



谈《里斯本条约》下的欧盟国际法律人格

周晓明

摘要:《里斯本条约》第 47 条赋予欧盟法律人格,结束了欧盟从《马斯特里赫特》到《尼斯条约》以来“身份不明”的历史。自此,欧盟对外将“以一个声音说话”,欧盟的对外行动将更有效、更透明、更民主。但是,《里斯本条约》在欧盟法律人格的规定上还存在有待完善之处,例如,国际责任的规定不够彻底,共同外交与安全政策领域权能不够明确,欧盟内部机构职能划分不够清楚等。

关键词: 国际法律人格; 国际责任; 一致性; 欧盟共同外交与安全政策

欧洲联盟,作为区域性组织,涉及经济、政治、安全、军事等诸多方面,堪称区域性组织发展的典型,它是依照 1992 年签署的《马斯特里赫特条约》成立的。此后,规范欧盟的条约先后经《阿姆斯特丹条约》和《尼斯条约》两次修订。在《欧盟宪法条约》惨遭破产后,经过长期的反思与妥协,欧盟成员国于 2007 年签署《里斯本条约》。它由《欧洲联盟条约》(TEU, Treaty on European Union)和《欧洲联盟运行条约》(TFEU, Treaty on the Functioning of the European Union)组成,两条约具有同样法律效力。该条约首次明确赋予欧盟以独立法律人格,欧共体的所有权利将被欧盟取代而不复存在。被赋予法律人格的欧盟,在对外关系中将发挥更全面的作用,成员国将以欧盟为载体“用同一个声音说话”,更有利于欧盟对外行动的一致性、有效性和透明性,从而促进和保护成员国的整体利益和价值,对欧盟公民和第三国而言,与欧盟的法律关系和法律义务也将更加明确和透明。

一、《里斯本条约》前欧盟的法律人格

国际组织的法律人格,是指能独立参与法律关系并直接承受国际法上权利与义务的能力。国际组织的国际法律人格通常包括:缔结条约、接受和派遣外交使节、承认其他国际法主体、提出或接受国际求偿等。就欧盟而言,欧盟是否具备法律人格,可以从成员国是否明示或默示赋予欧盟以法律人格、欧盟是否独立于成员国而与第三国发生法律关系、以及国际社会是否承认欧盟的独立主体地位三个方面来考察^①。

(一)《马斯特里赫特条约》下的欧盟法律人格

欧盟联盟是依照《马斯特里赫特条约》成立的。条约没有明确规定欧盟具有法律人格。条约将共同外交与安全政策的实现归结于欧盟与成员国的政府间合作,欧盟仅是服务于成员国共同利益的“议事机构”,并不具有独立的法律人格。在实践中,成员国对于欧盟是否具有法律人格持否定态度。德国宪法法院在判决中指出欧盟仅是成员国共同行动

^① Ioannis Papathanasiou, “The European Union’s Identity as a Subject of the International legal Order Evolutions under the Treaty of Lisbon”, *Cambridge Student Law Review*, 2009, 22(5).

时的一种称呼,不具有独立法律人格^①。英国和荷兰也采取类似观点^②。因此,《马斯特里赫特条约》下的欧盟不具有独立的法律人格,它只能通过欧共体各机构发挥作用,本身没有独立的财政预算,开支主要依赖欧共体预算。

(二)《阿姆斯特丹条约》下的欧盟法律人格

1996年欧盟成员国召开欧盟政府间会议,欧洲议会提交报告号召成员国赋予欧盟独立法律人格。委员会在报告中也接受并支持欧洲议会的观点,成员国也普遍认为欧盟法律人格的缺失会对外部世界造成极大的困惑并减弱了欧盟对外职能的发挥^③。

在这一背景下,1999年生效的《阿姆斯特丹条约》第24条赋予欧盟理事会经全体一致表决后有权与其他国家或国际组织签订涉及共同外交与安全政策领域(及司法与内务领域)的国际协定的权利,但协定对需经本国宪法程序认可而生效的成员国不具有强制力。在实践中,成员国对条约是否赋予欧盟以法律人格持不同观点。荷兰与爱尔兰表示赞成,而英国则反对^④。因此,即使《阿姆斯特丹条约》在增强欧盟国际人格上取得重要进步,但不论条约本身,还是成员国的立场,都没有对欧盟是否具备国际法律人格达成共识。

(三)《尼斯条约》下的欧盟法律人格

2001年签署的《尼斯条约》对《阿姆斯特丹条约》24条作了两处修改:其一是欧盟与第三方订立的协定涉及共同立场或联合行动时,采用多数表决机制;其二是条约规定依该条款订立的国际协定对欧盟机构有拘束力。这一规定的初衷是好的,其目的在于增强欧盟对外政策的能力范围。但是,在多数表决机制下投反对票的成员国,很难最终缔结条约。同样,若条约对必须依本国宪法程序才能通过的成员国不具拘束力,又很难执行本条约。并且,该条增加条约对欧盟机构具有拘束力的规定,但事实上,对欧盟机构有拘束力并不等于对成员国具有拘束力。实践中,自2001年起,依24条的规定,欧盟在安全与防务政策以及司法与内务政策框架内先后签订70多个条约。例如,2003年欧盟与美国签订有关引渡与相互司法协助的协定^⑤。但这个协定的签订历经波折,美国坚持要求欧盟确保成员国用书面形式与美国交换条约确认书。在欧盟内部,条约在成员国内的认可程序足足花了三年时间。类似的情况也发生在欧盟与美国在2007年签订的有关《乘客姓名记录处理与转移的协定》以及欧盟与瑞士2004年签订的《申根协定》中^⑥。

上述国际实践表明,不论是成员国,还是欧盟机构或欧盟自身,乃至国际社会对欧盟法律人格的认定仍比较含糊。很少有条约是脱离成员国而直接赋予欧盟权利与义务。大多数条约都力求避免直接与欧盟产生相应法律程序。即使就有关条约发生争执,缔约双方不是通过司法或仲裁程序而是通过外交程序予以解决。诉求都是直接针对欧盟成员国、欧盟机构或第三国,而非欧盟本身。

二、《里斯本条约》下的欧盟法律人格

《欧盟宪法条约》惨遭破产后,欧洲理事会和欧盟成员国开始转变思路,转而采用政治敏感度较低的术语以求成员国的一致认可。在否定了“宪法”或“联盟”等措辞,并肯定国家主权首要性原则后,提出明确赋予欧盟法律人格有利于在欧盟范围内简化条约谈判过程,并使欧盟的对外行动更具一致性。在这一背景下,《里斯本条约》应运而生。

①33 ILM 388,1994,(judgment of 12 October 1993).

②Ramses A. Wessel, *The European Union's Foreign and Security Policy A Legal Institutional Perspective*, The Hague: Kluwer Law International, 1999, p. 258.

③Dominic Mc Goldrick, "The International Legal Personality of the European Community and the European Union", in Michael Dougan and Samantha Currie eds. *Fifties Years of the European Treaties, Looking back and Thinking forward, Essays in European Law*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2009, pp. 195~201.

④Council Doc CONF2500/96.

⑤[2003] OJ L 181/27(extradition) and [2003] OJ L 181/34(MLA).

⑥[2007] OJ L 204/18; [2003] OJ L 181/27(extradition).

(一) 总则性规定

TEU 第 47 条规定欧盟应具有法律人格。欧共体不复存在,其法律能力由欧盟取代。TFEU 第 335 条规定欧盟成员国应在国内法中赋予欧盟以法律能力,第 340 条规定了欧盟的合同和非合同责任能力。此外,TEU 取消三大支柱的划分,统一规定欧盟对外政策的一般条款,包括欧盟对外行动的指导原则、目标、促进和保障行动的一致性等,这些总则性规定有利于增强欧盟对外行动的有效性、透明性和一致性,使欧盟国际法主体地位更加稳固和确定^①。

(二) 欧盟的国际条约缔约权

TEU 第 8 条、第 24 条和 TFEU 第 216 条是关于欧盟国际条约缔约权的一般性条款。依第 8 条,欧盟应与毗邻国家发展良好、密切、和平的关系,以求共同发展、合作和繁荣。第 24 条规定欧盟依共同外交与安全政策宗旨,有权与有关国家、国际组织订立国际条约。TFEU 188 条规定,欧盟依 TEU 21 条有关欧盟对外行动目标和 TFEU 208 条有关发展与合作政策的规定,欧盟可以与第三国、国际组织签订国际协定^②。但是,欧盟在这两个领域的缔约权不应侵犯成员国有关权利。TFEU 第 214 条规定,为实现 TEU 24 和 TFEU 214 条(1)款有关人道主义援助的目标,欧盟与第三国或国际组织订立国际条约,但欧盟在这个领域的权利不应损害成员国在该领域的权利。TFEU 216 条第 1 款是新增条款,指出欧盟基于条约规定、为实现条约宗旨和目标、或基于一项有拘束力的法律行为以及为影响欧盟共同规则或改变规则范围等要求,可与一个或多个第三国及国际组织缔结国际条约。这一条新增条款赋予欧盟在条约规定的范围内缔结国际条约的权利的同时,也默示地赋予欧盟在条约没有明确规定时的国际条约缔结权,从而扩大了欧盟缔结国际条约的能力范围^③。第 2 款指出欧盟缔结的条约对欧盟机构和欧盟所有成员国具有约束力。TFEU 217 条规定欧盟可以与一个或多个第三国或国际组织缔结国际条约,建立有关互惠权利与义务、共同行动等联盟。TFEU 218 条规定欧盟与第三国或国际组织缔结条约时的谈判和签署程序。欧盟理事会有权启动谈判程序、签署和缔结条约。当所缔结的国际条约涉及共同外交与安全政策事项时,欧盟委员会和欧盟外交事务与安全政策高级代表应向欧盟理事会提议,通过决议的方式授权启动条约谈判程序,并且根据条约的性质,任命欧盟谈判成员。

(三) 国际责任

《里斯本条约》后,欧盟取代欧共体,承担其相应的国际责任,但欧盟仍力图避免在争议中通过司法或仲裁程序解决纠纷,也避免承担单独或连带的经济责任,欧盟在国际政治领域“政治行为体”的属性仍高于“法律主体”属性,欧盟的责任能力仍受到质疑^④。以欧盟在欧洲安全与防御政策领域所缔结的条约和采取的行动为例,截至 2007 年底,欧盟理事会与第三国共签订 70 多个有关的协定。但这些协定无一例外地在争议解决条款中用双边外交协商方式解决争议。

(四) 制裁

TFEU 215 条是对 EC 第 301 条有关经济制裁的发展:首先,制裁不仅包括经济上(economic)的制裁,还包括财政或金融上(financial)的制裁;其次,欧盟采取制裁需要“告知”(inform)欧洲议会;其三,提案的主体不再仅是欧盟委员会,而是欧盟外交与安全事务高级代表和欧盟委员会共同提案;其四,制裁不仅可以针对国家,还可针对非国家实体和个人^⑤。最后,制裁应提供相应的法律救济措施,欧盟法院对欧盟针对个人或非国家实体采取的制裁有司法审查权。

(五) 加入或参与其他国际组织

TFEU 220 条规定,欧盟应以各种形式与联合国及其所属机构、欧洲安全与合作组织、经济合作与

① Article 21~22, Title V, TEU.

② Article 21, TEU; Article 208, TFEU.

③ Ioannis Papathanasiou. "The European Union's Identity as a Subject of the International legal Order Evolutions under the Treaty of Lisbon", *Cambridge Student Law Review*, Vol. 22, Issue 5, 2009, p. 36.

④ Aurel Sari. "The Conclusion of International Agreement by the EU in the Context of ESDP", *International and Comparative Law Quarterly*, 2008, 57(1), pp. 82~84.

⑤ Article 215, TFEU.

发展组织等保持密切合作,也应以各种形式维持与其他国际组织的关系^①。TEU第34条规定,作为安理会成员的欧盟成员国应协同合作并确保欧盟其他成员国和(高级)代表信息共享。作为安理会成员的欧盟成员国在不违背联合国宪章所规定的义务的前提下,应维护欧盟的立场和利益。该条是《尼斯条约》第19条的发展,它不仅要求在安理会担任常任理事国的成员国(如英国、法国),还要求作为其他成员国承担对欧盟其他成员国的通知义务以及对高级代表的通知义务。但是,欧盟只能派出代表团参与安理会的正式会议,至于非正式的磋商和谈判,由于受国家主权原则的限制而不能参与。

(六) 外交承认与代表

《里斯本条约》下,欧洲理事会主席对外代表欧盟,但其签署的国际条约对欧盟没有约束力^②。同时,欧洲理事会主席行使职权不能侵犯高级代表的职权。欧盟共同外交与安全政策的对外行动在理事会的授权下,由高级代表的统一执行,高级代表在与第三国的政治对话中对外代表欧盟,在国际组织和国际会议中代表欧盟发表立场和观点^③。欧盟在第三国或国际组织中的代表团由高级代表授权,在相应级别上代表欧盟,并与欧盟成员国在第三国或国际组织中的外交与领事使团保持密切合作。高级代表由欧盟对外行动署(European External Action Service)协助。对外行动署在与各成员国外交部门合作及欧盟委员会协调的基础上进行行动。

四、结 论

《里斯本条约》是欧盟发展史中的新的里程碑。明确赋予欧盟法律人格,有利于增强欧盟对外行动一致性,消除欧盟与欧共体权能分割而给欧盟自身、欧盟机构、成员国乃至第三国和其他国际组织造成的困惑;明确赋予欧盟法律人格,增强了欧盟潜在的和实际的国际条约谈判功能,使欧盟的对外行动更有效、更透明、更民主;欧盟的独立人格,有利于增强欧盟的凝聚力,使欧盟27个成员国得以对外“以一个声音说话”,使欧盟公民更具归属感和认同感,欧盟机构与公民间的距离大大拉近;欧洲理事会主席制度化及高级代表的设立,进一步使欧盟在全球国际事务上决策更具协调性和影响力,树立欧盟更强有力的国际形象;明确赋予欧盟法律人格,有利于提高欧盟法的确定力,避免欧共体多重法律人格所造成的制度间的重复,从而提高欧盟的决策效率。由于《里斯本条约》前的欧盟基础条约中没有明确规定欧盟的法律人格,仅在第二、第三支柱中含糊地规定了缔约权,因此在涉及跨支柱国际条约时,对欧盟与成员国之间的权能界限并不清楚,对协议的执行、修改、中止和违反协议的责任的承担往往更不确定。《里斯本条约》生效以后,这一问题将从根本上解决。

但《里斯本条约》在欧盟法律人格的规定上还有很多问题尚待明确。

首先,从宪政角度看,关于欧盟的权能范围,尤其是共同外交与安全政策领域的权能不够明确。欧洲理事会在对外关系上的权能变化与欧盟委员会已有的对外关系权能领域存在冲突^④。虽然名义上去掉了欧盟的三大支柱的划分,但并没从实质上改变共同外交与安全政策的政府间性质,欧盟仍存在两个隐性支柱,共同外交与安全政策领域的权能规定十分模糊^⑤,对外政策的一致性仍旧很难贯彻。今后,有关欧盟权能划分和法律基础的争论将公开化,尤其是跨支柱法律基础的选择问题会更加复杂^⑥,为今后的实践造成很大的困惑。

其次,就国际协定而言,欧盟理事会缔结条约的决议在多数情况下需要获得欧洲议会的同意。而

① Dominic Mc Goldrick, "The International Legal Personality of the European Community and the European Union", in Michael Dougan and Samantha Currie eds. *Fifties Years of the European Treaties, Looking back and Thinking forward, Essays in European Law*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2009, p. 214.

② Article 218, TFEU. Ioannis Papathanasiou, "The European Union's Identity as a Subject of the International legal Order Evolutions under the Treaty of Lisbon", *Cambridge Student Law Review*, 2009, 22(5) p. 36.

③ Article 18, TEU.

④ 参见金玲:《〈里斯本条约〉与欧盟共同外交与安全政策》,载《欧洲研究》,2008年第2期,第70页。

⑤ 参见程卫东:《〈里斯本条约〉:欧盟改革与宪政化》,载《欧洲研究》,2010年第3期,第8页。

⑥ Marise Cremona, "Defining Competence in EU External Relations: Lessons from the Treaty Reform Progress", in Alan Dashwood and Marc Maresceau eds. *Law and Practice of EU External Relations Salient Features of a Changing Landscape*, London: Cambridge University Press, 2008, p. 69.

且,特定多数表决方式的适用得以扩大,但事实上,欧洲理事会的全体一致决定是欧盟理事会例外适用特定多数表决机制的前提,这在一定程度上削弱了特定多数表决方式例外适用的实际效果。

再次,欧盟国际责任的规定不够彻底。条约没有规定欧盟承担国际责任的形式和范围。一个参与国际法律关系,却回避承担国际法律责任的国际法主体,在国际舞台上很难发挥更大的作用。

此外,欧盟内部机构职能划分不清楚。虽然欧盟机构改革的最大亮点在于增设欧洲理事会常任主席、欧盟外交与安全事务高级代表和欧盟对外行动署三大机构。但欧盟对外代表性上的职能区分和协调不明确,委员会主席、欧洲理事会常任主席和高级代表在各自领域内代表欧盟但分工不明,尤其是欧洲理事会常任主席和高级代表之间的分工不清;欧盟对外行动署的具体职能、运作方式、预算、结构、活动领域以及成员的任职条件、具体人数、组成方法等问题仍不清楚;身兼数职的高级代表如何在欧盟各机构之间有效行动,如何将欧盟共同外交与安全政策与欧盟共同商业政策、发展合作政策、人道主义援助政策等区分开来并保持协调仍不明确;欧盟、欧盟机构与成员国的关系也有待进一步明确,等等。

从国际政治的角度看,《里斯本条约》的诸多改革是欧盟内部政府间主义与超国家主义的较量,如同以往历次欧盟宪政改革一样,它是各种力量相互妥协的结果。它一方面增强了欧盟的超国家性,如取消三大支柱的划分、设置欧盟外交与安全政策高级代表、扩大特定多数表决方式的适用范围等;另一方面也保留了政府间因素在特定问题上的影响,如赋予欧洲理事会就欧盟所有对外行动的战略意义和目标做出决议的权力,保留欧盟共同外交与安全政策领域的特殊性,剥夺欧盟委员会在共同外交与安全政策领域的动议权,等等。两大因素必将在未来相当长的时期内并存。

最后,尽管《里斯本条约》的改革力度不够,有些过度理想化,有些流于形式,有些过度保守,有些过于激进,但它毕竟为欧盟对外关系的一致性做出了很多积极的探索,结束了欧盟一体化进程中欧盟一直“身份不明”的历史,同时也开启了欧盟一体化进程中欧盟“追求身价”的新时代。《里斯本条约》以后,有关欧盟法律人格(personality / identity)问题的讨论,将不再是“是”(Yes)或“否”(No)的回答,而是欧盟的“身价”(competence/ capacity)是多少的(what)、为什么具有这样的(why)“身价”、和怎样使欧盟在多极国际社会中能够代表 27 个成员国对外“用一个声音说话”(how)、欧盟承担国际责任的形式和能力如何、欧盟与成员国及第三国的关系如何等问题,这些问题将成为欧盟宪政和欧盟对外关系法律制度领域的重要课题,值得我们密切关注。

■作者简介:周晓明,武汉大学政治与公共管理学院政治学流动站博士后;湖北 武汉 430072。

■基金项目:欧盟 EMECW 项目资助

■责任编辑:车 英

