

熱點聚焦

歐盟在俄烏衝突中針對俄羅斯採取之 制裁措施

The EU Sanctions on Russian During the Russian-Ukraine Conflicts

洪德欽

中央研究院歐美研究所

壹、前言

2022年2月23日，俄羅斯承認烏克蘭東部頓內次克（Donetsk）及盧甘斯克（Luhansk）兩地區為獨立實體（independent entities）並採取「特殊軍事行動」（special military operation），派遣俄國軍隊進入該二地區，引發烏克蘭與俄國之衝突。俄國已將其行為界定為一種特殊軍事活動；所以，烏俄武裝衝突，乃是一種「戰爭」行為或狀態，應沒有太大疑義。¹

歐盟就此一重大事件，對俄國及白俄羅斯於2月23日、2月25日、2月28日及3月15日已採取四次包裹制裁（package sanction）措施，下手重且力道強。2月24日，歐盟針對俄國入侵烏克蘭事件召開特別高峰會，支持歐盟進一步採取嚴厲制裁措施，以迫使俄國

¹ UN Resolution 3314(XXIX), Annex on Definition of Aggression, 14 December 1974.

撤軍，並維持烏克蘭主權獨立及領土完整。²2月25日歐盟外交部長理事會通過一項包裹式經濟制裁方案，內容主要涵蓋五大部門：(1) 金融、(2) 能源、(3) 交通、(4) 科技，以及(5) 簽證等方面的制裁。³3月2日歐盟聯合美國及英國將俄羅斯大多數銀行排於 SWIFT 體系之外，⁴被形容為核彈級經濟制裁，震撼各國並驚動各界。

貳、歐盟制裁政策

制裁乃外交政策之一種手段，廣義制裁或外交制裁，乃是最嚴厲手段，包括召回歐盟及會員國的外交代表，或採取斷交行動。外交制裁乃雙方關係已處於高度政治緊張關係，甚至武裝對抗或敵對戰爭。

在歐盟，狹義制裁，必須具有《歐盟條約》第 11 條或第 29 條等相關法律依據，尤其採取下列方式：

- (1) 武器禁運；
- (2) 人員簽證及旅行禁令，不能進入歐盟；
- (3) 凍結制裁清單所列人員或企業(實體)資產，歐盟會員國、個人及企業不能向制裁清單人員提供任何資金；
- (4) 經濟制裁，針對特定制裁對象的貿易、服務、資金、投資、金融或經濟等部門的產品或活動，採取禁令或限制措施等。

歐盟制裁一般具有針對性，就特定國家或個人實施制裁，其制

² Council of the EU, European Council Conclusions on Russia's unprovoked and unjustified military aggression against Ukraine, Conclusions 163/22, 24 February 2022.

³ Council of the EU, Extraordinary Foreign Affairs Council, "Main Results," 25 February 2022.

⁴ European Council, "EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine," <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-ukraine-crisis/> (visited 11 March 2022).

裁手段與措施也因對象不同而有差異。歐盟制裁是一種預防及預警措施，使歐盟能夠針對重大政經事件或國際危機，尤其危及歐盟價值理念、破壞歐洲或國際和平、安全及穩定或侵害歐盟重大利益等情況，採取制裁作為一種因應或報復手段。

實踐上，歐盟已對北韓、伊朗、俄國及白俄羅斯等國，採取制裁，以對抗（1）恐怖主義、（2）核武擴散、（3）侵犯人權、（4）兼并他國領土；以及（5）蓄意侵犯主權國家的穩定等情況，作為一種危機因應。在烏俄衝突中，歐盟針對俄國制裁，也是以俄國侵犯烏克蘭主權獨立、領土完整為主要理由。烏俄衝突如果大量傷及無辜平民或使用國際禁止武器，則有可能進一步發展為侵犯人權、人道危機或違反聯合國憲章、戰爭法或國際人道法等後果，這些也皆得以成為歐盟制裁之理由。

參、歐盟針對俄國的制裁

2022年2月23日歐盟安全理事會決議包括，（1）針對俄國國會杜馬 351 位國會議員及另外 27 名個人實施針對性制裁；（2）限制與俄國軍隊佔領烏東二地區的經濟來往關係；（3）限制俄國在歐盟市場的金融、資本及服務活動。

2022年2月24日歐盟特別高峰會，針對俄國採取更加廣泛制裁，涵蓋：（1）金融部門；（2）石油、天然氣、能源及運輸部門；（3）軍民雙用物品；（4）採取出口管制及禁止商務旅行簽證；（5）針對制裁名單人員禁止簽發旅行簽證；（5）凍結資產；以及（6）其他措施等項目。2月25日歐盟針對俄國軍事入侵烏東行動，針對俄國普

丁總統及拉夫羅夫外長，實施制裁。⁵

2月28日，歐盟針對俄國採取了新制裁措施，包括：(1) 禁止與俄國中央銀行進行交易；(2) 禁止俄羅斯航空進入歐盟機場；(3) 制裁名單新增26人及1個企業實體。另外，歐盟將提供烏克蘭5億歐元一攬子援助計畫以及軍事設備和物資，以對抗俄國入侵行動。3月2日歐盟針對7家俄羅斯銀行採取禁令，將其排除於SWIFT交易系統，分別是：Bank Otkritie、Noikombank、Promsvyazbank、Rossiya Bank、Sovcombank、Vnesheconombank(VEB)和VTB Bank。

另外，歐盟亦凍結俄國央行外匯、相關資產、限制歐俄雙邊投資、歐元交易、資產轉讓及外匯管制等措施。歐盟並配合美國及英國，取消對俄國貿易的普遍優惠待遇(GSP)，同時建議在俄國投資的歐洲大型跨國公司撤資或中止與俄國商業活動。3月2日歐盟暫停俄國Sputnik及《今日俄羅斯》等國營媒體機構及通訊社在歐盟的新聞及廣播活動，以限制俄國宣傳，或傳播假訊息。⁶歐盟對俄國制裁可說是全面性的，涵蓋金融、貨幣、經濟、貿易、能源、商業、政治、外交等制裁，對俄國將產生重大影響。

肆、俄烏戰爭的影響

一、對俄國影響

(1) 俄國特殊軍事行動訴求烏克蘭「去軍事化、去納粹化」的理由，在國際的正當性及合法性，皆不充足，備受質疑及挑戰，可

⁵ Council of the EU, *supra* note 2, Conclusions 163/22.

⁶ European Commission, "Ukraine: EU agrees fourth package of restrictive measures against Russia," *Press Release*, IP/22/1761, Brussels, 15 March 2022.

視為不具有國際合法性的侵略戰爭。尤其，違反《聯合國憲章》第 2 條第 4 項以及第 23 條以和平手段解決國際爭端之規定，同時違反聯合國維護國際和平及安全之宗旨；

(2) 特殊軍事行動無法保證可以達到俄國追求目標；更何況以核武威脅嚇阻北約及美國軍事介入，引發歐洲危機，嚴重威脅歐洲和平與國際安全；

(3) 俄國經濟及金融受到嚴厲制裁，盧布大貶，股市大跌，經濟預期將嚴重衰退很長一段時間，同時也有主權債務違約 (default) 之風險。

二、對烏克蘭的影響

值得注意的是，俄烏戰爭，對烏克蘭的影響更大，乃是國家主權、領土完整及獨立地位的保衛戰，攸關其生死存亡，這是一項困難決定與重大犧牲。其他重要影響，包括：

(1) 烏克蘭乃戰爭的場地，家園及基礎設施被嚴重破壞，軍民死傷慘重，大量人民逃離烏克蘭，形成難民；

(2) 可能被迫簽下城下之盟或不平等條約，限制烏克蘭不得加入北約；承認烏東二地區獨立地位；去核武化或維持中立地位等。

(3) 可能需要龐大財政以及很長一段期間，從事國家重建，烏克蘭未來仍面臨來自俄國的威脅及不確定風險。

伍、結論

歐盟及英美等國家對俄國的制裁，皆是對準俄國經濟命脈，足以動搖俄國的國本。俄國經濟如果長期被排除於國際經貿及金融體系之外，預期經濟將大幅衰退，嚴重影響人民生活福祉；也將降低

其國際地位，以及削減俄國在歐洲及歐亞地緣政治和地緣經濟的影響力。

俄烏戰爭已導致烏克蘭眾多人民流離失所，生靈塗炭，陷於水深火熱之中；並波及能源及糧食供應的穩定及安全，形成重大國際危機。俄國必須依據聯合國大會第 11 屆緊急特別會議於 2022 年 3 月 2 日及 3 月 24 日通過的兩項決議，「立即、徹底且無條件」從烏克蘭撤軍，以維護烏克蘭的主權獨立與領土完整，同時避免烏克蘭人道主義危機的進一步惡化。

俄國與烏克蘭雙方宜立即停火止戰，透過談判以和平手段解決爭端；並安排一個合理與安全的未來關係，以避免如同聯合國秘書長古特瑞斯（António Guterres）所言：「道德上不可接受、政治上沒有立場、軍事上沒有意義」的此一烏俄戰爭再度發生，以保障烏克蘭、俄羅斯及歐洲的共同和平、安全與穩定，以及歐洲人民福祉。