些问题展开。基于此,本文第一部分主要分析欧盟法院在欧盟对外关系法中发挥作用的背景以及前提条件;第二部分和第三部分分析欧盟法院如何在欧盟对外关系法的发展演变中发挥核心作用,主要根据欧盟法院在欧盟的对外关系法中发挥作用的两个显著特征展开分析;最后是结语部分。

## 一 欧盟法院是欧盟对外关系法的主要塑造者

欧盟法院享有不断扩展的对外关系司法管辖权所赋予它的塑造对外关系法的能力。欧盟现有的对外关系立法的不足则为欧盟法院发挥作用提供了机会。这些都为欧盟法院在对外关系领域发挥作用创造了前提条件。

### (一) 不断扩展对外关系司法管辖权

作为欧盟的司法机构,欧盟法院能在多大程度和范围上在对外关系法中发挥填补法律空白,能动解释对外关系的司法功能取决于其司法管辖权的大小。与主权国家不同,对于一个国际组织来讲,法院司法管辖权的获得方式也影响其发挥作用的大小。欧盟作为一个特殊的国际组织,欧盟法院的管辖权也传统的国际司法机构(例如国际法院)不同,原则上具有强制性和排他性。具言之,在欧盟法院提出有关欧盟法的诉讼,不需要案件的原告和被告达成诉讼管辖的协议;当有关案件根据条约的规定由欧盟法院管辖时,成员国法院则相应排除了对这类案件的管辖权。

在管辖权问题上,判定欧盟法院在对外关系法中发挥作用的大小最核心的问题是欧盟法院能够在多大范围内行使对外关系的管辖权。毫无疑问,欧盟对外关系法作为欧盟法不可或缺的组成部分,欧盟法院对于欧盟法所调整的对外关系具有管辖权。根据《欧洲联盟条约》第19条第1款,欧盟法院应在解释和适用条约时确保欧盟法得到遵守。《里斯本条约》(Lisbon Treaty)对欧盟的对外关系调整范围作出了较为系统的规定。《里斯本条约》虽然取消了3个支柱的欧盟结构,<sup>②</sup>但在共同外交与安全政策(Common Foreign and Security Policy,下文简称CFSP)领域仍然保留了政府间主义的方法,在决策程序上原则上采取一致同意的表决机制。这体现在欧盟法院的对外管辖权方面采取的“两分法”。《欧洲联盟运行条约》(Treaty on the Functioning of the European Union)第275条第1部分规定:“对与共同外交与安全政策有关的条款以及以此类条款为基础制定的法令,欧盟法院没有管辖权。”从这一规定可以看出,CFSP被排除在欧盟的一般管

① 蔡从燕:《中国崛起、对外关系法与法院的功能再造》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2018年第5期,第131页。

② 1993年生效的《欧洲联盟条约》确立了欧盟的3个支柱的结构,即欧洲共同体、共同外交与安全政策及警务与刑事司法合作。欧盟的不同支柱拥有不同的运行机制。其中第一支柱继续保留“超国家”机制,而第二和第三支柱则在“政府间”层面上运作。可见,3个支柱处于不同的一体化水平。

管辖权之外。具言之，欧盟法院对于欧盟法所有范围内的事项，包括欧盟法调整的对外关系领域都具有管辖权，但不包括 CFSP。但《欧洲联盟运行条约》第 275 条第 2 部分规定了两项例外。第一项例外是，根据《欧洲联盟条约》第 40 条，CFSP 的实施不应影响两部条约<sup>①</sup>就行使《欧洲联盟运行条约》第 3 条至第 6 条提及的联盟权能而规定的程序及各机构的权力范围。换言之，欧盟法院有权监督一项 CFSP 法令是否违反了欧盟法中其他的基本规则。第二项例外涉及欧盟法院审查对自然人或法人采取限制性措施的决定的合法性问题。2001 年“9·11”事件后，欧盟法院受理了大量此类案件。

从以上介绍可以看出，根据欧盟基础性条约的规定，欧盟法院仅是在有限的范围内对 CFSP 进行司法监督。传统上，CFSP 属于主权国家高度敏感的领域，涉及到主权国家的核心利益，这些事项不适宜交给法官去评判。欧盟成员国也担心欧盟法院会像过去那样，积极运用司法能动，进一步扩展欧盟法调整的 CFSP 的范围，把更多的事项纳入法治化的轨道，推动欧盟政治一体化的进程。从各种因素考虑，欧盟成员国实际上不愿意看到在此领域出现一个“野心勃勃”的欧盟法院。但从欧盟法院的司法实践中，我们看到欧盟法院通过多种渠道不断自我扩展 CFSP 的管辖权，为欧盟对外关系法的进一步发展创造前提条件。如果仅仅从《欧洲联盟运行条约》第 275 条规定来看，欧盟法院对 CFSP 的管辖权范围非常有限。但有学者详细分析欧盟法院的对外关系管辖权并不像看上去的那样受到很大的限制。<sup>②</sup> 一方面，《里斯本条约》扩展了欧盟法院的管辖权，主要体现在两个方面的变化。一是《里斯本条约》对欧盟法院的管辖权规制方式发生了变化。此前，欧盟法院只有在条约明确规定的情况下才享有管辖权。<sup>③</sup> 《里斯本条约》则采取了相反的规制方式：欧盟法院除了明确排除的情况外都享有管辖权。<sup>④</sup> 《里斯本条约》则采取了相反的规制方式：欧盟法院除了明确排除的情况外都享有管辖权。二是欧盟法院专属管辖权的普遍化。《欧洲联盟运行条约》第 344 条规定：“成员国承诺，不得将涉及两部条约的解释或适用的某项争议，采用除两部条约规定之外的任何方法来解决。”从中可以看出，欧盟法院对所有涉及到两部条约的解释或适用的问题享有专属管辖权，这一规定实际上适用于整个欧盟法。以前欧盟成员国可以选择把涉及到 CFSP 争议的案件提交到国际法院解决，现在欧盟法院对此享有专属管辖权。欧盟法院在以上的法律框架下行使对外关系的管辖权。另一方面，具体到 CFSP，《里斯本条约》其他条款的规定与《欧洲联盟运行条约》第 275 条的限制性规定存在内在的矛盾，这实际上削弱了对欧盟法院的对外关系领域的权力限制。这主要涉及到以上提及的《欧洲联盟条约》第 40 条。该条规定，一项 CFSP 法令的实施不能违反欧盟法的基本规则，包括程序和实体规则。这一条实际上加强了欧盟法院的解释权力。在“卡迪案”<sup>④</sup> 中，欧盟法院强调，对基本人权的尊重作为欧盟法中的一项基本宪法原则，应该在整个欧盟法律秩序中实施。因此，欧盟法院有权力监督这一宪法基本原则的实施情况，从而享有专属管辖权。通过这一角度的切入，欧盟法院实际上突破了欧盟法对其在 CFSP 领域的管辖权限制，自我扩展了管辖权范围。

① 两部条约指的是经《里斯本条约》修改后的《欧洲联盟条约》和《欧洲联盟运行条约》。

② Christophe Hillion, “A Powerless Court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy”, in Marise Cremona and Anne Thies (eds.), *The European Court of Justice and External Relations Law* (Hart Publishing, 2014), p. 48.

③ 《里斯本条约》修改前的《欧洲联盟条约》第 46 条。

④ Cases C-402/05 P and C-415/05 P *Kadi and Al Barakat International Foundation v Council and Commission*, EU: C: 2008: 461, para. 285.

## (二) 填补立法空白

在过去的几个世纪,国家开展对外关系的方式发生了很大的变化。回顾各国开展对外关系的历史,我们可以看到,在很长一段时期里,行政机构一直居于核心地位,立法和司法机构处于边缘地带。对于欧盟来说,同样如此。在欧洲一体化的早期阶段,共同体工作的重心放在单一市场的建设上。《欧洲经济共同体条约》(Treaty establishing the European Economic Community)仅赋予共同体两个明示的对外权能,即共同商业政策和与第三国缔结联系协定。欧盟的创始条约中规范对外关系的内容非常有限。随着欧盟一体化的发展,欧盟逐渐开始重视欧盟法的对外方面。欧盟对外关系立法发生了重大的变革。这种变革最先体现在《里斯本条约》中。作为欧盟的宪法性条约,《里斯本条约》整合了欧盟的对外政策,搭建了欧盟对外关系的基本法律框架。具体而言,《欧洲联盟条约》<sup>①</sup>明确规定了欧盟对外行动的总体原则和目标,这在《里斯本条约》之前的基础性条约中从未有过。这些原则和目标适用于欧盟所有与对外行动有关的共同政策,包括共同商业政策(Common Commercial Policy, CCP)、<sup>②</sup>对外环境政策、发展援助政策、共同外交与安全政策以及多边合作与全球治理领域政策。<sup>③</sup>根据《欧洲联盟条约》第21条第1款,欧盟对外行动的指导原则是“民主、法治、人权与基本自由的普遍性与不可分割性,尊重人的尊严、平等与团结原则,以及尊重《联合国宪章》和国际法原则”。《欧洲联盟条约》第21条第2款进一步规定了欧盟开展对外行动的8项目标。<sup>④</sup>此外,《里斯本条约》解决了欧盟对外关系领域中的很多争议性问题。例如,联盟的国际法主体资格问题,对外权能划分问题以及各个机构之间的关系问题等。该条约将这些涉及欧盟对外关系的重要问题纳入欧盟的宪法秩序中,从而将欧盟的对外行动纳入法治化轨道上。但是,作为调整欧盟对外关系的宪法性条约,《里斯本条约》不可能(可能也不愿意)触及欧盟对外关系的方方面面,而且欧盟的对外关系处在动态的发展过程中,需要根据国际格局和国际关系的发展变化而不断调整,需要法律及时应对新产生的对外关系法问题。例如,如何处理欧盟法和国际法的关系,包括与国际条约、习惯国际法的关系;欧盟近年来

① 《里斯本条约》修订了《欧洲联盟条约》与《欧洲共同体条约》,并将后者重新命名为《欧洲联盟运行条约》(the Treaty on the Functioning of the European Union)。

② 在欧盟法中,共同商业政策与主权国家的对外贸易政策具有相同的含义。参见蒋小红:《欧盟对外贸易法与中欧贸易》,中国社会科学出版社2014年版,第13页。共同商业政策被认为是欧盟“最古老、一体化程度最高、最强有力的对外政策领域”。See Fabienne Bossuyt, Lotte Drieghe and Jan Orbie, “Living Apart Together: EU Comprehensive Security from a Trade Perspective”, (2013) 18 *European Foreign Affairs Review* 63, p. 63.

③ 欧盟的对外关系法主要调整的是欧盟对外关系的公法领域。关于一国对外关系法调整的领域,是否应包括私法领域,国内学者也有不同的观点。笔者主张一国对外关系法主要调整的是一国对外关系的公法领域。因此,对外关系法的概念不能理解为就是“涉外法治之法”。参见刘仁山:《中国对外关系法是中国法律体系的重要组成部分》,载《法制与社会发展》2009年第6期,第151—153页;杜涛:《对外关系法的中国范式及其理论展开》,载《云南社会科学》2022年第4期,第133页;黄进:《论〈对外关系法〉在中国涉外法治体系中的地位》,载《国际法研究》2023年第4期,第14页。

④ 《欧洲联盟条约》第21条第2款规定:联盟应确定并采取共同政策与行动,并努力在国际关系的所有领域实现高度合作,以达到下列目的:(1)维护联盟的价值观、根本利益、安全、独立和完整;(2)巩固并支持民主、法治、人权和国际法原则;(3)根据《联合国宪章》的宗旨和原则,《赫尔辛基最终文件》的原则以及《巴黎宪章》的目标,包括有关外部边界的条款、维护和平、预防冲突及加强国际安全;(4)促进发展中国家经济、社会和环境的可持续发展,首要目标是消除贫困;(5)通过包括逐步取消国际贸易限制等方式,鼓励所有国家融入世界经济;(6)帮助形成国际措施以维护和改善环境质量以及全球自然资源的可持续管理,确保可持续发展;(7)向遭受自然或人为灾害的人口、国家及地区提供援助;(8)推动基于更强有力的多边合作及全球良治的国际体系。

越来越频繁地利用单边立法措施实现对外政策目标，由此引发了欧盟单边立法域外适用的合法性依据问题；如何实施联合国安理会的制裁决议；当不同的对外政策目标之间发生冲突时，例如基本人权的保护和国家安全目标之间发生冲突时，如何平衡相互之间的关系，等等。这些问题都是欧盟对外关系中遇到并需要解决的但是宪法性条约却没有具体规定的问题。在这一背景下，欧盟法院的司法实践填补了立法空白。通过欧盟法院的司法实践，欧盟向世界传递出其在对外关系领域重要问题上的基本立场和理念。相比《里斯本条约》中“严格遵守并发展国际法”这类一般性对外宣示，欧盟法院的司法实践更能揭示“事实真相”。

### （三）能动解释对外关系规则

除了对外关系纠纷的解决，欧盟法院还在权威性解释法律的过程中发挥司法能动性，根据欧盟对外关系的需要，积极发挥其司法造法的功能，在对外关系领域创设新的法律规范，从而弥补欧盟二级立法不能积极回应对外关系发展变化的不足，更有效率地实现欧盟基础条约中设定的对外政策目标。例如，在欧盟的法律体系中，基础性条约并没有规定域外适用问题，仅有数量有限的欧盟二级立法中有明确规定的域外适用条款。很多情况下，能否域外适用欧盟的二级立法并不是很清晰，甚至也无法确定是否具有这样的立法目的。在“种牛出口运输案”<sup>①</sup>中，欧盟法院面临着解释第1/2005号条例（《欧盟动物运输保护条例》<sup>②</sup>）是仅仅适用于欧盟境内的动物运输还是也适用于欧盟境外动物运输的问题。<sup>③</sup>该条例第1条第1款规定：“本条例适用于欧盟境内。”从字面上看，欧盟的立法机关在立法时并没有明确该条例域外适用的意图。该案的佐审法官<sup>④</sup>认为，该条例第2条中的“运输”和“行程”不能作扩张解释，这些词的含义只能在该条例的语境下去理解，即在该条例的适用范围下去理解，立法机关并没有将该条例适用于欧盟外的立法意图。但是，欧盟法院并未采纳佐审法官的意见，在欧盟委员会和佐审法官一致反对<sup>⑤</sup>的情况下坚持域外适用第1/2005号条例。欧盟法院在一系列司法判例中的观点鲜明地体现出，在欧盟的立法机关的立法意图不够明确时，欧盟法院通过司法判例行使规范性权力，对立法机关的立法意图进行修正与补充，从而为欧盟二级立法的域外适用提供重要的法律渊源。<sup>⑥</sup>

## 二 欧盟法院不断扩展欧盟对外关系权能

相比欧盟法院在欧盟法其他领域发挥的作用，欧盟法院在欧盟对外关系法中发挥的作用更具独特性。在对外关系法领域，欧盟法院在补充宪法性条约和众多的对外关系二级立法规范性不足

① Case C-424/13 *Zuchtweih-Export GmbH v Stadt Kempten*, EU: C; 2015: 259.

② Council Regulation (EC) No 1/2005 of 22 December 2004 on the protection of animals during transport and related operations and amending Directives 64/432/EEC and 93/119/EC and Regulation (EC) No 1255/97, OJ L 3, 5. 1. 2005, pp. 1-44.

③ 根据欧盟法中的初步裁决程序（preliminary ruling），德国法院向欧盟法院提出司法解释请求。案件的基本事实是动物运输起始于德国，目的国是乌兹别克斯坦。

④ 欧盟法院的法官由8位佐审法官协助。佐审法官提供咨询意见，该咨询意见对欧盟法院没有拘束力，但往往具有一定的影响力。

⑤ Case C-424/13 *Zuchtweih-Export GmbH v Stadt Kempten*, EU: C; 2015: 259, para. 54.

⑥ 参见杜涛、周美华：《动物福利法的域外适用：欧盟经验、国际法理与中国应对》，载《法治现代化研究》2022年第3期，第176页。

的过程中,体现出两个特征:一是积极为欧盟作为一个国际法主体在更多的对外关系领域开展行动赋能;二是在解释、适用和发展国际法的过程中努力保持欧盟法的自主性(autonomy)。这也是欧盟法院在欧盟对外关系法中发挥作用的两个主要方面。

欧盟的权能问题是欧盟对外关系中的一个核心问题,因为它决定了欧盟对外关系法调整的范围和内容。与主权国家不同的是,作为一个国际法主体的欧盟建立在授权原则之上。欧盟开展对外行动的权能来自于欧盟成员国的授权。换言之,欧盟只能在成员国授权的范围内开展对外行动,这是其对外行动的合法性基础。欧盟的权能和成员国的权能之争一直贯穿于欧洲一体化的过程中。只要欧盟作为特殊国际组织的政治组织形式没有发生改变,这样的竞争关系就会一直存在。在与国家主权密切相关的对外关系领域,两者权能划分的紧张关系严重制约了欧盟在国际舞台上发挥更大的作用。欧盟的多层治理结构很大程度上束缚了欧盟开展对外关系的“手脚”。欧盟法院则通过运用多种方法为欧盟“松绑”。在这一敏感问题上,欧盟法院积极发挥司法能动性,不断扩展欧盟的对外权能。

在对外关系上,欧盟一直致力于能够用一个声音说话,加强欧盟整体的外交力量。为此,欧盟需要在获得国际法主体资格后,从欧盟成员国获得更多的授权,才能在国际舞台上充分开展对外行动,以实现外交政策目标。欧盟法院是扩展欧盟对外权能的主要推动者,这一角色始终贯穿于欧盟对外关系法的演变过程中。在欧洲一体化发展的早期,如前所述,欧盟仅在共同商业政策和与第三国缔结联系协定上享有条约明确的授权。但从20世纪60年代初期开始,欧盟法院就认为,如果仅以明示的权力为基础,那么共同体就不可能成为足够强大的国际力量。依据目的解释方法,欧盟法院在20世纪70年代的“《欧洲公路运输协定》案”(ERTA Case)、<sup>①</sup>“克拉默案”(Kramer Case)<sup>②</sup>和“第1/76号咨询意见案”<sup>③</sup>中确立了“默示权能”原则,该原则也被称作“平行原则”。有学者概括了以上经典案例中产生默示权能的3种情形:(1)共同体机构已经通过立法措施;(2)虽未通过内部立法措施,但共同体的对外权能是实现共同体目标所必要的;(3)共同体对外行动的权能暗含于基础条约的内部权能条款之中。<sup>④</sup>在后续的司法案例<sup>⑤</sup>中,欧盟法院对于“共同体已经在内部行使权能”以及在哪些情况下赋予共同体专属的对外权能都作出了广义的解释。

根据欧盟法院创设的“默示权能”原则,欧共体和欧盟后续可以在越来越多的领域开展对外关系,例如航空和航海政策、产品安全、物种保护、臭氧层保护等领域。在这些对外关系领域,欧盟的法治化进程跟上了内部规则发展的脚步。欧盟享有的对外权能范围在《里斯本条约》中得以法典化。《欧洲联盟运行条约》第3条规定:

1. 联盟在下列领域应享有专属权能:(1) 关税同盟;(2) 确立内部市场运行所必要的竞

① Case 22/70 *Commission v Council*, EU: C: 1971: 32, paras. 6–32.

② Joint Cases 3, 4, and 6/76 *Cornelis Kramer and others*, EU: C: 1976: 114.

③ Opinion 1/76 of the Court of Justice (26 April 1977), *Opinion given pursuant to Article 228 (1) of the EEC Treaty- 'Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels'*, EU: C: 1977: 63, paras. 1–7.

④ Iain Macleod et al., *The External Relations of the European Communities: A Manual of Law and Practice* (Clarendon Press, 1996), pp. 49–53.

⑤ Case C–466/98 *Commission v United Kingdom*, EU: C: 2002: 624; Case C–467/98 *Commission v Denmark*, EU: C: 2002: 625; Case C–468/98 *Commission v Sweden*, EU: C: 2002: 626; Case C–469/98 *Commission v Finland*, EU: C: 2002: 627; Case C–471/98 *Commission v Belgium*, EU: C: 2002: 628.

争规则；(3) 欧元区成员国的货币政策；(4) 根据共同渔业政策保护海洋生物资源；(5) 共同商业政策。

2. 在联盟的立法性法令就缔结某项国际协定有此规定，或者缔结某项国际协定对于联盟行使对内权能是必要的，或者缔结某项国际协定可能影响共同体规则或改变其适用范围的情况下，联盟也具有缔结此类国际协定的专属权能。

应该承认，《里斯本条约》为巩固欧盟在世界上的地位，提供了机构与制度方面的基础，但以上关于欧盟专属权能的规定受到了众多批判。有学者认为，将正处在不断发展变化中的欧盟的对外权能的司法案例用基础条约的形式固定下来是不明智的。<sup>①</sup> 尽管《里斯本条约》较为系统地规定了欧盟权能的种类，但欧盟的对外权能仍然是碎片化的，没有一个全球性的对外权能。除了条约中明确规定的对外权能种类，许多对外权能的确立仍然要建立在内部法律权能的基础上。因此，欧盟法院在认定某一方面的对外法律权能是否存在以及是否为欧盟所专有方面享有很大的司法裁量空间。《里斯本条约》后，仍然出现了许多关于权能划分的案件。欧盟法院创设的“默示权能”原则继续发挥作用。实践也证明欧盟法院继续以一种扩张的方式解释欧盟专属对外权能的范围。例如，欧盟法院在“第2/15号咨询意见案”中进一步扩展了欧盟委员会的专属对外权能范围。欧盟委员会作为欧盟利益的代表，相比欧盟的其他机构而言，被描述为“权能最大化”的天然追求者。在该案中，欧盟法院扩展性地解释了欧盟共同商业政策所涵盖的范围，认为“可持续发展的目标构成欧盟共同商业政策不可或缺的组成部分”。欧盟法院的这一解释为欧盟共同商业政策领域的欧盟权能带来了结构性的改变——作为共同商业政策目标的可持续发展成为欧盟的专属权能。这为可持续发展章节进入自由贸易协定和双边投资协定创造了条件。欧盟缔结的新一代自由贸易协定和投资协定中纳入可持续发展条款已经成为一种趋势。<sup>②</sup> 从以上分析可以看出，欧盟法院努力给欧盟的行政机构和立法机构赋能，为欧盟机构扩展对外活动的范围提供了合法性依据。

### 三 欧盟法院在遵守、适用和发展国际法中维护欧盟法的自主性

一国对外关系法调整的一个重要内容是国内法与国际法的关系。这部分内容体现出一国国内法与国际法的融通性。具体而言，这种融通性主要体现在国际法的国内化、国内法的国际化以及如何执行联合国安理会作出的制裁决议和相关措施。<sup>③</sup> 欧盟对外关系法同样体现了欧盟法与国际法的融通性。欧盟法与国际法的关系是欧盟对外关系法中的一个核心内容。在处理欧盟法和国际法的关系方面，欧盟法院充当了“守门员”的角色，在这一领域的新的司法案例体现出强烈的维护欧盟法自主性的趋势。

欧盟是一个特殊的国际组织，在欧盟对外关系法中，它的自主性与国际法的关系一直是学界

① Henri de Waele, *Legal Dynamics of EU External Relations: Dissecting a Layered Global Player* (Springer Publishing, 2nd edn, 2017), p. 9.

② 蒋小红：《欧盟新一代自由贸易协定和投资协定中的可持续发展条款——软性条款的硬实施趋势》，载《欧洲研究》2021年第4期，第118页。

③ 黄进：《论〈对外关系法〉在中国涉外法治体系中的地位》，载《国际法研究》2023年第4期，第15页。



讨论的话题。在欧洲一体化的早期发展阶段，欧盟法院通过案例确立了欧盟法自主的概念。那时，共同体重点关注的是“内部的自主”。其含义是：欧盟法构成一个新的法律秩序，这一法律秩序区别于成员国法。<sup>①</sup> 内部自主性概念的确立是为了防止相互冲突的成员国法律损害欧盟法的权威性。强调这一概念有助于塑造和确立欧盟的单一身份。当欧盟在国际舞台上树立起欧盟单一国际法主体地位之后，目前其重点转移到了捍卫自主的对外关系方面。因为欧盟法院认识到欧盟法的权威性不仅会受到与之相冲突的成员国法的影响，还会受到国际法的影响。欧盟法的自主性深刻影响了欧盟法院对于涉及欧盟法和国际法关系的案件的裁判。<sup>②</sup>

在以下分析的一系列案件中，我们可以看到欧盟法院表现出对国际法的限制性态度。欧盟法院更关注欧盟内部法律的统一性和相对于国际法的欧盟法对外的自主性。欧盟法院在越来越多的案件中使用“欧盟法的自主性”的宪法概念，与国际法保持一定的“安全距离”，凸显作为一个国际法主体的独立性。有欧盟法专家认为：“欧盟实际上并不像大家通常认为的那样对国际法采取友好的态度。”<sup>③</sup> 这样的认知实际上很大程度上来源于欧盟法院的司法实践。以下主要从欧盟法与国际法的关系方面论述欧盟法院的作用。

## （一）欧盟法院在国际法内化中的作用

### 1. 欧盟法与国际协定的关系

欧盟通过缔结双边或多边协定与其他国际法主体开展对外关系。目前，欧盟是众多的双边和多边协定的缔约方，<sup>④</sup> 例如，多边领域的协定包括《联合国海洋法公约》（United Nations Convention on the Law of the Sea）、《联合国气候变化框架公约》（United Nations Framework Convention on Climate Change）、《残疾人权利公约》（Convention on the Rights of Persons with Disabilities）等。欧盟在双边领域缔结的大量双边协定是欧盟开展对外经济、贸易、投资等对外关系的主要工具。如何处理与这些国际协定的关系是欧盟对外关系法调整的主要内容。对于这一问题，欧盟的宪法性条约并没有作出明确规定。《欧洲联盟条约》第3条第5款宣称，欧盟应致力于“严格遵守与发展国际法，包括遵守《联合国宪章》的原则”。《欧洲联盟运行条约》第216条第2款规定，联盟缔结的协定对联盟机构及成员国均有约束力。这一条实际上解决的是欧盟缔结的条约的对外效力，即条约对欧盟及其成员国在国际法上的约束力，并没有解决条约在欧盟法中的对内效力。<sup>⑤</sup> 对于国际法与欧盟法的关系，相比过去基础性条约对此问题的沉默，《里斯本条约》也仅仅是作出了较为原则性的规定。国际条约，作为国际法的一个重要法律渊源，如何在欧盟法律秩序中适用和解释，主要是由欧盟法院来决定。欧盟法院在解决这个问题上发挥了重要作用。从欧盟法的司法实践中，我们不仅可以看出欧盟对于国际协定的基本立场，也能窥探出欧盟对于国际法的微妙心态。

① Case 6/64 *Costa v ENEL*, EU: C: 1964: 66, p. 593.

② Jed Odermatt, “The Principle of Autonomy: An Adolescent Disease of EU External Relations Law?”, in Marise Cremona (ed.), *Structural Principles of EU External Relation* (Hart Publishing, 2018), p. 291.

③ Jan Klabbers, “The Validity of EU Norms Conflicting with International Obligations”, in Enzo Cannizzaro et al. (eds.) *International Law as Law of the European Union* (Martinus Nijhoff Publishing, 2012), p. 112.

④ See the Treaties Office database, European Commission, <http://ec.europa.eu/world/agreements/default.home.do>.

⑤ 参见商震：《欧盟法与国际法视角下欧盟对外关系的新实践和新挑战》，载《国际法研究》2023年第3期，第146页。

欧盟法院的判例确立了国际法在欧盟法中的地位,即国际法构成欧盟法律体系的组成部分,欧盟基础性条约和欧盟法中的基本原则位于欧盟法律体系“金字塔”的最顶端,国际法(国际强行法除外)居于次一级位置;<sup>①</sup>当欧盟缔结的国际协定与欧盟的二级立法(例如条例和指令)相冲突时,国际协定优先适用。<sup>②</sup>

国际协定的位阶高于欧盟二级立法意味着欧盟法院在解释后者时必须尽可能地以符合国际协定的方式进行。在欧盟的对外关系法中,国际协定如何实施、如何解释,一直处在复杂的发展演变中。长期以来,欧盟法院在判例中对国际法采取了较为开放的态度,不断树立起欧盟遵守国际法的模范形象。从20世纪90年代的“*Poulsen案*”<sup>③</sup>起,欧盟法院在众多的案例<sup>④</sup>中不断重申“欧盟在行使权力时,必须尊重国际法”的理念。在“*Intertanko案*”中,欧盟再一次确认了这样的立场:“从之前的判例可以很清楚地得出:共同体行使权力时要遵守国际法,包括遵守那些把一般的习惯国际法规则编入其中的国际协定。”<sup>⑤</sup>在“*Haegeman案*”中,欧盟法院认为,“欧盟缔结的国际协定,构成共同体法律的一部分”;<sup>⑥</sup>并且在之后的案例中强调了“从生效的那一刻起”,<sup>⑦</sup>“不需要共同体或成员国的实施性法令”<sup>⑧</sup>就构成了共同体法律的一部分。基于这些案例,欧盟法院对待国际法的立场被贴上“友好”或“开放”的标签。<sup>⑨</sup>在最近的一些案例中,欧盟法院似乎越来越收紧国际协定在欧盟法律体系中的效力,采取了与之前不同的立场。<sup>⑩</sup>大家通常认为的欧盟法院对国际法所持的“开放”性态度实际上是有限的开放。

在著名的“*Van Gend en Loos案*”<sup>⑪</sup>中,欧盟法院创设了欧盟法具有直接效力的宪法原则。在

① Case 181/73 *R. & V. Haegeman v Belgian State*, EU: C: 1974: 41, para. 5; Case C-179/97 *Spain v Commission*, EU: C: 1999: 109, para. 11; Case C-162/96 *Racke GmbH & Co. v Hauptzollamt Mainz*, EU: C: 1998: 293, para. 45; Case T-315/01 *Kadi v Council and Commission*, EU: T: 2005: 332, paras. 181-290; Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P *Kadi and Al Barakat International Foundation v Council and Commission*, EU: C: 2008: 461, paras. 280-327.

② See, e. g., Case T-115/94 *Opel Austria GmbH v Council*, EU: T: 1998: 166; Case C-344/04 *The Queen on the application of International Air Transport Association and European Low Fares Airline Association v Department for Transport*, EU: C: 2006: 10. 根据传统的关于国际法和国内法关系的理论,欧盟的立场通常被认为是属于“一元论”。目前这种区分法受到了很多批判。在现实中,大多数国家都处在“一元论”和“二元论”的中间地带,几乎没有国家采取完全的“一元论”或“二元论”的立场。

③ Case C-286/90 *Anklagemindigheden v Poulsen and Diva Navigation*, EU: C: 1992: 453, paras. 9-10.

④ Case C-405/92 *Mondiet v Armement Islais*, EU: C: 1993: 906, paras. 13-15; Case C-162/96 *Racke v Hauptzollamt Mainz*, EU: C: 1998: 293, paras. 45-46.

⑤ Case C-308/06 *Intertanko and Others v Secretary of State for Transport*, EU: C: 2008: 312, para. 51.

⑥ Case 181/73 *Haegeman v Belgium*, EU: C: 1974: 41, para. 5.

⑦ Case C-386/08 *Firma Brita GmbH v Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, EU: C: 2010: 91, para. 39.

⑧ Case C-533/08 *INT Express Nederland BV v AXA Versicherung AG*, EU: C: 2010: 243, para. 60; Case C-344/04 *IATA and ELFAA*, EU: C: 2006: 10, para. 36; Case C-459/03 *Commission v Ireland*, EU: C: 2006: 345, para. 82.

⑨ See Christina Eckes, “International Law as Law of the EU: The Role of the European Court of Justice”, in Cannizzaro E., Palchetti P. and Wessel R. A. (eds.), *International Law as Law of the European Union* (Martinus Nijhoff, 2012), p. 363.

⑩ 在欧盟法中,遵循先例的原则并不存在。欧盟法院通常遵循它之前的判决,但从近年来的不少案例来看,欧盟法院只是为了支持它的推理才援引先例,在许多重要的案例中,欧盟法院并未遵循先例。当然,在这种情况下发生时,欧盟法院一般都不会像英国的法院那样推翻之前的判例,而只是简单地选择忽略。参见〔美〕巴里·E. 卡特·艾伦·S. 韦纳著:《国际法》(第6版),冯洁菡译,商务印书馆2015年版,第469页。

⑪ Case 26/62 *N. V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Nederlandse administratie der belastingen*, EU: C: 1963: 1.

该案中，欧盟法院指出：共同体法律不仅对成员国和共同体机构具有约束力，更重要的是为个人创设了权利。如果共同体的法律满足以下条件即可产生直接效力：规范本身足够明确、具体；具有无条件适用的特征；在不需要成员国或共同体采取其他补充性措施的前提下即可发生效力。该原则的现实意义是，一旦欧盟法的某一条款满足了直接效力原则的检验标准，便具有司法适用性，个人可以在欧盟法院或成员国法院提起相关诉讼。该案开创了国际法直接为国家之下的个人创设权利的先河。根据欧盟法院之后的案例，具有直接效力的共同体法律规范包括基础条约的条款、条例、指令和某些对共同体具有约束力的国际协定。从欧盟法院的司法实践来看，在判定国际协定的直接效力时，不仅要根据“*Van Gend en Loos*案”确立的一般性标准，还要分析国际协定整体的情况，包括目标、性质、与其他协定的关系等方面。<sup>①</sup>换言之，测试欧盟为缔约方的国际协定的直接效力标准要比测试欧盟法其他法律渊源的直接效力的标准要严格。在这一问题上，欧盟法院几乎都是围绕国际协定的整体情况展开论证的。在欧盟法院确立直接效力原则之后的几十年里，欧盟法院倾向于承认各类国际协定的直接效力，<sup>②</sup>唯有关税与贸易总协定（下文简称GATT）和世界贸易组织（下文简称WTO）是例外。<sup>③</sup>欧盟法院主要是从GATT所具有的广泛灵活性和WTO缔约方的对等性角度排除GATT/WTO的直接效力。这主要是出于深层的政治方面的考虑。<sup>④</sup>

在后续的案例中，欧盟法院将之前对于WTO不具有直接效力的论证扩大到其他类型的国际协定上，从而使欧盟措施免受基于国际条约的频繁质疑。<sup>⑤</sup>例如，在2008年的“*Intertanko*案”<sup>⑥</sup>中，欧盟法院首次将其关于GATT/WTO案例中的限制性论证适用于其他类型的国际协定。欧盟法院拒绝按照《联合国海洋法公约》或相关的《国际防止船舶造成污染公约》（*International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*）来评估欧盟立法的有效性。该案标志着欧盟法院对于国际协定具有可援引性的一般性规则的立场转变，开始收紧它对于国际协定的开放性立场。后续一系列案例证实了这一转变。目前，欧盟法院对于这一问题的立场是：不能援引国际协定来挑战欧盟法令的合法性，除非满足两项标准：国际协定的性质决定了不得排除依据它来质疑欧盟法令；国际协定的条款必须足够清楚、确切以产生个人权利。依据这两项测试标准，欧盟法院在“*ATAA*案”<sup>⑦</sup>中拒绝援引《联合国气候变化框架公约京都议定书》来质疑欧盟的行动；在“*Z*案”<sup>⑧</sup>中，欧盟法院裁定《残疾人权利公约》不具有直接效力。通过这些案例可以发现，欧盟法院对于欧盟措施的直接效力的判定和对于欧盟的外部规范的直接效力的判定，实际上采取了

① See Case C - 308/06 *Intertanko and Others v Secretary of State for Transport*, EU: C: 2008: 312, para. 54.

② See, e. g., Case C - 192/89 *S. Z. Sevince v Staatssecretaris van Justitie*, EU: C: 1990: 322; Case C - 237/91 *Kazim Kus v Landeshauptstadt Wiesbaden*, EU: C: 1992: 527; Joined Cases C - 317/01 and C - 369/01 *Eran Abatay and Others and Nadi Sahin v Bundesanstalt für Arbeit*, EU: C: 2003: 572.

③ Francis G. Jacobs, “Direct Effect and Interpretation of International Agreement in Recent Case Law of the European Court of Justice”, in Alan Dashwood and Marc Maresecau (eds.), *Law and Practice of EU External Relations-Salient Features of a Changing Landscape* (Cambridge University Press, 2008), p. 23.

④ 参见蒋小红：《欧盟对外贸易法与中欧贸易》，中国社会科学出版社2013年版，第284页。

⑤ [英] 保罗·克雷特、[爱尔兰] 格兰妮·德布尔卡：《欧盟法：教程、案例与资料》，叶斌、李靖堃译，中国社会科学出版社2023年版，第514页。

⑥ See Case C - 308/06 *Intertanko and Others v Secretary of State for Transport*, EU: C: 2008: 312.

⑦ Case C - 366/10 *ATAA v Secretary of State for Energy and Climate Change*, EU: C: 2011: 864, para. 77.

⑧ Case C - 363/12 *Z. v A Government Department*, EU: C: 2014: 159.

双重标准。被欧盟法院否决直接效力的国际协定的数量似乎在稳定增长。<sup>①</sup> 总体来看,一方面,欧盟法院认可国际协定可以作为裁定欧盟法合法性的依据,但另一方面,又设置了较为严格的条件,减少了国际协定被适用的机会。

原则上,欧盟与第三国或国际组织缔结的国际协定都构成欧盟法的一部分。但欧盟法院作为欧盟法的“守护者”,实际上并不情愿“外部规则”大量、随意地进入欧盟法的领地。欧盟法院使用各种工具对“外部规则”的进入进行“过滤”。例如,对于欧盟成员国是缔约方而欧盟不是缔约方的国际协定,欧盟不断收紧其创设的“功能性继承”(functional succession)<sup>②</sup>的适用条件,从而不用履行该类国际协定的国际义务;<sup>③</sup>通过有选择地适用“体系整合”(systematic integration)解释方法<sup>④</sup>的各个要素,达到否决国际协定在欧盟的效力的目的。例如在“*Western Sahara*案”<sup>⑤</sup>中,欧盟法院有选择地适用《维也纳条约法公约》(Vienna Convention on the Law of Treaties)中“体系整合”的解释方法。欧盟法院把国际法作为工具,表面上看是运用了作为习惯国际法的解释方法,实际上借助国际法免除了欧盟的国际义务。这些案例也再次表明,欧盟法院对国际法采取越来越限制性的态度。欧盟法院不愿意用来自外部的规则挑战欧盟法的合法性。国际法实际上被置于一个次要的位置。国际法的工具性表露无疑。<sup>⑥</sup>这样的立场不仅对国际法治,而且对欧盟的国际形象都产生了消极的影响。

## 2. 欧盟法与习惯国际法的关系

在众多的判例中,欧盟法院承认了习惯国际法在欧盟法中的地位,即习惯国际法对欧盟具有约束力,构成欧盟法的一部分。而且,欧盟法院明确认可习惯国际法既适用于欧盟的对内行动也适用于欧盟的对外行动。<sup>⑦</sup>一个比较复杂的问题是,私人当事方是否可以援引习惯国际法来挑战欧盟法的合法性。相比国际协定,欧盟法院似乎对习惯国际法采取更为严格的测试标准。<sup>⑧</sup>有学者总结了习惯国际法可以在欧盟法院被援引的4个条件:第一,被援引的习惯国际法规则必须是基本的规则;第二,针对被挑战的欧盟立法,欧盟立法机构在适用习惯国际法过程中必须是犯了

① Henri de Waele, *Legal Dynamics of EU External Relations: Dissecting a Layered Global Player* (Springer Publishing, 2nd edn, 2017), p. 171.

② 功能性继承,含义是对于欧盟成员国是缔约方但欧盟不是缔约方的国际协定,如果在该国际协定所调整的领域,成员国已经把其享有的权能移交给了欧盟,那么该国际协定对欧盟具有法律拘束力。例如,欧盟法院运用该原则,裁定 GATT 对欧盟具有法律拘束力。See Joined Cases 21 to 24/72 *Internationale Fruit Company v Produktschap voor Groenten en Fruit*, EU: C; 1972; 115, p. 18.

③ See Case C - 366/10 *ATAA v Secretary of State for Energy and Climate Change*, EU: C; 2011; 864, paras. 69, 71.

④ 《维也纳条约法公约》第31条第3款(c)项包含了“体系整合原则”(principle of systematic integration),要求将被解释的条约款项置于相关国际法规则的体系背景中加以解读。该解释方法强调被解释的条约款项相关“外部的”国际法体系规则作为解释“上下文”的重要性。参见张乃根:《条约解释的国际法》,上海人民出版社2019年版,第77页。

⑤ Case C - 266/16 *Western Sahara Campaign UK v Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs and Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, EU: C; 2018; 118.

⑥ Eva Kassoti, “The CJEU and Potential and Limitation of Systemic Integration”, in W. Th. Douma et al. (eds.), *The Evolving Nature of EU External Relations Law* (Asser Press, 2021), p. 126.

⑦ See Tawhida Ahmed and Israel de Jesús Butler, “The European Union and Human Rights: An International Law Perspective”, (2006) 17 *European Journal of International Law* 771, p. 778.

⑧ See P. J. Kuijper, “From Dyestuffs to Kosovo Wine: from Avoidance to Acceptance by the Community Courts of Customary International Law as Limit to Community Action”, in Ige F. Dekker and Harry H. G. Post (eds.), *On the Foundations and Sources of International Law: Essays in Memory of Herman Meijers* (T. M. C. Asser Press, 2003), pp. 151 - 171.

重大的错误；第三，习惯国际法的原则引发了欧盟是否有权能制定被争议的欧盟法令的问题；第四，被挑战的欧盟法令影响到源于欧盟法的个人的权利和义务。<sup>①</sup> 否决习惯国际法的可援引性，主要是基于习惯国际法规则与国际协定规则精确程度不同。这样的方法导致的后果就是，在现实中很少有人能够依据习惯国际法来质疑欧盟的行动。习惯国际法在欧盟法院司法审查中的作用是很有限的。该方法遭到了学者们的批判，<sup>②</sup> 由此引发了欧盟是否遵守了《欧洲联盟条约》第3条第5款规定的“严格遵守国际法”要求的疑问。从这个问题上，我们也可以看到欧盟在基础条约中严格遵守国际法的宪法性宣告和司法实践相比还是有差距的。

## （二）欧盟法院在欧盟法外化中的作用

《欧洲联盟条约》第3条第5款明确规定：“在与更广泛的世界的关系中，联盟应坚持和促进其价值观和利益，致力于保护其公民。它将致力于和平、安全、全球可持续发展、各国人民间的团结和相互尊重、自由公正的贸易、消除贫困、保护人权……”为了推广这些价值观，欧盟在对外关系中不遗余力地采取政治、经济、文化、法律等多种手段。长期以来，欧盟通过缔结多边、双边条约和单边立法的域外适用等多种方式向全世界推广欧盟规则、欧盟标准和欧盟价值观，彰显其“规范性力量”。近年来，欧盟越来越频繁地运用单边立法的域外适用来实现欧盟的对外政策目标。欧盟在竞争保护、数据保护、金融规制、消费者保护、环境保护、贸易监管、投资监管、知识产权保护、动物保护、人工智能等越来越广泛的领域不断扩大欧盟法的域外适用。欧盟借助欧盟法的域外适用采取的一系列措施引发了广泛的争议。其中的一个原因是，国内法域外适用与国家管辖权密切相关，是国家行使域外管辖权的表现。国家主张任何管辖权都必须存在合法依据。但遗憾的是，迄今为止，还没有一个一般性条约对此问题作出明确界定。欧盟的基础性条约对欧盟法的域外适用问题也没有作出一般性规定。在司法实践中，欧盟法院不仅认可了域外效力推定的理念，对欧盟法律域外适用持允许态度，而且发挥司法能动性，持续积极地发展其造法性功能。从效果上来看，欧盟法院对欧盟法域外适用的解释回应了当下全球化、数字化的社会现实和社会演变的新趋势。首先，经济全球化使国家主权的属地性与经济活动的跨国流动性之间的矛盾愈加尖锐；其次，信息技术的飞速发展，特别是互联网的普及使国家的地理主权边界日益模糊，传统的法律治理模式陷入困境；再次，21世纪以后，人类社会的利益、诉求和命运正以前所未有的紧密程度交织在一起，面临恐怖主义、网络安全、重大传染性疾病、气候变化等越来越多的共同挑战，面对这些挑战，没有哪个国家能够独自应对。各种因素导致了法律属地主义的式微，并使国内法的域外适用在一定程度上具有必然性和合理性。这种状况加上国际法规则的供给不足导致了国内法逐渐突破属地主义的限制。<sup>③</sup> 在这一进程中，欧盟法院在扩大适用欧盟法的域外适用方面成为强有力的推动力量。欧盟法院在判例中形成的域外适用规则构成欧盟对外关系法的重要内容。

在欧盟法的域外适用司法实践中，遇到的一个核心国际法问题是域外管辖权的行使。近年来，

① Theodore Konstadinides, “When in Europe: Customary International Law and EU Competence in the Sphere of External Action”, (2012) 13 (11) *German Law Journal* 1177, pp. 1198–1199.

② Marise Cremona and Anne Thies, *The European Court of Justice and External Relations Law: Constitutional Challenges* (Hart Publishing, 2014), p. 265.

③ 参见霍政欣：《国内法的域外效力：美国机制、学理解构与中国路径》，载《政法论坛》2020年第2期，第182—183页。

在美国的主导和推动下，国内法的适用突破法律属地主义的桎梏向域外扩张已呈蔓延之势。目前，国际法规制国内法域外适用的规则供给不足。传统的管辖权理论已经不能回应现代社会带来的问题。国际社会应如何采取更为积极的方式来建立管辖权行使的规则？在这种背景下，国家实践对于域外管辖权规则的形成具有重要意义。国际法规则的形成一般要经过3个阶段，分别是个别国家的实践、其他国家的跟进、规则（实践）的国际化。在这3个阶段中，个别国家的实践往往是最重要的。欧盟发展至今，已经形成了近似于国家的完备法律体系和法律渊源，在许多方面引领着世界法律一体化的潮流。欧盟法院对于欧盟法域外适用的合法性和合理性的论证，<sup>①</sup>虽存在诸多问题，遭到很多批判，但仍然应被看作是对国际规则的积极探索。在欧盟法院的推动下，欧盟的价值、欧盟的标准、欧盟的规则在全球产生了相当的溢出效应。欧盟试图通过这种溢出效应来影响，甚至在某些领域（例如在人权保护、应对气候变化、数据流动等）引领国际规则的制定和未来发展。

### （三）欧盟法院与联合国安理会决议

作为一个特殊的国际组织，欧盟在联合国中仅具有观察员的身份，但这并不妨碍欧盟以国际法主体身份参与联合国的活动。欧盟不会放弃在这一最大的多边国际组织开展对外活动的机会。欧盟在不同领域参与联合国活动的程度不同，对外影响力也不同。在法律一体化水平较高且能力较强的领域，欧盟的对外影响力比在法律一体化水平较低且能力较弱的领域更大。这说明欧盟国际地位的高低及其在国际舞台上对外行动的有效性很大程度上取决于其法律一体化的进展和权能的变化。这也再一次说明欧盟法院在扩展欧盟对外权能方面所起的重要作用。随着欧盟自身对外权能和能力的扩展，欧盟在联合国内已超越其最初和传统的经济和社会角色，逐渐朝着更加突出的政治和安全角色迈进。例如，欧盟支持并积极实施联合国安理会的制裁决议，是单边制裁工具的积极使用方。欧盟的单边制裁措施，有些是根据联合国安理会的制裁决议作出，有些是自主作出。欧洲的学者认为，与美国主要以“国家安全利益”为驱动的单边制裁政策不同，欧盟对待单边制裁的政策主要是以其认同的“价值”作为驱动的。<sup>②</sup>美国“9·11”事件后，欧盟法院处理的大量涉及联合国安理会反恐制裁的案例印证了这一观点。其中著名的“卡迪案”就是一个典型的例证。该案涉及联合国安理会根据《联合国宪章》第7章通过的有关反恐决议在共同体执行的问题。根据《联合国宪章》第103条，<sup>③</sup>《联合国宪章》与其他条约的关系是很清晰的：《联合国宪章》地位优先。《里斯本条约》也明确规定了欧盟有遵守《联合国宪章》原则的义务。<sup>④</sup>但是，遵守《联合国宪章》原则的义务对欧盟法产生的实际影响是在欧盟法院的案例中逐渐得到阐释的。在“卡迪案”中，欧盟法院指出：第一，“国际协定（《联合国宪章》）不能影响（欧共体）条约有关分权的规定，因而不能影响共同体法律秩序的自治性”；<sup>⑤</sup>第二，“国际协定（《联合国宪章》）

① 参见蒋小红：《欧盟法的域外适用：价值目标、生成路径和自我限制》，载《国际法研究》2022年第6期，第91—107页。

② Charlotte Beaucillon, “The European’s Position and Practice with regard to unilateral and Extraterritorial Sanction”, in Charlotte Beaucillon (ed.), *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanction* (Edward Elgar Publishing, 2021), p. 111.

③ 《联合国宪章》第103条规定：“联合国会员国在本宪章下之义务与其依任何其他国际协定所负之义务有冲突时，其在本宪章下义务应居优先。”

④ 《欧洲联盟条约》第3条第5款规定：“……应严格遵守并发展国际法，包括遵守《联合国宪章》的原则”；第21条第2款规定：“根据《联合国宪章》的宗旨和原则……维护和平、预防冲突及加强国际安全。”

⑤ Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P *Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission*, EU: C: 2008: 461, para. 282.

项下之义务不能损害共同体条约的宪法性原则，包括所有共同体法律必须尊重的基本权利”；<sup>①</sup>第三，“法院根据基本权利对于任何共同体措施有效性的审查应被视为是在以法治为基础的共同体中的一种源于共同体条约的宪法性保障，共同体条约作为一个自治的法律秩序，不应受到国际协定（《联合国宪章》）的减损。”<sup>②</sup>基于以上论证，欧盟法院废止了共同体为执行安理会制裁决议而制定的条例。该裁决导致联合国安理会的制裁决议事实上无法在共同体内得到实施。该案标志着欧盟法院对欧盟法与国际法关系的认知已经步入了一个新的阶段。<sup>③</sup>根据欧盟法院的这一裁定，对欧盟法的自治性应该理解为对内自治和对外自治的双重含义。对内，欧盟法享有对于成员国法的绝对优先性；对外，国际法不能施加被欧盟法院认为有损共同体宪法原则的任何义务。<sup>④</sup>在欧盟法院看来，《联合国宪章》的优先性受到明确的限制：它不能扩展到欧盟的基本法。换言之，保护基本人权是欧盟法的基本原则，是欧盟的基本法（primary Union Law），其地位高于《联合国宪章》。自此之后，欧盟使用的制裁不断增多，欧盟法院也宣布很多此类制裁措施无效，其中既包括针对个人的反恐制裁，也包括政治制裁和针对国家的制裁，其理由是这些制裁侵犯个人的基本权利，例如公平听审权或获得司法救济的权利。<sup>⑤</sup>欧盟法院在处理欧盟法与国际法的关系上过分强调欧盟法的自主性，引发了关于欧盟是否在如《欧洲联盟条约》中所承诺的“严格遵守和发展国际法”的质疑。许多学者对欧盟法院的立场作了毫不留情的批判。有学者认为欧盟法的自主性概念实际已经发展成为限制和约束国际法效力的工具；<sup>⑥</sup>欧盟法院的立场和欧盟所倡导的在尊重国际法的基础上进一步发展和加强国际治理体制的远大目标背道而驰；<sup>⑦</sup>欧盟法院试图寻求在尊重国际法和保持欧盟法的高水准之间保持平衡，但不必像现在这样把重点放在强调欧盟法的自主性，而对国际法采取限制性的态度上；欧盟本身就是国际法的产物，应该采取加强欧盟法和国际法之间开放性对话的态度。<sup>⑧</sup>

从以上案例分析可以看出，欧盟法院在处理欧盟制裁措施与联合国安理会决议的关系方面实际上面临的是如何处理欧盟法的自主性与国际法的关系问题。欧盟法院过分强调欧盟的主体性特

- 
- ① Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P *Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission*, EU: C: 2008: 461, para. 285.
- ② Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P *Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission*, EU: C: 2008: 461, para. 316.
- ③ 参见刘衡：《论重建欧洲国际法律秩序的司法进路——基于欧洲法院实践的考察》，载《国际观察》2016年第1期，第131页。
- ④ Jan Willem van Rossem, “The Autonomy of EU Law: More is Less?”, in Ramses A. Wessel and Steven Blockmans (eds.), *Between Autonomy and Dependence: The EU Legal Order Under the Influence of International Organizations* (Springer, 2013), pp. 13-46.
- ⑤ Christina Eckes, “EU Restrictive Measures against Natural and Legal Persons: From Counterterrorist to Third Countries Sanctions”, (2014) 51 *Common Market Law Review*, p. 869; Graham Butler, “The Coming Age of the Court’s Jurisdiction in the Common Foreign and Security Policy”, (2017) 13 *European Constitutional Law Review* 673, p. 673.
- ⑥ Jan Wouters, Jed Odermatt and Thomas Ramopoulos, “Worlds Apart? Comparing the Approaches of the European Court of Justice and the EU Legislature to International Law”, in Marise. Cremona and Anne. Thies (eds.), *The European Court of Justice and External Relations Law: Constitutional Challenges* (Hart Publishing, 2014), p. 269.
- ⑦ Jan Wouters, Jed Odermatt and Thomas Ramopoulos, “Worlds Apart? Comparing the Approaches of the European Court of Justice and the EU Legislature to International Law”, in Marise. Cremona and Anne. Thies (eds.), *The European Court of Justice and External Relations Law: Constitutional Challenges* (Hart Publishing, 2014), p. 277.
- ⑧ Jan Wouters, Jed Odermatt and Thomas Ramopoulos, “Worlds Apart? Comparing the Approaches of the European Court of Justice and the EU Legislature to International Law”, in Marise. Cremona and Anne. Thies (eds.), *The European Court of Justice and External Relations Law: Constitutional Challenges* (Hart Publishing, 2014), p. 251.

征。欧盟法院在几十年的法治建设中，一直在为欧盟独立于成员国、欧盟法优先于成员国内法（包括成员国的宪法）而努力。过去发生的与德国联邦宪法法院以及最近发生的与波兰宪法法院的法律纠纷就是一个典型例证。<sup>①</sup> 面对来自外部的国际法对欧盟法的影响，欧盟法院不会放弃保持欧盟法自主性的这一坚持。笔者认为，欧盟应当在国际法的运行权威和其自主性之间找到一个良好的平衡点，使国际法规范既有助于欧盟利益的实现，也有助于促进全球性法律工作的开展。这样的观点应该同样适用于主权国家如何对待国际法。

需要指出的是，以上案例仅是欧盟维护欧盟法自主性的一个方面。在不同的主题中，欧盟法院对于欧盟法自主性的观点不同，即便是对于同一个主题，例如涉及到人权问题的案件，欧盟法院裁判关于欧盟法自主性的侧重点也不同。再例如，欧盟法院对于是否接受不同的国际协定下的争端解决机制持不同观点。欧盟法院积极推广双边投资协定中的投资法庭机制并努力在全球范围内建立投资法院，<sup>②</sup> 但是却出于维护欧盟法的自治，反对《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》（Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters，亦称《奥尔胡斯公约》）<sup>③</sup> 下的争端解决机构——执行委员会（Compliance Committee）提出的完善欧盟法的建议，<sup>④</sup> 拒绝根据《奥尔胡斯公约》下的国际义务对欧盟法令进行审查。<sup>⑤</sup> 虽然该执行委员会是不具有法律约束力的执行机构，仅提出看法和建议，但近年来该委员会发布了大量关于《奥尔胡斯公约》解释的指引，在国际环境法领域有着重要影响力。欧盟法院漠视这些案例实际上与欧盟一直自诩为国际环境法领域规则“引领者”的角色不相符。许多学者表达了“失望”，认为欧盟在与国际法的关系上“开始处在一个总体上向后撤退而不是积极融入的态度”。<sup>⑥</sup> 尽管《欧洲联盟条约》第6条第2款规定了“欧盟将加入《欧洲保护人权和基本自由公约》（下文简称《欧洲人权公约》），加入该公约不影响两部条约确定的联盟权能”，但欧盟法院在第2/13号意见书<sup>⑦</sup>中裁定《加入协定草案》不符合以上条

① 参见程卫东：《欧盟宪政秩序的挑战与危机——基于波兰法治危机案的考察》，载《欧洲研究》2022年第4期，第7—34页。

② 参见杨帆：《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4期，第114—121页；秦晓静：《投资法庭机制维护欧盟法律自主性的制度设计及中国应对》，载《法学杂志》2021年第1期，第111—120页。See also *Opinion 1/17: Opinion of the Court (Full Court) of 30 April 2019, CETA*, EU: C; 2019; 314, paras. 106–107.

③ 《奥尔胡斯公约》是一部重要的环境公约，旨在促进公众参与环境决策。欧盟是该公约的缔约方。欧盟制定了第1367/2006号奥尔胡斯条例以具体实施该国际公约。该条例涉及到的一个问题是NGO是否有资格向欧盟法院提起根据国际公约对欧盟法令合法性进行审查。

④ 执行委员会指出和分析了对欧盟法中与执行该公约的环境保护义务相冲突的内容，包括欧盟法院的有限的司法审查制度。这一案件体现了欧盟法院不愿意接受根据国际条约对欧盟法进行外部审查的态度。

⑤ Lauren Ankersmit, “An Incoherent Approach Towards Aarhus and CETA: The Commission and External Oversight Mechanisms”, in Inge Govaere and Sacha Garben (eds.), *The Interface between EU and International Law* (Hart Publishing, 2019), pp. 161–178; Benedikt Pirker, “Cases C–401 to 403/12 and C–404 to 405/12; No Review of Legality in light of the Aarhus Convention”, <https://europeanlawblog.eu/2015/01/29/cases-c-401-to-40312-and-c-404-to-40512-no-review-of-legality-in-light-of-the-aarhus-convention/>.

⑥ Benedikt Pirker, “Implementation of the Aarhus Convention by the EU—An Inconvenient Truth from the Compliance Committee”, <https://europeanlawblog.eu/2017/04/24/implementation-of-the-aarhus-convention-by-the-eu-an-inconvenient-truth-from-the-compliance-committee/>.

⑦ *Opinion 2/13: Opinion of the Court (Full Court) of 18 December 2014 – 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*, EU: C; 2014; 2454.



款的规定。该意见书的核心主张是，需要保持欧盟法律秩序的特殊性和自主性以及自身管辖权的排他性。欧盟法院的裁定使《加入协定草案》前景黯淡，欧盟加入《欧洲人权公约》的政治承诺再一次变得遥遥无期。欧盟法学界对该判决的总体反应是“一边倒”的批评。“欧盟法院对自己的特权表现出极大的关注，而对基本权利的保护却不那么上心。”<sup>①</sup>

## 四 结语

欧盟法院是欧盟对外关系法全面的塑造者。这首先来自于它有能力塑造欧盟的对外关系，在对外关系方面享有不断扩展的司法管辖权。在行使管辖权时，欧盟法院在面对对外关系领域的各种法律问题时，通过其享有的广泛的对外关系管辖权，发挥司法审查的监督功能、咨询管辖权的解释功能，伸缩自如，该能动时积极主动，该谨慎时沉默。与欧盟法院在其他领域的司法实践相比，欧盟法院主要在对外关系法的以下两个领域发挥着独特作用。一是扩展欧盟对外关系的权能。对外权能是欧盟作为一个特殊的国际组织开展对外关系的前提，其范围的界定和行使是欧盟对外关系法中的最核心问题。欧盟法院充分调动其司法能动性，借助“默示权能”原则，赋予欧盟越来越多的对外关系权能，同时确保欧盟在法治化轨道上行使对外权能。二是在处理与国际法的关系时，欧盟法院扮演了“守门人”的角色，从不同方面维护欧盟法的自主性。欧盟的对外关系法是与国际法联系最密切的欧盟法领域。欧盟法院在这一领域作出的司法裁决和咨询观点实际上构成了“国际法实践”。欧盟法院是提供欧盟对外关系“国际法实践”的核心机构。欧盟法院根据国际关系的发展变化在灵活地解释、适用和发展国际法时向国际社会展示其对外关系的“国际法实践”。这种“国际法实践”可能与欧盟的基础性条约所宣告的内容、二级立法中的立法本意或行政部门的对外关系决策并不一致，是有差异的“国际法实践”。这种差异性实践可以为欧盟的外交提供适当的弹性，为欧盟在国际层面的“实践博弈”提供可能，从而在风云变幻的国际关系中从整体上维护欧盟的利益。

欧盟法院在案例中确立的对外关系理论、原则和司法造法构成欧盟对外关系法的重要内容。欧盟法院虽不直接参与欧盟的对外关系，但随着全球化的发展，人类社会越来越相互依存，欧盟对外关系法在欧盟法律体系中占据着越来越重要的地位。欧盟法院推动着欧盟对外关系法向前发展。欧盟被认为是一个法治共同体。欧盟法院主导塑造的对外关系法对欧盟机构、成员国甚至个人产生拘束力。经由这一间接的方式，欧盟法院深刻地影响欧盟的对外关系，其广泛参与欧盟对外关系的价值得以体现。欧盟法院的司法实践，使得欧盟对外关系法不仅仅是法律条文中的法律，更是“行动中的”法律，是处在动态发展中的法律。通过欧盟法院中的一个个鲜活的案例，我们更能接近欧盟对外关系所持观念、立场的“真相”。

尽管在欧盟法院的助推下，欧盟的对外关系纳入了法治轨道，法治化治理的领域不断扩大，同时我们也看到对外关系法治化的程度，相比欧盟法的对内方面，无论是在广度还是深度上，都不处在同一个水平。在欧盟对外关系的不同领域，法治化的程度也有差异。作为一个国际法主体，欧盟需要在对外关系政策的有效性和法治之间达成平衡。随着国际格局、国际形势的变化，各种复杂的国际政治因素影响着欧盟法院在对外关系法中发挥应有的功能。欧盟法院在欧盟对外

<sup>①</sup> Bruno de Witte and Šejla Imamovic, “Opinion 2/13 on the Accession to the ECHR: Defending the EU Legal Order against a Foreign Human Rights Court”, (2015) 40 (5) *European Law Review* 683, pp. 703 – 704.

关系法中的作用始终是动态发展的，值得我们持续关注。

中国的《对外关系法》没有涉及最高人民法院的角色定位内容。在《对外关系法》实施过程中，法院应该发挥作用。对此，我们应该有充分的认识。推动法院参与对外关系首先需要观念上的支持。此外，还需要相应的制度支持和程序保障。<sup>①</sup> 法院应该如何发挥作用，是我们开启对外关系法治化新议程后需要认真思考的重要课题，值得进一步研究。

## The Role of the European Court of Justice in the EU External Relations Law

*Jiang Xiaohong*

**Abstract:** EU external relations law is an integral part of EU Law in which it is a special field. European Court of Justice emerges as one of the active shapers of the EU external relations law. Owing to the passive nature of jurisdiction, European Court of Justice is not directly involved in the EU external relations. Nevertheless, it plays an important role in delimiting the external competence, legal effect of international obligations *etc.*, which are the fundamental issues of external relations. In fact, the unwritten norms established by the cases of European Court of Justice constitute the key parts of EU external relations law. The Court plays a unique role in the evolving of EU external relations law. Above all, the Court enjoys extended jurisdiction, which enables it to shape the EU external relations law. In exercising its contentious and advisory jurisdiction, the Court fills the gap of treaty-making and interprets the secondary legislation in favor of judicial activism in the sphere of external rules of EU law. Compared to the jurisprudence of other fields of EU law, the unique roles played by the Court in the external relations law are demonstrated in the following aspects. Firstly, the Court constantly extends the EU competence of external action. It fully plays judicial activism to confer the EU external competences more and more by the theory of “implied competence”, enabling the institutions of EU to conduct the external action in more fields and meanwhile the Court ensures the competences are exercised under the rule of law. Secondly, the Court acts as a “gate keeper” dealing with the interface between the EU law and international law. It tries to preserve the autonomy of EU law in the process of internalizing the international law and externalizing the EU law. Many cases exemplified the restrictive attitude of the Court towards the international law. Compared to the declaratory norm of “contribution to the strict observance and development of international law” in the Lisbon Treaty, the truth of EU’s idea and attitude of specific external relations can be approached from the cases of the European Court of Justice.

**Keywords:** European Union, European Court of Justice, EU Law, External Relations, External Relations Law

(责任编辑: 谭观福)

<sup>①</sup> 蔡从燕:《中国崛起、对外关系法与法院的功能再造》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2018年第5期,第139—141页。