

## 論歐盟對烏克蘭事件的經濟制裁措施違反 GATS 規定 之可能

王芊茵、蘇郁珊

自今 (2014) 年 3 月以來，歐盟譴責俄羅斯利用武力等方式干預烏克蘭的內部主權<sup>1</sup>，在初步外交協商不成後，於今 (2014) 年 3 月 17 號起頒布一系列針對烏克蘭事件的經濟制裁措施，包括對以武力威脅或侵犯烏克蘭主權的個人凍結其於歐盟領域內資產以及頒布旅遊限制令<sup>2</sup>。先前的經濟制裁措施已引起俄羅斯抗議，認為其有違反世界貿易組織 (World Trade Organization, 下簡稱 WTO) 規範之疑慮<sup>3</sup>。然，在烏克蘭事件遲遲未獲共識的情形下，歐盟其後於今 (2014) 年 7 月 29 日公告新一波的經濟制裁套案，將經濟制裁的範圍從個人擴大到俄羅斯境內的金融機構及大型公司。歐盟對俄羅斯所為新經濟制裁措施是否損害俄羅斯在 WTO 下的經貿利益，是值得深思的問題。

針對西方對於俄羅斯的經濟制裁，俄羅斯總統普丁在今 (2014) 年 9 月 18 日表示西方對於俄羅斯的制裁已經違反 WTO 的規定，且可能對歐盟及美國所採取之經濟制裁措施在 WTO 下提起訴訟<sup>4</sup>。

本文首先介紹歐盟新經濟制裁內容，並針對歐盟禁止俄羅斯官方控制之金融機構發行超過 30 日之新債券或其他相類似的金融工具在其境內買賣以及相關經銷服務之經濟制裁是否為 GATS 下之措施，進行分析；若落入 GATS 第 1 條的服務措施，則進一步分析歐盟針對俄羅斯單一國家所為之服務限制是否違反第 16 條市場進入承諾、第 17 條國民待遇原則以及 GATS 第 2 條最惠國原則，並探討是否符合 14 條之 1 的安全例外。

### 一、歐盟對於俄羅斯經濟制裁內容：

<sup>1</sup> *EU sanctions against Russia over Ukraine crisis*, EUROPEAN UNION, available at [http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu\\_sanctions/index\\_en.htm](http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu_sanctions/index_en.htm) (last visited Nov. 2, 2014).

<sup>2</sup> *EU adopts restrictive measures against actions threatening Ukraine's territorial integrity*, 7786/14 PRESSE 156, available at [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/141603.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/141603.pdf).

<sup>3</sup> 王芊茵，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，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，164 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no164/2.pdf>。(最後瀏覽日：2014 年 11 月 2 日)。

<sup>4</sup> PRESIDENT OF RUSSIA, STATE COUNCIL MEETING, Sept. 18, 2014, available at <http://eng.state.kremlin.ru/face/22968> (last visited Nov. 2, 2014).

歐盟對俄羅斯實施的新經濟制裁，將原先對制裁影響烏克蘭事件的個人或實體範圍更加擴大，及於與俄羅斯部門合作以及交換的個人或實體，包括限制俄羅斯政府擁有之金融機構進入歐盟資本市場、武器禁運令、禁止對俄羅斯出口軍用等武器，並削減俄羅斯的敏感科技（尤其是在油品部門）進入歐盟市場<sup>5</sup>。

除此之外，在今(2014)年9月11日，歐盟更增加對俄羅斯經濟制裁強度，限制歐盟境內國民以及公司不得再提供貸款給五個主要由俄羅斯控制的銀行，並且禁止買賣該五個銀行、三個主要俄羅斯國防公司 (defence companies) 以及三個主要的能源公司發行超過 30 天的新債券、資產或相似金融工具 (new bonds, equity or similar financial instruments)，而有關該新債券、資產或相似的金融資產發行之服務，例如經銷，也在上述禁止之列。同時，歐盟也禁止俄羅斯之深海油、極地油及頁岩油的探測及生產所必要之服務(例如：鑽研、測試或運輸服務) 進入歐盟市場，亦增列對於俄羅斯軍用武器和與科技相關的國防公司納入新的經濟制裁名單。除此之外，並對與在 Donbass 地區的分裂團體進行貿易的個人或實體進行凍結資產或旅遊限制令<sup>6</sup>。

## 二、歐盟禁止俄羅斯官方控制金融機構發行超過 30 日之新債券或其他相類似的金融工具在其境內買賣以及相關經銷服務之經濟制裁是否為 GATS 下之措施：

歐盟禁止俄羅斯金融機構發行超過 30 日之新債券或其他相類似的金融工具在其境內買賣以及經銷（以下簡稱系爭措施），是否落入 GATS 第 1 條第 1 項之服務範疇？分析如下：

GATS 第 1 條定義 WTO 下服務貿易協定的範圍。GATS 第 1 條第 1 項規定：「本協定包含所有會員國影響服務貿易的行為<sup>7</sup>。」，即若一措施欲落入 GATS 下的措施，則其必須符合係「會員國所為之措施」以及「影響服務貿易的措施。」兩個要件。

首先關於「會員國所為之措施」要件，依照 GATS 第 1 條第 3 項之規定，所謂「會員國」係指該國之中央或地方、區域政府；抑或雖非上述政府組織，但實質上被中央或地方、區域政府所實質控管之非政府實體。其二，「措施」根據 GATS 第 28 條第 a 項之定義：「締約國以任何形式，包含正式的法律、規則、規定、程序、決定、行政行為或任何其他形式所規範的措施。」。在本案中，經

<sup>5</sup> *Statement by the President of the European Council Herman Van Rompuy and the President of the European Commission in the name of the European Union on the agreed additional restrictive measures against Russia*, EUCO 158/14, available at [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/144158.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/144158.pdf).

<sup>6</sup> *Reinforced restrictive measures against Russia*, ST 12944/14, available at [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/144868.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/144868.pdf).

<sup>7</sup> General Agreement on Trade in Services, art. 1(1):“This Agreement applies to measures by Members affecting trade in services.”

濟制裁措施係由歐盟所公佈的命令所規範，歐盟雖非特定國家，但亦為 WTO 的會員，故符合符合「會員國」要件；而該命令係經由歐盟議會通過，具有法律拘束力，符合「措施」定義。故合乎前述兩項要件，係為由會員國所實施之措施，因此，需進一步討論系爭措施是否會為「影響服務貿易的措施」。

在 EC-Banana III 中，小組以及上訴機構進一步檢視何謂影響貿易的要件，他們認為條文使用「affecting」一詞，係起草者有意擴大 GATS 的範圍，而訂定之廣泛性條文，亦即只要措施對於服務貿易有效果即可<sup>8</sup>。而在 Canada-Auto 一案中上訴機構認為在判斷「影響服務貿易的措施」時，應該先判斷是否為 GATS 第 1 條第 2 項的服務貿易（措施是否在服務貿易範圍內）<sup>9</sup>；再來判斷服務是否有被影響，直接或間接和服務貿易有關或至少對於服務貿易有一些效果存在<sup>10</sup>。

在檢視是否為 GATS 第 1 條第 2 項前，首先檢視由俄羅斯官方控制金融機構發行之新債券或其他相類似的金融工具在 GATS 定義下是否為金融服務之提供？依照 GATS 金融服務業附則（Annex on Financial Services）第 1 條第 a 款：「本附則適用於影響金融服務提供之措施。本附則中所稱金融服務之提供，係指依協定第 1 條第 2 項所規定之服務提供。」、第 5 項第 a 款：「金融服務係指會員之金融服務業者所提供之任何具金融性質之服務。金融服務包括所有保險及其相關之服務，以及所有銀行和其他金融服務（保險除外）... (x) 透過集中交易市場或櫃檯交易或其他方式，為自己或客戶交易下列商品：... (E) 可轉讓證券；(F) 其他可轉讓工具及金融資產，包括金銀條塊...。」而本案中，債券或其他相類似的金融工具應落入 GATS 金融服務業附則第 5 項第 a 款第 x 目第 E 次的「可轉讓證券」，為金融服務。

故歐盟禁止俄羅斯官方金融機構發行超過 30 日之新債券或其他相類似的金融工具在其境內買賣以及相關經銷服務之經濟制裁，可能該當 GATS 第 1 條第 2 項的跨境提供（Cross-border supply）範疇，為會員國（歐盟）所為之措施，且直接和（金融）服務貿易有關，故落入 GATS 第 1 條第 1 項之服務範疇。

## 二、是否違反 GATS 第 16 條市場進入與 GATS 第 17 條國民待遇原則：

### （一）GATS 第 16 條市場進入

<sup>8</sup> Appellate Body Report, *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, ¶ 220, WT/DS27/AB/R (Sept. 9, 1997).

<sup>9</sup> *Supra* note 7, 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; (d) by a service supplier of one Member, through presence of natural persons of a Member in the territory of any other Member.”

<sup>10</sup> Appellate Body Report, *Canada Autos – Certain Measures Affecting The Automotive Industry*, ¶¶ 151–152, 155, WT/DS142/AB/R (May 31, 2000).

GATS 僅在會員國有在特定承諾表中作出承諾之範圍，才有市場進入以及國民待遇原則之適用，換言之，若未列在特定承諾表的部分，即不在會員國的開放範圍的部門別不適用市場進入承諾與國民待遇原則。「市場進入」規定於 GATS 第 16 條第 1 項：「每一會員國應對於任何其他會員國之服務或服務供應者賦予不低於在其減讓表下之待遇<sup>11</sup>。」GATS 第 16 條第 2 項規定：「會員對已經提出市場開放承諾的行業，除非其承諾表內另有規定，否則不得於其部分地區或全國境內維持或採行下列措施：... (c) 以配額數量或經濟需求檢測之要求等形式，藉指定之數量單位，限制服務營運之數量或服務之總生產數量...。」本案中，歐盟已經於其承諾表中開放銀行與其他金融服務 (Banking and other Financial Services)，且未作出任何限制，但卻禁止俄羅斯官方金融機構發行超過 30 日之新債券或其他相類似的金融工具在其境內買賣以及相關經銷服務，可能違反 GATS 第 16 條第 1 項、第 2 項第 (c) 款之市場進入承諾。

## (二) GATS 第 17 條國民待遇原則

GATS 第 17 條國民待遇條文規定：「1.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同類服務或服務提供者之待遇。<sup>12</sup>。」GATS 第 17.1 條的附註<sup>13</sup>中規定依本條規定所為之特定承諾，不得解釋為要求會員對服務提供者本身或其提供相關服務之特殊性質，所引發之內在競爭劣勢予以補償。故國民待遇的要件有<sup>14</sup>：在承諾表所列的範圍及限制內、同類服務與服務提供者、不低於待遇。

### 1.承諾表所列的範圍及限制內：

在 China—Publications and Audiovisual Products 一案中，小組認為：會員國可以在特定承諾表上限制授予服務的市場進入或國民待遇原則程度，只要在特定

<sup>11</sup> *Supra* note 7, art.16(1): “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.”

<sup>12</sup> *Id.* art.16(2): “1. 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. 2. A Member may meet the requirement of paragraph 1 by according to services and service suppliers of any other Member, either formally identical treatment or formally different treatment to that it accords to its own like services and service suppliers. 3. Formally identical or formally different treatment shall be considered to be less favourable if it modifies the conditions of competition in favour of services or service suppliers of the Member compared to like services or service suppliers of any other Member.”

<sup>13</sup> *Supra* note 7, footnote 10: “Specific commitments assumed under this Article shall not be construed to require any Member to compensate for any inherent competitive disadvantages which result from the foreign character of the relevant services or service suppliers.”

<sup>14</sup> Panel Report, *China—Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products*, ¶ 7.944, WT/DS363/R (Aug. 12, 2009).

承諾表上加註限制即可，而該承諾內容亦屬會員國所承諾的義務。而限制措施包含特定承諾表下所設定的條件或資格限制以及水平承諾<sup>15</sup>。本案中歐盟在其承諾表中承諾開放銀行與其他金融服務 (Banking and other Financial Services)，且未對俄羅斯做出任何限制。

## 2. 同類服務與服務提供者

由 EC—Bananas III 一案中，小組認為是否具有相同性應該從整個批發交易的特性及本質看服務的提供及服務的提供者是否為相似的服務，以及在 CPC 的子類別分類中是否相同來作出判斷<sup>16</sup>。而本案中新債券等金融商品的提供，無論債券是由俄羅斯官方的金融機構或是歐盟境內的金融機構所發行，從提供金融商品服務的本質、類別以及相關的經銷服務來看，歐盟所發行的債券與俄羅斯所發行的債券皆屬同類服務。

## 3. 不低於待遇

在 China—Publications and Audiovisual Products 一案中，在判斷「競爭條件」上是否遭受有較低的待遇，以及這些相同或不同的待遇是否造成服務或服務提供者與類似的服務提供者相比較，處於不利的競爭環境<sup>17</sup>。

本案中，歐盟禁止俄羅斯官方控制之金融機構發行超過 30 日之新債券或其他相類似的金融工具以及相關經銷服務，無論其係由俄羅斯的金融機構或是歐盟境內的金融機構所提供，從服務的本質及類別來看，皆屬同類服務，但歐盟僅禁止其境內的國民、機構買賣來自俄羅斯的金融服務提供者所發行之金融商品，相同的禁止效果未及於歐盟境內的金融機構，係對俄羅斯的金融服務提供者造成較低待遇，並使其居於較為不利的競爭條件，故歐盟之措施有違反國民待遇原則的可能。

## 三、是否違反 GATS 第 2 條最惠國待遇原則

GATS 第 2 條第 1 項規定：「關於本協定所涵蓋之措施，每一會員國應該立即且無條件的給予服務提供者不低於其他同類服務的服務提供者待遇。」GATS 第 2 條第 2 項：「會員得採行與第 1 項不一致的措施，若該措施已列入有關豁免第 2 條義務之負責且符合其條件。」

最惠國待遇的要件有：同類服務與服務提供者<sup>18</sup>、不低於給予其他會員之待

<sup>15</sup> *Id.* ¶ 7.950.

<sup>16</sup> *Supra* note 15, ¶ 7.322, WT/DS27/R/ECU (May 22, 1997).

<sup>17</sup> *Supra* note 18, ¶ 7.978–7.979.

<sup>18</sup> Panel Report, *Canada Autos – Certain Measures Affecting The Automotive Industry*, ¶ 10.248 WT/DS139/R (Feb. 11, 2000).

遇<sup>19</sup>。基本上此最惠國待遇要件和上述第 17 條國民待遇的同類服務與服務提供者、不低於給予其他會員之待遇的要件均相同，故本案中，俄羅斯金融機構所發行的金融商品，與其他國家所提供的金融商品為「類似的金融商品」，且歐盟措施所限制對象並非針對單一、個別之金融商品，而係一概禁止購買俄羅斯官方金融機構所發行之金融商品及其經銷，因此歐盟之措施可能違反 GATS 第 2 條第 1 項的最惠國待遇。且歐盟並未在最惠國待遇豁免表中列出針對俄羅斯的豁免，故歐盟之系爭措施，應該也無法以 GATS 第 2 條第 2 項的最惠國待遇例外排除之，故該系爭措施可能違反 GATS 第 2 條之最惠國待遇。

#### 四、歐盟得否以 GATS 第 14 之 1 條安全例外正當化？

GATS 第 14 之 1 條第 b 款：「本協定不得被解釋為：... (b) 阻止會員採取其認為防護其基本安全利益所需之行動 ...<sup>20</sup>。」歐盟採取上述對俄羅斯的經濟制裁措施係為了維護其邦交國烏克蘭的主權獨立，應屬於第 b 款防護其基本安全利益所需的行動，可能得以 GATS 第 14 之 1 條第 b 款第 3 目正當化歐盟違反 GATS 第 16、17 市場進入與國民待遇及第 2 條最惠國待遇原則<sup>21</sup>。

GATS 第 14 之 1 條第 c 款：「本協定不得被解釋為：... (c) 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>22</sup>。」歐盟採取上述對俄羅斯的經濟制裁措施係為了維護烏克蘭的主權獨立與國際社會和平，得否以 GATS 第 14 之 1 條第 c 款正當化其違反 GATS 第 16、17 市場進入與國民待遇及第 2 條最惠國待遇原則？依照聯合國憲章第 39 條之規定 (Charter of United Nations)，判斷是否存在對和平威脅或侵略，且是否採取措施應由聯合國安全理事會 (UN Security Council) 做出決定<sup>23</sup>。故本案中，歐盟並未經由安全理事會授權禁止購買俄羅斯官方控制之金融機構發行超過 30 日之新債券或其他相類似的金融工具之經濟制裁措施，故，歐盟可能無法據此正當化系爭措施<sup>24</sup>。

#### 五、結論

<sup>19</sup> *Supra* note 8, ¶ 231-234.

<sup>20</sup> *Supra* note 7, art. 14 bis1 (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>21</sup> 王芊茵，前揭註 3。

<sup>22</sup> *Supra* note 7, art. 14 bis1 (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.”

<sup>23</sup> *Supra* note 7, 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>24</sup> 王芊茵，前揭註 3。

綜上所論，歐盟禁止俄羅斯官方控制金融機構發行超過 30 日之新債券或其他相類似的金融工具在其境內買賣以及相關經銷服務之經濟制裁極有可能為 GATS 第 1 條第 1 項「會員國所為之措施」、「影響服務貿易的措施」之服務貿易範疇，且新債券或其他相類似的金融工具為 GATS 金融服務業附則第 5 項第 a 款第 x 目第 E 次的「可轉讓證券」，為金融服務。又歐盟於特定承諾表未對金融服務業列有任何市場進入或國民待遇原則的例外，也未於最惠國待遇豁免表中針對俄羅斯排除適用，故歐盟針對俄羅斯之經濟制裁措施可能違反 GATS 第 16 條市場進入承諾、第 17 條國民待遇以及第 2 條最惠國待遇原則。惟歐盟採取上述對俄羅斯的經濟制裁措施係為了維護其邦交國烏克蘭的主權獨立，可能得由 GATS 第 14 之 1 條第 b 款第 3 目正當化；惟由聯合國憲章第 39 條可得知，因歐盟系爭措施未經聯合國安全理事會授權，可能無法以 GATS 第 14 之 1 條第 c 款正當化。

