

## 美國對俄羅斯的經濟制裁與服務貿易總協定之衝突—以國家安全例外為中心

王芊茵

今 (2014) 年 3 月，美國針對俄羅斯侵略烏克蘭一事，對俄羅斯發起經濟制裁，凍結特定俄羅斯銀行、法人以及自然人在美國的資產<sup>1</sup>。今年 4 月 16 日，俄羅斯發佈聲明稿，表示美國的行為違反其在 WTO 下之義務，俄羅斯將考慮在 WTO 提起爭端解決<sup>2</sup>。今年 6 月 4 日，美國與歐盟警告俄羅斯若不停止侵略烏克蘭，將會對俄羅斯採取進一步的經濟制裁<sup>3</sup>。

經濟制裁向來為傳統國際公法上當各國間發生武裝衝突時，做為制止侵略方行動的方法之一，然此作法會造成相當大的貿易障礙，有可能違背 WTO 的相關規範。究竟經濟制裁作為傳統國際法上的手段是否會與各國在 WTO 下所負有的義務衝突，以及是否能以 WTO 的國家安全例外使之正當化，為本文所欲探討之議題。

本文以下將分為三個部分，首先介紹美國經濟制裁措施的具體內容，包括美國採取經濟制裁的具體項目、經濟制裁的對象，並進一步的分析經濟制裁措施與 GATS 規範的潛在衝突以及是否得適用國家安全例外，最後基於上述的分析，討論俄羅斯真正在 WTO 提請爭端之可能性以及經濟制裁所能達到效益，並做一結論。

### 美國經濟制裁措施的具體內容

美國財政部於今年 3 月 6、17 及 20 號，分別發佈一系列與此相關的經濟制裁法規 (Ukraine-Related Sanctions Regulations)<sup>4</sup>。根據 2014 年 3 月 10 號聯邦公報 (federal register) 第 13660 號行政命令，美國歐巴馬總統在國際緊急經濟權力法 (International Emergency Economic Power Act)、國家緊急法 (National Emergency Act) 等法案的授權下，認為主張烏克蘭對克里米亞地區沒有主權的人已經侵害烏克蘭的民主、和平，並造成對於美國的國家安全及外交政策的威脅，基於上述理由，採取對進行此主張的個人、實體進行一系列的限制措施<sup>5</sup>。

<sup>1</sup> U.S DEPARTMENT OF STATE, DIPLOMACY IN ACTION, UKRAINE AND RUSSIA SANCTIONS, available at <http://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/ukrainerussia/> (last visited Jun. 4, 2014).

<sup>2</sup> Tom Miles, *Russian memo to WTO says U.S. sanctions are illegal*, REUTERS, Apr. 24, 2014, available at <http://www.reuters.com/article/2014/04/24/us-ukraine-crisis-russia-wto-idUSBREA3N0QS20140424> (last visited Jun. 1, 2014).

<sup>3</sup> Laurence Norman, William Horobin & Gabriele Steinhäuser, *G-7 Leaders Stand Ready to Introduce Broad Sanctions Against Russia*, THE WALL STREET JOURNAL, Jun. 4, 2014, available at <http://online.wsj.com/articles/eu-leaders-say-pressure-on-russia-over-ukraine-should-be-kept-up-1401891642> (last visited Jun. 4, 2014).

<sup>4</sup> U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, UKRAINE-RELATED SANCTIONS, available at <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/ukraine.aspx> (last visited, Jun.4, 2014).

<sup>5</sup> THE OFFICE OF THE FEDERAL REGISTER, FEDERAL REGISTER, VOL.79, NO.46, MAR. 10, 2014, p. 13493, THE PRESIDENT, EXECUTIVE ORDER 13660 — BLOCKING PROPERTY OF CERTAIN PERSONS CONTRIBUTING TO THE SITUATION IN UKRAINE (2014).

在今年 3 月 16 號公布 13661 號及今年 3 月 20 號所公布的第 13662 號行政命令，皆更進一步的擴大財產限制的名單。

觀察三份行政命令所限制的對象，一開始於 3 月 6 號所公布的 13660 號行政命令對下列名單或經美國財政部部長辦公室 (Secretary of the Treasury) 向美國國務卿 (Secretary of State) 諮詢過後所列之名單，封鎖其在美國境內的財產或財產利益，並禁止與這些財產有關之移轉、支付、出口、提領或其他處分，包含已經在美國的財產、即將至美國的財產或是由在美國任何機構或是外國機構在美國的分行所持有的財產，都屬於命令所制裁的範圍。任何人若採取下列行為如：其所採取的措施將會減少烏克蘭的民主程序；其行為或政策會對烏克蘭的和平、穩定、安全威脅者；或在未經烏克蘭政府同意下，即挪用烏克蘭政府的財產或在烏克蘭的境內的經濟重要實體 (economically significant entity in Ukraine) 者<sup>6</sup>，都會受到 13660 號命令的規範。到了 3 月 16 號的 13661 號行政命令，更明確地將制裁範圍擴大到俄羅斯聯邦政府的政府官員、在俄羅斯或武器部門任職的相關人員、以及用各種方式贊助俄羅斯官員或是被命令所規範人員的個人或是組織<sup>7</sup>。到了 3 月 20 號之行政命令，甚至將限制範圍從原先關於軍事相關部門，擴大至相關的金融服務、能源、礦產、工程等部門，並擴及為這些相關部門提供諮詢的人員，當然也如同前一個命令一樣及於為命令所指涉的人員提供財務或是實質上協助的人<sup>8</sup>。

根據前述三項命令，美國的財政部 (U.S. Department of Treasury) 列出了凍結財產清單<sup>9</sup>，單上所列之人于美國的財產將如前述，不得進行相關的移轉支付等行為。凍結財產清單所列的，大多是位居政府重要位置的官員以及與俄羅斯總統普丁交情友好的商業人士，除了個人的財產受到凍結以外，財政部的凍結資產名單也包括了受俄羅斯政府控制或是前述受凍結富豪旗下的相關銀行，如俄羅斯銀行 (Aktzionerny Bank Russian Federation, Bank Russia) 等，都在被凍結的清單範圍<sup>10</sup>。

<sup>6</sup> *Id.* at Section 1: “(a) All property and interests in property that are in the United States, that hereafter come within the United States, or that are or hereafter come within the possession or control of any United States person (including any foreign branch) of the following persons are blocked and may not be transferred, paid, exported, withdrawn, or otherwise dealt in: any person determined by the Secretary of the Treasury, in consultation with the Secretary of State...”

<sup>7</sup> THE OFFICE OF THE FEDERAL REGISTER, FEDERAL REGISTER, VOL.79, NO.53, MAR. 19, 2014, P. 15535, THE PRESIDENT, EXECUTIVE ORDER 13661 – BLOCKING PROPERTY OF CERTAIN PERSONS CONTRIBUTING TO THE SITUATION IN UKRAINE (2014), Section 1: “...(A) to be an official of the Government of the Russian Federation;(B) to operate in the arms or related materiel sector in the Russian Federation;(C) to be owned or controlled by, or to have acted or purported to act for or on behalf of, directly or indirectly...”

<sup>8</sup> *Id.* at Section 1: “...(i) to operate in such sectors of the Russian Federation economy as may be determined by the Secretary of the Treasury, in consultation with the Secretary of State, such as financial services, energy, metals and mining, engineering, and defense and related materiel;(ii) to have materially assisted, sponsored, or provided financial, material, or technological support for, or goods or services to or in support of, any person whose property and interests in property are blocked pursuant to this order; or...”

<sup>9</sup> DEPARTMENT OF THE TREASURY, OFFICE OF FOREIGN ASSETS CONTROL, SPECIALLY DESIGNED NATIONALS AND BLOCKED PERSONS LIST, available at

<http://www.treasury.gov/ofac/downloads/t11sdn.pdf> (last visited Jun 4, 2014).

<sup>10</sup> *Id.*

美國依據上述三個命令制定了「與烏克蘭相關的經濟制裁規則」，當中詳細闡明了三個命令所規範的對象，並制定了相關的執行方法。首先從被規範的人員來看，可以看到美國經濟制裁命令所適用的對象隨著新命令的發佈不斷擴大，從原先其行為或政策或直接侵害烏克蘭民主及穩定的個人或組織，擴及至只要是俄羅斯聯邦的官員，甚至到最後延伸到在敏感部門任職的對象，都納入美國經濟制裁命令所適用的範圍內，可以看出美國對於俄羅斯經濟制裁的程度不斷的加強，且除非美國政府有給予特殊的授權或是為了支付在美國所進行的訴訟費用而得向美國申請允許，否則皆應受本命令之規範<sup>11</sup>。

美國期望透過經濟制裁迫使俄羅斯撤回其兼併克里米亞地區的企圖，企圖借由凍結俄羅斯的資產以及部分的銀行等經濟上的壓力，迫使俄羅斯撤回行動<sup>12</sup>。

## 系爭制裁與 GATS 規範的潛在衝突

### (一) 美國之措施違反 GATS 之可能

美國政府禁止侵害烏克蘭民主、和平者的財產移轉、處分權利，實際上係凍結名單上所列之俄羅斯人及相關銀行<sup>13</sup>在美國提供服務、享受金融機構所提供服務之可能性，美國的行政命令雖於形式並未針對特定國家而限定適用之範圍，然在其不斷擴大經濟制裁對象，並於命令中明確指向俄羅斯官員時，實際適用的對象已可得特定於俄羅斯一個國家。

GATS 第 2 條規定：「1.關於本協定所涵蓋之措施，各會員應立即且無條件地對來自其他會員之服務或服務提供者提供不低於該會員給予其他國家相同服務或服務提供者之待遇。2.會員得採行與第 1 項不一致之措施，若該措施已列入有關豁免第二條義務之附件且符合其條件...」<sup>14</sup>換言之，除非在附件中有列出對俄羅斯的最惠國待遇原則的例外，否則即應給予俄羅斯與其他國家相同之規定。檢視美國最惠國待遇原則的例外清單，在金融業服務的部門並未針對俄羅斯列出例外<sup>15</sup>，因此，在市場進入部分應給俄羅斯與其他國家相同待遇。

<sup>11</sup> THE OFFICE OF THE FEDERAL REGISTER, FEDERAL REGISTER, VOL.79, NO.89, MAY. 8, 2014, P. 26365, DEPARTMENT OF THE TREASURY, OFFICE OF FOREIGN ASSETS CONTROL, UKRAINE-RELATED SANCTIONS REGULATION (2014), Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, Ukraine-Related Sanctions Regulation.

<sup>12</sup> Megan Davies, *Moscow investment bankers begin to feel the pinch*, REUTERS, Jun. 4, 2014, available at <http://www.reuters.com/article/2014/06/04/russia-banking-idUSL1N00J06P20140604> (last visited Jun. 4, 2014).

<sup>13</sup> *Supra* note 9.

<sup>14</sup> General Agreement on Trade in Service, art. 2: "For the purposes of this Agreement, trade in services is defined as the supply of a service: (a) from the territory of one Member into the territory of any other Member; (b) in the territory of one Member to the service consumer of any other Member; (c) by a service supplier of one Member, through commercial presence in the territory of any other Member."

<sup>15</sup> WTO, Committee on Government Procurement, 2007 *Report of the Committee on Government Procurement*, ¶¶ 18, 19, 21, GATS/EL/Suppl.1 (Dec. 13, 2007). GATS/EL/Suppl.1, The United States of America, List of Article II (MFN) exemption supplement 1.

又，對俄羅斯之制裁是否有可能違反市場開放及國民待遇原則？GATS 第 16 條規定：「關於經由第 1 條所定義之供給方式之市場開放，各會員提供給所有其他會員之服務業及服務供給者之待遇，不得低於其已同意，並載明於其承諾表內之內容、限制及條件。<sup>16</sup>」；GATS 第 17 條規定：「對承諾表上所列之行業，及依照表上所陳述之條件及資格，就有關影響服務供給之所有措施，會員給予其他會員之服務或服務提供者之待遇，不得低於其給予本國類似服務或服務提供者之待遇。<sup>17</sup>」因此，此部分需視美國的特定承諾表而定，美國特定承諾表之金融業部分對於金融機構在美國設立有條件限制，且依各州有不同之規定，然並未全面限制特定會員國的金融機構在美國提供金融服務。

從上述分析可以發現，無論是從最惠國待遇原則的例外清單，還是市場開放與國民待遇原則的特定承諾表觀之，美國採取系爭經濟制裁措施之結果將會使俄羅斯部分企業難以在美國提供服務或與美國進行交易，因此美國之措施可能構成 GATS 部分條款之違反。

## (二) 得否以 GATS 第 14 條之 1 國家安全例外正當化美國的措施？

依 GATS 第 14 條之 1 第 b 款規定：「本協定不得解釋為：…(b)阻止會員採取其認為防護其基本安全利益所需之行動：(i)關於服務之提供，係為直接或間接供應軍事設施之目的；(ii)關於可分裂與可融合之物質，或用以製造該等物質之原料；(iii)戰時或在其他國際關係緊急時採取之措施；…<sup>18</sup>」美國之經濟制裁措施，為防護其基本安全利益所需之行動，由於烏克蘭為美國之邦交國，且在其國際戰略上亦扮演著重要地位，因此，美國可能主張其經濟措施符合 GATS 第 14 條之 1 第 1 項第 b 款第 3 項規定，為了維護美國國際關係緊急時所採取的措施。

依 GATS 第 14 條之第 1 項 c 款規定：「GATS 不得被解釋為阻止會員依其在聯合國憲章下之義務，為維護國際和平與安全而採取之行動<sup>19</sup>。」美國之行為係基於維護烏克蘭地區的和平、安全及主權完整性所為，是否得以此作為正當化經濟制裁的理由？觀察聯合國第 39 條之規定，是否要對一國對於影響他國安全、和平、穩定之行為採取措施，須以聯合國安全理事會 (UN Security

<sup>16</sup> General Agreement on Trade in Service, art. 16: “With respect to market access through the modes of supply identified in Article I, each Member shall accord services and service suppliers of any other Member treatment no less favourable than that provided for under the terms, limitations and conditions agreed and specified in its Schedule.8.”

<sup>17</sup> General Agreement on Trade in Service, art. 17: “In the sectors inscribed in its Schedule, and subject to any conditions and qualifications set out therein, each Member shall accord to services and service suppliers of any other Member, in respect of all measures affecting the supply of services, treatment no less favourable than that it accords to its own like services and service suppliers.10....”

<sup>18</sup> General Agreement on Trade in Service, art. 14 bis (b): “Nothing in this Agreement shall be construed:… (b) to prevent any Member from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests: (i) relating to the supply of services as carried out directly or indirectly for the purpose of provisioning a military establishment; (ii) relating to fissionable and fusionable materials or the materials from which they are derived; (iii) taken in time of war or other emergency in international relations; ....”

<sup>19</sup> General Agreement on Trade in Service, art. 14 bis (c): “(c) to prevent any Member from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security.”

Council) 的決定為準<sup>20</sup>。依上述，美國之行為並未得到聯合國之授權，若美國援引 GATS 第 14 條 c 款主張國家安全例外，主張係為保護烏克蘭之安全、和平來主張限制俄羅斯權利之例外，能否得到小組及上訴機構的肯認，尚有疑問。

分析美國主張國家安全例外的兩種可能性，若美國欲以此作為主張，GATS 第 14 條之 1 第 1 項第 b 款第 3 項較有較大之機會可能成功。

## 結論

美國對俄羅斯所進行的經濟制裁，有違反 WTO 協定義務之可能，然美國係因俄羅斯入侵烏克蘭而進行，為美國的外交政策利益而及烏克蘭的安全、和平所為之，美國或可藉由 GATS 第 14 條 b 款之規定使其經濟制裁措施得以正當化。檢視過往小組及上訴機構在例外的審查上通常採取嚴格的解釋標準，在未構成嚴重武裝衝突且未獲聯合國授權之情形下，能否符合國際關係緊急時或維護國際和平與安全所得採取之正當化措施，仍值得進一步探究。

然而，若回頭審視俄羅斯提請訴訟之可能性，可以發現美國的經濟措施對於俄羅斯來說，並沒有直接地切中其經濟命脈，雖有部分銀行及個人因此受到損害，再加上俄羅斯才剛對歐體就能源政策提請爭端解決<sup>21</sup>，考量俄羅斯為避免使訴訟資源分散，甚且在美國對俄羅斯進行經濟制裁後，俄羅斯藉此加強與中國的經濟往來等因素，美國經濟制裁措施雖對俄羅斯的經濟有一定程度的打擊，但似未足以改變俄羅斯侵略烏克蘭的做法。因此，整體而言，本文認為俄羅斯真正提起 WTO 訴訟的可能並不高。

故本文認為美國之措施可能違反 GATS 的相關規定，其亦可能主張符合 WTO 的國家安全例外 (national security) 要件而正當化其對俄羅斯所施行之經濟制裁，然而，縱觀國際經貿法及國際政治的角度分析，雙方從事國際政治與經濟角力之作為，短期內應無消滅，俄羅斯短期內於 WTO 架構下提請爭端解決之可能性似乎不高，唯長期來看，此兩大國之相對應發展，仍值得持續關注。

<sup>20</sup> Charter of the United Nations, art. 39: "The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security."

<sup>21</sup> WTO News, *Russia files dispute against the European Union over anti-dumping measures*, Jan. 6, 2014, available at [http://www.wto.org/english/news\\_e/news14\\_e/ds474rfc\\_06jan14\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/ds474rfc_06jan14_e.htm) (last visited Jun. 4, 2011).