

论欧盟法律与其成员国法律之间的关系

刘兆兴

内容提要: 本文主要阐释了欧盟的法律渊源并通过判例解析了欧盟法律对其各成员国的直接效力原则和优先适用原则;以立法和司法实践说明了欧盟法律与其成员国法律之间的相互影响,进而揭示出当代两大法系相融合的某种趋势;论述了欧盟及其成员国分别对外签订的条约之间的相互关系。

关键词: 法律渊源 直接效力 优先适用 欧盟法 成员国法

刘兆兴,中国社会科学院法学所研究员,中国法学会比较法研究会会长。

欧盟法律发展到现阶段,其重要功能之一在于调整欧盟与其 25 个成员国及其内外活动过程中的各种错综复杂的关系。要具体明确欧盟法律与其成员国法律之间的关系,首先必须了解欧盟法律的渊源,从而进一步说明欧盟法律在其各成员国内的地位和效力,以及它们之间密不可分的相互影响。

一 欧盟法律渊源

欧盟的法律渊源主要包括以下方面:

(一)基础法律,又称为原始渊源、主要渊源或一级渊源。欧盟的基础法律包括创建共同体的三个基础条约,即《欧洲煤钢共同体条约》、《欧盟经济共同体条约》和《欧洲原子能共同体条约》;还包括 1965 年欧共体为合并各共同体立法和行政机构而签订的《合并条约》;分别于 1970 年和 1975 年签订的《财政预算条约》, 1975 年签订的《欧洲投资银行条约》, 1976 年签订的《欧洲议会普选条约》;先后于 1972 年、1979 年、1985 年和 1994 年签订的四个《加入条约》; 1987 年生效的《单一欧洲法令》; 1993 年生效的《欧洲联盟条约》即为《马斯特里赫特条约》;以及 1997 年签订的《修改欧洲联盟条约、建议欧洲共同体的条约和某些相关法令的阿姆斯特丹条约》和相关的后续条约等。所有这些条约都是各成员国之间通过多边谈判最终协商一致签订的,构成了欧洲联盟的基础法律。

(二)派生法,又称为次级渊源。它是基础法律的基本精神和一般原则的体现,是欧盟法的重要组成部分。派生法主要包括:

1. 条例,依据基础法律的相关规定,条例(规则)具有普遍适用性,其所有部分均具有法律拘束力。就其本质而言,条例并非只是指向某一个或几个成员国或特定的人和具体情况,而是指向一个抽象的整体^[1],不以特定对象为其适用和生效的范围。条例具有统一适用性和直接适用性,这种统一性要求适用条例的全部,不得以不完全或选择性来局部地适用条例;这种直接适用性表现为条例的适用和生效不依赖于成员国的任何转换措施,成员国有义务遵守和实施而不得妨碍条例所固有的

[1] Case 16 & 17/62, *Conseil National des Producteurs de Fruits et Légumes v. Council* 转引自朱淑娣主编:《欧盟经济行政法通论》,东方出版中心 2000 年版,第 82 页。

直接适用性。^[2] 条例被制定和公布后,便自然地融入了成员国的内国法律体系。

2. 指令。依据欧盟基础法律的相应规定,指令对接受指令的成员国具有约束力,但是接受指令的成员国一般是通过某种方式将指令转化为国内法予以实施的。^[3] 为此,接受指令的成员国需要调整或修改本国的相应立法或行政、经济等措施,以使各成员国在相应的立法领域内彼此相协调和相互配合。与此同时,修订后的《欧共体条约》第 249 条规定:“对于每个被指令的成员国,指令对于将获得的结果方面具有约束力,但是应当为该成员国留有可供选择的形式和方法。”这就表明,指令仅对将达到的目的和得到的结果具有约束力,而对于行为的形式和方法则不加限定。

3. 决定。依据欧盟基础法律的相应规定,欧洲议会与理事会、理事会与委员会均可共同制定条例(法规)、发布指令、作出决定。而作出的决定分为“特指决定”、“其他决定”和“一般决定”,这同样属于欧洲法律渊源。决定在其所有方面对其指明的对象即接受决定者具有约束力,其适用范围只是指向一个或几个成员国,以至只指向某个法人或自然人,即对特定对象具有约束力。决定可以直接地为指向的特定对象规定权利和义务,确定某项协议无效或处以罚款等。

(三) 司法解释及其判例。欧洲法院对欧盟法律的解释、对法律的适用方面的说明与实践,以及欧洲法院的判例,均为欧盟法律的渊源。欧洲法院对共同体条约及共同体机构制定的内部规范性文件或签订的外部条约具有解释权。欧洲法院通过对欧共体条约及其派生法的解释,不断提出新的法律见解,以至形成一系列法律原则。欧洲法院在受理各类具体案件的司法实践中,通过其法律解释和判例,创制欧盟的法律,引入一般法律原则,这也就体现出其造法功能。在此,一般法律原则一方面是欧洲法院通过其司法实践分析欧盟条约规定中的基本要素而确立的,另一方面是法院从各成员国的法律传统中确定某些共同原则并且将其转化为欧盟自身的法律。由此可见,欧盟法律的一般原则来源于各成员国法律制度中的共同的一般原则和国际法中的有关原则。

(四) 内部规范性文件。欧盟或其机构发布的内部通告、通知、决议、框架文件等,成为欧盟“软法”的组成部分,也是欧盟的法律渊源。

(五) 外部条约和协定。依据欧盟基础法律的相关规定,欧盟与第三国、国际联盟或国际组织缔结的条约或协定,也是欧盟法律的组成部分。此外,欧盟内部的各成员国之间签订的条约或协定,同样是欧盟法律的组成部分。

二 欧盟法律对其成员国的直接效力和优先适用性

欧盟对基础法律及其派生法的制定,具有完全的自主性,这些法律对其成员国具有直接的效力和优先适用性。

(一) 欧盟法律对其成员国的直接效力

欧盟法律对其成员国的直接效力和直接适用性,是指一定的欧盟法律所具有的、可为任何成员国的自然人或法人针对国家、其他自然人或法人创设权利与义务的效力,即该法律的有效条款不需要经过成员国的再立法程序或进一步制定补充措施就能直接为成员国或其公民所援引,其国内法院也必须直接适用。由于具有这样的直接适用性,欧盟法律自动成为成员国国内法的组成部分,成员国不必再采取任何措施。^[4]

首先,欧盟法律中的基础性条约对其成员国具有直接效力。当然,条约自身并未规定这种直接效力,而是欧洲法院通过司法实践在其具体案件裁判中确认了直接效力原则。欧洲法院认为,欧共体法是一种独立于各成员国国内法的法律,欧共体(即后来的欧洲联盟)制定法律具有自主性,并且有权直接

[2] Case 34/73 Variola v Italian Finance Administration 转引自朱淑娣主编:《欧盟经济行政法通论》,东方出版中心 2000 年版,第 83 页。

[3] 参阅《欧洲经济共同体条约》第 189 条和《欧洲原子能共同体条约》第 161 条。

[4] 参阅朱淑娣主编:《欧盟经济行政法通论》,东方出版中心 2000 年版,第 95 页。

与欧共同体以外的国家或国际组织签订条约。欧共同体条约不仅规范欧共同体与其各成员国、成员国之间相互的权利与义务,而且规范成员国国内的自然人或法人设定权利与义务,成员国国内的自然人或法人有权援引欧共同体条约的相应规定主张其权利或界定其义务。由此可见,欧共同体条约对其成员国及其国内自然人或法人,具有直接适用性。

第二,欧盟法律中的条例对其成员国具有直接效力。依据《欧洲经济共同体条约》(即《罗马条约》)第189条(新249条)的规定,条例具有普遍意义,条例的各个组成部分都具有约束力并直接适用于所有成员国。据此,成员国不需要再进一步进行补充便可直接适用条例而产生即时效力。但是应当明确,在少数条例中,有个别条款在其成员国适用时是有条件的。例如,有的条款不很明确或缺乏完整性时,就需要经过补充程序后再行适用。

第三,欧盟法律中的指令的直接效力问题。依据《欧洲经济共同体条约》第189条(新249条)第3款的规定,欧共同体理事会和委员会发出的指令中所规定的应达到何种结果的要求,对任何接受指令的成员国均具有约束力,但是采取何种形式和方法以便达到指令所要求的结果,则由接受指令的成员国机构行使管辖权。这就是说,指令的实施需要接受指令的成员国政府的相应机构起到中介作用。由此好似可以得出指令不具有直接效力的结论,因为它需要经成员国的补充(或选择方式)再实施。但是,在实践中,欧盟发出的指令条文越来越具体化、明细化,不需要再经接受指令的成员国进行补充。而且,欧洲法院在近些年的司法实践中,通过裁判案件确立了指令的直接效力。当然,只有指令具有完整性和“足够清楚”时,才可以不经接受程序而产生直接效力。^[5]

第四,欧盟法律中的决定的直接效力问题。依据《欧洲经济共同体条约》的相关规定,欧共同体机构作出的决定的各个组成部分对其接受对象都具有约束力。但是,这类决定是否具有直接效力?对此有着不同的观点和争议。在涉及到德国征税法律的一个案件中,德国政府认为只有条例才具有直接适用性,指令和决定只有在国家采取补充措施后才能在成员国内具有直接效力。欧洲法院反驳了这种观点,认为条例被明确表示具有直接适用性并不意味着其他具有约束力的法律规范(例如决定)就不具备直接适用性,决定同样能在成员国内及其公民之间产生直接效力,并且能在其诉讼中直接援引。^[6]

欧盟的上述几类法律规范的直接适用性必须具备以下条件。第一,在成员国直接实施的欧盟法律条款对成员国应尽义务的范围要有清楚、准确的限定,并且明确地规定出该义务的具体内容。这种充分明确性体现为法律规范条款必须精确,规定的权利与义务可被直接识别和确认。从欧洲法院的司法判例看,只要规定有明确具体的义务能够在成员国国内法院请求履行,那么这些条款都具有直接效力。对于条款的含义或适用范围方面所存在的问题,则可以依据《罗马条约》第177条规定的先行裁决程序予以解决。

第二,欧盟法律的有关条款对成员国义务的规定,不附加任何条件,并且在成员国实施之时,也不附加任何条件或者存在保留条款。这就是说,这种无条件性表明条款的实施不依赖于欧盟机构或其成员国进一步采取的措施,不能使对成员国义务的生效依赖于诸如时间或进一步的具体的实施措施等其他条件,或者受到保留条款的制约。但是欧洲法院认为,对需要成员国在规定的时间内采取进一步实施的指令或决定的有关条款,在规定时间内终止后即具有直接效力。^[7]欧洲法院还认为,即使某项条款在适用时是取决于某个独立实体的自由裁量权,但是该裁量权又受到司法控制,那么该项条款同样被视为应当无条件实施。欧洲法院的这一确认成为《欧共同体条约》第48条(新第39条)规定的具有直接效力的理论基础。

第三,在成员国国内直接适用的欧盟的法律规定内容自身已经很完善的情况下,没有必要再由欧盟机构或成员国为其实施或生效做出其他行为。完善并完整的(Perfect and complete)法律规范不需要再采取其他任何实施措施,就是说,这样的法律没有给成员国或欧盟机构留有判断和处置的自由裁量权。

[5] J. A. Winter, "Direct Applicability and Direct Effect: Two Distinct and Different Concepts in Community Law", 参见1972年《共同市场法律报告》第9卷,第425页。

[6] 参阅朱淑娣主编:《欧盟经济行政法通论》,东方出版中心2000年版,第102页。

[7] 参见1980年《共同市场法律报告》第1卷,第96页。

即使在个别条款中留有自由裁量权的余地或空间,自由裁量权的行使也都要必须符合欧盟法的原则,并且必须接受欧洲法院的司法审查。

西方一些法学家对于欧盟法律对其成员国的直接效力原则和直接适用性的概念有着不同理解。例如,温特(J A Winter)认为,直接适用性和直接效力是两个不同的概念,前者是指直接适用的法律不需要成员国采取接受措施而自动成为该国国内法律,后者是指法律条款规定是否具有司法上的可执行性。斯蒂纳(J Seiner)则认为直接适用性与直接效力原则是一样的。我国比较法学家沈宗灵同样认为,“直接适用”原则也可称为“直接效力”原则。欧洲法院在其审判实践中,同样将“直接适用原则”与“直接效力”原则作为同一概念来理解。^[8]当然,中外比较法学家们对于直接效力原则最初是由欧洲法院的判例确立的,认识是一致的。具体地说,1960年,荷兰一家名为范根恩鲁斯(Van Gend en Loos)的拖运公司从德国进口一批化工材料,因被荷兰海关依据荷兰关税法征收8%的进口关税,而向阿姆斯特丹关税法院提起诉讼,诉称荷兰海关(政府)违反了《罗马条约》关于各成员国不得提高现行关税税率的规定。该条约第12条规定:“成员国不得相互间征收新的进、出口关税和任何具有同等效果的费用,也不得增加已在其相互商业关系中适用的税项和收费。”据此,成员国之间负有互不增收增值税的义务,但是并未明确规定各成员国国内的个人是否可以直接援用该条款。荷兰政府主张,个人不能在国内法院援引为缔约国设定义务的国际条约中的条款。当时的荷兰、德国和比利时三国政府以及欧洲法院的总律师也认为,只有成员国与共同体机构才可以直接适用该条约。鉴于该案涉及对条约条款的解释,荷兰阿姆斯特丹关税法院请求欧洲法院对本案作出先行裁决。欧洲法院在对该案的判决中指出,欧共同体条约的目标表明,条约不只是一个在缔约国之间创设相互权利与义务的协议,而且可在缔约国国内产生直接效力,它不仅适用于各成员国政府,而且也适用于成员国的公民。由此,欧盟法律对成员国的直接效力原则得以确立。^[9]

(二)欧盟法律对其成员国的优先适用性

由于欧盟法律在其成员国直接适用,必然会产生欧盟法律与各成员国法律之间的冲突问题。各个成员国在加入欧盟之前已经形成了各自独立的国内法体系,各成员国虽然各自承担根据欧盟法律相应调整其国内法的义务,但是各成员国尚未调整的国内法部分,以及加入欧盟之后国内新的或修改的立法,也会与欧盟法律之间产生冲突。这就是说,对于同一个问题,要同时面对欧盟法律这一特有的法律体系和成员国的国内法体系,两者共同调整各成员国国内以及各成员国之间的复杂关系,这就产生了欧盟法律在其成员国内的地位问题。在实践中,当欧盟法与其成员国法律之间产生冲突时,欧盟法律具有优先于成员国法律的效力,这就是欧盟法律对其成员国的优先适用原则。

“建立共同体的某些条约和共同体机构的某些立法直接适用,共同体法优先于与其冲突的国内法是该法律制度的一个基本特征。”^[10]这种优先适用原则同样是欧洲法院在司法实践中逐步确立的。1960年欧洲法院在一个涉及《欧洲煤钢共同体条约》的案件中指出:“如果法院在其判决中认为某一成员国当局的立法或行政行为违反共同体法律,那么根据《欧洲煤钢共同体条约》第88条的规定,该成员国有义务撤销其有关立法,并且平衡由此造成的影响。”^[11]1964年,欧洲法院又在裁决“科斯达诉意大利政府电力工业国有化”一案中,进一步确立了欧盟法的优先原则。在此案中,原告拒绝支付因意大利的一个国有化法律而应付的费用,理由是该国有化法律违反《罗马条约》。意大利米兰法院就意政府关于电力工业国有化法律与共同体条约的有关规则是否一致的问题,向欧洲法院请求解释;同时,该法院还就其是否符合宪法请求意大利宪法法院作出裁决。结果两个法院作出完全相反的裁决:意大利宪法法院认为《罗马条约》在意大利是由一个普通法律批准的,因而以后的这一国有化法律应当先适用;但是欧洲法院却认为,欧盟法律具有优先地位,根据欧盟条约和共同体条约产生了欧盟自己的法律体系和制

[8] 参阅刘兆兴主编:《比较法学》社科文献出版社2004年版,第431页。

[9] 参阅范根恩鲁斯诉贝拉斯汀根行政当局案(Van Gend en Loos v Nederlandse administratieve der Belastingen)/Case 26/62[1963] ECR J CML R105及13/76(CONA V maniero)[1976], ECR 1333 1341

[10] Bernhard Becht Development of Judicial Control of the European Communities (1981), P 550.

[11] Case 49/71 Haggen[1972] ECR 参阅1972年《共同市场法律报告》第9卷,第49页。

度,各个成员国必须严格地遵守。

欧洲法院的裁决基于这样的理论根据:即各个成员国通过限制或转移本国主权即“主权让渡”,使欧盟具有自己的机构、人格、权利能力和在国际关系中的代表能力。就是说,欧盟具有源于“成员国主权限制或转让的真正权力,因而成员国已限制了自身的主权,创制了约束成员国公民以及成员国本身的一种法律”^[12]。正是由于成员国的主权的有限让渡使欧盟产生了实质性的权力,使欧盟法律能够直接地、优先地适用于成员国及其公民或法人。成员国的国内法律不能超越欧盟法律,成员国不能以后来的国内法律超越它们已经接受的共同体法律的优先权。欧洲法院强调,欧盟法律对于成员国具有最高效力和优先适用性,体现在它的效力高于成员国国内以前的或将来的法律。这就要求,当欧盟法律与其成员国法律发生冲突时,成员国法院必须优先适用欧盟法律。

早在欧盟正式成立之前,欧洲法院就已经确立了当时的共同体法的优先地位。^[13]在此之后,欧洲法院不断以司法实践中的判例确立和重申这一原则。1977年,欧洲法院在一项案件中进一步指出,成员国法官“有义务整体实施共同体法,保证它所赋予个人的权利,不得实施成员国国内法中任何与之相反的规定,无论该法是先于或后于共同体规则”^[14]。

根据欧盟法律的优先适用原则,当成员国法律与欧盟法律发生冲突时,成员国必须服从欧盟法律的制约,欧盟法律具有优先适用的效力。2003年5月13日,欧洲法院作出两项裁决,分别判定英国和西班牙政府用“黄金股份”的方式维持对大型企业控制的做法违反欧盟的相关法律,要求两国予以废除。其中第一项裁定是针对1987年英国政府在对大型机场管理公司BAA实施私有化时,曾制定一项“黄金股份”条款,规定任何投资者购买的该公司有投票权的股份不得超过全部股份的15%,否则政府有权阻止。欧洲法院在判决书中称,英国政府的这种做法违反了欧盟15国有关建设单一市场的法律。在此之前,欧盟委员会为促进欧盟单一市场的建立,一直在推动欧盟各国取消对跨国投资的种种限制,并且制定统一的适用于欧盟成员国之间的公司兼并法。欧洲法院在第二项裁决中,确认西班牙政府于1995年制定的关于政府对大型电信、石油和能源公司在出售股份时拥有否决权的法律限制了欧盟成员国之间资本的自由流动,应予废除。^[15]

欧盟法律的优先地位及其直接适用原则,是以其成员国将本国在国内法中特别是在宪法中确认的国家将其主权向欧盟部分转移(或称让渡)并且限制主权作为法律基础。在欧盟成员国中,比利时宪法第26条规定:“某些特定权力可以由条约或法律授予一些国际公法机构行使。”荷兰宪法第92条规定,在议会同意或默认的方式并由议会法令规定的条件下,“可以授予根据国际法设置的机构以立法、执行和司法权”。卢森堡宪法第49条规定:“本宪法所规定应由立法、行政、司法权力机构行使的权力,可依据条约暂时委托给根据国际法建立的国际机构代行。”这就表明,这些成员国宪法确认了将本国主权(部分)转移给合法的国际组织,从而使欧盟可以独立行使权力。西班牙宪法第93条也规定:“可通过组织法授权签订赋予一个国际组织或机构行使权力的条约。”葡萄牙宪法第8条第2、3项直接规定,在葡萄牙所参加的国际组织中,这些组织的机构依据该组织基础条约的授权而制定的法律规范,可以在葡萄牙国内直接生效。爱尔兰在1973年加入欧共体之前对宪法第29条进行了修改,该宪法修改后的第29条第4款规定:“本宪法的任何条款都不能使国家为履行其作为欧洲共同体成员国义务而接受的任何规范、法令和措施无效,也不能阻止欧洲共同体或其机构制定的法规、法令和措施在国内发生效力。”随之,丹麦和英国在加入欧共体时也对其立法作出与爱尔兰相似的规定。

在此应当明确,英国是没有成文宪法的判例法国家,欧盟法律在英国的优先适用地位是由欧共体法令(1972、1986和1993)确立的。在这一过程中,英国通过上议院对于涉及到相关案件的法律解释和上

[12] Gruż “Modern Approach to Comparative” (1993), pp 142-143. 转引自沈宗灵著:《比较法研究》北京大学出版社1998年版,第325页。

[13] GRUPP Caus Europa2000 OMN A Verlag Strassburg 1994

[14] 《欧共体法院判例》(1977)第106号。

[15] 参阅《商务与法律》2004年第1-2期,《域外法制》专栏。

诉法院对具体案件的裁判加以确认。例如,英国上议院对被提交到议会的范克脱特蒙 (Factorame) 一案适用英国《商船法令 1988》的相关条款与欧共同体权利相抵触时采取的补救措施,实际上是默认了欧共同体法律的优先原则。^[16]

在法国,最高法院在其司法实践中确认欧盟法律在法律渊源中居于最高效力地位,即优先地位。最高行政法院原来是不情愿接受欧盟法律的优先地位的,但是,自 20 世纪 90 年代以来也逐渐认可了这一原则。虽然法国宪法没有对欧盟法律的优先地位作出明确规定,但是在该宪法第 55 条中却规定“依法批准或者认可的条约或者协定,自公布后即具有高于各种法律的权威”。法国宪法 1992 年修改后,在第 88 条中明确规定出欧共同体对国际规则或国际条约的优先地位。

在德国,对于欧盟法律的优先原则的确认经过一个转变过程。在 20 世纪 70 年代,德国联邦宪法法院对国际商业公司一案认为,宪法法院不得放弃其支持基本法(即宪法)规定的基本权利的权力,而且必要时可以不顾及共同体法律的规定。^[17]而到了 80 年代末,宪法法院对于商业公司意愿的申请一案的观点却有与以上立场完全不同的转变,认为只要欧共同体法律已经确立了对基本权利的保护,法院就不必审查欧共同体法律是否与德国法律规定的基本权利相一致。^[18]在其他有关案件中,宪法法院坚定地确认了共同体法律的最高效力即优先原则。特别是在 1992 年,德国联邦基本法进行了修改,在第 23 条和第 24 条中,专门规定了与欧洲联盟的关系和一体化授权的问题,规定把部分主权让渡给欧盟。这就从根本上确立了欧盟法律的优先原则。

综上所述,欧盟法律的直接效力原则和优先原则,构成了欧盟法律体系的两大支柱,从而使欧盟法律具有某些超国家的因素,加快了欧洲一体化进程。特别是欧洲法院通过其审判实践,不断补充和完善欧盟法律,其判例为欧盟法律确立了直接效力原则和优先原则等重要的法律原则,成为欧盟法的渊源之一。

三 欧盟法律与其成员国法律之间的相互影响

(一) 成员国法律对欧盟法律的影响

欧盟法律是在西方国家两大法系特别是大陆法系的强烈影响下建立和逐步发展起来的,即一个是在罗马法传统的基础上形成的大陆法系,以法国和德国为代表;另一个是在英国普通法传统的基础上形成的英美法系,以英国为代表。在 20 世纪 50 年代初,欧共同体最初的 6 个创始国法、德、荷、比、意、卢都属于大陆法系国家。截止到 2004 年 4 月 30 日之前,在欧盟 15 个成员国中(现在已经有 25 个成员国),只有英国和爱尔兰属于英美法系国家。因此,成员国法律对欧盟法律的影响,实质上是两大法系的法律对欧盟法律的影响,其中大陆法系的法律对欧盟法律的形成和发展起着绝对主导的作用,其影响力远远超过英美法系的影响。

1. 以法国、德国为代表的大陆法系法律对欧盟法律的影响

欧共同体成立的几个共同体条约、加入共同体条约、预算条约,以及后来的《单一欧洲法令》、《马斯特里赫特条约》等这些主要的渊源,以及欧共同体主要机构制定和发布的条例(法规)、指令、决定等这些派生的法律渊源,都充分体现对法国、德国为代表的大陆法系法律对欧盟法律的形成和发展的直接的、绝对的影响。

法国不但以 1804 年的《法国民法典》闻名于世,而且早在 1799 年第一个建立了行政法院,并通过行政法院的诸多判例逐渐形成西方国家最早的行政法。可见,属于私法的民法和属于公法的行政法及其行政法院制度,在法国最发达,而且法国作为欧共同体成立的发起国和最早的成员国之一,其私法和公法立法及其法律制度就必然成为影响欧共同体法律的形成和发展的绝对的、直接的因素。欧共体的法律和

[16] Factorame Ltd v Secretary of State for Transport [1990] 2 AC—85 [1989] 2 WLR

[17] Internationale Handelsgesellschaft [1974] 2 CMLR 540 (Bundesverfassungsgericht).

[18] Application des Wü nnsche Handelsgesellschaft [1987] 3 CMLR 225 (Bundesverfassungsgericht).

欧洲法院的建立及其司法活动,首先并且最早是依照法国行政立法和行政法院的模式形成的。例如,《欧洲经济共同体条约》第173条第2款关于废除欧共体委员会(即执行委员会)决定的规定,其中授权欧洲法院审查部长理事会和执行委员会文件(法规)的合法性,以及当事人控告共同体行为的四项根据,^[19]正是吸收和借鉴了法国行政法和行政诉讼制度中关于行政活动监督、管辖权争议,以及行政诉讼的几种分类方面的内容,其中“滥用权力”这一概念自身就是源于法国;吸收了法国行政法院长期以来积累起来的行政审判实践中的判例和经验。

德国的法律及其制度对欧盟法律的发展同样具有重要影响。例如,《欧洲经济共同体条约》第189条和第249条第4款所规定的“决定”,就相当于德国行政法上的行政行为,即只对具体事件和个别相对人,包括欧共体成员国及其法人和自然人。又如,欧共体法律借鉴了德国行政法关于对行政权力进行司法控制的制度中审查滥用自由裁量权的几种原则,特别是比例性原则,即行政机关实施某种行政行为时,应适当地平衡对相对人造成的损害与社会获得的利益之间的关系,不得实施对相对人个人的损害超过对社会的利益的措施。这就意味着,对个人权利的干涉不得超越所追求的目的的比例^[20],也就是行政行为应当与其所追求实现的目的相称。这些原则成为欧盟法律中的重要组成部分。德国行政法院及其行政诉讼制度,包括行政法院组织、裁判权,行政诉讼的种类、条件和程序等,均为欧洲法院的机构设置、诉讼条件、裁判程序等所借鉴。例如,直接撤销之诉就是德国行政法中对行政行为的撤销之诉。德国联邦宪法法院多年来所管辖和审理的涉及联邦与州之间、州与州之间,以及联邦机构等多方面的宪法性争议案及其判例,对于欧盟法律和欧洲法院的司法活动,具有重要影响,特别是对调整欧盟与其成员国或者各成员国之间的关系,具有直接的借鉴意义。

欧盟的许多法律越来越受到大陆法系成员国立法的影响。例如,被西方法学家称为特别私法的消费者保护法,是欧盟的重要法律。欧盟的消费者保护政策就是源于各成员国对消费者保护的理论。“早在20世纪70年代末,消费者保护领域即呈现出由成员国政策向欧共体政策转化的趋势,最晚从1985年开始,消费者保护政策经历了明显的欧洲化过程。”^[21]因此,欧盟消费者保护法的制定和不断完善,是受到成员国立法直接的、具体的影响;同时反过来,欧盟的该项法律又进一步影响到各成员国的相应法律的不完善,使其更加深化和具体化。

欧洲法院在解释欧盟的指令时,也很重视各成员国国内法律形成的共同原则。“不同法律制度的共同原则,特别是私法自治和契约自由原则,对统一市场及其实现具有根本意义。因此,欧洲法院的法官认为,探询各成员国法律制度的规定和法律比较,是欧洲法院的常备工具。”^[22]

2. 以英国为代表的英美法系法律对欧盟法律的影响

英国于1973年加入欧共体之后,作为典型的英美法系的英国法律对欧共体法律的影响和促进作用十分明显。与此同时,英国法律与欧共体法律之间也必然产生许多矛盾,其中有的矛盾实质上是大陆法系与英美法系的法律之间的矛盾在欧共体层面的体现,是两大法系法律在同一个融合体中的冲突的反映。

英国法律对欧共体法律的影响,主要体现在判例法和对抗制诉讼这两种传统方面。英国加入欧共体后,特别是自20世纪80年代以来,判例法显著地影响着欧共体法,特别是直接影响到欧洲法院的司法活动。在此之前,欧洲法院很少参考以前的判例。自从英国和爱尔兰加入欧共体之后,在欧洲法院的裁判中有时援引以前的判例,并且逐渐增多起来,在此体现出“遵循先例”的原则。应当明确,尽管欧洲法院运用了判例,但是这种判例并不具有如同普通法法系国家那样的作为重要法律渊源的判例法的地位。因此,“最好是将欧洲法院看作是一种独特类型。在是否将判例作为先例方面,《欧洲法院》似乎处在我们认为典型的普通法法院与民法法院之间,以及在接受和拒绝将先例看作是一种法律渊源之间的

[19] 即因缺乏管辖权,也就是无权限;因违反必要的程序要件;因违反欧共体条约或实施欧共体条约时应当适用的规则;因滥用权力(参见Textbook on ECLAW, p. 477)。

[20] 刘兆兴等著:《德国行政法——与中国的比较》世界知识出版社2000年版,第219页。

[21] [德]布劳洛克:“欧洲联盟消费者保护法”;载范健等主编:《中德法律继受与法典编纂》,法律出版社2000年版,第177页。

[22] 参见范健等主编:《中德法律继受与法典编纂》,第178—179页。

中间地带。”^[23]由此可见,英国的判例法影响和推动了欧洲法院对判例的运用,但是仍然未完全使判例成为欧盟法律渊源中的“判例法”。

英国法律对于欧共体法律的影响,还体现在英美法系的诉讼制度中的对抗制诉讼方式上。在20世纪80年代之前,欧洲法院在其审判活动中长时期运用大陆法系的传统的职权制诉讼方式。在此之后,随着英国、爱尔兰加入欧共体,以及普通法法官参与欧洲法院的司法活动,在欧洲法院的审判过程中也逐渐出现对抗制方式的一些方面。例如,在诉讼中强调原告和被告双方的证词辩论,鼓励法官与律师之间的对话,重视诉讼程序等。不仅在欧洲法院的审判活动中,而且在欧洲机构的工作中,也重视听取当事人的证言。^[24]

如上所言,除了英国法律对欧盟法律具有某些促进和影响作用之外,它们之间必然存在着很多矛盾。正如沈宗灵教授指出的:“这些矛盾实质上也就是英国法律与法、德等国法律的矛盾。明显的例证是以下三个:①欧共体法律的优先地位与英国的‘议会主权’原则之间的矛盾;②英国法院是否接受‘司法审查’原则的矛盾;③法律解释问题上的矛盾。”在这三个矛盾中,只有第三个矛盾才是涉及两大法系之间的一个差别,即英国法院对制定法的解释强调法律规则条文的“明显含义”,体现一种形式推理风格,而大陆法系法院,包括欧洲法院的法国、德国等国法官,却倾向于“目的论”的解释方式,体现一种实质推理风格。^[25]

(二) 欧盟法律对其成员国法律的影响

欧盟法律是在以法国、德国等国为代表的大陆法系法律和以英国为代表的英美法系法律的强烈影响下建立并逐渐发展的。反过来,欧盟法律的建立和不断完善,又对两大法系国家主要是法国、德国、英国等国的法律具有很大影响。

在20世纪80年代,欧洲国家的政策日趋“欧共体化”,许多成员国的国内法律规定源于欧共体。成员国的许多立法例如竞争法、公司法、税法等方面的修订和完善,都很重视研究欧共体法的相应规定。欧共体在20世纪80—90年代制定了大量的法规、指令等所谓“二级法”,它们虽然没有涵盖所有重要领域,因而不能代替成员国国内法,但是却使各个成员国的国内相应法律持续不断地向前发展。^[26]

欧盟可以在协调各成员国法律的过程中实施自己的法律政策观念,并且借此影响各成员国国内的法律制度。它可以选择不同的方法,比如把一国有效的解决方案在欧盟范围内推广,从多个成员国的法律规定中综合出一项新的规定,或者确立一项在超国家的欧洲层面全新独立发展而成的规定。^[27]欧盟的指令和对其转化的义务有时候成为成员国的立法机关进一步改革其国内法的契机。例如,消费者信贷指令在德国的转化就是一例。

欧盟成员国在依据欧盟的指令制定其国内法律规范时,必须依据指令的语句和目的进行解释。这项由欧洲法院创立并且在判例中得到巩固的符合指令的解释原则,要求每个成员国要对为转化指令而制定的法律规范尽量作出与指令的规定相一致的解释,以实现其目的。^[28]欧盟成员国在转化欧盟的指令时,一般有两种方式,其一是将指令的规定移植到现有的法律中,其二是创制与指令相符合的特别法。例如,德国在转化欧盟关于消费者保护的指令时,最终选择了在一般交易条件法内纳入了欧盟的该项指令,从而使欧盟的指令融于德国相应的法律之中。由此可见,欧盟法律同样直接影响着成员国的立法。

此外,欧盟立法从各成员国传统中借鉴的法律原则和制度融合在欧盟法律规范中,又通过欧洲法院

[23] M. Glendon and Others, *Comparative Legal Traditions* (1985), p. 598. 转引自沈宗灵著:《比较法研究》北京大学出版社1998年版,第329页。

[24] 参阅沈宗灵:《比较法研究》,北京大学出版社1998年版,第329页。

[25] 参阅沈宗灵:《比较法研究》,第329—331页。

[26] [德]韦斯特伐伦(Westphalen)、埃梅里希(Ehmerich)、罗特伯格(Rothberg)著:《消费者信贷法评注》,1996年第21版,第24页。

[27] 参阅[德]霍梅尔霍夫:“欧洲法律统一影响下的民法”,载《民法实务档案》1992年,第93页以下。

[28] 参阅[德]达姆:“欧洲消费者合同法和一般交易条件法”,载《法学家杂志》1994年,第162页。

的审判实践重返各个成员国国内立法。这就是说,成员国“国内的和共同体的法律制度现在已密切结合得就像人们在制度渗透中遇到的许多情况一样:自国内传统中借鉴来的原则和制度合并并在共同体规则中,但不时又以修改后的形式作为欧洲法院判决返回到各国国内法”^[29]。由此可见,欧盟法律直接影响到其成员国的立法或成为成员国国内法的重要组成部分。

(三) 欧盟及其成员国分别对外签订的条约之间的关系

欧盟及其成员国分别对外签订的国际条约,包括欧盟及其成员国分别与欧盟之外的第三国或国际组织签订的条约或协定,以及各个成员国之间签订的条约或协定。

1. 欧盟签订的国际条约对其成员国的效力

欧共同体成立的基础条约中明确规定,欧共同体签订的国际条约必须以欧共同体基础条约的原则和精神为依据。欧共同体严格地依据签订和批准程序与欧共同体之外的第三国或国际组织签订的国际条约,其效力次于欧共同体基础条约,而高于一般的欧共同体派生法。该国际条约成为欧共同体法律体系中的组成部分,并且在各成员国国内实施。

根据《欧洲经济共同体条约》第228条的规定,欧共同体签订的国际条约“对共同体的机构和各成员国具有拘束力”。不言而喻,欧盟签订的国际条约成为欧盟法律体系的组成部分,按照欧盟法律对其成员国直接适用即直接效力原则,该国际条约当然对于成员国具有拘束力。由于该国际条约的生效,对于成员国而言,它们负有双重义务,即依据欧共同体1981年第104号文件的规定,“不仅对有关第三国负有义务,而且同样地对负责实施协定的欧共同体负有义务”。成员国为实施欧盟签订的国际条约或协定,必须在其国内制定相关的法律或措施。在此,同样体现出欧盟法律与其成员国法律之间密不可分的相融关系。

2. 欧盟成员国签订的国际条约与欧盟法律的关系

在有利于实现欧共同体基础条约所确立的目标或者是不违反欧共体的基本精神和原则的条件下,成员国之间可以依据各自国家的情况签订条约或协定。按照《欧洲经济共同体条约》第234条第1款的规定:“在本条约生效之前,以一个或几个成员国为一方,一个或几个第三国为另一方所缔结的条约中产生的权利与义务,不受本条约规定的影响。”在此,沿用了国际上关于新的盟约不影响第三国依据原有盟约行使权利和履行义务的惯例。但是,成员国不能因此拒绝对欧共同体承担的义务。欧共体的基础条约和其成员国之间以及成员国与第三国签订的条约可以同步存在和执行。如果这些条约之间发生冲突,欧共同体成员国就有义务避免或减少由此导致的后果,必须最大限度地维护基础条约和欧共体的利益。否则,该成员国不得继续执行其签订的国际条约中与欧共同体利益相抵触的条款,以至不得执行该条约的全部。

自欧共同体成立后,成员国与第三国签订的条约或协定,不得与欧共同体基础条约及其利益相抵触。否则,欧共同体可以以违反其法律和侵犯其利益为由起诉该成员国。在此应当明确,欧共同体不能否认成员国与第三国或国际社会的主权国家地位,它不能直接撤销该条约或协定,而只能通过欧洲法院的裁决确定有关成员国是否侵犯了欧共体的利益,如果确实,则由欧洲法院通过判决命令该成员国修正或者终止该条约或协定。

[Abstract] The paper discusses the sources and the principles of direct applicability and the priority of EU laws. Through the analysis of legislation and judicial practice, the author explains the interaction between the EU laws and the laws of its member states, and demonstrates the trend of merger between the two major legal systems. The paper also discusses the relations between the treaties concluded by the EU and by its member states.

(责任编辑:冉井富)

[29] R. Dehoussé “Comparing National and EC Law: The Problem of the Level of Analysis”, in American Journal of Comparative Law 1994, Vol.42, pp.762-763.