

欧洲联盟对外关系法中的 「人权条款」问题研究

张 华 著



中国法学院校学术大系
LIBRARY OF CHINA'S LAW SCHOOL

南京大学法学文丛

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

欧洲联盟对外关系法中的 『人权条款』问题研究

张 华 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

欧洲联盟对外关系法中的“人权条款”问题研究 / 张
华著. —北京:法律出版社,2010.7
(南京大学法学文丛)
ISBN 978-7-5118-0933-9

I. ①欧… II. ①张… III. ①欧洲联盟—人权的国际
保护—研究 IV. ①D998.2②D95

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 125150 号

欧洲联盟对外关系法中的
“人权条款”问题研究

张 华 著

责任编辑 董 飞
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

开本 A5

版本 2010年8月第1版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

印张 13.125 字数 309 千

印次 2010年8月第1次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

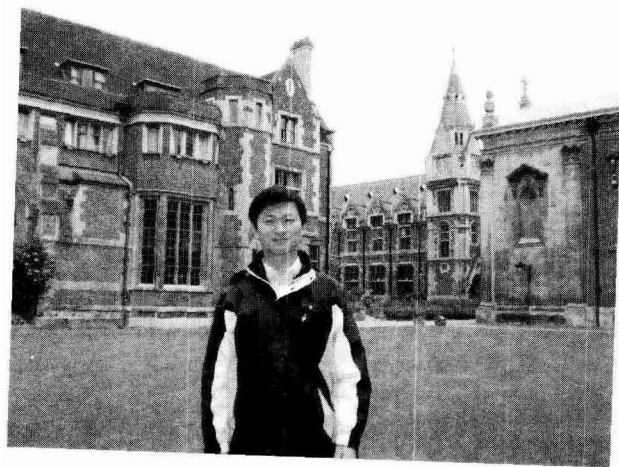
深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-0933-9

定价:34.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

作者简介



张 华 男，1981年出生，江苏溧阳人。法学博士（武汉大学），英国曼彻斯特大学法学院访问学者。现任教于南京大学法学院，南京大学—哥廷根大学中德法学研究所，担任讲师。主要研究方向为国际法、欧盟法、WTO法。迄今已在《欧洲研究》、《法学评论》、《比较法研究》、《现代国际关系》、《国际论坛》等国内核心刊物上发表论文十多篇。

序

欧洲联盟是欧洲国家和人民的一项伟大创举与智慧结晶。60 多年前,“在战争砧板上敲打出来的”欧洲各国和人民毅然捐弃前嫌,突破主权的藩篱,本着共同的目标和宗旨和平构建欧洲统一的大业。中世纪以降的诸多贤哲孜孜以求的欧洲统一之梦正在日益成为现实。欧盟在“多样性的联合原则”指导下,不断地进行扩大和深化,成为一个拥有 27 个成员国、涵盖逾 5 亿人口、经济总量与美国不相上下的区域性政治和经济实体,并且欧盟这种继续扩大和深化的势头有增无减。托尼·朱特(Tony Judt)在广受好评的《战后欧洲史》(2005 年出版)一书中感叹:“即便是在短短的几十年前都很难想象,欧洲居然会在 21 世纪初成为国际美德的典范——一个同时被欧洲人和非欧洲人奉为世人效仿之榜样的价值共同体和国际关系体系”。这段话虽略显夸张,却道出了在“美国梦”幻灭后,欧洲模式赢得了令人神往的发展契机这一事实。

欧盟的存在本身就是对国际法的一大贡献。欧

盟发展至今,已经形成了近似于国家的完备的法律体系和法律渊源。以优先效力和直接效力原则为典型的超国家因素使得欧盟法显得“自成一类”,在许多方面引领着世界法律一体化的潮流。同时,欧盟介于传统国际组织和主权国家之间的独特治理结构也为国际关系与国际法提出了许多崭新的命题。联合国国际法委员会在2006年发布的《国际法不成体系问题报告》中,即援引欧洲一体化作为国际法体系化问题的典型。在国际法委员会目前正在研究的“国际组织的国际法律责任”、“条约保留问题”等议题中,欧盟特殊的国际法实践也被反复援引。概言之,随着欧盟对外权能的不断扩展,传统属于成员国的对外权能不断转移至欧盟层面,欧盟对外关系的法律与实践已经广泛涉及贸易、发展、人权、环境、运输、外交、安全、防务等各个领域,并对国际法的基础制度和部门法产生了重大的建构效应,出现了令人瞩目的国际法的“欧洲化”现象。因此,欧盟对外关系法作为欧盟与国际法发生“亲密”接触的法律部门,无论是在欧盟法领域,还是在国际法领域,都具有前瞻性的研究价值。

人权、民主和法治是欧盟赖以建立和发展的基础,也是欧盟的基本原则和基本价值。冷战结束以来,除在内部加强人权保护力度外,欧盟在对外关系中一直不遗余力地强调“尊重民主、人权和法治原则”,客观上符合国际法的“人本化”趋势,并有利于促进全球法治。欧盟在与第三国缔结国际协定时频频纳入“人权条款”,占据了道德和法律的“制高点”,显示出欧盟高超的外交技艺,也为欧盟法和国际法的交叉研究提供了一个良好的范例。同时,人权、民主和法治也一直是中欧关系必不可少的重要内容。现阶段中国与欧盟正在进行《伙伴关系与合作协定》的谈判工作,“人权条款”将成为中欧双方难以回避的一项议题。然而,国内学界目前尚缺乏有关欧盟对外关系法最新发展的论著,更缺乏对欧盟“人权条款”问题的系统著述。张华博士的选题适时填补了这一空

白,具有重大的理论和现实意义。

全书以揭示欧盟“人权条款”运作机制中的法律问题为主线,从“人权条款”的演变和制度设计入手,剖析欧盟对国际法规则的借鉴与发展,探讨“人权条款”实施中的法律困境,评价“人权条款”在欧盟对外关系中的实际效能,梳理欧盟内部的改革动议并预测“人权条款”的未来趋势,最终服务于中欧关系的大局。全书结构清晰明了,逻辑严密,论证有力,不仅还原了“人权条款”的本来面貌,而且为中国在谈判《中欧伙伴关系协定》时应对欧盟的“人权条款”提供了法律层面的技术支持。

作者在论述时并没有盲从西方学者的观点,而是参考了大量欧盟的官方文献,包括欧盟的基础条约、欧盟与第三国缔结的国际协定、欧盟机构的二级立法、欧盟的一般法律原则、欧洲法院的判例和欧盟机构大量的“软法”文件。通过对这些庞杂资料“抽丝剥茧”式的梳理和分析,作者以尽可能客观的立场对“人权条款”进行解读。尤其值得一提的是,书中的资料大多及时更新至出版之前,有关欧盟缔约实践和“人权条款”的统计信息就是典型。诸如“MOX 工厂案”、“ECOWAS 案”、“Kadi 案”等近期对欧盟对外关系法产生重大影响的欧洲法院典型案例,该书也均有论述。

鉴于选题的交叉性,作者灵活运用欧盟法和国际法的基础理论知识,对“人权条款”运行机制中存在的法律问题进行了广泛而又不失深入的探讨,其中不乏许多原创性的学术见解。以下略引数例,可见一斑。

1. “人权条款”在借鉴国际法的同时,在许多方面也一定程度地超越或背离了一般国际法规则,表现为:“人权条款”同时将尊重民主、法治和良治原则界定为缔约双方的法律义务,这一做法超越了国际法现阶段的发展水平;除《科托努协定》中的“人权条款”外,大多数“人权条款”的实施机制都没有严格遵守反措施和中止国际协定的程序性规则;

除联系协定外,大多数协定中的“人权条款”都尚未配备具有严格法律约束力且行之有效的争端解决条款。

2. “人权条款”进入欧盟法体系后,根据“清晰、精确和无条件”的要求,该条款不符合国际协定具有直接效力的一般检验标准,因而只能由欧盟机构和成员国实施。由于欧盟与成员国之间、欧盟机构之间、欧盟各支柱之间在人权方面的权能界定模糊,“人权条款”在欧盟内部的实施受到欧盟对外关系缺乏一致性问题的制约。

3. 欧盟凭借“人权条款”对第三国实施的制裁已经突破传统的非加太国家,呈现出扩大化的趋势,并且这一条款作为欧盟采取“积极措施”之法律基础的功能也得以重新审视。和欧盟对外人权政策中单边性质的“人权条件”相比,“人权条款”具有形式上的对等性,因而在国际法上避免了争议。不过,从欧盟实施“人权条款”时存在的“双重标准”和单边主义倾向来看,该条款本质上仍然是国际法规则修饰下的政治工具。

4. 根据《里斯本条约》在“宪法”层面的变革和欧洲议会的改革动议,“人权条款”未来将以更为确定的法律基础、更为普遍的覆盖面、更为完善的制度设计和更为有效的监督与实施机制出现在欧盟和第三国缔结的双边协定中。

5. 中国在谈判《中欧伙伴关系与合作协定》中的“人权条款”时,应当立足于中欧“全面战略伙伴关系”的大局,坚持以一种谨慎和理性的态度应对这一充满风险但又不无机遇的条款。如果中国考虑“有限度的接受”,则应在制度设计方面依据国际协定的制定规律争取最大程度的灵活性,以尽可能化解“人权条款”的风险。

本著作是张华博士在其博士学位论文的基础上进一步修改而成的。多年来,他一直以欧盟法、WTO法和当代一般国际法理论与实践为重点,孜孜不倦地潜心研究国际法。他的专业基础颇为厚实,知识面

较宽,视野较为开阔,学术悟性较高,善于捕捉学术前沿问题。他在攻读国际法专业硕士和博士学位期间,先后在重要刊物上发表十余篇较高水平的学术论文,并参与了我主持的教育部重大攻关项目和其他课题的研究工作,体现了较高的研究能力和水平;尤其可贵的是,他已形成了朴实、严谨的学风。我坚信,本著作的出版无疑是我国国际法及欧盟法研究的又一项新的成就。当然,张华博士毕竟是一位年轻的学者,书中有些观点难免是一家之言,有待进一步商榷。我曾有幸担任本书作者攻读法学硕士学位和博士学位期间的导师,受其邀请,乐意拙笔如上,是为序。

武汉大学长江学者特聘教授、
欧盟法让—莫内讲习教授 曾令良
2010年4月10日于澳门大学

目 录

序 曾令良	001
-------	-----

绪 论	001
-----	-----

第一节 欧盟对外关系:法律与实践	001
------------------	-----

第二节 欧盟对外人权政策的发展	011
-----------------	-----

第三节 本课题的研究现状	021
--------------	-----

第四节 本课题的研究架构	024
--------------	-----

一、研究目的	024
--------	-----

二、研究范围	024
--------	-----

三、研究框架	026
--------	-----

四、研究方法	027
--------	-----

第一章 “人权条款”与欧共同体条约的关联性	028
-----------------------	-----

第一节 “人权条款”的演变	029
---------------	-----

一、萌芽和酝酿阶段	029
-----------	-----

二、产生与成型阶段	031
-----------	-----

三、系统化和制度化阶段	034
-------------	-----

第二节 “人权条款”的组成要素	036
-----------------	-----

一、序言部分	036
--------	-----

二、必要条件条款	038
三、未履行条款	041
四、解释性声明	043
第三节 “人权条款”的缔约权能问题	045
一、“人权条款”法律基础的争议	046
二、欧共同体纳入“人权条款”的明示权能	048
三、欧共同体纳入“人权条款”的隐含权能	057
四、灵活性条款	061
第四节 “人权条款”对欧共同体缔约机制的影响	064
一、欧共同体一般性的缔约机制	065
二、混合协定的缔约机制	072
三、“人权条款”对欧共同体谈判国际协定的影响	075
四、“人权条款”对欧共同体缔结国际协定的影响	078
第二章 “人权条款”实施机制中的国际法问题	081
第一节 “人权条款”的法律性质	082
一、一般国际法上的尊重人权原则	082
二、“人权条款”的法律约束力	083
三、“人权条款”的法律性质：额外的义务？	087
第二节 “人权条款”的违反	094
一、“人权条款”中的人权概念	094
二、违反“人权条款”的构成要件	102
三、人权与民主、法治、良治原则的关联性	107
第三节 反措施规则与“人权条款”的实施	112
一、国际法上的反措施规则	112
002	

- 二、一般“未履行条款”中的反措施 116
- 三、特殊“未履行条款”中的反措施 121
- 第四节 条约终止/中止与“人权条款”的实施 125
 - 一、嗣后履行不能 125
 - 二、情事根本变更 126
 - 三、重大违约 130
- 第五节 争端解决机制与“人权条款”的实施 133
 - 一、双边协定中的联合机构 133
 - 二、“人权条款”实施中的争端解决机制 136
 - 三、争端解决条款之外 140

第三章 “人权条款”实施机制中的欧盟法问题 144

- 第一节 “人权条款”在欧盟法中的法律效力 144
 - 一、“人权条款”的直接效力问题 145
 - 二、欧共体机构的法律义务 154
 - 三、成员国的法律义务 157
- 第二节 欧盟与欧共体之间的权能竞合 159
 - 一、欧盟的支柱型架构 160
 - 二、权能竞合的典型：制裁 166
 - 三、制裁与“人权条款”的实施 169
- 第三节 欧盟机构之间的组织协调 171
 - 一、欧盟机构与协定中止/终止 171
 - 二、《洛美协定 IV》中的“人权条款”实施机制 174
 - 三、《科托努协定》中的“人权条款”实施机制 176

第四节 混合协定中“人权条款”的实施困境 178

一、混合协定中的基本法律问题 178

二、混合协定与“人权条款”的实施 180

三、混合协定与“人权条款”的法律责任 186

第四章 “人权条款”在欧盟对外关系中的现实作用 192

第一节 “人权条款”中消极措施的实效性 193

一、“人权条款”的实效性问题 193

二、“人权条款”的实施:以津巴布韦为例 197

三、双重标准:以俄罗斯和以色列为例 204

第二节 “人权条款”中的积极措施:替代性策略? 210

一、“人权条款”:积极措施的法律基础 210

二、欧盟对“人权条款”功能认识的政策性转变 213

三、积极措施的典型:人权对话 219

第三节 “人权条款”在欧盟对外人权政策中的协同效应 224

一、欧盟扩大中的“人权条件” 224

二、发展合作项目中的“人权条件” 227

三、普惠制中的“人权条件” 233

四、共同外交与安全政策下的人权工具 236

第四节 “人权条款”:理想与现实之间 240

第五章 《里斯本条约》与“人权条款”的改革 245

第一节 《里斯本条约》的前世今生 245

一、欧盟制宪的纷争:从莱肯到里斯本 246

二、《里斯本条约》与《欧洲宪法条约》:新瓶旧酒? 252

第二节 《里斯本条约》改革与“人权条款”的相关性 256

一、欧盟人权政策的发展 257

二、欧盟对外关系一致性的加强 265

三、欧盟机构运作机制的协调 274

四、改革的缺漏 281

第三节 欧洲议会与“人权条款”的改革 282

一、欧洲议会有关“人权条款”的改革倡议 283

二、“人权条款”的谈判 286

三、“人权条款”的监督与实施机制 287

四、“人权条款”的未来形态 294

第六章 中欧关系中的“人权条款”问题 300

第一节 中欧关系的界定 301

一、中欧关系的法律框架 301

二、中欧“全面战略伙伴关系”的界定 306

三、中欧关系中的敏感议题 314

第二节 现行中欧人权交流的法律机制 318

一、政治对话与人权议题 319

二、专门的人权对话 322

三、中欧人权交流的成果与分歧 324

第三节 “人权条款”对《中欧伙伴关系协定》谈判的影响 325

一、欧盟纳入“人权条款”的必然性 326

二、中国反对“人权条款”的理由 330

三、中国接受“人权条款”的理由 333

四、法律思考后的政治抉择 336

结 论 340

附录一 349

附录二 356

附录三 359

参考文献 363

后 记 404

绪 论

欧洲联盟(以下简称欧盟)是当今世界的重要一极,对国际关系和国际法具有重要的建构作用。介于国家和国际组织之间的欧盟,在遵守和借鉴国际法的同时,往往也给传统国际法提出崭新的命题,因而又在一定程度上发展了国际法。“人权条款”就是其中的典型。绪论部分将分别探讨作为“人权条款”发展背景的欧盟对外关系法和对外人权政策,以及本课题的研究现状。在此基础上,确立本课题研究架构,包括研究目的、研究范围、研究框架及研究方法。

第一节 欧盟对外关系:法律与实践

欧盟的存在本身就是对传统国际法的一种贡献,其内部完善的法律体系自成一类,在许多领域已经近似甚至超越了国家的相关立法,引领着全球法律一体化的潮流。同时,伴随着日益增长的经济、贸易、政治和军事实力,欧盟在国际社会、国际关系和国际法中也越来越追求一种“欧洲身份”(European Identity)。

这就使得欧盟对外关系的法律和实践异常丰富。以下就《里斯本条约》生效之前欧盟对外关系的基本情况作一扼要介绍。^①

欧盟开展对外关系的前提是其具有国际法律人格。欧共体根据基础条约的规定,^②享有明示的法律人格,并且在实践中也得到了第三国或其他国际组织的承认;欧盟的国际法律人格虽然缺乏基础条约的明文规定,但在有限的领域内享有隐含的法律人格。^③事实上,除法律上的争议外,原《欧洲联盟条约》的这一缺漏并未对欧盟的对外关系实践造成实质性的影响。^④相应地,长期以来,欧盟对外关系分为两个层面:欧共体的对外关系(欧盟第一支柱)和欧盟在第二、第三支柱(共同外交与安全政策、警务与刑事事项的司法合作)框架下的对外关系。前者具有较多的超国家因素和更为丰富的实践,后者则基本停留在政府间合作的水平上,缺乏一致性和统一性。同时,欧共体/欧盟只能在享有对外权能的领域内行动。虽然欧共体基础条约最初有关对外权能的规定较为吝啬,但欧洲法院的司法能动主义和后续基础条约的修订扩展了欧共体的权能领域,使得欧共体能够在共同商业政策以外的其他共同政策领域,如渔业政策、交通政策、环境政策、发展援助政策等,开展对外关系,并且欧共体还可以继续通过“AETR 原则”^⑤享有隐含的对外权

① 根据 2009 年 12 月 1 日新生效的《里斯本条约》,欧盟应取代欧共体并具有单一的法律人格,这意味着之前运行多年的欧共体与欧盟的对外关系获得形式上的统一。不过,鉴于“人权条款”迄今只是出现于欧共体与第三国缔结国际协定的实践,所以除在个别论述中适当考虑《里斯本条约》的新发展外,为避免引起概念上的混乱并确保制度衔接,本文的论述仍将以《里斯本条约》生效之前的欧共体对外关系法律制度为主。当然,后文将辟专门章节就《里斯本条约》对欧盟法律制度的改革以及“人权条款”的相关性进行论述。

② Consolidated Version of the Treaty establishing the European Community, OJ C325/33, 2002, Art. 281.

③ Delano R. Verwey, *The European Community, the European Union and the International Law of Treaties: A Comparative Legal Analysis of the Community and Union's External Treaty-Making Practice*, T. M. C. Asser Press, 2004, pp. 4 ~ 6.

④ Piet Eeckhout, *External Relations of the European Union: Legal and Constitutional Foundations*, Oxford University Press, 2004, pp. 154 ~ 155.

⑤ 在著名的“欧洲陆路运输协定案”(the AETR case)中,欧洲法院认为,当欧共体为实施基础条约中的一项共同政策而通过制定有关共同规则时,无论这类规则采取何种形式,成员国都无权单独或集体地向第三国承担影响该规则的义务。欧洲法院进一步强调,当此类共同规则出现时,欧共体应单独对第三国承担或开展契约性的义务,亦即欧共体享有专属性的缔约权能,并且欧共体内部措施不应与对外关系分离。See Case 22/70 *Commission v. Council* [1970] ECR 263, paras. 17 ~ 19.