

欧洲共同体司法审查制度剖析

曾 令 良

司法审查制度,作为一种国内法制度,由来已久。它是国家司法机关对国内法律、法令、行政法规、行政行为等进行审查以对其是否违宪作出裁决的制度,亦称违宪审查制度。为了保障宪法的实施、维护宪法的尊严和保持宪法的最高法律效力,世界上大多数国家均先后建立了这种制度。不过,也有另一些国家则是由立法机关或最高国家权力机关来行使这种违宪审查制度的。

司法审查制度,作为一项国际法律制度,在国际组织中的运用是本世纪的新现象。与国内制度相比,它的范围、含义、方式和效力等方面均有不同的特点。国际组织的司法审查制度,是由该组织的司法机关对该组织决策与执行机构的决议、决定、规则和其他行为进行审查以对其是否符合该组织基本文件之规定作出裁决的制度。一般说来,只有国际组织的机关或经其授权的其他机构有权向国际司法机关提出这种审查申请,成员国政府及其公民则无此等权利。国际司法机关所作出的审查结论一般只是解释性的咨询意见,不具有法律拘束力。另外,在审查方式上,国内审查机关有两种不同方式:一是事先审查,二是事后审查。国际司法机关一般只能进行事后审查,即在国际组织决策与执行机关的作为或不作为之后。目前,各种政府间国际组织,虽然名目繁多,数量剧增,但拥有司法审查制度的却不多。较常见的有过去的国际联盟、现在的联合国、欧洲共同体和安第斯条约组织等。可见,国际组织司法审查制度的形成较晚、体制欠差,效用颇弱。

但是,在上述国际组织司法审查制度一般性特征中,欧洲共同体的相应制度却有许多新的特色。下面试就这一最有影响的区域性组织的司法审查制度进行具体剖析与探讨,这对于了解整个共同体法律制度以及欧洲法院在这一制度发展中的作用具有重要意义,对于揭示这一新型制度分别与一般国际司法审查制度和国内司法审查制度的异同也不无裨益。

欧洲共同体司法审查制度包括两个大的方面,一是对共同体决策与执行机构行为的审查,二是对共同体成员国依共同体法之行为的审查,因为成员国的此等行为构成共同体法律秩序组成部分。本文限于篇幅,着重于欧洲法院对共同体理事会和委员会这两个决策与执行机关行为的司法审查制度。这一领域内的制度是整个共同体司法审查制度的核心,也是它超出一般国际司法审查制度的主要方面。

欧洲共同体司法审查制度由共同体基本文件明确规定。整个制度分别由欧洲法院对废除之诉和不作为之诉的两大管辖权构成。下面试就欧洲法院在这两大诉讼中的具体实践分别予以剖析,以展示其判例法在司法审查制度中的推动作用。

(1) 废除之诉的司法审查

共同体法中的废除之诉系指申诉者认为理事会或委员会某一立法或措施(第二级法)不符合共同体条约的有关规定(第一级法)而诉诸欧洲法院审查的一种直接指控程序。欧洲法院有

权就此作出废除或不废除该立法或措施的裁决，但无权对原有立法或措施作出判决性的修改或用另一立法或措施取而代之。欧洲法院在废除之诉的范围、申诉者资格、合法理由等方面形成了一系列发展这一领域内法律制度的判例法。

1) 审查范围。欧洲经济共同体条约第一百七十三条第(一)项对此作了如下规定：“欧洲共同体法院得审查理事会和委员会除其建议或意见以外之措施的合法性。”

该项所指的合法性，无疑是指理事会和委员会的行为是否合乎共同体条约。对于建议和意见之外的“措施”，其范围的划定须借助该条约第一百八十九条来解释。该条规定，理事会和委员会有权制定五种形式的措施，即条例、指令、决定、建议和意见。从字面上推论，条例、指令和决定是欧洲法院司法审查的范围。然而，欧洲法院在司法实践中采用了广义的解释。它并不视措施形式上的命名，而是注重其实质内容，任何具有实际法律约束力的措施均属其司法审查之列。

早在1957年，欧洲法院在涉及煤钢共同体制度的案件中就确立了指导其审理范围的原则。该案申诉者指控的是一项“意见”，而欧洲法院认为它有义务审查受控的措施是否为名义上的“意见”，而实质上的“决定”。结果，裁定该措施仅是“意见”而已。

1967年，欧洲法院在另一案件中裁决，委员会对一些卡特尔取消保护的“通知”，不仅是一种“意见”，而是具有法律约束力的“决定”，因此，对这一有争议的“通知”的合法性进行了审查。

进入七十年代后，欧洲法院又遇到类似问题。理事会当时为成员国修改《欧洲公路运输协定》的谈判制定了一项“方针”。委员会指控理事会这一行为是越权的，根据共同体基本文件规定，应属委员会的职权范围。欧洲法院虽然在案件的实质问题上判决委员会败诉，但它认为，理事会制定的“方针”对成员国构成了具有法律约束力的后果。因此，根据第一百七十三条，可以审查。

2) 申诉者资格。尽管欧洲法院对理事会和委员会任何具有法律约束力的措施可进行司法审查，但只有申诉者将这些措施的合法性问题提交给它时，这种职能才有实际行使的可能。第一百七十三条对不同的共同体法主体规定了不同的诉讼资格。欧洲法院根据这些规定，进一步形成了判案中的若干具体标准。

第一百七十三条第(一)项规定，欧洲法院对成员国、理事会和委员会提交的废除之诉具有管辖权。既然只有理事会和委员会的行为可受司法审查，这就意味着理事会可诉委员会，反之亦然。成员国则对理事会和委员会的行为都有诉讼权利。因此，成员国和共同体的这两个主要机关在任何情况下都有资格提出废除之诉，即使所指控的措施并非以申诉者为对象，它们的资格亦不受影响。

鉴于经济共同体条约对成员国、理事会和委员会的资格未作限制，西方学者将它们称之为“特许申诉者”。它们之所以被“特许”，是因为共同体的任何行为对它们都有普遍的切身利益。从理事会和委员会来看，二者任何具有约束力的措施均产生于彼此间的合作，一方对另一方措施的合法性问题应具有完全的诉讼权利，否则二者作为共同体主要决策与执行机关之间的制衡作用即无法得到保证。至于成员国，几乎所有共同体的重大决策，尤其是立法性措施，必须在其领土上实施，因此，成员国对理事会和委员会不法行为的起诉资格，不仅因为它们共同体的组成分子，而且也是它们固有主权权利的当然体现。

个人废除之诉的出庭资格规定于第一百七十三条第(二)项：“任何自然人或法人，对以其为对象的决定，或以条例形式的决定，或以他方为对象的决定，如对其有直接和个别联

系，……可提起指控程序。”

显然，与成员国、理事会和委员会相比，个人废除之诉的资格规定有较严格的限制。因此，个人是“非特许申诉者”。这些限制具体表现在如下几个方面：

第一，“决定”是个人有权提出此等诉讼的唯一客体。这种“决定”有三种不同情况：（1）以申诉者为对象的决定；（2）以条例形式的决定；（3）以第三者为对象的决定。

那么，这里所指的“决定”到底应如何判断呢？首先，应该肯定，这种“决定”是可被欧洲法院进行司法审查的措施，即具有法律约束力的行为，这就与其他司法审查范围的措施，如“意见”、“建议”等区别开来。剩下的问题是，如何区分“决定”与其他可被审查的措施，如“条例”、“指令”等。在欧洲法院的实践中，一般无需考虑争端中的措施为“指令”的情况，因为经济共同体条约第一百八十九条规定，“指令”只对成员国作出，不直接影响个人的权利义务。因此，关键在于如何划清“决定”与“条例”的界限。

这一界限的规定，同样是由欧洲法院的判例法确立的。早在六十年代初，法院即裁决第一百七十三条中的“决定”与第一百八十九条中的“决定”具有同等性质。并且对“决定”与“条例”的分水岭作了如下陈述：“决定最基本的特征是其对象的有限性；条例则具有立法性质，不是适用于可确定的有限人数，而是适用于作为整体的某一类型的对象……”

一言蔽之，共同体的条例具有一般法律的规范性，而决定则针对个别情况。如果个人作为某一类型的成员受某一措施的影响，该措施就是规范性的“条例”，否则便是个别性的“决定”。

第二，“个别联系”是个人对以条例形式和以第三者为对象的决定提出此等诉讼的要件。欧洲法院最初接触“个别联系”因素的主要案例是“普劳曼案”。普劳曼是一位进口商，他指控委员会对德国政府作出的一项决定。该决定的主要内容是拒绝授予德国停止征收来自共同体成员国以外的广柑海关税的权力。当时，普劳曼不得不支付这类税款，因而主张该决定与他有关。欧洲法院裁决，申诉者与该决定无个别联系，其推理如下：

“凡非一项决定之对象，只有在具有个别联系的条件下，才可主张权利，即如果该决定导致他们与他人相区别的结果，并由这些因素使他们个别地区分开来，才可主张权利。在本案中，申诉者是作为广柑进口商之身份而受决定的影响，换言之，申诉者受影响是由于一项在任何时候任何个人从事这类商业活动均可受到影响的决定。因此，该决定并未将申诉者与决定的对象加以区别对待。”

本案和尔后其他一些有关成案表明，“个别联系”要件的成立只有当决定或决定的部分规定涉及过去特定一段时间，且受决定影响的个人人数和身份固定不变的情况下才有可能。

第三，“直接联系”是个人对以条例形式和以第三者为对象之决定提起诉讼的另一要件。欧洲法院的判例法表明，这一要件的确立取决于决定的对象有无自由酌处权，即决定直接影响申诉者的权益而无需决定之对象本身采取任何具体执行性措施。因此，如果理事会或委员会在其决定中授予另一权威机构（如成员国政府及其部门）的酌处权，申诉者即使受到该决定的影响，仍无资格在欧洲法院对此提起废除之诉。反之，如果决定未给其对象留下贯彻性的酌处权，受影响的个人则被认为具有与该决定“直接联系”的条件。

3）合法理由。诉讼资格是欧洲法院决定是否接受申诉者的废除之诉的先决问题。至于诉讼的成败与否，则取决于申诉者有无合法理由，也就是理事会或委员会的立法与措施是否为非法性的。

经济共同体条约第一百七十三条规定了四个方面的法律依据，即理事会或委员会的行为

必须是(1) 缺乏权力；(2) 滥用权力；(3) 违反必要程序要求；(4) 违反该条约或有关其实施之任何法律规则。虽然这些为分立的法律依据，但在司法实践中，一个案情通常可归属于两种以上的理由。譬如，前三类的任何一种情形均可归属于第四类，因为共同体决策与执行机关的权力和活动程序都出自于共同体条约，权力滥用与越权行为或违反程序要求意味着违反共同体条约。

尽管如此，它们毕竟是有区别的。如“缺乏权力”与“滥用权力”不同，前者是越权行为，后者则是拥有权力，但用于错误的目的。

“违反必要程序要求”的内容极为广泛。它或许是委员会和理事会的立法与措施之通过未获必要的票数，或不符合公布要件，或未与其他机构协商，或未陈述足够的理由。此外，欧洲法院在判例中发展了诸如被告的陈述权等其他一些程序要求。

“违反经济共同体条约或有关其实施之任何法律规则”是废除之诉最主要的法律依据。欧洲法院在这方面的判例法之丰富，无需赘述。值得注意的是，它对“任何法律规则”所持的延伸解释，这些法律规则不仅包括所有依据共同体条约制定的共同体成文法，而且亦包括成员国法律共有的一般法律原则。

(2) 不作为之诉的司法审查

不作为之诉是指共同体机构、成员国及其个人对理事会或委员会本有义务制定法律或措施而未如此作为时，请求欧洲法院宣告此等不作为非法的一种诉讼。

从理论上讲，不作为之诉的司法审查与废除之诉的司法审查具有同等重要性，因为二者从正反两个方面保证共同体决策与执行机关合法而又及时有效地行使其职权。废除之诉的审查是废除既存的不合法行为，防止此种积极作为产生有损于共同体发展的结果和维护共同体法各种主体的合法权益。不作为之诉的审查则是防止决策与执行机构因其消极的不作为而导致阻碍共同体一体化进程和共同体法主体应享有的权益。后者对委员会的动议有着特别的意义，因为理事会的任何立法均来自委员会的动议，如果委员会未正确履行这一动议义务，导致理事会的某种错误立法，那么当这种立法生效之后，可通过废除之诉予以更正；如果委员会根本没有履行其动议义务，那么唯一的补救方式就是不作为之诉了。

然而，在司法审查实践中，欧洲法院对不作为之诉的受理并不如废除之诉那样见惯。究其原因，除了作为的非法性较之于不作为的非法性更易于发现和敏感外，不作为之诉本身还有如下一些因素的限制。

从申诉者资格来看，不作为之诉的申诉者亦有“特许”的和“非特许”的区别。前者仍是理事会、委员会和成员国，后者当然就是个人了。所不同的是，“特许申诉者”的范围扩大了，根据经济共同体条约第一百七十五条的规定，欧洲议会应属这一范畴。对于“非特许申诉者”，主要通过对诉讼的客体作严格限制，它们只有在决策与执行机关本应对它们自身作出决定而未如此作为的情况下才能提起诉讼，这就排除了个人对其他形式的不作为的诉讼权利。另一重要区别在于，“特许申诉者”对不作为之诉既包括决策与执行机关应作出具有法律约束力的行为，也包括应作出不具有法律约束力的行为，而“非特许申诉者”只能对本应对它们作出具有法律约束力的行为提起不作为之诉。

从程序要求来看，在诉诸欧洲法院司法审查之前，申诉者在确定决策与执行机关有义务作为之后，得请求它作出相应的行为。这种请求具有如下法律意义：(1) 给决策与执行机关创设了明确其处境的机会，如果其不作为因过失所致，它可采取所请求的行为予以补救。在这种情况下，申诉者的目的达到了，即不必向欧洲法院提起审查的诉讼；(2) 为下一步诉讼

程序提供法律依据，即如果被请求机关未在两个月内“表示其立场”，申诉者则依类似于废除之诉的方式提请欧洲法院进行司法审查。

请求作为的书函是一种正式的法律行为。它必须阐述请求的具体措施。至于被请求机关之答复，在经济共同体中，只要表示其“立场”的任何书面方式即可，但在煤钢共同体中，这种答复须采取具有法律约束力的书面形式。可见，煤钢共同体不作为之诉的司法审查制度较之于经济共同体，显得更加严密和完善，这也是后者不作为之诉的司法审查之诉在实践中少有的原因之一。

另外，从合法理由来看，与废除之诉不同，不作为之诉只列有“违反本条约”一类。但是，这似乎不足以说明不作为之诉稀少的原因，因为“违反本条约”本身具有广泛的内涵，而且欧洲法院向来对条约持外延的解释态度。

综上所述，欧洲法院对共同体决策与执行机关的司法审查制度是通过废除之诉和不作为之诉的管辖组成的。这一制度的确立与发展是欧洲共同体独特于一般现代国际组织的重要内容之一。大凡设有司法机关的国际组织，很少具有对本组织的决策与执行机关行使司法审查职能，即使具有类似的职能，它们对涉及组织系统的事项，至多提供有限的咨询意见，对决策与执行机构无任何司法强制作用。欧洲法院对共同体决策与执行机关的司法审查权不仅有共同体条约为据，而且在实践中发挥了颇大的作用。更重要的是，它通过判例逐渐澄清了这一领域的法律规则、填补了大量真空，使共同体司法审查制度日趋完善。我们透过这一制度，可以清楚地看出，共同体组织上的严密和法制上的健全，其程度大大高于其他类型的国际组织。

欧洲法院对共同体决策与执行机关行为的司法审查权在很大程度上体现了它类似于国内宪法法院或行政法院的司法审查职能。所不同的是，在国内法律制度中，政府权力的行使往往由议会的民主监督和法院的司法控制来共同保证。在共同体中，欧洲议会不是立法机关，其监督作用又颇为软弱，因此，对共同体决策与执行机构行为的控制重任历史地落在欧洲法院的肩上。

成员国之所以赋予欧洲法院如此重任并接受其积极的实践，是因为它们寄希望于这一司法机关保证其留存的主权不受共同体决策与执行机关的侵占，并使后者在其妥协的范围内行使职能。另一重要原因是，所有成员国均有司法审查制度的悠久传统，对于授与欧洲法院此等职能易达成协议。

尽管共同体司法审查制度在国际组织体系中有标新立异之举，且又近似于国内相应的制度，但它绝不可与国内司法审查制度相提并论。与国内司法审查制度不同，共同体条约对个人提起司法审查的诉讼在资格、范围、客体和程序方面作了严格的限制规定，欧洲法院的司法实践亦有强化这种限制的趋势。另外，共同体决策与执行机构的行为不象国内政府行为那样包罗万象，它们只有在成员国妥协的经济领域行事，相应地，欧洲法院司法审查的范围自然不如国内司法机关那样广泛，仅限于共同体决策与执行机关在经济领域里的立法与行政措施。