

簡介歐盟反規避對俄制裁之規範及其廣泛影響

蔡昀庭 編譯

摘要

烏俄戰火持續延燒，為有效實施對俄羅斯之制裁，歐盟於去（2022）年 10 月 6 日及 12 月 16 日分別通過對俄羅斯的第八輪及第九輪制裁，在該二輪制裁中歐盟皆增列了對俄制裁清單。其中，歐盟於第八輪制裁中將促成規避制裁之個人及機構納入制裁清單，以加強打擊規避行為，展現歐盟對抗俄羅斯侵略行為的決心。而在歐盟理事會第 833/2014 號規則及第 269/2014 規則中設有反規避對俄制裁之條文，以敘明何者構成規避行為。此外，歐洲法院於 *Afrasiabi* 案中，針對反規避之規範做成的解釋進一步擴大制裁的範圍及對象。鑑於反規避規範的擴張適用與解釋，歐盟執委會為歐盟成員國政府、企業與個人提供指引，說明可能構成規避之行為，並建議企業採取盡職調查等措施降低違法風險。

（取材資料：Anders Leissner & Martin Johansson, *The Wide Reach of the Prohibition Against Circumventing EU Sanctions*, VINGE (Oct. 31, 2022), <https://www.vinge.se/en/news/the-wide-reach-of-the-prohibition-against-circumventing-eu-sanctions/>。）

鑑於俄羅斯入侵烏克蘭的情況，歐盟根據歐盟理事會針對俄羅斯破壞烏克蘭境內局勢穩定、以及破壞或威脅烏克蘭領土完整、主權及獨立之行為所採行之限制措施——第 833/2014 號規則（以下簡稱第 833/2014 號規則）以及第 269/2014 號規則（以下簡稱第 269/2014 號規則）對俄羅斯實施若干制裁，包括禁止歐盟境內企業直接或間接提供俄羅斯的任何自然人、法人、實體或機構特定商品、技術及資金，以及將俄國個人與機構列入制裁清單中¹。此外，歐盟亦推行反規避制裁之規範以確保該些制裁的有效實踐²。

¹ Council Regulation (EU) 2022/328 of 25 February 2022 Amending Regulation (EU) No 833/2014 Concerning Restrictive Measures in View of Russia's Actions Destabilising the Situation in Ukraine, arts. 2, 3, 4, 5, 2022 O.J. (L 49) 1, 12, 26, 30; Council Implementing Regulation 2022/2229, Implementing Regulation 269/2014 Concerning Restrictive Measures in Respect of Actions Undermining or Threatening the Territorial Integrity, Sovereignty and Independence of Ukraine, Annex I, 2022 O.J. (L 293 I) 9, 11, 12.

² Council Regulation (EU) 2022/428 of 15 March 2022 Amending Regulation (EU) No 833/2014 Concerning Restrictive Measures in View of Russia's Actions Destabilising the Situation in Ukraine, art. 12, 2022 O.J. (L 87 I) [hereinafter Council Regulation (EU) 2022/428]; Council Regulation (EU) 2022/1273 of 21 July 2022 Amending Regulation (EU) No 269/2014 Concerning Restrictive Measures in Respect of Actions Undermining or Threatening the Territorial Integrity, Sovereignty and

以下先介紹歐盟對俄羅斯第八輪及第九輪制裁增列之受制裁對象，接著說明歐盟理事會反規避制裁之規範，以及歐洲法院對規避行為之解釋，再敘述執委會針對上述規範的適用問題所提供之指引與建議，最後作一結論。

壹、歐盟擴大對俄制裁清單範圍

去 (2022) 年 10 月 6 日，歐盟發布對俄羅斯的第八輪制裁³。此輪制裁係為因應俄羅斯於去年 9 月時，以分階段舉行之公投非法併吞烏克蘭四個地區的行為⁴。

此次制裁增列了第 269/2014 號規則第 3 條規定的受制裁標準⁵。根據此新標準，促成違反反規避規範的個人、法人、實體及機構可能被列入該規則附件一的制裁清單中，亦即系爭行為人將被視為受制裁者⁶；特別是該新增標準將導致其等所有、佔有、持有或控制的所有資金及經濟資源依第 269/2014 號規則第 2.1 條規定被凍結⁷。

此新標準實質上擴大了可能被列入制裁清單的行為，並使歐盟制裁制度之規範範圍擴展至域外，因歐盟試圖防止在其管轄權內及管轄權外的個人或企業協助歐盟的個人與機構規避其制裁規範⁸。

如歐盟執委會主席馮德萊恩強調，新標準被視為執委會為進一步打擊規避

Independence of Ukraine, art. 9.1, 2022 O.J. (L 194) 1, 4 [hereinafter Council Regulation (EU) 2022/1273].

³ European Commission Press Release IP/22/5989, Ukraine: EU Agrees on Eighth Package of Sanctions Against Russia (Oct. 6, 2022).

⁴ *Id.*; Rob Picheta, *Russian Forces have Staged Illegal 'Referendums' in Ukraine. What Comes Next?*, CNN (Sept. 28, 2022), <https://edition.cnn.com/2022/09/27/europe/ukraine-russia-referendum-explainer-intl/index.html>.

⁵ European Commission Press Release IP/22/5989, *supra* note 3; Council Regulation (EU) 2022/330 of 25 February 2022 Amending Regulation (EU) No 269/2014 Concerning Restrictive Measures in Respect of Actions Undermining or Threatening the Territorial Integrity, Sovereignty and Independence of Ukraine, art. 1, 2022 O.J. (L 51) 1, 1, 2.

⁶ European Commission Press Release IP/22/5989, *supra* note 3. 本條所指之反規避規範列於第 269/2014 號規則、第 833/2014 號規則、歐盟理事會第 692/2014 號規則針對因應非法併吞克里米亞與賽瓦斯托波爾所採行之限制措施、歐盟理事會第 692/2014 號規則針對因應俄羅斯承認烏克蘭頓涅茨克與盧甘斯克為非政府控制區並命令武裝部隊進入該地區採行之限制措施、及與上述規則所採行之限制措施有關的歐盟理事會決定。 *Id.* art. 3.1.

⁷ Council Regulation (EU) No 476/2014 of 12 May 2014 Amending Regulation (EU) No 269/2014 Concerning Restrictive Measures in Respect of Actions Undermining or Threatening the Territorial Integrity, Sovereignty and Independence of Ukraine, art. 2.1, 2014 O.J. (L 137) 1, 2 (“All funds and economic resources belonging to, owned, held or controlled by any natural or legal persons, entities or bodies, or natural or legal persons, entities or bodies associated with them, as listed in Annex I, shall be frozen.”).

⁸ Matthew Townsend et al., *The EU's Eighth Package of Sanctions Against Russia*, ALLEN & OVERY (Oct. 14, 2022), <https://www.allenoverly.com/en-gb/global/news-and-insights/publications/the-eu-eighth-package-of-sanctions-against-russia>.

制裁的行為所作之努力⁹。另外，執委會計畫採取進一步行動確保制裁的妥善執行，以防止規避行為¹⁰。這些措施包含建立一個全面且體制化的機制，俾使成員國間交流最佳實務經驗與資訊¹¹。同時，訂定反規避的工作階段及組織專家會議，以提升歐盟成員國間在規避制裁方面的合作¹²。

於去年 12 月 16 日，歐盟復又通過對俄羅斯的第九輪制裁¹³。此輪新制裁包含制裁清單之增列、對有助於提升俄羅斯軍事能力及技術之敏感性軍民兩用產品及先進技術實施出口管制及限制、新增服務及媒體禁令、及擴大對俄羅斯能源及採礦部門的投資限制範圍¹⁴。其中，針對受制裁對象，第九輪制裁亦將「參與俄羅斯針對平民之殘酷且蓄意的導彈襲擊」、「將烏克蘭兒童綁架至俄羅斯」、及「盜竊烏克蘭農產品」之關鍵人士列入制裁清單中¹⁵。

貳、歐盟反規避之規範

歐盟第 833/2014 號規則及第 269/2014 號規則皆設有反規避制裁之規範¹⁶。其中，第 833/2014 號規則第 12 條規定¹⁷：「禁止明知且有意地參與以規避本規則中之規範為目的或意在產生規避效果的活動」。而相同類型的反規避規範亦可見於第 269/2014 號規則第 9 條第 1 項¹⁸。該些規定旨在打擊形式上未違反禁止規範，實質上卻以規避此規範為目的或意在產生規避效果的行為及商業活動。透過第三國出口受制裁的貨品至俄羅斯即為一典型規避例子¹⁹。

除了歐盟對俄羅斯之制裁規則，歐盟實施的其他制裁規則中亦皆訂有反規避之規範，例如歐盟理事會針對伊朗之限制措施——第 267/2012 號規則，此規則第 41 條規定²⁰：「禁止明知且有意地參與以規避本規則中之規範為目的或意

⁹ Press Statement by President Von Der Leyen on a New Package of Restrictive Measures Against Russia, EUR. COMM'N (Sept. 28, 2022), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_5856.

¹⁰ Statement by Commissioner McGuinness on the Outcomes of the First Meeting of the High-level Meeting on Sanctions Implementation, EUR. COMM'N (Oct. 24, 2022), https://finance.ec.europa.eu/news/statement-commissioner-mcguinness-outcomes-first-meeting-high-level-meeting-sanctions-implementation-2022-10-24_en.

¹¹ *Id.*

¹² *Id.*

¹³ European Commission Press Release IP/22/7652, Ukraine: EU Agrees Ninth Package of Sanctions Against Russia (Dec. 16, 2022).

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Id.*

¹⁶ Council Regulation (EU) 2022/428 art. 12; Council Regulation (EU) 2022/1273, art. 9.1.

¹⁷ Council Regulation (EU) No 2022/428, art. 12.

¹⁸ Council Regulation (EU) 2022/1273, art. 9.1.

¹⁹ Alberto Nardelli et al., *EU Eyes New Sanction Power to Target Third-Country Firms, People*, BLOOMBERG (Oct. 9, 2022, 8:39 PM), <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-10-09/eu-eyes-new-sanction-power-to-target-third-country-firms-people>.

²⁰ Council Regulation (EU) 2015/1861 of 18 October 2015 Amending Regulation (EU) No 267/2012 Concerning Restrictive Measures Against Iran, art. 41, 2015 O.J. (L 274) 1, 12.

在產生規避效果的活動」。而在歐盟實施第八輪制裁後，違反反規避規範的個人與實體亦將成為受制裁對象，因此清楚界定何種行為構成規避行為有其重要性。雖然與反規避規範有關的條文將「明知且有意」明列為規避行為的主觀要件，但關於規避行為主觀要件之解釋仍有爭議。

參、歐洲法院對規避行為之解釋

歐洲法院的判決中，未對第 833/2014 號規則及第 269/2014 號規則的反規避規範作出解釋，但第 833/2014 號規則第 12 條及第 269/2014 號規則第 9 條的反規避規範與歐盟理事會針對伊朗之限制措施——第 423/2007 號規則反規避制裁之規範（以下簡稱第 423/2007 號規則）第 7 條第 4 項的條文規範內容相同，且三者皆以行為人主觀上明知（knowingly）且有意（intentionally）作為滿足規避行為的主觀要件²¹。因此，歐洲法院（European Court of Justice）在 *Afrasiabi* 案中，對第 423/2007 號規則第 7 條第 4 項做成之解釋，成為解釋歐盟對俄制裁所訂之反規避規範的重要指標²²。

本判決為歐洲法院應德國法院的請求對 *Afrasiabi* 案所作之先行裁決（preliminary ruling）²³。*Afrasiabi* 案之系爭規範為第 423/2007 號規則第 7 條第 4 項規定²⁴：「禁止明知且有意地參與以直接或間接規避本規則第 1、2 及 3 項為目的或意在產生規避效果的活動」。於判決中，歐洲法院認為第 7 條第 4 項之用字——「明知地」及「有意地」——意指需有「認識」及「意圖」的累積適用，亦即當行為人參與以直接或間接規避本規則中之規範為目的或意在產生規避效果的活動，並故意追求該目的或產生該效果、或至少有可能預見其參與行為可能具有該目的或產生該效果，則其行為滿足本條主觀要件²⁵。

誠如前言，反規避之規範不僅涵蓋直接且有意的規避行為，亦涵蓋當企業認知到其參與的商業活動可能具有直接或間接規避制裁規範的目的或產生規避效果，並容任此種可能性發生之情況。因此，反規避之規範實質上強化了歐盟

²¹ Council Regulation 423/2007, art. 7.4; Council Regulation (EU) No 2022/428, art. 12; Council Regulation (EU) 2022/1273, art. 9.1.

²² Case C-72/11, Criminal proceedings against Mohsen Afrasiabi and Others (Dec. 21, 2011), ¶ 1; Council Regulation (EC) No 423/2007 of 19 April 2007 Concerning Restrictive Measures Against Iran, art. 7.4, 2007 O.J. (L 103) 1, 4 [hereinafter Council Regulation (EC) No 423/2007]. 第 423/2007 號規則及其修正條文已由第 961/2010 號規則整合並取代，而第 961/2010 號規則及其修正條文則由第 267/2012 號規則整合並取代。Council Regulation (EU) No 267/2012 of 23 March 2012 Concerning Restrictive Measures Against Iran and Repealing Regulation (EU) No 961/2010, recitals 1, 24, 2012 O.J. (L 88) 1, 1, 3.

²³ Case C-72/11, ¶ 2.

²⁴ Council Regulation (EC) No 423/2007, art. 7.4.

²⁵ Case C-72/11, ¶ 68.

現有的制裁制度，並在某種程度上擴大了制裁範圍。

舉例而言，歐盟制裁制度中，關於應凍結受制裁實體的財務資產之凍結條款即產生擴大制裁範圍的效果²⁶。收受此類資產的歐盟境內銀行有義務將其凍結²⁷。而歐盟境內銀行為避免規避凍結條款，即使係從未受制裁的實體收受資金，若於資金交易過程中或多或少涉及受制裁實體，仍應將該資金凍結。因此，反規避之規範擴大了凍結條款的適用範圍，即資金一旦曾被受制裁實體持有，將有被視為「受污染」之資金的風險，而須由未來的資金收受者凍結該筆資金。

肆、歐盟執委會給予企業之指引與建議

鑑於反規避制裁規範的擴張解釋與適用，執委會針對第 833/2014 規則及第 269/2014 規則中的反規避規範之適用問題作出回應，為歐盟成員國之政府、企業及公民提供指引與建議²⁸。

歐盟執委會指出，在某些情況下，從未受制裁之實體收受資金，若該實體將來被列為制裁對象，該收受行為也可能構成規避凍結條款的行為²⁹。執委會認為，若特定交易或商業行為被建立以協助個人免於未來受制裁之可能，而對其產生之影響，又行為人明知且有意地持續參與該交易或商業行為（主觀要件符合歐洲法院對 *Afrasiabi* 案之見解），則該參與可能構成規避行為³⁰。

鑑於上述對規避的廣泛認定，執委會建議歐盟企業在為所有可能涉及受制裁實體的交易前應為盡職調查，避免其陷入被視為規避制裁的風險³¹。依執委會見解，所有歐盟企業應準備並執行歐盟制裁合規計畫，並確保該計畫符合歐盟制裁制度³²。特別是其等應辨別產品的最終收受者，並在特定情況下辨別原始提供者³³。

執委會建議了一項風險基礎方法(risk-based approach)，其中包含多階段的盡職調查及持續監控³⁴。考量到執委會對違反反規避規範之行為採擴張解釋，

²⁶ Council Regulation (EU) No 476/2014, art. 2.1.

²⁷ *Id.*

²⁸ European Commission, Directorate-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union, *Consolidated FAQs on the Implementation of Council Regulation No 833/2014 and Council Regulation No 269/2014*, at 13-14 (Oct. 27, 2022), https://finance.ec.europa.eu/system/files/2022-11/faqs-sanctions-russia-consolidated_en.pdf.

²⁹ *Id.* at 13-14.

³⁰ *Id.*; Case C-72/11, ¶ 68.

³¹ *Consolidated FAQs on the Implementation of Council Regulation No 833/2014 and Council Regulation No 269/2014*, *supra* note 28, at 123, 124.

³² *Id.* at 12.

³³ *Commission Opinion of 8.6.2021 on Article 2(2) of Council Regulation (EU) No 269/2014*, at 5, C (2021) 4223 final (June 8, 2021).

³⁴ *Id.*

實體將不易主張其因對某些特定行為可能被視為規避制裁之行為一事欠缺認知，而不構成規避行為。因此，盡職調查可用以處理被視為「涉及受制裁行為」之交易。

伍、結論

鑑於烏俄戰爭不斷擴大，歐盟對俄羅斯實施多項制裁，並嚴加規範規避行為。一方面通過對俄羅斯的第八輪及第九輪制裁，增列制裁清單並加強打擊規避行為之力度，另一方面提供歐盟成員國與反規避制裁規範相關之指引，展現歐盟有效實施對俄制裁之決心。

另外，歐洲法院現行對規避行為採擴張解釋，亦實質上擴大了可能受制裁之實體的範圍。有鑒於執委會於對規避行為之認定亦採擴張解釋，歐盟企業應在交易前為盡職調查，並持續監控交易過程，方能確保其於交易過程中所涉及之實體未落入受制裁清單中，並徹底避免其等涉及任何可能被視為規避制裁之行為。