

略论欧洲共同体法

卢 松

欧洲共同体（下称共同体）是欧洲煤钢共同体^①、欧洲经济共同体和欧洲原子能共同体^②三者的统称。自《罗马条约》缔结以来，它在世界舞台上的作用日益重要。过去我国对共同体的研究较多地集中在其政治、经济等方面，对其法律的研究很少。其实，共同体的全部政策都在其法律中得到了反映，对共同体法的研究是欧洲共同体研究中不可缺少的重要部分。

一、共同体的法律性质

在讨论共同体法之前，应从法律角度对共同体本身的性质作些说明。二次世界大战之后，欧洲各国满目疮痍。面对着大洋彼岸强大的美国，欧洲人感到必须采取某种联合政策。1949年4月，邱吉尔提出了建立“欧罗巴合众国”的口号。从法律上说，它意味着某种享有主权的联邦国家。然而，现实的共同体还不是一个主权国家。创立共同体的基础是国家间的条约，有些人据此认为它是一个国际经济组织，但共同体与传统的国际组织也有较大差距，其主要表现如下：

（一）共同体的任务

国际经济组织的任务通常比较具体，而共同体的任务则广泛得多。特别是欧洲经济共同体，它的任务是通过建立共同市场逐步统一各成员国各方面的经济政策，实现全部经济领域一体化的远大目标。1986年通过的《单一欧洲文件》对这一目标作了进一步确定：共同体成员国计划到1992年底时实现统一的内部市场，并在政治上进行合作。这些任务是其他国际经济组织所没有的。

（二）共同体的机构

就其所具有的权力而言，共同体机构在很多方面近似于主权国家机关。一个典型的主权国家由议会（国会）、总统（总理）和法院分别行使立法、行政和司法权力；对外缔约权常由行政机关和立法机关联合行使。共同体的机构在一定范围内也享有这些权力，这些机构包括：部长理事会（简称理事会）、共同体委员会（亦称执委会）、欧洲议会和共同体法院（简称法院）。

理事会是共同体的最高立法机构（但对煤钢共同体略有不同），共同体的法令主要由它制定颁布。此外，理事会还代表共同体对外缔结条约。

① 根据1951年4月18日在巴黎签订的《欧洲煤钢共同体条约》（简称《巴黎条约》）建立。

② 根据1957年3月25日在罗马签订的《欧洲经济共同体条约》和《欧洲原子能共同体条约》（二者合称《罗马条约》）建立。

执委会是共同体的行政机构。共同体的各项政策和法令都是在这里酝酿和草拟的，并且主要由它负责执行，它是共同体法律和利益的捍卫者。

欧洲议会^①最初只是咨询机构，没什么实权。1975年以来，它在制定共同体预算方面获得了重要的权力。它对预算的某些修改意见理事会亦不得改变。^②《单一欧洲文件》赋予了它更多的权力。^③

法院是共同体的司法机构和共同体法的权威解释者，负责共同体法在所有成员国中统一适用。它的判决可以由各成员国的法院予以强制执行。

成员国通过创立共同体已将它们各自的部分主权转移给共同体，由其机构行使。上述机构作出的决定对成员国有约束力。共同体权力的这一性质使它不同于其他的国际组织。

（三）共同体的法律制度

共同体有自己的法律秩序，即所谓“自治的”法律体系。这一法律秩序独立于并区别于各成员国的法律秩序。它在共同体的全部版图之内具有普遍的、较高的和直接的效力。其他国际组织制定的规则均无此种效力。

（四）其他

在对外关系中，共同体可以取代成员国在现存国际条约中的地位，享受它们在条约中的权利、同时承担相应的义务。在国际贸易中，它是一个关税同盟，外部建有统一的关税制度，内部是一个统一的市场。此外，在国际上，它也享有主动和被动的使节权。

上述这些特点决定了共同体性质的独特性，不能简单地把它划归传统的国际组织。它是国际舞台上的一个实体，介于主权国家与国际组织之间。

二、共同体法的渊源

共同体法的渊源包括成文法和不成文法两大类。

（一）成文法

成文法中的第一种是建立共同体的诸条约、其修正案、附件和议定书等。它们由各成员国直接制定，在共同体法律体系中被称为一级法律，具有最高的效力。

成文法中的第二种是共同体机构颁布的各项法令，一般称作二级法律。机构为实现和完成条约规定的目标和任务，制定了大量的法令。它们数量最多，是共同体法的重要组成部分。在法律效力上，它们低于一级法律。

共同体作为独立实体缔结的国际条约，尤其是在关税和贸易方面的，被认为是成文法渊源中的第三种。然而，对于这些条约的性质，目前仍有不同看法，有些学者认为它们属国际法而非共同体法。共同体理事会的通常作法是通过二级立法将这些国际条约“转化”为共同体法，其情形类似一个主权国家通过国内立法接受它自己缔结的国际条约，使之在该国生效。

（二）不成文法

不成文法渊源主要包括三种：

1. 一般法律原则 指各成员国法律传统中的某些共同原则。譬如，《欧洲经济共同体条约》第215条在规定共同体的非合同之债责任时，明确指出：共同体将按照各成员国法律

① “欧洲议会”这个名称是该机构自己起的，现已公认。在原始的共同体条约中，该机构被称为“大会”。

② 指共同体预算中的非强制性支出部分，见经修改的《欧洲经济共同体条约》第203条。

③ 参看《外交学院学报》1989年第1期，第68页。

中共同的一般原则对由其机构或工作人员造成的损失予以赔偿。

2. 习惯法 它是从公认的习惯作法中发展和引伸出来的。欧洲议会质询理事会的权力即源于类。

3. 国际法的一般原则 它被视为共同体不成文法的唯一辅助渊源。它们在发展共同体法包含的一般法律原则时起过重要作用。共同体法院在适用诚信原则和法律确定性原则时曾运用了国际法的一般原则。

(三) 其他

1. 理事会下设的成员国政府代表会议的决定 这些决定与共同体事务有着密切的关系,但不能称之为理事会的决定。严格地说,这类决定是政府间的协定,属国际公约。它们的制定不是共同体机构按条约赋予的权力行动的结果,而是成员国根据自身在国际法上具有的缔约能力而意思表示一致的产物。虽然它们都发表在共同体《官方公报》上,但对其是否为共同体法仍有疑问。

2. 共同体法院的判例法 从广义上说,共同体法院的判例法包括它作出的判决、初步裁决和意见等。按欧洲大陆法的传统,判例不能作为法律的渊源。但实际上,共同体法院的判例对共同体法的形成和发展起了非常重要的作用。这方面的例子不胜枚举,如关于共同体法的性质^①,关于共同体法中知识产权的内容等^②,人们只能从判例法中得到解释。而且,在共同体法院诉讼时,无论当事人、独立意见陈述人^③还是法官,都必然引用判例来支持自己的观点。因此,它至少是共同体法的一种解释的渊源。

三、机构法令

机构法令(简称法令),是共同体机构根据条约规定颁布的法律。《罗马条约》规定法令分为四类^④:

(一) 规则

规则是法令中效力最高最广的一种,其特点是:(1)具有普遍的适用性,可在全体成员国领土内,对不特定的人和多种情形适用;(2)具有拘束力,对涉及的成员国和个人可以赋予权利、设定义务;(3)拘束力具有整体性,即规则的规定全部是无条件的,这与指令不同。(4)具有直接适用性,无须成员国的干预就可产生法律效力。

(二) 指令

指令区别于规则,它不具有整体性的拘束力。指令中所规定的目标对成员国有拘束力,成员国必须实现那些目标,但实现的方式和措施则留给成员国自己去选择。因此,指令的规定往往是通过成员国的立法对公民产生直接的效力。然而,如果成员国在指令中规定的实施

① 参看判例26/62号,见《共同体法院报告》,1963年,第1—30页。共同体条约本身对共同体法的性质没有明确规定。

② 《欧洲经济共同体条约》中只有第36条提到“工业和商业产权”。关于共同体知识产权保护的各项规则(如权利用尽原则),基本上都是共同体法院通过判例确定下来的。

③ 独立意见陈述人(Advocate-General)是共同体司法系统中的独特制度,在世界范围内属罕见。这些人在法院的固定编制之内,都是著名的法律专家。他们的职责是从法律的角度出发,不偏袒当事人中的任何一方,向法院陈述他们对案件的看法。他们的意见对法官无拘束力,但由于其高深的理论修养,其意见往往有较强的说服力。他们被称为“法院的朋友”。

④ 参看《欧洲经济共同体条约》第189条,《欧洲原子能共同体条约》第161条。

期限内没有采取必要的措施,并不影响有关指令在该期限届满之后对公民产生直接的效力。指令的适用范围主要是在“法律的相互接近”^①这一领域中。

(三) 决定

决定的对象是可以确定的个别成员国或个别人,它只对其所针对的成员国或个人(法人)有拘束力。决定是共同体机构用来处理具体问题的主要立法手段。

(四) 建议和意见

建议和意见不具有法律约束力,因此对收到建议和意见的人不产生法律上的权利义务。收到建议和意见的多数是成员国,在少数情况下也可以是企业或个人。建议的目的是劝说收到建议者采取某项具体的行动;意见则或者是对某些事实的判定,或者是为今后的诉讼程序提供理由^②。建议和意见更多地带有政治和心理色彩。

《巴黎条约》关于法令的规定^③与《罗马条约》有些不同。前者中与规则类似的法令称作煤钢共同体一般性决定;与指令类似的称煤钢共同体建议;与决定类似的称煤钢共同体个别性决定;与建议 and 意见类似的称意见。

上文已经指出,机构法令在其性质上属共同体二级法律。因此,它们在效力上低于一级法律。这引出了法令的合法性问题,即法令与条约规定是否相符的问题。对此,条约有明确规定,如《欧洲经济共同体条约》规定:理事会“应按照本条约的规定”^④履行它的使命。

为了保证机构立法的合法性,条约规定:成员国、共同体机构以及在一定情况下共同体的企业和个人,都可以就某一法令的合法性问题向共同体法院提起诉讼,要求废止有关的法令(“废止之诉”)^⑤。废止的理由有:无制定权;违反一项根本的程序要求;违反条约或任何有关其适用的法律规定^⑥;滥用权力。

四、共同体法的性质

通过对前面若干问题的阐述,共同体法的轮廓已逐渐清晰:它既不是成员国的国内法,又不是国际法。对成员国来说,它不是什么“外国”的东西,而是它们自己的法律。共同体法是一套独立的法律体系,从性质上说,它是所谓“超国家法”。

作为超国家法,共同体法的特点主要体现在:

(一) 直接适用性和直接效力

所谓直接适用性是指共同体法的规定无须成员国的干预就可在全体成员国领土内产生拘束力,并且赋予成员国及其国民以权利义务。换句话说,各成员国必须自动“接受”共同体法,不得主张“接受”需要任何国内立法程序。

所谓直接效力是指共同体公民可以在其国内法院中直接援引共同体法的规定来主张自己的权利;对于成员国法院和其他的国家机关来说,直接效力意味着它们应采取有效的措施保护其公民因共同体法而享有的权利。

① 参见经《单一欧洲文件》修改的《欧洲经济共同体条约》第100—102条,以及第99条。

② 参看《欧洲经济共同体条约》第169、170条。

③ 见《欧洲煤钢共同体条约》第15条。

④ 《欧洲经济共同体条约》第145条。

⑤ 同上,第173条;《欧洲原子能共同体条约》第146条;《欧洲煤钢共同体条约》第33条。

⑥ 除条约外,机构在立法时也应遵守自己制定的法令。

共同体法的这一性质在法院的判例中得到了充分的肯定。在“梵·詹德和鲁斯案”^①中，共同体法院指出：共同体条约的一切规定，只要是无条件的，在法律上就是完整的，其实施或效力无须成员国或执委会的进一步干预即可直接适用于个人。该案原告根据《欧洲经济共同体条约》第12条而主张的权利得到了法院的支持。

一个超国家的实体所制定的法律可以在个人和法人的广泛活动领域中产生直接的效力，共同体法的这一特性使它区别于国际法。

（二）共同体法与国内法的关系

共同体法与成员国国内法的关系主要体现在二者的相互作用和相互抵触上。二者的相互作用（合作）首先表现在共同体直接采用成员国法律来表达它的规定。例如，在非合同之债的责任问题上，共同体法指明：各成员国法律中共同的一般原则将是共同体在这一问题上的具体规定。^②其次，它表现在共同体法根据国际私法（冲突法）规则等与国内法合作，完成它自己对某一问题的规定。譬如，人员流动自由和从事经济活动自由是共同市场的根本原则中的两项，任何人不得违反。但这些自由只授予成员国的国民。^③根据国际私法规则，一个人的国籍只能由其本国法决定。这样，共同体法通过和成员国法相互配合，确立了这两项基本的原则。最后，共同体法利用各成员国的法律制度和机关来辅助它的规定。如在执行共同体法院的判决时，执行程序将依照各成员国的法律规定。^④

共同体法与成员国法的相互抵触产生了所谓共同体法的优先原则。在二者发生冲突时，谁应具有较高的效力？对此，条约中没有明确的规定。共同体法院认为，共同体法在效力上应优于国内法，这个优先原则是共同体及共同体法存在的逻辑结果：如果成员国可以用内容相冲突的国内法废除共同体法的话，那么共同体法就不可能具有真正的拘束力，条约授予共同体机构的立法权便失去了意义，共同体也就无法完成它的任务，因而共同体自身的存在也发生了问题。在“科斯塔诉埃耐尔案”^⑤中，法院指出：每一成员国将共同体法——更广义地说是将共同体条约的文字和精神——融入它们各自的法律中，这作为一种必然的结果使成员国不能再赋予单方的和后来的立法以优于它们在互惠基础上接受的那个法律制度的效力。法院还指出：共同体法的优先效力也被《欧洲经济共同体条约》第189条所确认。该条规定：规则应具有拘束力并可在所有成员国中直接适用。如果国内法在效力上高于共同体法，那么这些条约规定将毫无意义，就连共同体存在的法律基石都会动摇。

共同体法的性质使一切与之相抵触的成员国法自动失效。无论成员国法采取什么形式，无论有关的国内法是否生效在先，只要与共同体法不一致，便是无效的。合成员国义务废止这些法律以避免混乱状态。共同体法的超国家法性质使之成为当今世界法律秩序中的一种独特形式。

五、共同体法的法律保护制度

制定法律是实现法制的重要步骤，但若无一套制度来保证其贯彻执行的话，制定出的法

① 见《共同体法院报告》，1963年，第1—30页。

② 参看《欧洲经济共同体条约》第215条。

③ 同上，第48、52条。

④ 同上，第187、192条。

⑤ 见《共同体法院报告》，1964年，第585—615页。

律将难以取得预期的效果。共同体的先驱在制定共同体条约时，为共同体建立了法律保护制度，其核心是享有广泛权力的共同体法院。该法院作为一个能动的机构，对共同体及其法律的发展起了不可替代的作用。

共同体法院是共同体最高的和唯一的司法机构^①，其基本任务是在解释和适用共同体法时，确保法律得到遵守^②。虽然成员国的法院在保证共同体法的执行中也起了重要作用，但共同体法院始终是共同体法发展的主要动力。前面提到的“梵·詹德和鲁斯案”就是一例。在确定个人能否直接依据条约的规定主张个人的权利时，联邦德国、比利时、荷兰政府都向法院表示了否定的意见，该案的独立意见陈述人也赞同三国的看法。然而法院认为，条约虽无明确规定，但根据条约的精神和整体结构，它们应具有直接效力。今天，法院的这一解释已为人们所公认。

为把该法院塑造成共同体法的最高捍卫者，条约赋予了它极为广泛的权力。首先，法院有权受理：

- (1) 控告成员国未能履行共同体法规定的义务的诉讼；^③
- (2) 控告理事会、执委会未能采取行动或要求废止某项法令的诉讼；^④
- (3) 涉及共同体非合同之债责任的诉讼；^⑤
- (4) 审查执委会关于罚金决定的诉讼；^⑥
- (5) 共同体与其工作人员间权利纠纷的诉讼。

其次，为保证共同体法的统一解释和适用，法院有权对成员国法院提出的关于共同体法的问题作出初步裁决。^⑦初步裁决问题的范围很广。凡共同体法规定的含义、范围、有效性和有效期限等等都需该法院来作权威的解释。成员国法院在某些场合下必须请求共同体法院作出初步裁决。^⑧在上文讨论的“梵·詹德和鲁斯案”中，法院的意见就是应一个荷兰法院的请求，以初步裁决的方式作出的。

最后，在共同体准备同其他国家或国际组织缔约时，法院有权就将要缔结的条约与共同体条约是否一致的问题表达它的意见。这种意见在法律上具有拘束力。

在共同体法律保护制度中，共同市场中的个人和企业扮演着重要的角色。众所周知，法院是一种被动型的机构，其基本原则之一是不告不理。如果无人打官司，法院便英雄无用武之地。一些研究共同体法的专家指出：共同体法的发展要感谢那些生活在共同体中的老百姓，是他们为了捍卫自己的正当利益而向法院起诉的，他们给共同体法院提供了机会，使之能够就有关共同体法的各种问题作出解释，使之能够发展共同体法。

(作者单位：外交学院国际法所)

责任编辑：林炎

① 根据《单一欧洲文件》第11条，将在共同体法院下另设一个特别法院，专门审理自然人和法人提起的某些诉讼。不服其判决的当事人可就其中的法律问题向共同体法院上诉。

② 参看《欧洲经济共同体条约》第164条；《欧洲煤钢共同体条约》第31条以及《欧洲原子能共同体条约》第136条。

③ 《欧洲经济共同体条约》第169、170、171条。

④ 同上，第173、174、175条。

⑤⑥⑦ 同上，第178条，第179条，第177条。

⑧ 参看《欧洲经济共同体条约》第177条第3款。