

· 青年：探索与争鸣 ·

欧盟法院对定向制裁的 司法审查及其反思^{*}

王惠茹

【摘 要】制裁的司法审查涉及制裁的合法性边界、司法干预政治决策的限度以及当事人基本权利保护。欧盟法院对定向制裁的司法审查以法治原则和基本权利保障为统领，以严格说理义务保障正当程序，以严格证据义务审查事实根基，以比例原则检视制裁的合理限度，但较少审查制裁的国际合法性，同时尊重欧盟理事会对于实质列名标准的广泛裁量权。该审查模式制约了欧盟理事会在共同外交与安全政策框架下做出制裁决定的权力，有助于平衡欧盟公共利益与个人基本权利。但它在改变制裁最终决定以及受制裁个体处境方面的作用有限，暴露了司法审查模式的局限性。我国虽不宜简单移植欧盟行政诉讼路径，但可将域外经验转化为完善行政复核与诉讼追偿制度的有益资源，同时引导中国企业有效运用司法路径维护海外合法权益。

【关键词】欧盟法院 定向制裁 司法审查 正当程序 共同外交与安全政策

【作者简介】王惠茹，法学博士，中国社会科学院大学法学院讲师，中国社会科学院国际法研究所助理研究员。

【中图分类号】D99 **【文献标识码】**A

【文章编号】2097-1125（2026）08-0103-24

^{*} 本文系国家社会科学基金青年项目“供应链人权风险防范法律规制研究”（24CFX096）的阶段性成果。

一、问题的提出

近年来,欧盟基于共同外交与安全政策(Common Foreign and Security Policy, CFSP)框架,^①以反恐、防止武器扩散以及促进人权、民主、法治和善治等为由,日益频繁地在联合国安理会决议授权之外自行发起制裁,^②以向相关第三国实体及个人施加外交和经济压力。相较针对国家、国家部门或行业实施的全面制裁措施,直接针对特定自然人或法人的定向制裁(亦称针对性制裁、聪明制裁或目标制裁)措施更具灵活性和针对性,^③同时更不容易引发国家之间的对抗或人道主义灾难。^④例如,自2022年2月俄乌冲突全面升级以来,截至2026年7月,欧盟已针对俄罗斯实施21轮制裁措施,并将制裁范围扩展至与俄罗斯有经贸往来的第三国主体,其中包括中国企业。2025年7月,欧盟理事会通过第18轮对俄制裁方案,首次将两家中国金融机构列入制裁名单;2025年10月,欧盟第19轮对俄制裁方案进一步扩大列单范围,新增12家中国企业;2026年4月,欧盟第20轮对俄制裁方案进一步加大对

① 根据《欧洲联盟条约》第26条的规定,欧洲理事会(European Council)负责制定共同外交与安全政策的战略目标和优先事项,欧盟理事会(Council of the European Union)负责监督实施这些政策目标并制定具体政策细节。《欧洲联盟条约》第21条概述了欧盟共同外交与安全政策的目标,具体包括:第一,维护欧盟的价值观、基本利益、安全、独立和统一;第二,巩固和支持民主、法治、人权和国际法原则;第三,根据《联合国宪章》的宗旨和原则、《赫尔辛基最后文件》的原则及《巴黎宪章》的目标,维护和平、预防冲突和加强国际安全;第四,促进发展中国家的可持续经济、社会和环境发展,其主要目标是消除贫困;第五,鼓励所有国家融入世界经济,包括逐步取消对国际贸易的限制;第六,帮助制定国际措施,保护和改善环境质量和全球自然资源的可持续管理,以确保可持续发展;第七,协助面临自然或人为灾害的民众、国家和地区;第八,推动建立以更强有力的多边合作和良好的全球治理为基础的国际体系。

② 在欧盟法律体系的官方表述中,“制裁”(sanctions)一词通常被称为“限制性措施”(restrictive measures)。因此,“制裁”和“限制性措施”可同义替换。参见 Restrictive Measures (Sanctions), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:restrictive_measures, 2026年3月1日。

③ 参见王媛媛:《欧盟制裁机制的转型:欧盟全球人权制裁机制的法律框架、运行机制及缺陷》,《国际法研究》2022年第3期,第76~77页。

④ 参见汤祯滢、金灿荣:《联合国与区域组织在实施定向制裁中相互关系探析》,《国际论坛》2019年第2期,第41~42页。

第三国企业的限制力度，其中 6 家中国企业被纳入制裁清单。^① 受制裁企业如欲在欧盟法律体系中寻求权利救济，就必须直面欧盟法院这一区域司法机构在定向制裁领域的司法审查机制。

笔者尝试考察欧盟法院对定向制裁的司法审查机制，聚焦管辖权基础、实体审查权行使与实际审查效果三个层面，剖析欧盟法院对定向制裁进行司法审查的依据、模式及功能局限，以期促进我国企业更好地运用欧盟司法机制挑战欧盟制裁措施，并为我国进一步健全反外国制裁法律体系提供域外经验，对反思制裁的可司法性及其正当性边界亦有理论价值。司法权与行政权的关系是观察行政诉讼制度属性流变的窗口，^② 司法权的生命力在于当用则用、慎用善用。^③ 主流观点认为，外交事务和国家安全问题涉及国家意志和主权利益，^④ 应交由一国政治机关处理，不宜受到法院的司法审查。^⑤ 司法程序依赖相对稳定且普遍适用的法律原则、规则 and 标准，在处理涉及复杂政治因素的问题方面缺乏足够的灵活性和敏捷性，因此法院应当置身于外交事务和国家安全政策之外，对政治机关的自由裁量权予以高度尊让。^⑥ 但随着人权观念的兴起和人权保护法律体系的发展，外交事务和国家问题不受司法审查的传统观念受到质疑。^⑦ 有学者认为，随着透明度原则在国内法治和国际

① 参见 European Commission, Sanctions Adopted Following Russia's Military Aggression against Ukraine, https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en, 2026 年 7 月 23 日。

② 参见章志远：《行政诉讼因应新〈行政复议法〉实施之道》，《法治研究》2026 年第 2 期，第 12 页。

③ 参见江必新：《以现代化的司法制度提升司法效能——以制度完善及改革创新纾解案多人少之困》，《浙江大学学报》（人文社会科学版）2025 年第 10 期，第 24 页。

④ 参见 Martti Koskenniemi, International Law Aspects of the Common Foreign and Security Policy, in Martti Koskenniemi, ed., *International Law Aspects of the European Union*, The Hague: Kluwer Law International, 1998, p. 27。

⑤ 参见 Daniel Abebe and Eric A. Posner, The Flaws of Foreign Affairs Legalism, *Virginia Journal of International Law*, Vol. 51 (3), 2011, pp. 527-543。

⑥ 参见 Daphne Barak-Erez, Broadening the Scope of Judicial Review in Israel: Between Activism and Restraint, *Indian Journal of Constitutional Law*, Vol. 3, 2009, pp. 122-123。

⑦ 参见 Stephen I. Vladeck, The Exceptionalism of Foreign Relations Normalization, *Harvard Law Review Forum*, Vol. 128 (7), 2015, p. 322。

法治中深入人心,基于行政机关专业性、处理速度、灵活性和机密性等传统功能主义的考量逐渐弱化,无须过度强调秘密外交和行政机关专属的对外关系权力的必要性。^①因此,考察法院如何通过解释国际法与国内法等方式参与对外关系,^②有助于审视法院在外交事务和国家安全问题上发挥的功能与角色,兼具理论与实践意义。

二、欧盟法院对定向制裁的司法管辖权依据

当前,国家间争端解决机制无法有效解决制裁相关争端,欧盟成员国法院诉讼缺乏终局性,欧洲人权法院诉讼基于“博斯普鲁斯推定”(Bosphorus Presumption)难以受理针对欧盟制裁决定的案件,^③因此,欧盟法院的诉讼救济方式成为被制裁对象应对欧盟制裁、维护自身合法权益的主要路径。仅2024年,欧盟法院就受理了几十起涉及俄乌冲突背景下经济政策和制裁措施的案件。^④在2009年《里斯本条约》(Treaty of Lisbon)生效前的很长一段时期内,欧盟司法机关扩张解释基础条约制裁规则的适用范围,一度成为增强欧盟制裁机制的辅助手段。但是,自欧盟法院在2008年卡迪案(Kadi Case)中确认被制裁对象拥有司法救济权之后,^⑤欧盟法院对制裁的态度逐步从司法辅助向司法干预转变。^⑥随着《里斯本条约》重新调整共同外交与安全政策在欧盟法律体系中的地位,引入了欧盟法院对共同外交与安全政策的有限司法审查权,^⑦欧盟法院开始受理大量涉及共同外交与安全政策的定向制裁

① 参见蒋超翊:《文本主义与功能主义——美国对外关系法的解释进路与演进及其对中国的启示》,《中国法律评论》2022年第1期,第74页。

② 参见蔡从燕:《中国崛起、对外关系法与法院的功能再造》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版)2018年第5期,第142页。

③ 参见 Bosphorus Hava v. Ireland, Application No. 45036/98, Judgment of 30 June 2005, paras. 155–157。

④ 参见 Court of Justice of the European Union, *Annual Report 2024: Statistics Concerning the Judicial Activity of the Court of Justice* (Luxembourg, 2025), p. 6。

⑤ 参见王蕾凡:《安理会目标制裁决议实施中人权保护的司法审查——从“卡迪案”到“阿尔—杜立弥案”的演进》,《国际法研究》2017年第4期,第73~75页。

⑥ 参见王达坡、彭德雷:《欧盟对外经济制裁体系及其镜鉴》,《德国研究》2023年第2期,第119页。

⑦ 参见 Panos Koutrakos, *Judicial Review in the EU's Common Foreign and Security Policy*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 67 (1), 2018, p. 2。

的诉讼案件，其中首要的法律问题是欧盟法院对制裁进行司法审查的管辖权基础。

（一）欧盟法院对定向制裁建立管辖权的条约法依据

欧盟法院对定向制裁进行司法审查的管辖权依据主要包括《欧洲联盟条约》（Treaty on European Union, TEU）第 24 条、《欧洲联盟运行条约》（Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU）第 263 条和第 275 条。《欧洲联盟条约》第 24 条第 1 款第 2 项规定，“共同外交与安全政策受特殊规则和程序的限制……法院对这些条款不具有司法管辖权，但它有权监督本条约第 40 条的遵守情况，并根据《欧洲联盟运行条约》第 275 条第 2 款对某些决定的合法性进行审查”。根据《欧洲联盟运行条约》第 263 条第 4 款的规定，欧盟法院有权对欧盟理事会通过的旨在对自然人和法人采取限制性措施的决定进行合法性审查。^① 虽然《欧洲联盟运行条约》第 275 条第 1 款明确规定欧盟法院对有关共同外交与安全政策的条款以及根据这些条款采取的行动不具有管辖权，但是《欧洲联盟运行条约》第 275 条第 2 款规定了这一管辖权原则的两项例外。第一项例外是欧盟法院有权监督《欧洲联盟条约》第 40 条的遵守情况，即欧盟内部在共同外交与安全政策领域和其他政策领域之间的权限划分。第二项例外是欧盟法院有权对根据《欧洲联盟运行条约》第 263 条第 4 款规定的条件提起的诉讼做出裁决，审查欧盟理事会根据《欧洲联盟条约》第 5 编第 2 章（关于共同外交与安全政策的规定）通过的针对自然人或法人采取限制性措施的决定的合法性。

由上可见，欧盟法院对在共同外交与安全政策框架下采取的限制性措施一般不具有管辖权，但存在两项例外。其中，第一项例外主要是为了监督欧盟理事会在欧盟法律框架下合法行使权力，确保共同外交与安全政策的实施符合《欧洲联盟条约》和《欧洲联盟运行条约》所述的为行使欧盟权限而规定的适用程序和权力范围，以维持欧盟机构内部司法权和行政权的机制平衡。第二项例外主要强调对特定个体的基本权利保护（特别是有效司法保护），欧盟法院由此对定向制裁措施享有明确的管辖权。但是，欧盟法院对针对国家、国家部门或行业一般性适用的限制性措施原则上不享

^① 参见 Treaty on the Functioning of the European Union, art. 263(4)。

有管辖权，除非是为了保障共同外交与安全政策的实施符合在欧盟法律体系下为行使欧盟权限而规定的适用程序和权力范围。因此，欧盟法院将制裁所载条款中的限制性措施区分为普遍适用的措施和影响特定实体的个别决定。^①前者以一般和抽象的方式确定，后者则针对特定自然人或法人做出；前者在很大程度上可以逃脱司法审查，后者则落入欧盟法院司法审查的范围。由此，欧盟法院的司法审查主要围绕针对特定自然人或法人采取的限制性措施展开。

欧盟法院的司法审查机制包括直接审查和间接审查。直接审查指根据《欧洲联盟运行条约》第263条第4款，受监管行为或措施直接影响或调整的自然人或法人均有诉讼资格（*locus standi*），对与其直接相关的监管行为或直接针对其采取的措施，可以向欧盟普通法院提起无效之诉（*annulment actions*）。^②间接审查指依据《欧洲联盟运行条约》第267条向成员国法院提起诉讼，成员国法院如认为有必要就该问题做出裁决，应提请欧洲法院做出初步裁决（*preliminary ruling*）。基于此，无效之诉和初步裁决共同构成了受影响个人对欧盟机构行为的合法性和有效性进行申诉的完整司法救济体系。^③

（二）条约框架的局限性与司法实践的创新解释

虽然《欧洲联盟运行条约》第263条和第267条分别为直接审查和间接审查提供了法律基础，但是条约文本并未明确规定欧盟法院在审查共同外交与安全政策尤其是定向制裁措施时的管辖权边界。欧盟法院将其管辖权扩张至共同外交与安全尤其是定向制裁领域，本质上是由司法实践主导的创造性解释，而非对条约文本的简单适用。

历史上，部分欧盟成员国基于国家主权以及维护外交与安全这一高度敏感领域的自主权的需要，对欧盟法院扩张其司法审查范围持保留或反对

① 参见 *Manufacturing Support and Procurement Kala Naft Co., Tehran v. Council of the European Union*, Case T-509/10, ECLI:EU: T: 2012: 201, Judgment of the General Court of 25 April 2012, para. 37。

② 参见 *Council of the European Union v. Bank Saderat Iran*, Case C-200/13 P, ECLI:EU: C: 2016: 284, Judgment of the Court of Justice (Fifth Chamber) of 21 April 2016。

③ 参见 Panos Koutrakos, *Judicial Review in the EU's Common Foreign and Security Policy*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 67 (1), 2018, pp. 20-21。

态度。这种反对源于一种现实担忧，即一旦欧盟法院对基于政治判断做出的制裁决定进行深入审查，可能影响成员国在这一核心政策领域的决策权与灵活性。因此，欧盟法院对共同外交与安全政策领域尤其是定向制裁措施建立管辖权，必须在司法能动与尊重成员国主权之间谨慎权衡。为弥补基础条约相关规定的有限性并化解成员国的政治疑虑，欧盟法院在司法能动性的驱动下，通过一系列重要判例将分散的法律条款统合起来，逐步建构并巩固了其司法审查管辖权。

一是以法治原则和有效司法保护原则为基石，为欧盟法院行使相关司法管辖权奠定根基。欧盟法院反复强调，欧盟是一个建立在法治原则之上的共同体。这意味着欧盟机构通过的任何措施，只要对个人产生法律效力，原则上就都不能免于司法审查。虽然定向制裁措施源于共同外交与安全政策这一特殊领域，但是一旦其通过《欧洲联盟运行条约》第 215 条的经济金融制裁条例对个人资产、行动自由产生直接、具体的限制，就进入欧盟法律秩序范畴，拒绝提供司法救济将违反《欧盟基本权利宪章》第 47 条规定的获得有效司法救济权。

例如，在 2008 年卡迪案中，欧盟法院强调，任何欧盟措施，即使是为执行联合国安理会决议而通过的制裁措施，都必须接受欧盟自身法治标准的审查，特别是基本权利保障的审查，^① 维护了欧盟法律秩序的自治性。再如，在另一个案件中，欧盟法院直接援引有效司法保护原则，明确指出对《欧洲联盟条约》中排除管辖权条款的解释不能剥夺个人获得有效司法保护的权利。^② 因此，法治原则和有效司法保护原则，为欧盟法院对定向制裁行使管辖权提供了重要的法理基础。

二是以司法保护体系的完整性为支点，通过体系解释和目的解释能动地发展了《欧洲联盟条约》的管辖权框架。欧盟法院并未拘泥于《欧洲联盟运行条约》第 275 条“直接诉讼”的明文规定，而是将第 267 条“初步裁决”、

① 参见 Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities, Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, Judgment of the Court (Grand Chamber), 3 September 2008, ECLI:EU:C:2008:461, paras. 348-349, 370, 372-376。

② 参见 PJSC Rosneft Oil Company v. Her Majesty's Treasury and Others, Case C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 28 March 2017, paras. 73-77。

第275条“管辖权例外”及《欧盟基本权利宪章》第47条“有效司法救济”等条款视为一个相互联系的整体性司法保护体系。

例如,欧盟法院针对一个案件指出,若对条约中的管辖权例外条款进行严格、孤立的文义解释,将在“直接诉讼”与“初步裁决”程序之间制造人为的保护漏洞,从而瓦解司法保护体系的完整性。因此,欧盟法院以维护司法保护体系的完整性这一更高阶的宪法原则为名,通过体系解释和目的解释,将《欧洲联盟运行条约》第275条对制裁措施的有限管辖权创造性地拓展至《欧洲联盟运行条约》第267条的“初步裁决”程序中。^①这一解释路径完成了管辖权从直接诉讼程序向整个司法救济体系的拓展,是司法能动主义重塑欧盟法律秩序的典范。在另一个案件中,欧盟法院以维护司法保护体系的一致性为由,将对制裁措施合法性的审查权延伸至对共同外交与安全政策决定本身的解释性管辖权,^②进一步体现了司法能动性与扩张性。欧盟法院指出,若其无权解释共同外交与安全政策决定,将导致此类决定在成员国的适用陷入碎片化,从而瓦解欧盟法律秩序的统一性与确定性。^③这一裁决表明,欧盟法院以司法保护体系的一致性和完整性为支点,通过体系解释与目的解释,不仅旨在填补程序漏洞,而且意在将司法原则整合进共同外交与安全政策的法律架构,从而确保欧盟法的统一解释与适用,巩固其作为欧盟法律最终解释者的地位。

综上,欧盟法院对定向制裁确立司法审查管辖权并非单纯来自条约授权,而是一个在司法实践中动态建构的过程。这体现了欧盟法院在条约框架性授权与能动司法之间的互动,以及欧盟法院在明确可受司法审查的欧盟法范围方面不可替代的建设性作用。

① 参见 PJSC Rosneft Oil Company v. Her Majesty's Treasury and Others, Case C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 28 March 2017, paras. 60-81。

② 参见 Neves 77 Solutions SRL, Case C-351/22, ECLI:EU:C:2024:723, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 10 September 2024, paras. 48-61。

③ 参见 Neves 77 Solutions SRL, Case C-351/22, ECLI:EU:C:2024:723, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 10 September 2024, paras. 36-42。

三、欧盟法院对定向制裁的司法审查模式

随着遭受欧盟制裁的自然人和法人纷纷诉诸司法救济，欧盟法院处理定向制裁的司法审查实践不断积累，并逐步丰富和发展了欧盟法的解释与适用。欧盟法院对定向制裁行使实体审查权的法律依据包括欧盟成文法、一般法律原则和判例法。

其一，《欧洲联盟运行条约》第 263 条为欧盟法院审查欧盟机构行为的合法性并在特定情形下宣告相关行为无效提供了直接规范基础。《欧洲联盟运行条约》第 263 条第 2 段列明了撤销之诉的审查事由，依照相关规定，欧盟法院在成员国、欧洲议会、欧盟理事会或欧盟委员会缺乏权能、违反基本程序要求、违反欧盟基础条约或与其实施相关的法律规则、滥用权力等情况下，可以宣告有关监管行为或措施无效。

其二，《欧盟基本权利宪章》为审查制裁措施的合法性提供了实质性评判标准。欧盟法院据此审查定向制裁措施是否侵犯了《欧盟基本权利宪章》保障的获得良好行政的权利、有效司法救济权、辩护权、公平审判权以及其他各项权利。

其三，欧盟法中的一般法律原则为基本权利保障提供了具体的审查方法与尺度。例如，比例原则用于衡量制裁措施对权利的干预是否适当且必要；法律确定性原则要求制裁依据必须清晰、可预见。

其四，欧盟法院通过一系列判例，将上述成文法和一般法律原则适用于定向制裁的司法审查，能动地建构将一般法律体系适用于共同外交与安全政策的司法裁判规则。在此基础上，本部分重点考察欧盟法院对定向制裁行使实体审查权的模式和方法。

（一）以基本权利保障为核心框架审查制裁的合法性

《欧盟基本权利宪章》建立了以保护基本权利和自由为核心的基本法律框架，它不仅保障欧盟公民在成员国之间享受同样的人权和同等的保护，而且承认和保护外国人在欧盟境内享有这些权利。《欧盟基本权利宪章》包含一系列相互支撑、不可分割的权利，而正当程序权利是贯穿并保障所有其他权利实现的核心机制，因此也被称为“权利中的权利”。定向制裁措施可

能对个人基本权利和自由造成限制和侵害,因而保障当事人获得有效司法救济权、公平审判权和辩护权对确保所有其他权利在受侵害时获得有效救济至关重要。例如,冻结资金可能侵犯财产权,禁止过境可能侵犯人身自由权,公布被制裁人员名字可能侵犯隐私权,公布被制裁实体名称则可能侵犯经营自由权。^① 如果欧盟对基本权利进行限制,必须基于欧盟认可的公共利益,并且采取的限制措施必须与其旨在实现的正当目的之间符合比例原则。^② 在卡迪案中,欧盟法院明确指出,欧盟是一个基于法治的共同体,所有欧盟行为,包括为执行联合国安理会决议而采取的制裁,都必须接受以《欧盟基本权利宪章》为标准的司法审查。^③ 该案虽未深入适用比例原则,但为后续审查奠定了基石,即在欧盟法秩序下基本权利具有绝对优先性。

《欧盟基本权利宪章》第47条规定了有效司法救济权、公平审判权,第48条规定了无罪推定、辩护权,这不仅为保障被制裁当事人的基本权利奠定了基础,也为欧盟法院审查定向制裁的合法性提供了依据。欧盟理事会应当确保其在制裁决策中合理通知被制裁对象指控内容、陈述理由并提供支持这些理由的事实依据,以保障当事人的辩护权和有效司法救济权,包括在遵守保密要求的前提下查阅载有这些证据的个人档案的权利。早在1996年博斯普鲁斯航空公司(Bosphorus)诉爱尔兰交通、能源与通信部长等案中,欧盟法院就指出,即便是执行联合国安理会制裁决议的欧盟措施,对基本权利的限制仍须受欧盟法的约束,具有正当理由。^④ 欧盟法院在自2008年卡迪案以来形成的一系列关于定向制裁的司法审查判例中强调,制裁当局在指定列名人员时具有详细陈述列名理由并提供充分证据的义务,以保障被列名

① 参见 Sophie Fink, *Judicial Control of Targeted Sanctions by the European Court of Justice*, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 18, 2014, p. 439。

② 参见王蕾凡:《安理会目标制裁决议实施中人权保护的司法审查——从“卡迪案”到“阿尔—杜立弥案”的演进》,《国际法研究》2017年第4期,第75页。

③ 参见 Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities, Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, Judgment of the Court (Grand Chamber), 3 September 2008, ECLI:EU:C:2008:461, para. 285。

④ 参见 Bosphorus v. Minister for Transport, Energy and Communications and Others, Case C-84/95, ECLI:EU:C:1996:312, Judgment of the Court of 30 July 1996, paras. 21-26。

个人发表意见、出庭抗辩并获得有效司法保护的权利。^① 根据欧盟法关于基本权利保护的有关条款，欧盟法院有权对欧盟针对个人采取的限制性措施进行全面的司法审查，这种审查不限于形成及执行制裁决议过程中的程序性事项，也包括对制裁措施的实体依据进行审查。^② 欧盟法院通过对定向制裁进行司法审查，促使欧盟理事会的制裁决定和措施符合法治原则、基本权利保护和正当程序要求，并在维护欧盟公共利益与保障基本权利之间维持平衡。

在定向制裁领域，欧盟法院基于确保司法救济体系的完整性这一法治原则，对《欧洲联盟运行条约》第 275 条等管辖权限制条款进行限缩解释，从而将共同外交与安全政策框架纳入法治轨道，确保整个欧盟行动都受到法治原则和基本权利保障的约束。这一进程被部分学者概括为共同外交与安全政策的宪法化（constitutionalization）或规范化（normalization），即通过司法判例将高政治性的共同外交与安全政策领域纳入欧盟法院的司法审查和欧盟法律体系的管辖之下，进而维护欧盟法律秩序的统一性与权威性。^③

（二）以严格说理义务保障正当程序原则

在欧盟法律体系中，正当程序原则是一个包含多项具体权利和程序性义务的复合体，而严格说理义务是确保正当程序原则得以实现的关键。欧盟法院对定向制裁的司法审查并非替代欧盟理事会评估国际政治形势或决定制裁对象的裁量权，而是聚焦严格审查制裁决定的做出是否符合正当程序的要

① 参见 Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities, Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, Judgment of the Court (Grand Chamber), 3 September 2008, EU:C:2008:461, paras. 332-353。

② 参见 European Commission and Others v. Yassin Abdullah Kadi, Joined Cases C-584/10 P, C-593/10 P and C-595/10 P, Judgment of the Court (Grand Chamber), 18 July 2013, ECLI:EU:C:2013:518, paras. 97-101。

③ 参见 Thomas Verellen, Constitutional Law of the EU's Common Foreign and Security Policy: Competence and Institutions in External Relations, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 69(1), 2021, pp. 173-176; Carolyn Moser and Berthold Rittberger, The CJEU and EU (De-) Constitutionalization: Unpacking Jurisprudential Responses, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 20(3), 2022, pp. 1038-1043。

求。《欧盟基本权利宪章》第41条规定的获得良好行政的权利明确包含行政机关有说明其决定的理由的义务，这与《欧洲联盟运行条约》第296条关于法律行为应当陈述理由的规定相呼应。如果欧盟理事会将特定个人和实体列入制裁清单，必须陈述具体、精确的列名理由，这既是保障当事人获得良好行政的权利、有效司法救济权和辩护权的必然要求，也有助于法院审查制裁行为的合法性。因此，欧盟法院在审查欧盟机构的措施时，必须审查其理由陈述是否充分。理由不充分或不一致的决定可能因违反程序性要求而被宣告无效。

在制裁决定做出的法定程序方面，根据《欧洲联盟条约》第29条的规定，欧盟理事会可以依照该条约第31条规定的程序通过关于共同外交与安全政策的决定（decision）。如果欧盟理事会决定采取武器禁运或入境限制等措施，则由欧盟成员国直接执行。如果欧盟理事会决定采取部分或完全中断或减少与第三国经济关系的措施，则必须依据《欧洲联盟运行条约》第215条，根据欧盟外交与安全政策高级代表和委员会的联合提议，以特定多数通过相关条例（regulation）。^① 共同外交与安全政策受到具体规则和程序的约束，无须通过立法法案，^② 同时，根据《欧洲联盟运行条约》第215条通过的制裁条例无须经过普通立法程序，仅须通知欧洲议会。欧盟制裁决定和条例均具有约束力，前者对欧盟成员国有约束力，后者在整个欧盟管辖范围内具有全面的约束力，无须转化为国家法律即可直接适用于自然人和法人，并且优先于与之相冲突的国内立法。

在符合上述法定程序的基础上，在制裁决定中的列名建议必须附有准确、最新和可辩护的理由陈述。^③ 基于每项制裁措施的具体目标和其他相关因素，欧盟理事会应在政治环境发生变化时安排具体审查和定期评

① 参见 Council of the European Union, Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy, Council doc. 5664/18, Brussels, 4 May 2018, p. 6, para. 7。

② 参见 Treaty on European Union, arts. 24, 31(1)。

③ 参见 Council of the European Union, Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy, Council doc. 5664/18, Brussels, 4 May 2018, p. 9, paras. 15–17。

估,并根据事态发展和措施效力对制裁措施进行必要调整。^① 如果同时存在数个制裁理由,欧盟理事会只需要提供至少一项足够充分且有根据的理由,即可维持制裁。^② 虽然陈述理由的充分性并无统一标准,但是仅重申列名标准并不等于提供列名理由,而应结合不同案件的具体情况进行个案分析。^③

应当注意的是,制裁理由必须指向具体行为,而非抽象的身份或职务关联。例如,在阿扎罗夫诉欧盟理事会案(Azarov v. Council)中,欧盟法院因制裁理由不够具体、精确,未能提供充分坚实的事实基础,而撤销制裁,因为欧盟理事会仅依据乌克兰检方一封概括性信函将申请人列为调查对象,却未能证明其具体实施了所指控的挪用公共资金行为。^④ 同时,欧盟法院要求欧盟理事会在维持和更新制裁决定时实质回应当事人提出的反驳和新情况,而非机械重复旧理由。

对列名理由的充分性要件,欧盟法院的司法审查实践个案性较强。例如,在欧盟理事会诉班巴案(Council v. Bamba)中,欧盟法院指出,说明理由所需满足的要求,取决于每一案件的具体情况,特别是所涉措施的内容、所给理由的性质,以及该措施所针对的人或对措施具有直接和个别利害关系的其他当事人对获得解释可能具有的利益。^⑤ 然而,在泰扎诉欧盟理事会案(Tay Za v. Council)中,欧盟法院指出,不能基于“家庭关

① 参见 Council of the European Union, Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy, Council doc. 5664/18, Brussels, 4 May 2018, p. 14, paras. 31–32。

② 参见 European Commission and Others v. Yassin Abdullah Kadi, Joined Cases C–584/10 P, C–593/10 P and C–595/10 P, Judgment of the Court (Grand Chamber), 18 July 2013, ECLI: EU: C: 2013: 518, para. 119。

③ 参见 European Commission and Others v. Yassin Abdullah Kadi, Joined Cases C–584/10 P, C–593/10 P and C–595/10 P, Judgment of the Court (Grand Chamber), 18 July 2013, ECLI: EU: C: 2013: 518, para. 102。

④ 参见 Mykola Yanovych Azarov v. Council of the European Union, Case T–331/14, Judgment of the General Court, 28 January 2016, ECLI: EU: T: 2016: 49, paras. 51–57。

⑤ 参见 Council of the European Union v. Nadiany Bamba, Case C–417 /11 P, ECLI: EU: C: 2012: 718, Judgment of the Court of Justice of 15 November 2012, para. 53。

系可推定受益”而认定存在充分联系，从而对个人施加制裁。^①

对与国家领导人的关联程度，欧盟法院在托马纳等人诉欧盟理事会和欧盟委员会案（*Tomana and Others v. Council*）中明确，与领导人具有家属关系并不足以证明联系的充分程度。^②在普里戈任娜诉欧盟理事会案（*Prigozhina v. Council*）中，欧盟法院进一步明确，被列入制裁名单的个人应当与被制裁的责任人之间存在共同利益或经济联系，只有这样才能被视为与被制裁的责任人存在充分联系。^③据此，被列入制裁名单的个人或实体是否满足与被制裁的责任人存在共同利益这一有效联系标准，成为欧盟法院判断列名理由的充分性的条件之一。

相较个人与特定政府之间的联系，欧盟法院对国有企业与所在国政府之间联系的判断标准似乎更为宽松。例如，在伊朗中央银行诉欧盟理事会案（*Central Bank of Iran v. Council*）中，欧盟理事会以伊朗中央银行为伊朗政府提供金融支持为由将伊朗中央银行列入制裁名单，并未提供证明其符合列名标准的理由。欧盟法院认为，伊朗中央银行向伊朗政府提供财政支持是伊朗中央银行隐含但必然的职能和权力，因而无须提供额外理由。^④这说明对列名理由的充分性要件的判断标准，在实践中存在不一致性。

值得指出的是，欧盟法院虽然注重审查列名理由的充分性，但并不深入探究列名理由背后的列名标准本身。实质性列名标准固有的不透明性不仅给当事人享有的公平审判权带来现实挑战，而且削弱和限制了司法审查的自由裁量权。由于欧盟委员会对制定抽象的列名标准享有较为宽泛的自由裁量权，欧盟法院无权审查列名标准本身的合法性。虽然申请人经常对

① 参见 *Pye Phyoo Tay Za v. Council of the European Union*, Case C-376/10 P, ECLI: EU: C: 2012: 138, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 13 March 2012, paras. 66-71。

② 参见 *Johannes Tomana and Others v. Council of the European Union and European Commission*, Case T-190/12, ECLI: EU: T: 2015: 222, Judgment of the General Court of 22 April 2015, para. 235。

③ 参见 *Violetta Prigozhina v. Council of the European Union*, Case T-212/22, ECLI: EU: T: 2023: 104, Judgment of the General Court of 8 March 2023, paras. 93-95。

④ 参见 *Central Bank of Iran v. Council of the European Union*, Case C-266/15 P, ECLI: EU: C: 2016: 208, Judgment of the Court of Justice (Second Chamber) of 7 April 2016, paras. 25-27。

列名标准的实质合法性提出质疑，或者诉称定向制裁违反比例原则中的目的合法性，但是欧盟法院通常仅从基本权利保护尤其是正当程序权利角度进行司法审查，并未深入探究政策层面的实质性制裁标准问题。^①

在涉及制裁政策理由的实质合法性问题上，欧盟法院对欧盟理事会的决定给予较高度度的司法尊让，承认欧盟理事会在评估采取经济和金融制裁所应考虑的事项时享有广泛的酌处空间，欧盟法院不得以其对证据、事实和采取此类措施的理由的评估取代欧盟理事会的评估。^②

（三）基于严格证据义务审查制裁的事实根基

近年来，随着欧盟理事会对制裁程序和列名审查机制的改革和完善，欧盟法院撤销制裁的理由日渐从欧盟理事会未陈述理由向支持陈述理由的证据不够充分转变。^③ 在判断支持列名理由的证据是否充分时，欧盟法院还会审查欧盟理事会是否基于充分确凿的事实证据做出对当事人权利产生影响的决定。为满足有效救济权和公平审判权的要求，在当事人对定向制裁的合法性提出质疑时，欧盟法院通常遵循严格的证据规则，要求欧盟理事会承担证明制裁具有合法性的举证责任，^④ 提供足以支持其列名理由的充分、明确的证据，^⑤ 以确保影响个人基本权利的决定建立在充分确凿的事实基础上，防止基于模糊或过时的信息采取制裁措施，侵害个体权利。应当注意的是，在理论上独立的严格证据义务，在实践中通常被嵌入比例原则的必要性审查，这一点将在后文进一步阐释。

严格证据义务要求制裁的做出必须基于充分、具体且适时更新的个

① 参见 House of Lords, Select Committee on the European Union, EU Justice Sub-Committee, Corrected Oral Evidence: The Legality of EU Sanctions, 11 October 2016, pp. 22-23。

② 参见 Melli Bank PLC v. Council of the European Union, Joined Cases T-246/08 and T-332/08, ECLI: EU: T: 2009: 266, Judgment of the Court of First Instance (Second Chamber) of 9 July 2009, para. 45。

③ 参见 House of Lords Select Committee on the European Union, EU Justice Sub-Committee, Corrected Oral Evidence: The Legality of EU Sanctions, 11 October 2016, p. 19。

④ 参见廖博宇：《欧盟经济制裁中的成员国权力分配及司法救济》，《武大国际法评论》2019年第6期，第113页。

⑤ 参见 Elena Chachko, Foreign Affairs in Court: Lessons from CJEU Targeted Sanctions Jurisprudence, *Yale Journal of International Law*, Vol. 44 (1), 2019, p.16。

体化事实。例如，在尼基塔·德米特里耶维奇·马泽平诉欧盟理事会案（Nikita Dmitrievich Mazepin v. Council）中，欧盟普通法院详细审查了欧盟理事会维持制裁的三项决定，并全部予以驳斥。^① 针对第一项决定，法院指出，欧盟理事会仅将原有的制裁理由改为过去时态，却未重新评估重大变化，构成评估错误并逃避了动态审查义务。针对第二项决定，欧盟理事会声称马泽平（Mazepin）设立的基金会由其父亲的公司资助，构成对其间接利益，但法院认为该理由缺乏可靠证据，因为引用的新闻报道发表于基金会成立之前，并且仅提及资助意向，欧盟理事会未能证明该资助对其个人有具体、现时的利益输送，因此现有证据不足以支持间接利益主张。针对第三项决定，法院虽然承认新修订的法律将制裁范围扩展至从相关商业活动中受益的直系亲属，但是欧盟理事会未能证明申请人从其父亲的商业活动中获得具体、即时的利益的证据，因而事实依据不足。该案确立了一项重要原则，即欧盟理事会在维持制裁时，不能仅复述或微调旧理由，而必须根据个案情况的变化进行实质性重新评估，并提供当时有效的具体证据。

在与制裁有关的决定中，对涉密情报信息的依赖增加了个人挑战行政行为合法性的难度。^② 由于欧盟理事会经常以证据涉密为由拒绝提交相关证据，欧盟法院曾经多次基于证据不足判决欧盟理事会败诉。^③ 欧盟法院认为，基于国家安全限制证据披露范围有其正当性，但欧盟理事会需要向被列名个人或实体说明涉密材料的本质。^④ 欧盟及其成员国可以基于国家安全或国际关系利益考虑不出示证据，但是这并不意味着法院处理案件的权限受到限制，相反，欧盟法院有权继续行使其审查制裁措施合法性

① 参见 Nikita Dmitrievich Mazepin v Council of the European Union, Case T-743/22, ECLI: EU: T: 2024: 180, Judgment of the General Court (First Chamber) of 20 March 2024, paras. 82-93, 106-114, 143-155。

② 参见 Scott Crosby, Francesca Galli and Saskia Hufnagel, The Penal Elements of Targeted Sanctions, *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 6 (3), 2015, p. 301。

③ 参见王媛媛：《欧盟制裁机制的转型：欧盟全球人权制裁机制的法律框架、运行机制及缺陷》，《国际法研究》2022年第3期，第85页。

④ 参见 European Commission and Others v. Yassin Abdullah Kadi, Joined Cases C-584/10 P, C-593/10 P and C-595/10 P, Judgment of the Court (Grand Chamber), 18 July 2013, ECLI:EU:C:2013:518, paras. 122-129。

的权力。^① 当欧盟理事会无法披露涉密证据时，欧盟法院可能基于初步证据判决有关制裁决定或措施无效。例如，在欧盟理事会诉富尔门公司案（Council v. Fulmen）中，欧盟理事会认为基于核扩散活动的秘密性质，无法披露英国和法国提供的涉密证据，不应要求欧盟理事会提供被列名实体参与核扩散活动的证据。^② 然而，欧盟法院驳回了这些论点，强调涉密证据本身无法免除欧盟理事会的证明义务，^③ 因而撤销了欧盟理事会对伊朗公司及其董事的制裁。再如，欧盟法院在伊朗伊斯兰共和国航运公司诉欧盟理事会案（Islamic Republic of Iran Shipping Lines v. Council）中再次以证据不足为由驳回了欧盟理事会的主张，认为欧盟理事会提供的证据过于含糊，导致法院无法确定与核扩散有关的具体材料的运输情况，因而不能成为实施和维持限制措施的正当理由。^④

涉密证据问题推动了 2015 年欧盟法院对涉密证据程序规则的改革，在一定程度上填补了欧盟法院在处理涉密证据过程中暴露的规则漏洞。^⑤ 新修订的《欧盟普通法院程序规则》第 105 条明确规定，如果一方当事人在诉讼过程中提交的证据可能影响欧盟安全、欧盟成员国安全或对国际关系产生影响，则可以被法院认定为涉密证据；法院应将当事人获得有效司法救济权与欧盟及其成员国的安全利益进行衡量，从而在不经诉讼另一方当事人质证的情况下判断该证据是否予以采信。经过此次改革，欧盟法院对涉密证据的处理的自由裁量权得到扩张，但这也可能在一定程度上限制或减损当事人进行有效抗辩的正当程序权利。

① 参见 Jessica Almqvist, A Human Rights Critique of European Judicial Review: Counter-Terrorism Sanctions, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 57 (2), 2008, p. 326。

② 参见 Council of the European Union v. Fulmen and Fereydoun Mahmoudian, Case C-280/12 P, ECLI:EU:C:2013:775, Judgment of the Court of Justice (Fifth Chamber) of 28 November 2013, paras. 42-51。

③ 参见 Council of the European Union v. Fulmen and Fereydoun Mahmoudian, Case C-280/12 P, ECLI:EU:C:2013:775, Judgment of the Court of Justice (Fifth Chamber) of 28 November 2013, paras. 77-83。

④ 参见 Islamic Republic of Iran Shipping Lines and Others v. Council of the European Union, Case T-489/10, ECLI: EU: T: 2013: 453, Judgment of the General Court (Fourth Chamber) of 16 September 2013, pp. 63-67。

⑤ 参见 Rules of Procedure of the General Court (4 March 2015), art. 105。

（四）以比例原则为约束审查制裁的合理限度

在复杂的地缘政治背景下，比例原则已成为维护欧盟法治共同体身份不可或缺的宪法性原则。在欧盟法院对定向制裁行使实质审查权的过程中，比例原则是维持欧盟共同外交与安全政策的公共利益与个人基本权利之间合理平衡的重要依据。欧盟法院的一系列司法实践对比例原则的演进和深化发挥了关键作用。

比例原则的适用通常需要满足如下条件。一是目的合法性，即制裁措施追求的公共利益目的是否合法且足够重要，欧盟法院在此环节通常给予决策机构高度尊重。二是适当性，即制裁措施与目的之间应当存在合理关联，欧盟法院在此环节审查制裁措施是否在客观上有助于实现前述目的。三是必要性，即最小损害原则，这是比例原则的核心。欧盟法院需要判断，在同等有效的前提下，是否存在对个人权利限制更少的替代措施。四是狭义比例性，即作为最终检验的利益权衡，欧盟法院需要评估制裁对个人造成的具体损害与追求的公共利益是否成比例。即使一项措施是必要的，若它对个人基本权利造成的负担与有限的政策收益严重失衡，该措施仍可能被判定违法。

欧盟法院通过一系列对定向制裁的司法审查判例，适用并深化了比例原则。在对一个案件的判决中，欧盟法院明确对涉及共同外交与安全政策的制裁条例拥有全面的合法性审查权，包括审查其是否符合比例原则。在具体适用中，欧盟法院认为在欧盟意图对俄罗斯关键经济部门施加压力的背景下，将该案涉及的石油公司纳入制裁范围是实现乌克兰危机和平解决以及维护国际和平与安全这一目标的适当且必要的手段，而且造成的权利干预与追求的至关重要的公共利益相称。^①在伊朗出口银行诉欧盟理事会案（*Bank Saderat Iran v. Council*）中，欧盟法院深化了必要性审查与证据关联性的严格解释。欧盟法院强调，将特定实体列入制裁名单，必须基于其

^① 参见 *PJSC Rosneft Oil Company v. Her Majesty's Treasury and Others*, Case C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 28 March 2017, paras. 147-150。

行为与制裁目标之间存在具体、确凿的因果关系，而非模糊的关联性，^① 这为后续案件中证据质量审查树立了高标准。由此可见，欧盟法院并非在机械地完成所有证据审查后，再启动比例原则的审查，而是针对每一个具体的制裁理由，在比例原则的审查中同步运用严格证据标准审视证据的关联性和制裁措施的必要性，防止制裁措施因证据过时或不足而沦为无限制的惩罚。

欧盟法院通过审慎而能动的司法审查实践，将比例原则从一项约束行政裁量权的一般法律原则，具体适用于欧盟共同外交与安全领域的定向制裁，从而将高度政治化的定向制裁措施纳入法治轨道。比例原则的适用遵循目的合法性、适当性、必要性和狭义比例性的分析框架，确保措施具有针对性、合理性、相称性，并对权利做最小化限制，以此在制裁追求的公共利益目标与个人基本权利保障之间维持平衡。欧盟法院一方面尊重欧盟理事会对公共利益的判断，另一方面通过严格审查制裁措施与个案具体情况的关联及损害程度，划定权力不得任意或过度行使的底线，维护欧盟法律秩序的自主性与基本权利不可剥夺的原则。

（五）较少审查国家主权层面的国际合法性

欧盟法院对定向制裁进行司法审查的核心法律依据是欧盟自身的法律体系，而非直接依据国际法。国际法在司法审查中主要发挥解释制裁目的或作为说理参考等辅助作用。在国际法与欧盟法的关系问题上，欧盟倾向于采取国际法与欧盟法的二元论，承认国际法是一个独立的法律秩序，但更加强调欧盟法律体系的自主性。^② 由于欧盟法律框架并未明确规定实施制裁的法律前提条件，亦不要求制裁的实施以存在国际违法性为前提，欧盟理事会会在做出制裁决策方面享有较大的灵活性，可以综合考量政治、外交、经济、社会等因素和政策目标做出决策。欧盟法院承认，对依据《欧洲联盟条约》第29条做出的制裁决定，欧盟理事会在评估其适当性以及确定共同外交与安

① 参见 *Bank Saderat Iran v. Council of the European Union*, Case T-494/10, ECLI: EU: T: 2013: 59, Judgment of the General Court (Fourth Chamber) of 5 February 2013, para. 51。

② 参见 Sophie Fink, *Judicial Control of Targeted Sanctions by the European Court of Justice*, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 18, 2014, p. 459。

全政策领域针对个人和实体采取限制性措施（制裁）时，享有广泛的自由裁量权。^①

虽然欧盟法院在司法审查实践中较少审查欧盟自主制裁措施的国际合法性，但是欧盟在政策性文件中明确表达了限制性措施必须在任何情况下都遵循国际法一般原则的鲜明立场，欧盟理事会制定和实施限制性措施过程中建立了一套至少在名义上符合国际法的自我约束框架。在2018年发布的《欧盟共同外交与安全政策框架内限制性措施（制裁）的实施和评估指南》中，欧盟理事会全面阐释了实施限制性措施应当遵循的基本原则，具体包括以下三个方面：一是阐明限制性措施的法律背景，除了《欧洲联盟条约》和《欧洲联盟运行条约》，还应包括相关联合国安理会决议或其他国际法规定；二是限制性措施的引入和实施必须始终符合国际法，包括尊重欧盟及其成员国的国际义务（特别是世贸组织协定）以及尊重人权和基本自由（特别是正当程序和获得有效补救的权利）；三是限制性措施的实施必须始终与其目标相称。^②

四、欧盟法院对定向制裁的司法审查效果

由上可见，欧盟法院审查定向制裁的重点是制裁决定是否符合正当程序要求和是否保障当事人基本权利，同时考虑涉密证据的政治安全属性与欧盟公共利益，以维护在欧盟法律体系下司法权与行政权的平衡。一方面，欧盟法院对定向制裁的司法审查为欧盟行政机关在共同外交与安全政策框架下行使自由裁量权提供了制度性监督，为平衡欧盟公共利益与个人基本权利发挥了重要作用。另一方面，欧盟法院对涉及国家主权的国际合法性问题基本不做探究，在实质性列名标准等问题上给予欧盟理事会的实质性政策选择以高度尊重，反映了欧盟法院在法治、人权与政治裁量之间进行平衡的司法哲学，其核心是调和欧盟法律秩序的统一性与自主性、个人基本权利保护与共同外交与安全政策之间的关系。

① 参见 RT France v. Council of the European Union, Case T-125/22, ECLI: EU: T: 2022: 483, Judgment of the General Court (Grand Chamber) of 27 July 2022, para. 52.

② 参见 Council of the European Union, Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy, Council doc. 5664/18, Brussels, 4 May 2018, p. 7, paras. 8-11.

（一）推动欧盟理事会对制裁决策的程序性改革与完善

欧盟法院对定向制裁的司法审查实践促使欧盟理事会提高制裁决定或措施的合法性保障，在正当程序方面影响和重塑了欧盟理事会的行动方式。在定向制裁制度建立之初，欧盟理事会并未充分重视被制裁人员的正当程序权利，程序性保障的缺失和列名程序的不透明性助长了行政机关以国家安全为由扩大自由裁量权行使的行为。欧盟法院对定向制裁的司法审查推动了欧盟对制裁制度做出程序性改革和完善，促使欧盟理事会提高支持列名理由的证据质量，更多依赖公开来源的材料而非涉密材料，^① 以避免制裁决定或措施被法院宣告无效。2007 年《里斯本条约》政府间会议最后文件所附《关于〈欧盟运作条约〉第 75 条和第 215 条的宣言》（Declaration on Articles 75 and 215 of the Treaty on the Functioning of the European Union）将《欧盟运作条约》第 75 条和第 215 条宣言纳入法律保障条款，强调尊重基本权利和自由尤其意味着适当注意保护和尊重有关个人或实体的正当程序权利；同时，有关决定必须基于明确且具体的标准，这些标准应针对每项限制措施的具体情况量身定制。^② 此后，欧盟理事会在阐述其制裁指导方针的一系列文件中也纳入正当程序要求。^③ 欧盟理事会承诺将通知有关当事人制裁措施并陈述理由的义务内化为制裁政策的一部分，并制定了有关申诉程序，允许被制裁的个人和实体提出意见并要求重新审议其列名。此外，欧盟理事会对制裁名单建立了定期审查机制，每年至少审查一次欧盟成员国提出的列名建议。^④

① 参见 House of Lords, European Union Committee, The Legality of EU Sanctions, 11th Report of Session 2016–17, HL Paper 102, 2 February 2017, pp. 3–11。

② 参见 Declarations Annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference Which Adopted the Treaty of Lisbon, Declaration No. 25 on Articles 75 and 215 of the Treaty on the Functioning of the European Union, 2008 O.J. (C 115) 335, 346。

③ 参见 Council of the European Union, Restrictive Measures (Sanctions): Update of the EU Best Practices for the Effective Implementation of Restrictive Measures, Council Doc. 11623/24, Brussels, 3 July, 2024; Council of the European Union, Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy, Council Doc. 5664/18, 4 May, 2018。

④ 参见 Council Regulation (EU) No. 267/2012 of March 23, 2012, art. 46, 2012 O.J. (L 88) 1 (EU)。

（二）在改变最终制裁决策或个人处境方面的实际效果有限

欧盟法院在改变受制裁个人或实体的实际处境方面的作用和效果不应被高估。有学者统计，在被欧盟法院撤销的制裁措施中，只有大约三分之一的案件没有被欧盟理事会重新实施制裁措施，而对将近三分之二的案件，欧盟理事会重新将有关个人和实体列入制裁名单。^① 欧盟理事会没有重新实施制裁的理由包括以下几点：制裁本身的依据不足；制裁在新的情况下不再必要；政策协调的程序性成本增加，超过了欧盟制裁政策的价值目标；欧盟理事会在不提供涉密材料的前提下无法满足法院的证据要求；欧盟理事会无法重复调动其复杂的决策机构采取新措施等。^② 但是，在更多情况下，欧盟理事会通过提供新的理由和证据，制定新的制裁决定和条例，重新将有关个人和实体列入制裁名单。即使欧盟法院通过司法审查撤销了欧盟理事会的制裁措施，欧盟理事会仍然可以通过提供新的理由或证据弥补法院已经查明的程序缺陷，重新将有关个人或实体列入制裁名单。^③ 对大部分案件而言，虽然欧盟理事会表面上遵守了欧盟法院的程序性要求，但是从实质结果看，欧盟法院的司法审查并未产生改变制裁措施的最终效果。由此可见，欧盟法院的司法审查对欧盟理事会的制裁决策产生的实质性影响存在局限性，尤其是在最终改变受制裁个人或实体的实际处境方面的作用并不明显。

（三）严格的司法审查可能导致潜在负面效果

严格的司法审查还可能导致欧盟理事会通过放宽列名标准的方式规避制裁被法院驳回的风险，对制裁决策的制定产生微妙且令人意想不到的负面效果。为了减少司法干预，欧盟理事会在做出制裁决策的过程中可能采取更宽泛或更具针对性列名标准，以满足欧盟法院的证据要求，规避制裁

① 参见 Elena Chachko, *Foreign Affairs in Court: Lessons from CJEU Targeted Sanctions Jurisprudence*, *Yale Journal of International Law*, Vol. 44 (1), 2019, p. 38。

② 参见 Elena Chachko, *Foreign Affairs in Court: Lessons from CJEU Targeted Sanctions Jurisprudence*, *Yale Journal of International Law*, Vol. 44 (1), 2019, p. 40。

③ 参见 *People's Mojahedin Organization of Iran v. Council of the European Union*, Case T-256/07, ECLI:EU:T:2008:461, Judgment of the Court of First Instance (Seventh Chamber) of 23 October 2008, paras. 65, 75。

决定被欧盟法院驳回的风险。^① 由于列名标准本身几乎不受司法审查，宽泛的列名标准反而能够更好地满足法院的证据规则要求。同时，基于宽泛或量身定制的列名标准，欧盟理事会无须提供列名标准的具体理由，亦无须泄露保密信息，便可将有关个人和实体列入制裁名单。

应当警惕的是，宽泛的列名标准可能造成欧盟制裁政策在一定程度上从定向制裁向全面制裁回溯的风险，导致更多个人和实体受到制裁影响，产生破坏性连锁反应，这与司法审查维护当事人基本权利、避免过度制裁的初衷相悖。此外，要求政策制定者遵守严格的程序性要求还可能给欧盟官僚体系的运作带来高昂的成本，造成司法资源和行政资源的相互掣肘乃至浪费。这表明，在制裁这一涉及外交事务和国家安全问题的高政治领域，法院对政治机关实质性决策的影响存在局限性。可见，司法审查权对政治机关在自由裁量权范围内的合理性问题应当保持谦抑，对政治机关做出制裁决定的自由裁量权应当保留一定程度的灵活性，以维持司法权和行政权平衡，否则可能适得其反。

五、结论

欧盟法院对定向制裁的司法审查在管辖权扩张、实体审查标准以及证据规则适用方面的创新实践，是由欧盟法律体系和欧盟法院的司法能动主义共同塑造的。这体现了欧盟法院尝试以法治原则约束制裁权力的积极面向，为程序正义提供制度保障。但在涉及重大政治议题与国家安全关切时，司法权的介入深度客观上受到政治与法律边界的制约，其实际效果在重大地缘政治冲突面前难以达到制度设计的预期。换言之，欧盟法院的司法审查虽在制度形式上不断拓展，但始终难以真正跨越政治决断这道屏障，司法救济的效果在制裁案件中存在一定局限。

与欧盟法院赋予个人直接挑战制裁决定的行政诉讼救济路径不同，我国当前反制裁制度框架明确不设行政复议与行政诉讼程序，而采取内部行政复核机制。这一制度安排并非司法消极或制度缺位，而是基于我国宪法秩序与

^① 参见 Elena Chachko, *Foreign Affairs in Court: Lessons from CJEU Targeted Sanctions Jurisprudence*, *Yale Journal of International Law*, Vol. 44 (1), 2019, pp. 39–42。

主权原则的制度选择。在我国法律体系中，外交与国家安全事务属于行政权的核心领域，其高度的政治性、策略性与信息封闭性决定了司法权不具备替代行政进行政治判断的法定职能与信息条件。欧盟司法审查模式在我国语境下既缺乏宪法依据，也可能导致国家反制措施的执行刚性与政治一致性受到个案诉讼的侵蚀。我国法院明确区分国内民事纠纷与国家间政治对抗的本质差异，仅对反制裁案件行使平等民事主体之间的民事管辖权。这一框架既保障了我国反制措施的权威性与执行力，又有助于防止司法权成为他国法律战的介入通道，是维护国家主权、安全与发展利益的务实制度安排。

具体而言，《中华人民共和国反外国制裁法》第7条明确规定国务院有关部门做出的制裁决定是最终决定；《中华人民共和国行政诉讼法》第13条明确将“国防、外交等国家行为”列为人民法院不予受理诉讼的事项；《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》第14条规定“被采取反制措施的组织、个人可以向作出采取反制措施决定的国务院有关部门申请暂停、变更或者取消有关反制措施”。当前，我国反制决定的做出属于国家行为，排除司法审查有助于国务院相关部门保持统一、协调的外交立场，不宜由司法机关在个案中对反制决定的合理性进行独立审查。因此，我国不宜简单移植欧盟的行政诉讼模式，但可将欧盟法院通过判例积累形成的审查原则与技术规范转化为完善国内行政复核与诉讼追偿制度的有益资源，同时引导和协助我国企业有效地运用欧盟司法救济路径，维护我国企业海外合法权益。

面对欧盟以政治化理由实施制裁措施的现实趋势，我国企业应善于运用欧盟内部的法律逻辑和制度体系提起司法诉讼，主张制裁决定违反正当程序、比例原则、基本权利以及证据规则等。因此，研究欧盟法院对定向制裁的司法审查依据、模式与效果，有助于我国企业通过启动欧盟司法审查程序，倒逼欧盟机构披露其制裁理由和依据，增加欧盟制裁决策机构和实施机构的政治成本和法律负担，避免其基于事实评估错误或依据不充分的证据施加制裁措施。与此同时，基于欧盟法院仅在欧盟法律框架下审查制裁的合法性，而对制裁的国际合法性基本不做深入探究的现实，我们也应清醒看到制裁决定与政治考量的密切关系，正视法院在共同外交与安全领域所能发挥的司法功能的局限性。

（责任编辑：方 军）