FRANCISCO JOSÉ B.S. LEANDRO

澳门特别行政区与欧盟

MACAU SAR AND THE EUROPEAN UNION

A RAE DE MACAU E A UNIÃO EUROPEIA

国际法的两个主体?

Two Subjects of International Law?
Dois Sujeitos de Direito Internacional?

書名 / Título:
Macau SAR and the European Union - Two subjects of International Law?
澳门特别行政区与欧盟:国际法的两个主体?
A RAE de Macau e a União Europeia - Dois sujeitos de Direito Internacional?

作者 / Autor:
Francisco José B. S. Leandro

澳門法律反思研究及傳播中心 / CRED-DM
Centro de Reflexão, Estudo e Difusão do Direito de Macau - www.creddm.org, http://ebooks-creddm.org/
官樂怡基金會 / Fundação Rui Cunha
行政委員會 / Conselho de Administração: **官樂怡** / Rui Cunha (**主席** / Presidente); Rui Pedro Cunha, João Tubal Gonçalves (**副主席** / vice-presidentes); Isabel Cunha, Connie Kong (**委員** / vogais)

出版 / Edição:

Fundação Rui Cunha	**CRED-DM**	**Fundação Oriente**	**IEEM**
www.ruicunha.org	www.creddm.org	www.foriente.pt	www.ieem.org.mo
info@ruicunha.org	cred-dm@fundacao-rc.org	info@foriente.pt	ieem@macau.ctm.net

執行總監 / Director Executivo:
Filipa Guadalupe (filipa@fundacao-rc.org)

翻譯 / Tradução:
Norman Ching (程 翰)

翻譯校對 / Revisão de Tradução:
Isabel Sio (蕭麗嫦)

排版 / Capa e Paginação:
FRC Global Communications Ltd, Carlos Canhita, Célia Brás

電話 / **Telefone:** (853) 28923288
郵箱 / **E-mail:** cred-dm@fundacao-rc.org
郵寄 / Correio:
澳門南灣大馬路749號地下, 官樂怡基金會澳門法律反思研究及傳播中心
CRED-DM – Publicações, Fundação Rui Cunha, Avenida da Praia Grande, nº 749 – R/C, RAEM, RPC
總部、行政、出版及所有權/ Sede, Administração, Publicidade e Propriedade:
澳門南灣大馬路749號地下 / Avenida da Praia Grande, nº 749 – R/C, RAEM, RPC

所有權/出版社 / Propriedade e Editora:
官樂怡基金會 / Fundação Rui Cunha

澳門售價 / Preço (Macau): MOP 200

日期 / Data: Janeiro 2016
發行量 / Tiragem: 200

國際標準刊號 / ISBN 978-99965-761-8-8

FRANCISCO JOSÉ B.S. LEANDRO

澳门特别行政区与欧盟

MACAU SAR AND THE EUROPEAN UNION

A RAE DE MACAU E A UNIÃO EUROPEIA

★ ★ ★ ★ ★

国际法的两个主体?

Two Subjects of International Law?
Dois Sujeitos de Direito Internacional?

MACAU SAR AND THE EUROPEAN UNION TWO SUBJECTS OF INTERNATIONAL LAW?

The Institute of European Studies of Macau/Asia-Europe Comparative Studies Research Project, with the institutional support of the University of Saint Joseph (Macau SAR).

The English version stands as the original text – Reviewed by Tanja Wessels
The Portuguese version does not follow the 1990 orthographic agreement – Translated by Paulo Leite
The Chinese version is presented in simplified Mandarin – Translated by Norman Ching（程 翰)

Francisco José B. S. Leandro
Cidade do Santo Nome de Deus de Macau
January, 2016

The opinions expressed here are solely those of the author
and do not reflect the view of any institution to which he is, or may be, affiliated.

Likewise, errors, omissions and imprecisions are exclusive responsibility of the author.

It is never too late to believe in rightfulness. Therefore,
I dedicate this research to my dearest wife, Carla Flores.

Likewise, I note and praise the persistent patience of my cats
(Maomi & Dante) lying next to my computer for hours
while I was typing this research.

I am particularly thankful to:

Institute of European Studies in Macau,
Rui Cunha Foundation,
University of Saint Joseph,
Orient Foundation,

My colleague and scholar Paulo Cardinal

and to my esteemed friends

José Luís de Sales Marques, Peter Stilwell, Filipa Guadalupe,
José Manuel Simões, Tanja Wessels, Filipa Martins de Abreu,
Yvonne Sun, Paula Cleto, José Carlos Matias, Teresita Morales Haban,

my students at University of Saint Joseph, with a special reference to Carmen Liu.

Index - 目錄 **- Índice**

	Foreward	17
	序言	169
	Prefácio	293
1.	Introduction	31
	导 论	177
	Introdução	305
2.	International Legal Personality, Recognition and Practice	35
	国际法律人格、其承认与实践	181
	Personalidade Jurídica Internacional, Reconhecimento e Prática	311
3.	Sovereign Statehood in International Law	51
	国际法中主权国家的地位	193
	Soberania Estatal em Direito Internacional	329
4.	Macau SAR Current International Legal Personality	57
	目前澳门特别行政区的国际法律人格	197
	A Personalidade Jurídica Internacional da RAE de Macau	335
5.	European Union Current International Legal Personality	111
	目前欧盟的国际法律人格	235
	A Personalidade Jurídica Internacional da União Europeia	393
6.	Conclusions	137
	结 论	255
	Conclusões	423
7.	Acronyms List	152
	简称一览	268
	Lista de Acrónimos	440
8.	Bibliographic References	157
	参考书目	273
	Referências Bibliográficas	445

FOREWARD

It is a privilege and a pleasure, both academically and personally, to have the honour to preface the book of Professor Francisco José B. S. Leandro, *Macau SAR and the European Union - Two subjects of International Law?* Indeed, from the several different perspectives one can look at this book at, it is a gratifying endeavor to dedicate a few words to it.

The first and foremost perspective, the quality and density of the book will be self-evident to anyone, thus the knowledge one gathers from its reading is both satisfying and challenging. It presents a solid background in contextualization issues and it brings fresh ideas to new topics that are somewhat elusive in the handbooks of international law.

Secondly, the theme of international legal personality is of great relevance in general, since it has recently been revisited, revised, and challenged by some new important developments in the field of international law[1], of which the fundamental policy of «One Country, Two Systems» and its consequential consecration of the new structural actors called Special Administrative Regions, plays no minor part and, as Susan J. Henders says, «*China pushes the envelope*»[2]. It is becoming well accepted that one can no longer resort to classical models of categorization of international law subjects (States, International Organizations, and so on) and, in tandem, the looking glasses to understand, explain and accommodate the concept of

1 See, for a *revisitation* of international law topics and its new challenges, focusing namely on issues such as legitimacy, human rights, autonomy, sovereignty, self-determination, constitutional pluralism and globalization, Samantha Besson/ John Tasioulas, (editors) *The Philosophy of International Law*, Oxford UP, 2010.

2 *Region-states and the world: China pushes the envelope, in 'Is Ontario a region-state?'* Policy Options, January-February, 2000 page 88.

sovereignty, are no longer the ones that were used in the last century, namely the conceptualization of an absolute and intangible sovereignty[3]. If one insists on looking at sovereignty *vis-à-vis* the international arena with these outdated lenses one will be myopic.

Thirdly, and in direct connection with the previous one, the topic of the international legal personality of Macau, its research and its equation, first, followed by its deniability or acceptance, are unquestionably relevant and mandatory to fully understand Macau (and Hong Kong), both theoretically and in terms of practical consequences and applications. One can admit, in an attitude of scientific openness, that Macau could be an international legal person or not, but the conclusion reached must be so through study and analysis and not by pre-conceptions, be it juridical, be it political. To remind us of the relevance of this topic, along with the nature of the Joint Declaration of the Government of the People's Republic of China and The Government of the Republic of Portugal on the Question of Macau, and its crossing borders impact, one can immediately recall recent cases, adjudicated by foreign courts[4], portrayed in the local media, that revolve around the uncertainty of several topics pertaining to Macau and its relation with international law.

Fourthly, notwithstanding the above mentioned relevance, the fact is, regarding Macau, there is clear *under-study* and *under-research* of the international legal personality of this Special Administrative Region of China; hence a reinforced relevance of this book by Professor Francisco Leandro. This lack of doctrinarian works is a fact but it is also one that should merit some contextualization in order to better comprehend it. The lack of doctrine properly centered and dedicated to Macau is a negative trait that afflicts not only international law but also, sadly, most of the other areas in Macau law,

3 See, for example, David A. Rezvani, *Surpassing the Sovereign State - The Wealth, Self-Rule, and Security Advantages of Partially Independent Territories*, Oxford University Press, 2014.

4 See: Government of the Lao People's Democratic Republic v Sanum Investments Ltd, [2015] SGHC 15.

such as constitutional law (a field of juridical expertise that, as known, can also be convened to this topic). However, contrary to some *propagated truths* the fact is that there are, after all, some works published (and many fully used by Professor Francisco Leandro), including in modern *lingua franca*, that touch on this subject and assert the international personality of Macau, even if in a paper model and not in book or monograph format, even if addressing it collaterally and not centrally[5]. This book represents an exercise of what I always deem necessary: a focus on the study of Macau's legal system and its implications and ramifications acknowledging its own characteristics and challenges and not a mere and *lazy*, and many times blind or oblivious to the normative reality, application of general models to Macau. In an uncritically and *unadapted* way. Moreover, the book represents a consolidation of the research on this complex topic, or rather web of topics, and is a step forwards in this doctrinarian realm.

Fifthly, this book also brings centrality to a topic that has somehow been disregarded: the relations between Macau and the European Union and the treaty in force between these two entities[6]. As Mi Jian, in premonitory fashion, wrote over a decade ago, it is necessary to reinforce the knowledge and publicize the relationship between Macau and the EU[7].

5 Very briefly one can recall the works of, *e.g.*, Roda Mushkat, *The international legal personality of Macau,* Hong Kong Law Journal, 24, 1994, António Barrento, *A personalidade internacional de Macau,* Perspectivas do Direito, 5, 1998, Paulo Cardinal, *International Law Notes – FSH/2008*, Universidade de Macau, 2008, Fong Man Chong, *Alguns aspectos em torno da vigência da Lei Básica na fase inicial (II): reflexões sobre a aplicação do direito internacional na RAEM*, Administração, 62, 2003, pages 1261-1287, Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de Direito Internacional Público*, Almedina, 2004, pages 456-457. Besides, when one looks at the other side of the Pearl River estuary and sees the twin example of Hong Kong, there is a considerable amount of doctrinarian works focusing on the Hong Kong case, which bears an almost absolute similarity with Macau, see, for example, Roda Mushkat, *One country, two international legal personalities- the case of Hong Kong*, HKUP, 1997, James Crawford, *The creation of Sates in International Law*, 2nd, Oxford U.P., 2006, pages 244 ff.

6 *Agreement for trade and cooperation between the European Economic Community and Macau*, including clauses on those subject matters but also on human rights.

7 «*Nos últimos anos, o Governo e homens de bom senso de diversos sectores de Macau salientam cada vez mais o relacionamento entre Macau e a União Europeia, e a situação especial e vantagem de Macau para ligar a China com a União Europeia. Porém, o conhecimento dos organismos do Governo e dos círculos legais e educacionais de Macau em relação à União Europeia apenas está a começar. Se não reforçarmos os trabalhos nesses aspectos, inclusive a divulgação, educação e pesquisa, Macau não será capaz de desempenhar um papel de relacionamento eficaz entre o*

Sixthly, and the final perspective, it is a personal pleasure, yet difficult and challenging, to preface a book that touches topics that are present and have centrality in my own research such as Macau's international personality but also *e.g.* the Joint Declaration, the nature of the Basic Law, the very high autonomy of Macau, the multilevel constitutionalism. On the other hand, I have a relationship of friendship and respect with Professor Francisco Leandro for his academic and scientific work. As hinted earlier, he embodies the kind of academia that Macau needs. One that truly studies, analyses, equates Macau's legal system and with a connatural independent and academic eye. This is what Macau's legal system needs. Competent and dedicated people, from Macau or abroad, and quality research, that is truly focused on Macau, to enrich Macau's doctrine and to strengthen the Macau legal system and society, thus reinforcing the *suma* policy of «One Country, Two Systems».

One should, albeit briefly, recall here that Francisco B. S. José Leandro earned a Ph.D. in Political Science & International Relations from the Catholic University of Portugal (Magna cum Laude), an Advanced Diploma in International Law - Istituto per gli Studi di Politica Internazionale & Institute of International Humanitarian Law (Italy), in addition to a University Degree in Law – Autónoma University of Lisbon (Portugal), among other academic and professional achievements. Currently, he is an Assistant Professor at the University of Saint Joseph, a Visiting Professor at University of Macau, and at the Institute of European Studies in Macau. This brief profile allows a clear assumption of expertise and experience by the Author. This book confirms it.

This is the right moment to move to address issues brought up in the book, in a colloquial and light panoramic manner, given the nature of the preface. The agreements with the author's work are frequent and involve core

continente da China e a União Europeia. Obviamente esta é mais uma questão de significado de longo alcance sobre a qual o futuro Governo da RAEM deveria ponderar.», *Desafios Perante O Sistema Legal De Macau Sob O Princípio «Um País, Dois Sistemas»*, Administração, 46, 1999, page 1041.

elements of this book, such as the acknowledgment of Macau's international legal personality, albeit with limited capacity, or the acknowledgement of the Joint Declaration as a proper international treaty - one perfumed with a *Kantian perpetual peace* flare and denoting acquiescence to a primordial idea of cosmopolitanism and respect for the differences within unity, and one that encompasses many merits and wisdom - and not as a mere *gentleman's agreement* totally devoid of *juridicity*, or already no longer legally binding, or solely having the nature of a «*statement regarding the PRC's internal constitutional arrangements with Macau*»[8]. So, in the spinal cord of this research one is fundamentally in agreement with the author. But there are also some areas of dissent, be it on solutions proposed, or be it on the preferred approach.

For the first cases, the reading of the book is naturally sufficient, whereas for the latter cases - the dissents - it might be worthy to pinpoint a couple of examples thus promoting the grounds for desirable academic debate. Consensus and harmony cannot take pinnacle position in a true academic community. Hence, the next focus will primarily be in the areas of dissent.

But first, and borrowing and summarizing from the author's words, let us *set the scene* of this book: *The purpose of this academic research is threefold. On one hand it aims to shed some light on Macau's current International Legal Personality. In this dimension it further intends to study Macau SAR's international legal status with the purpose of identifying which kind of legal capacities are vested into the existence of the Macau SAR as subject of the international legal community. On the other hand, considering that the Lisbon Treaty granted legal personality to the European Union the current project also challenges the understanding of the terms of this new legal dimension with regard to its established foreign policy. Finally, after addressing the*

8 Characterization proposed at, but not received by, in the Government of the Lao People's Democratic Republic v Sanum Investments Ltd, [2015] SGHC 15.

first two topics, this research establishes parity between Macau SAR and the European Union as subjects of International Law. In addition, it further envisages establishing the terms of their legal international relationship by identifying the legal dimension of their relationship as neither subject to "direct and ad hoc intervention" of the central authorities of People's Republic of China, nor subject to the "exclusive domain" of European Union Member States' sovereign powers.

This proposed endeavor truly sets the scene, identifies the core structure and aptly provokes the *curiosity* and intention to read the book.

A relevant line of dissent(s) – and the dialogue is now open – rests on the nature of the Basic Law of Macau and on the composition and interrelations of the Macau constitutional order.

Francisco Leandro states «*Indeed, Macau SAR's Basic Law must definitely be assumed as part of China's Constitutional acquis, a practical concretization of the possibilities offered by its article 31, in line with the objectives of the Joint Declaration.*» also, «*MBL must not be considered a constitution due to the fact that it merely describes a fraction of the political system in place in a particular special region, and not the original exclusive self-regulating sovereign State power.*», and «*The acceptance of MBL as a constitution-like document (as relates to Macau) diminishes the value of the Joint Declaration of 1987 as voluntary treaty law, and foremost, weakens the understanding of the concept of the legitimate exercise of Chinese sovereign rights over Macau SAR.*».

In my understanding of things, the constitutional order of Macau is multi composite including the Basic Law in its entirety, the Joint Declaration in its entirety, and parts of the Chinese Constitution. This said it is important to note that the constitutional order of Macau is also multilevel, that is to say that

these three components are not placed on the same level. In its globalism they are prominent in light of any other normative act within the Macau virtually or quasi-independent legal system. Within this top tier of constitutionality and among these three elements there are relations of subordination, that is to say, they are unequal. There are relations of primacy and of *primarity* or foundational nature such as article 31 of the Chinese Constitution – that operates as the bridge between the international Joint Declaration and the regional Basic Law - towards the Macau Basic Law and, more relevant to our topic, from the Joint Declaration vis-à-vis the Basic Law. As already written: «*In short, we can say that the Joint Declaration works as a grundnorm for the Basic Law and consequently for Macau's autonomic constitutional, legal, political, social and economic system until 2049. All the obligations created by the international treaty emanate guarantees that are proclaimed in the Joint Declaration and, in accordance with the pacta sunt servanda principle, none of these guarantees may be violated within the timeframe prescribed by the international treaty*»[9]. So, I place the Macau Basic Law in the constitutional order of Macau and it is the most important or substantial source of it, in quantitative and horizontal terms, but it is not the primary or foundational source nor is the top hierarchical one[10].

Hence, looking at the portrayed effect of this doctrine reflected in a diminishing value of the Joint Declaration I do not see how this effect can take place. On the contrary, by placing the Joint Declaration – emanation of a bilateral communion of policies and legal effects by two sovereign and free states that both deposited this international treaty at the United Nations – as

9 And, «*Of course, the Joint Declaration contains no mechanism for its enforcement, but respect for that jus cogens principle is a strong element and the international community in general, and Portugal in particular, should have a say in case of a breach.*», *The Constitutional Layer of Protection of Fundamental Rights in the Macau Special Administrative Region*, Revista de Direito Público, 3, 2010, pages 211 – 262.

10 See, for example, Paulo Cardinal, *Fragmentos em torno da constituição processual penal de Macau – do princípio da continuidade ao princípio da dignidade humana*, in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Jorge de Figueiredo Dias, Vol. III, organização Costa Andrade *et al*, Coimbra Editora, 2010, pages 759 and ff.

the *grundnorm* of the Basic Law in a *genuine Kelsian* way, and as the agreement that made possible the return of Macau to the jurisdiction of China, serves only to reinforce the status and relevance of the international treaty up to 2049. Besides, as Macau Basic law itself recognizes, the Joint Declaration and its twelve basic policies must be followed: Preamble, «*The basic policies of the People's Republic of China regarding Macau have been elaborated by the Chinese Government in the Sino-Portuguese Joint Declaration*.», and article 144, «*No amendment to this Law shall contravene the established basic policies of the People's Republic of China regarding Macau*.».

Another point of disagreement is anchored in the view of Macau Basic Law as a constitution *lato sensu*. It is undeniable that Macau is not a State, be it sovereign, be it federated, it is also undeniable that Macau lacks the *Kompetenz-Kompetenz*. But all these can be, and should be, relativized. Macau is not a federated state but enjoys, *in totto*, far wider autonomy than federated states. Macau does not have the *Kompetenz-Kompetenz.* However China doesn't have it either in an absolute and unrestricted fashion; in fact, the PRC by way of the bilateral international treaty regarding the future of Macau and its people, self-limited its constitutional powers regarding Macau. Besides, one must underline, the *Gestalt* of the SAR was made in the Joint Declaration[11] and not in the Basic law, nor even in the Chinese Constitution. In fact, article 31 opens a door, and points the way, but neither really specifies it nor details the road ahead.

It is possible to add a couple more reasons to further substantiate this proposition. The fact that, in accordance to article 11 of the Basic Law, the normative order of Macau owns obedience to the Basic law in very similar phraseology to constitutions - «*No law, decree, administrative regulations and*

11 Gomes Canotilho sees the Sino-Portuguese Joint Declaration as playing a role of guarantee, direction and concretization, and interpretation in the *future* Macau Special Administrative Region. *As palavras e os homens — reflexões sobre a Declaração Conjunta Luso-Chinesa e a institucionalização do recurso de amparo de direitos e liberdades na ordem jurídica de Macau*, O Direito, October 1994, pages 7 and 8.

normative acts of the Macau Special Administrative Region shall contravene this Law» - also in article 11 it is stated and reinforced that, in Macau, in some areas, the Basic Law *supersedes* or at least, puts aside, the application of the sovereign constitution - «*In accordance with Article 31 of the Constitution (…), the systems and policies practiced in (…) Macau (…), including the social and economic systems, the system for safeguarding the fundamental rights and freedoms of its residents, the executive, legislative and judicial systems, and the relevant policies, shall be based on the provisions of this Law.*» - note, based on this Law and not based in the Constitution of China[12].

Moreover, the structure and contents of the Basic Law mirror the structure and contents of formal *continental* constitutions. It covers the political system, the fundamental rights, the social and economic system, the tax system, the judiciary, the mechanisms of control and guarantee of the Basic Law, rules and limits of its revision, some areas related to the *jus tractum*, etc. Hence, considering all the above, the proposal of the *category* of *lato sensu* constitution[13] for the Basic Law.[14]

One other point that might have been read through a different focus too is the *fact,* that «*the Basic Laws (reference to Macau and Hong Kong SAR) state that the SARs are authorized to exercise a high degree of autonomy, which are indeed to be taken as an instrument of Chinese sovereignty*». It is a fact that article 2 of the Basic Law states so, but saying that 'the NPC authorizes'

12 Cfr. Wu Xingping, *O sistema jurídico daRegião Administrativa Especial de Macau,* Boletim da Faculdade de Direito, Macau, 13, page 74.

13 It can also be added that, for example, the Hong Kong Court of Final Appeal several times refers to the Basic Law as a Constitution *e.g.*, Ng Ka Ling v. Director of Immigration (1999) 2 HKCFAR 4 (CFA), where it is said, for instance, that the Basic Law «*became the constitution of the Hong Kong Special Administrative Region upon its establishment*», Leung Kwok Hung and Others v. HKSAR [2005] HKCFA 41; [2005] where Mr Justice Bokhary PJ affirms «*our constitution the Basic Law*». See also in the doctrine, among others, Lin Feng, *The Constitutional Crisis In Hong Kong - Is It Over?*, Pacific Rim Law & Policy Journal, Vol. 9, 2000, pages 281 ff, «*The Basic Law is essentially Hong Kong's written constitution.*», page 282.

14 Differently, but assuming and recognizing the presence and relevance of a constitutional element, J. Melo Alexandrino proposes the idea of the Basic Law as a *functional constitution, O Sistema de Direitos Fundamentais na Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau,* CFJJ, 2013.

seems legally incorrect since it did not have the power to do this. One can concede that the NPC is mandated by the parties[15] to act in this fashion and acts, in a sense, in accordance and within that internationalized mandate. It was decided in the Joint Declaration that the domestic competent body would be the NPC and moreover, its competence would be predetermined, in the sense that it would have to enact a law - with no choice to either enact or not - and the contents of that law would have to, at least to a certain extent, respect previous and superior basic rules and principles set forth bilaterally.

It is time to finish this already long preface and to state and underline the high relevance of this book, under several different perspectives, the solid contribution to the *depleted* doctrinarian acquis of Macau, the courage to face complex and sensitive subjects, the true research that was put in place with Macau as its real Gordian knot and not just as a sort of lateral *thing* or vase into which alien doctrines or solutions would be blindly poured.

And, in substance, the reasoning stating of the international legal personality of Macau, the tonic on the idea of *shared sovereignty*, the consideration of the duality *of Macau's Foreign Affairs vs Macau's External Affairs*, the relevance of the historical framework and evolution, the recovery of the EU as an issue of relevance to Macau, and the analysis of the international agreement between Macau and the EU that is in force, the lengthy identification of international organizations in which Macau is a member and the theorization of the «*six particularities contributing to a better understanding of Macau SAR's international practice as an international entity*», among many other reasons.

15 Frances Luke, states «*In order to implement the Declaration, China and Portugal selected China's National People's Congress to legislate a Basic Law for Macau*», *The imminent threat of China's intervention in Macau autonomy: Using Hong Kong's past to secure Macau's future,* American University International Law Review, Vol. 15, 2000, page 4. See also, Zhu Guobin *«The power of autonomy enjoyed by the HKSAR does not derive from a delegation by the Central People's Government, but from an international arrangement based on the realpolitik and reasonable separation of power between the Central and SAR governments », Redefining the Central-Local Relationship under the Basic Law, paper given at One Country, Two Systems: Theory and Practice International Conference,* 1997, page *6.*

Therefore, it is my strong belief that this book will become a mandatory element of study for those who will venture into these topics and will remain a beacon of reference. Congratulations are, indeed, to be given. In short, from all of the above possible perspectives, this is an important book from an important Macau author.

Paulo Cardinal, Macau, 8 April 2015.

INTRODUCTION

1. Introduction

a. Setting the Scene

The purpose of this academic research is threefold. On one hand it aims to shed some light on Macau's current International Legal Personality (hereinafter referred to as ILP) under the People's Republic of China's political hallmark declared by Chairman[16] Deng Xiaoping: "*One Country Two Systems*" (Deng, 1993). In this dimension it further intends to study Macau SAR's international legal status with the purpose of identifying which kind of legal capacities are vested into the existence of the Macau Special Administrative Region (hereinafter referred to as Macau SAR) as subject of the international legal community. On the other hand, considering that the Lisbon Treaty (2009) granted legal personality to the European Union (article 47 TEU) the current project also challenges the understanding of the terms of this new legal dimension with regard to its established foreign policy. Finally, after addressing the first two topics, this research establishes parity between Macau SAR and the European Union as subjects of International Law. In addition, it further envisages establishing the terms of their legal international relationship by identifying the legal dimension of their relationship as neither subject to "*direct and ad hoc intervention*" of the central authorities of People's Republic of China (hereinafter referred to as China), nor subject to the "*exclusive domain*" of European Union Member States' sovereign powers.

b. Departing and Research Questions

Departing Question:

(1) To what extent are Macau SAR and the European Union two subjects of International Law?

Research or Derived Questions:

(2) Are they "*alien international entities*" or "*sui generis*" international legal entities?

(3) Do they *possess* common legal characteristics?

16 Chairman of the Central Advisory Commission of the Communist Party (1981-1987), Chairman of the Communist Party of China (CPC) Central Military Commission (1981-1989), Chairman of the Chinese People's Political Consultative Conference (CPPCC) National Committee (1978-1983), and the First Vice Premier of the People's Republic of China (1975-1976; 1977-1980).

(4) Do they have "*similarities to be explored" in terms* of their international relationship?

c. Limitations

This research is limited to a period of nine months and it will analyze the issue mainly from the angle of foreign/external policies as a whole. Similarly, the current research does not attempt to study Macau SAR's domestic legal entity. Furthermore, despite occasional references to Hong Kong Special Administrative Region (hereinafter referred to as Hong Kong SAR), the current research does not intend to establish a comparison between the similarities in both the special administrative regions of China. In addition, with the exception of the official documents, all sources accessed in Portuguese, Italian, Chinese, and French languages were freely translated into English language by the author and consequently, they do not represent official translations.

d. Project Significance

Studies on international legal personality are not innovative. However, studies on comparative international legal personalities are less common. By the same token, studies on parity between Macau SAR and the European Union are rare. In this context it is therefore acceptable to consider this research an original elaboration. After identifying the legal dimension of Macau SAR as subject of international law, and the terms of the European Union's legal international status, the current research will support Macau SAR authorities to explore a legal international relationship as a basis to develop their future bilateral cooperation. Furthermore, it has the potential to contribute to a better understanding of the scope of future legal relations between Macau SAR and other subjects of international law, namely sovereign States as primary subjects of international law, and international organizations. Likewise, it might explore the systematization of the domestic perspective of Macau SAR's external measurement, within the frame of a special administrative region of China, directly contributing to the enhancement of Macau SAR's external relations policy.

e. Outline

The present study is organized in six sequential chapters: (1) Introduction, (2) International Legal Personality, Recognition and Practice, (3) Sovereign Statehood in International Law, (4) Macau SAR Current International Legal Personality, (5) European Union Current International Legal Personality, and (6) Conclusions.

INTERNATIONAL LEGAL PERSONALITY, RECOGNITION AND PRACTICE

2. International Legal Personality, Recognition and Practice

a. International Legal Personality

The essence of the concept "*subject of international law*" emerged with Gottfried Wilhelm von Leibniz, for the first time in the history of international legal thought. In fact, the term *subjectus* is no longer intended to designate a person subjected to a duty, but a person enjoying legal entitlement[17]. Leibniz precisely wanted to reconcile State sovereignty with the participation of other actors in the international legal domain[18]. Accordingly, we must emphasize that International Legal Personality (hereinafter also referred to as ILP) is no longer an exclusive quality of sovereign States, but it has an inclusive function, and therefore, sovereign States are not the only entities vested with ILP[19]. In line with this idea, in 1949 the International Court of Justice (hereinafter referred to as ICJ) mentioned the following: "*the subjects of law in any legal system are not necessarily identical in their nature or in their extent of rights, and their nature depends upon the needs of the community… and the progressive increase in the collective activities of State has already given rise to entities of action upon the international plan, by certain entities, which are not States*[20]".

As stated before, ILP is not an exclusive quality of sovereign States, but it often has an inclusive function in the sense of recognizing the existence of subjects of international law different from States, but likewise vested with right and duties in the legal domain. The ICJ Advisory Opinion on the Reparation for injuries suffered in the Service of United Nations (Reports 1949), observed the following: "… *the progressive increase in the collective activities of States has already given rise to instances of action upon the international plane, by certain entities which are not States… but to achieve these ends, the attribution of international personality is indispensable*". The same document declared: "…*What it does mean is that it is a subject of international law and capable of possessing international rights and duties, and that it has capacity to maintain its rights by bringing international claims*[21]". However, after a fair

17 Giovanni Tarello (1976). Storia della cultura giuridica moderna, collana - Le vie della civiltà, Bologna, page 139.

18 J. E. Nijman (2007). The Concept of International Legal Personality, An Inquiry into the History and Theory of International Law. The European Journal of International Law, Vol. 18, number 4, page 775.

19 Wladmir Brito (2008). Direito Internacional Público, Coimbra Editora, page 334.

20 International Court of Justice, Lotus Case Advisory Opinion, Reparations for injuries suffered in the Service of the United Nations (1949), page 7.

21 International Court of Justice, Lotus Case Advisory Opinion, Reparations for injuries suffered in the Service of the

analysis of the concept, is seems that ILP is circular, inclusive, elastic, and often associated to the general discussion of the quality of established legal persons.

Ian Brownlie explains that the concept of ILP appears circular, since the indicia referred to depend on the existence of a legal person. An entity of a type recognized by customary law on one hand capable of possessing rights and duties, on another entrusted with the ability to bring international claims, and having these capacities conferred upon it, as a legal person. If the first condition is not satisfied, the entity concerned may still have legal personality of a very restricted kind, dependent on the agreement or acquiescence of recognized legal persons and opposable on the international plane only to those agreeing or acquiescent[22].

Nijman further declares inclusive the concept of ILP because it is not only a theoretical notion, but because it also underlies the construction of international law as a political notion, a locus of change or of conservation. It is a locus of change when new subjects are postulated or admitted to the arena of international law; it is a locus of conservation when international law is shielded from the permeation of new subjects into its body[23]. Either when international law distinguishes an entity with ILP or when it denies the attribution of ILP, the post-Westphalia ILP concept, as we shall see later, is not strictly associated to the notion of a State entity exercising its sovereign rights and duties. Differently, it seems to accommodate the real demands of an international legal order, looking for pragmatism and adaptation. Peter Bekker defined ILP as "*the concrete exercise of, or at least the potential ability to exercise, certain rights and the fulfilment of certain obligations*"[24] and somehow emphasized the idea of "pragmatism" and "adaptation" to the emerging conditions of international life by defining ILP using the expression "potential ability" to exercise as an international legal entity.

Nevertheless, the concept of ILP seems to be elastic. On one hand it preserves the principle of equality of certain subjects of international law, possessing a primary and sovereign international legal personality, recognizing (by others) that these subjects are entitled to create voluntarily *ex novo* "*international entities*", also recognized as subjects of international law. States

United Nations (1949), pages 178-179.

22 Ian Brownlie (1990). Principles of Public International Law. Clarendon Press, Oxford, 4th Edition, page 58.

23 J. E. Nijman (2007). The Concept of International Legal Personality, An Inquiry into the History and Theory of International Law. The European Journal of International Law Vol. 18 nr 4, page 775.

24 Peter H.F. Bekker (1994). The legal position of International Organizations: a functional necessity analysis of their legal status and immunities. Martinus Nijhoff Publishers – Dordrecht, page 53.

are indeed units of legitimated authority over peoples and territories, and therefore, the basic primacy of the State as a subject of international relations and law would be substantially affected, and eventually superseded, only if national entities, as political and legal systems, were absorbed in a world State[25]. On the other hand, it accommodates entities with different capacities in relation to the ability to make claims in respect of breaches of international law, different capacities to enter into treaties or agreements valid on the international plane, and different capacities to enjoy privileges and immunities from alien national jurisdictions.

As mentioned by Antonio Cassese, individuals are the primary subjects in national legal systems, but States are the primary subjects of international law (being a primary subject is not an exclusive quality) once they possess full legal capacity, that is the ability to be vested with rights, powers and obligations[26]. In fact, nowadays it is possible to define subjects of international law as all entities possessing International Legal Personality. Furthermore, ILP is a legal quality of an "entity"[27] capable of being vested with rights and duties directly and immediately[28] endorsed by international legal provisions[29]. ILP enables the entity [organization's] organs to interact with other subjects of international law, allows for international law actions against the entity [organization], and determines the entity's [organization] consequential liability[30]. ILP has found its purpose where it is used as a rather pragmatic concept or tool that indicates that an entity exists "*in the eyes of international law*" […]. By the attribution of international legal rights and duties, (new) acts come "*into sight*", become "*visible*", as international legal persons and are being included in the international (legal) community. In this functional role, ILP continues to be a fundamental concept of international law[31],

25 Wolfgang Friedmann (1964). The Changing Structure of International Law, Columbia University Press, page 213.

26 Antonio Cassese (2005). International Law, Oxford University Press, page 71.

27 The term "entity" stands for a State, a State-like entity, a corporation, an international organization, an agency of States (such as an international joint commission or an arbitral tribunal), an agency of an international organization, a non-State organization, an individual, a sui generis entity (such as the Holy See recognized by Italy as possessing exclusive sovereignty and jurisdiction in the international domain over the City of Vatican), an international movement, or even under certain conditions, to a belligerent armed group or movement capable to enter into legal relations with States or other belligerent groups.

28 André Gonçalves Pereira, Fausto de Quadros (1997). Manual de Direito Internacional Público. Almedina, page 300, and Nguyen Quoc Dinh; Patrick Daillier; Alain Pellet (1999). Direito International Público. Fundação Calouste Gulbenkian, page 367.

29 Jorge Miranda (1991). Direito Internacional Público. Faculdade Direito de Lisboa, page 265.

30 Armin von Bogdandy (1999). The legal case for unity: The European Union as a Single Organization with a Single Legal System. 36th Common Market Law Review, Kluwer Law International, page 892.

31 J. E. Nijman (2007). The Concept of International Legal Personality, An Inquiry into the History and Theory of

associated with the idea of a certain degree of permeation of news subjects with the ability to fulfil a functional role intended by the existing subjects. Consequently, one can assert that the new subjects of international law (other than States) are a creation associated with the existing, and their new role is significantly determined and limited by the sovereign will of the original and primary ability to act in the international legal arena. Hence, the ILP of these news entities acknowledges the need to fulfil an international function, which is measured by their conferred ILC. Moreover, nowadays international law is neither exclusively a *jus inter potestates* (mainly a law among sovereign post Westphalia States), nor the old idea of a *jus gentium* claiming that the sole true subject of international law is the individual as the ultimate centre of rights and duties. It indeed acknowledges a more complex dimension of an international legal order, in which the "*visible*" legal interactions are populated by different entities, possessing different capacities, coexisting side-by-side with sovereign States.

Accepting that subject of international law might be characterized as "*an individual or collective entity to which international law recognizes not only the ability to be vested with rights and obligations, but also the capacity to trigger processes regulated and governed by international principles and provisions*[32]", it is reasonable to say there are several types of international legal personalities i.e. different subjects of international law. Filipa Lourenço emphasizes that the ILP of States is not only a historic, sociologic and political product, but also a direct result of its sovereignty[33]. Actually, States are the only subjects of international law enjoying sovereign powers. The sovereign State is the only international entity possessing primary and general competence under international law. Therefore, different types of States exercise different sovereign capacities within the international legal plane. Sovereign States as subjects of international law must refer to external manifestations of its ILP and International Legal Capacity (hereinafter also referred to as ILC), based on the principle of equality (sometimes named independence) declared by article 2 of the Charter of the United Nations.

International Law. The European Journal of International Law, Vol. 18 nr 4, page 776.

32 J. Basdevant (1960). Dictionnaire de la Terminologie du Droit International, Paris.

33 Filipa Delgado Lourenço (2012). Lições de Direito Internacional Público, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, page 177. Nguyen Quoc Dinh; Patrick Daillier; Alain Pellet (1999). Direito International Público. Fundação Calouste Gulbenkian, page 373.

Manuel de Andrade[34], Mota Pinto[35] and Wladimir Brito[36] define ILP as the quality that is vested in an "entity" enabling that entity to establish legal autonomous action, and should been seen as a product of sovereign powers (States) or as an attribute embedded in the goals of an international organization. The idea of autonomous action, functional role, and conferred capacity are important features to define a subject of international law. Moreover, in the international legal order the ILP determines the existence of a legal entity. However, departing from the existence of an entity it is necessary to understand that the capacity of action conferred to each subject varies according to the very nature of that subject, depending on the nature of the foreseen international role intended by the creators of the "new" legal entity.

Sovereignty is an original power and has both political and legal dimensions. The former can be described as the power, exercised through a legitimate government, to exclusively rule over own affairs. The latter might be considered the supremacy of domestic law and domestic courts of other alien jurisdictions, side-by-side with the ability to act as an international legal entity under the principle of equality. Hence, there are four fundamental attributes of an original sovereign and unrestricted subject of international law, namely[37]: *Jus tractum* – The full extent of the treaty making power; *Jus legationis* – The right to send (active) and to receive (passive) diplomatic representations; *Jus Juridictionis* – The right to seek international justice; and *Jus bellum* – The right to use armed force in self-defence. The classification of subjects of international law varies according to different scholars[38]. However, it is possible to group them in generic terms as follows (3 groups):

34 Manuel de Andrade (1966). Teoria Geral da Relação Jurídica, Almedina Coimbra, page 30.

35 Carlos da Mota Pinto (1976). Teoria Geral do Direito Civil, Coimbra Editora, page 152.

36 Wladimir Brito (2008). Direito Internacional Público, Coimbra Editora, pages 304-307, 310.

37 Nguyen Quoc Dinh; Patrick Daillier; Alain Pellet (1999). Direito International Público. Fundação Calouste Gulbenkian, pages 367-648; Filipa Delgado Lourenço (2012). Lições de Direito Internacional Público, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, page 182.

38 Antonio Cassese (2005). International Law. Oxford University Press, pages 125-150; Brownlie, Ian (1990). Principles of Public International Law. Clarendon Press, Oxford. Fourth Edition, pages 59-70; Filipa Delgado Lourenço (2012). Lições de Direito Internacional Público, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, pages 183-233, and Piet Eeckhout (2011). EU External Relations Law. 2nd Edition, Oxford University Press, page 1.

Groups	Subjects of International Law	
International legal subjects being increasingly recognized as such	The **Community of States** as a whole (When directly vested with rights and obligations e.g. article 136 Montego Bay Convention).	
	Individuals (When customary law imposes duties and obligations on individuals e.g. articles 25 and 28 International Crime Court Statute).	
Different types of States, political entities legally proximate to States, and State-like entities	**States** (Entities capable of exercising full sovereign powers in the international legal plane)	In this category we include all sorts of **States** (Micro-States, Meager States, Federal States…) as primary subjects of international law capable of exercising full sovereign rights. Furthermore, it includes the **Confederations** and **Associations of States**.
	***Sui generis* entities** (Entities capable of exercising limited sovereign powers in the international legal plane)	Entities enjoying a sort of legal uniqueness due to historical or other legal characteristics such as The Holy See, The Sovereign Military Hospitaller Order of Saint John of Jerusalem of Rhodes and of Malta, and the International Committee of the Red Cross (ICRC).
	Pro-State entities or Quasi States (Interim entities)	**Insurgents, belligerents, and National Liberation Movements** (Under certain conditions) (e.g. Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (FRETILIM), and Palestinian Liberation Organization (PLO).
	Infra-State entities (exercising no sovereign powers but with access to the international legal plane)	**Non-self-governing Peoples** (e.g. Chapter XI CUN).
		Internationalized Territories (e.g. The former cities of Tangier, Danzig, and Trieste).
		Autonomous Colonies (e.g. Former statute of Hong Kong).
		Macau SAR. [39]
Other international legal Subjects	**International Organizations** (e.g. The United Nations, Universal Postal Union, and The International Monetary Fund (IMF).	
	Agencies of States (e.g. The former European Commission on the Danube).	
	Agencies of International Organizations (e.g. European Nuclear Energy Agency/ OECD).	
	…	

39 Paulo Cardinal (2010). Fundamental Rights in Macau: from territory under Portuguese administration to Special

The legal nature of international organizations is subject to debate. Ian Brownlie defines international organizations as a form of cooperation between independent States by consent in which membership does not necessarily affect the ILP or ILC of member States. According to this author, they represent an association of States constituted with a political scope that sometimes might have integrative federal elements[40]. Filipa Lourenço initially[41] declares that the association of states is a historical international entity that vanished from the international legal plane. Furthermore, the same author further provides some examples of these kinds of entities such as Confederations, Union of Kingdoms, the Commonwealth, and the Community of Independent States. Later, the same author defines international organizations as an "*association of subjects of international law, constituted by an act of international law, to fulfil common objectives, and possessing their own bodies*"[42]. Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier, and Alain Pellet define international organizations as an association of States, constituted by an international treaty, possessing a standing constitution and their own bodies, and vested with International Legal Personality different from their member States[43]. Likewise, Wladmir Brito defines international organizations as permanent and autonomous entities, possessing ILP and ILC, constituted by a voluntary association of subjects of international law, through an international legal act, and possessing internal bodies and regulations capable of pursuing the goals stated in the constituting international legal act[44]. Complementarily, the Vienna Convention on the Law of Treaties (1969), despite not providing a definition, declares in article 2 §1 i. the following equality: "international" organization or "intergovernmental" organization.

In relation to international organizations as subjects of international law, likewise we must refer to ICJ Advisory Opinion on the Legality of the use of Nuclear Weapons in Armed Conflicts by a State to better understand the nature of its ILP. In fact, in §19 the ICJ declares the following: "But the *constituent instruments of*

Administrative Region of the PRC. Studies on Macau Civil, Commercial, Constitutional and Criminal Law. University of Macau, LexisNexis, page 3: "Sometimes, the history of Macau is referred to as a history of anomaly and with colorful expressions such as "extraordinary condominium" (condominium is a joint exercise of State power within a particular territory by means of an autonomous local administration… However, none of the States exercise exclusive territorial sovereign rights).

40 Ian Brownlie (1990). Principles of Public International Law. Clarendon Press, Oxford, 4th Edition, page 77.

41 Filipa Delgado Lourenço (2012). Lições de Direito Internacional Público, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, pages 186-189.

42 Filipa Delgado Lourenço (2012). Lições de Direito Internacional Público, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, page 244.

43 Nguyen Quoc Dinh; Patrick Daillier; Alain Pellet (1999). Direito International Público. Fundação Calouste Gulbenkian, page 523.

44 Wladmir Brito (2008). Direito Internacional Público, Coimbra Editora, page 392.

international organizations are also treaties of a particular type; their object is to create new subjects of law endowed with a certain degree of autonomy, to which the parties entrust the task of realizing common goals. Consequently, international organizations are but instruments in the hands of States and they have limited competence and field of action"[45]. Later, the same ICJ again declares the following in §25: *"The Court need hardly point out that international organizations are subjects of international law which do not, unlike States, possess a general competence. International organizations are governed by the "principle of specialty", that is to say, they are invested by States which create them with powers, the limits of which are a function of the common interests whose promotion those States entrust to them… The powers conferred on international organizations are normally subject of an express statement in their constituent instruments. Nevertheless, the necessities of international life may point to the need for organizations, in order to achieve their objectives, to possess subsidiary powers which are not expressly provided for in their basic instruments which govern their activities. It is generally accepted that international organizations, can exercise such powers, known as "implicit powers"*[46]. Furthermore, the ICJ Advisory Opinion on the Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations outlined a twofold test for an international organization to possess ILP. Firstly, it must be proved that the "founding fathers" intended to put into being an autonomous body, capable of occupying "*a position in certain respects in detachment from its members*". Secondly, it is necessary to show that the organization "*is in fact exercising and enjoying functions and rights which can only be explained on the basis of possession of a large measure of international personality and the capacity to operate upon international plane*"[47]. Filipa Lourenço summarizes the idea in this way: "*when States create international organizations they not only transfer to them attributions and powers, but they also likewise establish the necessary conditions upon which international organizations create and manifest their own will, as a result of an internal and exclusive decision-making process"*[48]. States as primary subjects of international law, enjoying treaty making power (*Jus tractum*) and possessing a general sovereign competence, entrust voluntarily and willfully international organizations with International Legal Personality. In addition, the foundational voluntary agreement standing as the international

45 ICJ (1996) Advisory Opinion on the Legality of the use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflicts, §19, page 75.

46 ICJ (1996) Advisory Opinion on the Legality of the use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflicts, §25, pages 78-79.

47 Antonio Cassese (2005). International Law. Oxford University Press, page 137; ICJ (1949) Advisory Opinion on the Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, page 179.

48 Filipa Delgado Lourenço (2012). Lições de Direito Internacional Público, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, page 255.

organization's constitutive pact, establishes the measure of their International Legal Capacity, transferring competences under the principle of specialization, to exclusively fulfill the purposes and the objectives originally intended by the States. Thus, States possess original and full rights and duties recognized by international law. Differently, international organizations possess merely the rights and duties vested by the parties and expressed in terms of their foundational pact to pursue the organization objectives set by the parties. The existence of an entity ILP enables the body to interplay with other international legal actors, and the definition of an entity ILC establishes the terms of that international legal interplay. Moreover, the Legal Personality of each international organization has to be evaluated taking into consideration two components: its domestic (*vis-à-vis* Member States) and international (*vis-à-vis* others subjects of international law) personality. In relation to the former, article 104 CUN sets the principle vesting each international organization with domestic legal personality in the territory of the international organization member States[49]. In what concerns the latter, the foundational pact does not need to clearly state the existence of such a feature, once the evaluation of the ILP must be assessed in the light of the needs and goals expressed by the member States[50], bearing in mind the implicit powers theory[51].

Filipa Lourenço[52] identified five international organizations' material competences: (1) powers to resolve conflicts, (2) regulatory powers, (3) financial powers, (4) management powers and (5) the subsequent treaty-making power with other international organizations, member States and non-member States. Complementarily, Antonio Cassesse[53] also underpins four fundamental rights of an international organization as: (1) the right to enter into international agreements with non-member States on matters within the organization's province; (2) the right to immunity from jurisdiction of State Courts for acts and activities performed by the organization; (3) the right to protection for all the organization's agents acting in the territory of a third State in their official capacity as international civil servants; (4) the right to bring an international claim with a view to obtaining reparation for any damages caused by member States or by

49 In line with Julija Brsakoska Bazerkoska (2011). The legal personality of European Union, Iustinianus Primus Law Review, Vol 2:1, page 4.

50 Nguyen Quoc Dinh; Patrick Daillier; Alain Pellet (1999). Direito International Público. Fundação Calouste Gulbenkian, page 534.

51 Recognized by the ICJ several times (e.g. Advisory Opinion Voting Procedure on Questions Relating to Reports and Petitions Concerning the Territory of South West Africa, 1954), by the European Court of Justice (case 8/55 Fédéchar), and by the European Court of Human Rights (Lawless case 1961). For more details on the doctrine of implied powers refer to Piet Eeckhout (2012), pages 71-119.

52 Filipa Delgado Lourenço (2012). Lições de Direito Internacional Público, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, page 259.

53 Antonio Cassese (2005). International Law. Oxford University Press, page 139.

third States to the assets of the organization or to its officials acting on behalf of the organization. Finally, Brownlie declares that the international organizations' legal personality can be summarized as follows: (1) permanent association of States, with lawful objectives, equipped with organs; (2) a distinction, in terms of legal powers and purposes, between the organization and its member States; (3) the existence of legal powers exercisable on the international plane and not solely within national systems of one or more States… it may also be noted that, while an organization with legal personality is normally established by treaty, this is by no means necessary and the source could equally be the resolution of a conference of States or a uniform practice[54].

At this point in time it is reasonable to conclude that sovereign States are the primary subjects of international law, and due to the international law functional role, there are other non-sovereign subjects of international law entrusted with the fulfillment of common goals, namely the international organizations. Thus, international organizations are special subjects of international law tailored according to their foundational pact to pursue a functional role, and for that reason, they represent a legal entity different from their constitutive founders.

Finally, is quite important to differentiate the attribution of International Legal Personality from International Legal Capacity. The former addresses the international legal status of an entity, and the latter refers to the measurement of the capacity to exercise that legal status[55]. Ramses Wessels goes further and makes an important observation that relates ILC with the quality of the subject of international law. He said that the distinction between international legal personality and international legal capacity is illuminative in this respect: the first is a quality and the second is an asset. Where international personality thus means not much more than being a subject of international law, capacity is concerned with what the entity is potentially entitled to do[56]. While the ILP is just a quality, which means little more than being a subject of international law, ILC refers to what the entity is potentially entitled to do[57], or in simple terms, refers to the set of possibilities to perform as an international legal entity. International actors may thus have the

54 Ian Brownlie (1990). Principles of Public International Law. Clarendon Press, Oxford, 4th Edition, pages 681-82, and 683.

55 International Court of Justice, Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion of 11 April 1949: "…The Court stresses, further, the important political tasks of the Organization: the maintenance of international peace and security. Accordingly the Court concludes that the Organization possessing as it does rights and obligations have at the same time a large measure of international personality and the capacity to operate upon an international plane, although it is certainly not a super-State…"

56 Ramses A. Wessel (1997). The international legal status of the European Union. European Foreign Affairs Review, Kluwer Law International, page 111.

57 Julija Brsakoska Bazerkoska (2011). The legal personality of European Union, Iustinianus Primus Law Review, Vol 2:1, page 3.

capacity make international claims, they have international procedural capacity, treaty making capacity, the right to establish diplomatic relations or the right to recognize other subjects of international law[58]. ILP is a quality of an international legal actor that transforms it in a subject of international law i.e. an entity capable of acting in the international legal domain. However, the mere recognition of the existence of a subject of international law possessing an ILP does not translate the qualities of this new legal entity. Consequently, it further requires the study of the actor's ILC as the measurement of the new subject legal qualities. Nevertheless, international legal capacities of entities other than States are never comprehensive and they depend upon the terms of their foundational pact. Furthermore, the legal capacity of entities other than States is never general in character, once they are established under the principle of specialty. Entities other than States [It] exist only in relation to the competence attributed to them by the founding States[59], as primary subjects of international law. Moreover, they [It] can only exist in relation to the specific competences attributed to them by the founding States[60] and these competences are limited to functions and purposes intended to be vested in the new entity. The capacity to act as an international entity is a distinguishing attribute between all entities other than States, as they are public manifestations of sovereign powers and products of a legal foundation (an international treaty or agreement) envisioned to perform within the limitations dictated by the sovereign will. Indeed, international organizations are tailor-made by States' sovereign power and will. In addition, generally speaking, these entities other than States should be clearly provided with specific legal provisions conferring ILP, side-by-side a comprehensive ILC to act as was strictly intended in the international legal domain, independently and *vis-à-vis* founding States and other legal entities. Therefore, studying the Legal International Personality and Capacity of international entities such Macau SAR and the European Union will allow us to see if they enjoy that quality, and if they do, to what extent their relational potential might be explored.

58 Ian Brownlie (1990). Principles of Public International Law. Clarendon Press, Oxford, 4th Edition, pages 681-683; Wessel, Ramses A. (1997). The international legal status of the European Union. European Foreign Affairs Review, Kluwer Law International, pages 63-64.

59 Ramses A. Wessel (1997). The international legal status of the European Union. European Foreign Affairs Review, Kluwer Law International, page 111.

60 Julija Brsakoska Bazerkoska (2011). The legal personality of European Union, Iustinianus Primus Law Review, Vol 2:1, page 3.

b. Recognition and International Practice

The role of recognition in international law has been subject to a great deal of controversy. Indeed, for some scholars the act of recognition has no legal effect on the international personality of an entity: it neither confers rights, nor does it impose obligations. Other solutions are incompatible with the principle of sovereign legal equality of States, and therefore, recognition is seen as merely a declarative element. Nevertheless, as Antonio Cassese explains, recognition has three-fold significance. First, it is politically important in that it testifies the will of the recognizing States in initiating international interaction. Secondly, it is legally relevant because it proves that the recognizing States consider the new entity to fulfill all the factual conditions considered necessary to become an international subject. Third, recognition is legally relevant in that, once granted, it bars the recognizing State from altering its position… in other words recognition creates an estoppel[61]. Likewise, that it is undesirable to accord a political act such as recognition a decisive force in the determination of International Legal Personality is subject to little doubt. Of course discussing the recognition of other international legal entities cannot be compared to the recognition of a State as primary subject of international law. However, the relevance of the 'recognition' in terms of the ability to enter into international legal relations still stands, from the bilateral or multilateral point of view. In fact, if ILP is a relative concept denoting the ability to act within the system of international law, then 'recognition' of a new legal entity reinforces its ability to be subject to directly applicable international duties and rights. In addition, the acquiescence has the same effect as recognition but arises from conduct, the absence of protest when this might reasonably be expected… it is clear that in the appropriate conditions acquiescence will have the effect of estoppel. Furthermore, acts of internacional protest and recognition play a subsidiary role in the resolution of disputes, as they may provide good evidence of the state of the law on the issues involved[62].

Other scholars believe that before the act of international recognition there is no subject of international law. Recognition is seen as a constitutive element that completes the existence of the subject. Filipa Lourenço[63] declares that the

61 Estoppel is a legal principle that bars a party from denying or alleging a certain fact owing to that party's previous conduct, allegation, or denial. In Brownlie's words (op. cit. page 641) "Estoppel" precludes the author from denying the "truth" of the representation, express or implied. However, as the same author recommends there is no particular coherence in the usage in terms of parity between municipal and international law. Furthermore, there is a tendency to use this principle as equity and not as a general principle of international law. Likewise, Antonio Cassese addresses from the perspective of recognition in the sense that "Estoppel" prevents subsequent challenging of what has previously been recognized (page 184).

62 Ian Brownlie (1990). Principles of Public International Law. Clarendon Press, Oxford, 4th Edition, page 87 and 160-161.

63 Filipa Delgado Lourenço (2012). Lições de Direito Internacional Público, Faculdade de Direito da Universidade de

majority of the scholars support the doctrine of declarative recognition in relation to primary subjects of international law (States) and the doctrine of constitutive recognition in relation to the remaining subjects of international law. By the same token, Julija Brsakoska[64] emphasizes the question of ILP *vis-à-vis* non-member States recalling that it is a case of *res inter alios acta* (a matter between others is not our business) and therefore, external legal personality of international organizations require explicit or implicit recognition by non-members. Regardless the recognition doctrine applicable to non-sovereign entities, we believe that recognition acts do not affect the existence of an international legal entity, but it has indeed extensive effects on bilateral relations.

Macau, page 235.

64 Julija Brsakoska Bazerkoska (2011). The legal personality of European Union, Iustinianus Primus Law Review, Vol 2:1, page 5.

SOVEREIGN STATEHOOD IN INTERNATIONAL LAW

3. Sovereign Statehood in International Law

The State is a type, probably the leading type in the context of all types of legal persons, recognized by international law. However, as clearly stated before, the State is not the only legal person recognized by international law. Furthermore, possessing ILP is not, in itself, a sufficient mark of statehood[65]. Statehood is, indeed, established by a set of departing criteria laid down by international law. The common generally accepted framework for stating the concept of "statehood" is the Montevideo Convention on Rights and Duties of States[66], which declares: "(article 1) The State as a person of international law should possess the following qualifications: a permanent population; a defined territory; government; and capacity to enter into relations with the other States". Indeed, State is perceived from the legal point of view as a stable (permanent) political legislative, judicial, and executive entity effectively ruling with supremacy over a population in a defined territory, capable of establishing sovereign relations with other States, and capable of bearing responsibility towards: its own citizens, and people under their jurisdiction, based on human rights law; towards civilians, including occupied people, as well as combatants of other parties, during armed conflicts under international humanitarian law; towards other States, or international organizations (e.g. United Nations), based on general principles of international law, as well as specific bilateral and multilateral conventions that they have signed and ratified, including human rights and International Humanitarian Law Treaties, and towards the international community as a whole when it comes to very important rules, such as prohibitions on genocide and torture.

Sovereignty is an exclusive quality of States and it is indeed a key concept in International Law. The term "sovereignty" engraves the principle of equality of States before international law, which governs a community consisting primarily of States having a uniform legal personality. Sovereignty similarly expresses a legal entitlement in relation to other States or associations of States. The ICJ described Morocco as a "sovereign State" meaning that it had maintained its own personality in spite of the French Protectorate[67]. The principal corollaries of the sovereignty (in the sense of equality) of States might be systematized as

65 Ian Brownlie (1990). Principles of Public International Law. Clarendon Press, Oxford, 4th Edition, page 71.

66 This treaty was signed at the International Conference of American States in Montevideo, Uruguay on December 26, 1933 and entered into force on December 26, 1934.

67 ICJ in Rights of Nationals of the United States of America in Morocco (France v. United States of America), Judgment of 27 August 1952, page 188.

follows: (1) Jurisdiction *prima facie* exclusive, over a territory and a permanent population living there – the power to wield authority over all the individuals living in a territory[68]; (2) a duty of non-intervention in the area of exclusive jurisdiction of other States – the right that no other State intrude in the State territory (*Jus excludendi alios*)[69]; (3) The dependence of obligations arising from customary law and treaties on the consent of the obligor[70]; (4) The power to freely use and dispose of the territory under the State's jurisdiction and perform all activities deemed necessary or beneficial to the populations living there[71]; (5) The right to immunity from jurisdiction of foreign courts for acts or actions performed by the State in its sovereign capacity[72]; (6) The right to immunity for State representatives acting under their official capacity; and (7) The right to respect the lives and property of the State's nationals and State officials abroad[73]. Indeed, the State territorial dimension side-by-side with its government and population within its legal recognized frontiers is the physical manifestation of a certain type of international legal person. The legal competence of States and the rules for their protection depend on and assume the existence of a stable, physically delimitated homeland. Sovereignty is legal shorthand for legal personality of a certain kind, that of statehood, to be exercised within its air, maritime and land frontiers, and in relation to other States. Particularly, territorial sovereignty is exclusive (no other entity), is exercised with autonomy (no interference from a third party), and with plenitude (completeness - no limitations of every kind).

At this stage we should distinguish between sovereign and administration rights over a territory. Often the entity possessing sovereign rights over a delimited territory exercises administration rights. Oddly, sometimes due to historical vicissitudes, the administrative powers and the sovereign powers are vested in different entities. Nevertheless, the exercise of administration powers over a territory neither confer *de per si* an act of transfer of sovereignty nor an act of acquisition of sovereign rights over that territory. In fact, the important features of sovereignty are the continued existence of a legal personality and the attribution of a territory to that legal (original) person and not to temporary holders[74]. Furthermore, it makes sense to discuss the question of use and

68 Antonio Cassese (2001). International Law, Oxford University Press, page 89.

69 Antonio Cassese (2005). International Law, Oxford University Press, page 51.

70 Ian Brownlie (1990). Principles of Public International Law. Clarendon Press, Oxford, 4th Edition, page 287.

71 Antonio Cassese (2005). International Law, Oxford University Press, page 51.

72 There are however a few limitations such as in relation to certain international crimes perpetrated by State agents.

73 Antonio Cassese (2005). International Law, Oxford University Press, pages 49-53.

74 Ian Brownlie (1990). Principles of Public International Law. Clarendon Press, Oxford, 4th Edition, pages 108-109.

possession granted in perpetuity as an expedient to exercise administrative quasi-sovereign rights, and the question of transfer of certain sovereign rights. In relation to the latter, the possession granted in perpetuity as an expedient to exercise administrative quasi-sovereign rights is very much dependent on the de facto capabilities to exercise it. In relation to the former, a contract or a license can be terminated. A grant in perpetuity, by definition, cannot. In fact, the possibility to grant in perpetual use of a territory by one State to another, by agreement, would be defeated by the disposition of the residual sovereignty, which consists in an inability to grant similar rights to another State, especially if those rights were granted under coercion caused by the use of force. Finally, the restriction on use of territory, accepted by the treaty do not affect the territorial sovereignty as a title, even when the restrictions concern matters of national security and preparation for defence[75].

Discussing sovereignty and Statehood, having as reference Macau SAR and the European Union, puts at stake two very different perspectives on the issue. In relation to Macau SAR the expression is often used "*transfer of sovereignty to PRC*[76]" or "the *resumption of PRC sovereignty over the territory of Macau*[77]". By the same token, the former assumes that China's sovereignty over the territory of Macau SAR was lost, at least from the exercise point of view, and it has been voluntarily transferred in 1999, ex novo, from the Portuguese Republic to China. Inversely, the later assumes that despite the Portuguese presence in the territory of Macau SAR, China was prevented from exercising their sovereign rights, but they were never lost, and therefore the 1987 international agreement just negotiated a process of resuming the original sovereignty (to start again after a pause), followed by a transitional period. With regard to the European Union the discussion covers the eventual "*voluntary but limited transfer*" of sovereignty rights from EUMS to the European Union as such, and alongside the argument of how the European Union exercises the transferred "original sovereign rights" on behalf of the 28 EUMS.

75 Ian Brownlie (1990). Principles of Public International Law. Clarendon Press, Oxford, 4th Edition, pages 114-115.

76 Paulo Cardinal (2010). Fundamental Rights in Macau: from territory under Portuguese administration to Special Administrative Region of the PRC. Studies on Macau Civil, Commercial, Constitutional and Criminal Law. University of Macau, LexisNexis, pages 11-12.

77 The expression "resumption of the exercise of sovereignty over Macau" dominates the wording of the 1987 Sino-Portuguese Joint Declaration.

MACAU SAR CURRENT INTERNATIONAL LEGAL PERSONALITY

4. Macau SAR Current International Legal Personality

a. Historic Background

This historical background adopts the perspective of understanding Macau SAR's international legal status. Thus, the existence of Macau as an entity, with a token of distinctiveness in terms of its international dimension, has always been associated with the Portuguese presence. Indeed, it was the Portuguese presence that transformed the Peninsula of Macau and its associated territories throughout centuries, in terms of its international existence. There are different historic perspectives on how Macau SAR should be perceived from the international point of view, but all of them discuss "*sovereignty over the territory*" as the key issue, in terms of assessing the dimensions of its international status.

Bearing this idea in mind, we have organized the historic perspective into three main periods, corresponding to the major changes in terms of the international perception of the legal Status of Macau SAR. At the same time, these three periods should not be taken as single and independent historical blocks, but rather, they depict different sub-periods in which relevant evolutions should be acknowledged. The following table briefly summarizes the relevant historic periods.

<table>
<tr><th colspan="7">Relevant Historic Periods</th></tr>
<tr><td colspan="5">(1)
Portuguese presence was based on consent at the expenses of mutual benefit</td><td>(2)
Contractual</td><td>(3)
Retrocession</td></tr>
<tr><td>1513
1573</td><td colspan="4">1583 - 1979</td><td colspan="2">1979 - 1999</td><td>1999
2049</td></tr>
<tr><td rowspan="8">Age of Compromise (presence)</td><td colspan="4">Four centuries of shared sovereignty [78] or Dual Jurisdiction [79]</td><td colspan="2">Portuguese Administration</td><td rowspan="2">Transition Period</td></tr>
<tr><td>1583
1783</td><td>1729 [80]
1860</td><td>1849
1976</td><td>1949
1979</td><td>1979
1987</td><td>1987
1999</td></tr>
<tr><td rowspan="6">The “Senado” Period (municipal administrative governance)</td><td rowspan="2">The Opium Wars:
1839–1842
1856-1860</td><td rowspan="2">The Colonial Period</td><td rowspan="2">No Jus Relations between Portuguese Republic and People’s Republic of China</td><td rowspan="5">1979 – The establishment of Sino-Portuguese relations

Rapprochement between Portugal and China and the definition of the political terms over the question of Macau</td><td>Setting the retrocession terms</td><td rowspan="3">Joint Declaration implementation</td></tr>
<tr><td rowspan="2">After 1987 Portugal gained contractual Administration powers</td></tr>
<tr><td>1843 the opportunity: Macau Government claimed the end of lease payments</td><td colspan="2">1849 the Governor Ferreira do Amaral declared Portugal’s de facto sovereignty over Macau Growing of Administration powers until 1945
(Chinese Nominal Sovereign Powers)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Portugal “Tenant” in China</td><td rowspan="2">1822 Portuguese Constitution - Macau as a Portuguese Territory</td><td colspan="2">Declining of Administration powers until 1974</td><td rowspan="3">China Exercises Sovereign Powers</td></tr>
<tr><td colspan="2">1972 - Macau was removed from the United Nations list of non-self-governing territories</td><td colspan="2" rowspan="2">1976 – Portuguese Constitution

After 1976 Macau recognized as a territory under Portuguese Administration</td></tr>
<tr><td colspan="3">Struggle of Perceptions & Search for Mutual Benefit</td></tr>
</table>

78 Until 1987, the territory of Macau, from the international legal point of view, was largely recognized as being ruled by Portugal, at least from the administrative point of view. However, the de jure and de facto powers varied over the four centuries of Portuguese presence in Macau. Sometimes the situation was closed to a “Condominia” in terms of the existence of a de facto joint exercise of State powers, with no State exercising exclusive full sovereign powers; sometimes the situation was clearly closed to the colonial powers; sometimes the Chinese had only nominal State sovereign powers.

79 Carmen Amado Mendes (2013). Portugal, China and the Macau Negotiations 1986-1999. Hong Kong Studies Series, page 7.

80 Opium crisis began with the illegalization of the opium trade by Emperors Yongzheng and Jiaqing respectively.

The Age of Compromise

International commerce was a driving force in the Portuguese presence in Macau. Undeniably, Macau was perfect as a port for international commerce, as a global city, before globalization[81], or at least in the sunrise stage of globalization. Accurately, the designation of Macau in the local language is, "*ao men" that* literally means "port gate" or the "gate of the port"[82]. Indeed, it was the conquest of Malacca in 1511 that opened an immense trade opportunity in China. However, the Portuguese did not arrive in Macau immediately. The year 1513 most likely marked the arrival of the Portuguese sailors at the Zhu (pearl) River estuary, and the beginning of a system of fruitful exchanges with the mainland. The first transactions occurred at sea and they were highly lucrative for the Portuguese as well for the Chinese and the Japanese… and the Chinese authorities turned a blind eye to this well-established illegal maritime trade[83]. Later, they explored destinations such as Tuen Mun (Tamão) - Hong Kong, Nei Lingding Island, and Tunmen. The idea behind the Portuguese trade fleets was commerce and the establishment of good relations with the Chinese authorities in order to explore the possibility of settling on land. Hence, as they understood the potential of opportunities offered by the delta of the Pearl River, they made a first attempt to seek authorization from Beijing to settle onshore. This attempt failed due to the fact that the dethroned Sultan of Malacca complained to the emperor about the Portuguese (Malacca was part of China's suzerainty when the Portuguese took it) [84]. In 1521 after several problems related to the presence of the Portuguese in Tunmen, Beijing and Guangzhou authorities announced a ban on trade with the Portuguese. This fact, as stated by Zhidong Hao, gave rise to several combats and two battles were fought between the Portuguese and the Chinese, namely the Battle of Tunmen, and the Battle of Xicaowan. Consequently, the Portuguese decided to look for other places and other strategies.

We might say that after a sequence of harsh incidents over Malacca between the Portuguese and the Chinese Imperial Government, good relations between the Portuguese and Chinese Ming Dynasty resumed in 1540[85], especially due to the following facts:

81 Jorge Alves Santos; Carmo Correia (2013). Bridges of Light, Limited Edition – CC Photography, page 13.

82 Zhidong Hao (2011). Macau History and Society. Hong Kong University Press, page 15.

83 Carmen Amado Mendes (2013). Portugal, China and the Macau Negotiations 1986-1999. Hong Kong Studies Series, pages 9 and 11.

84 Zhidong Hao (2011). Macau History and Society. Hong Kong University Press, page 11.

85 Macau Country Study Guide (2003). International Business Publication, USA, Volume 1, page 38.

- The Portuguese moved to other trade areas;
- The Portuguese decided to create a commercial win-win situation with the introduction of payments;
- The Chinese understood the potential benefits of the idea in which "barbarians are useful to control other barbarians[86]";
- The Chinese understood the potential of the Portuguese presence to control and, if possible, to eliminate coastal pirates.

The Portuguese traded with the Chinese from 1549 to 1553 on Shangchuan Island (上川岛)[87] despite the ban on trade. Bribery of the Chinese officials played a role in the practice[88]. A few years later Langbajiao or Lampacau Island (浪白澳), closer to the Pearl River Delta, became the main base for Portuguese trade in the region[89]. There is a degree of controversy related to the precise date of the establishment of the Portuguese in Macau. According to Zhidong Hao the Portuguese traders first came to Macau in 1553[90] and it seems that when they arrived, they asked the local people the name of the place. However, due to the lack of mutual understanding, the local people understood they were looking for the temple and answered them: "Ma Kok" which later became "Macau" in Portuguese. Other historical sources mentioned that around 1552–1553, they (the Portuguese) obtained temporary permission for the very first time, from the local Mandarin, to erect storage sheds onshore, in order to dry out goods drenched by water, and to build provisory tents to facilitate business activities[91]. Additionally, another sources indicate that, following a shipwreck in 1535, Portuguese traders were allowed to anchor ships in Macau's harbours, and had the right to carry out trading activities, though not the right to stay

86 Zhidong Hao (2011). Macau History and Society. Hong Kong University Press, page 17.

87 This island historically speaking is referred as to have been the place of death of Saint Francis Xavier.

88 Zhidong Hao (2011). Macau History and Society. Hong Kong University Press, page 12.

89 Roderich Ptak (1992). "Early Sino-Portuguese relations up to the Foundation of Macau". Mare Liberum, Revista de História dos Mares, page 4. "The Portuguese maps of the period showed the island location somewhat West of Macau, but closer to that city than Shangchuan (São João) Island farther to the Southwest. According to the research of Chang Tseng-hsin, making use of both Chinese and Western sources, Lampacau has become connected with the neighbouring island of Lianwan (連灣山). The name of Lianwan was thus used for the entire "new" greater island, and the name Langbai'ao became relegated to the narrow straight separating Lianwan from the nearby Wenwan Island (文灣山). This would make the location of the former Lampacau Island within today's Jinwan District of the Prefecture-level city of Zhuhai, some 30 km West of Macau.

90 Zhidong Hao (2011). Macau History and Society. Hong Kong University Press, page 12.

91 Carmen Amado Mendes (2013). Portugal, China and the Macau Negotiations 1986-1999. Hong Kong Studies Series, page 10.

onshore[92]. What seems to be consensual as a historical fact was the existence of bribes. However, with the passing of time, the initial bribes accepted by the local authorities compensated the risk of bending the rules established by the ban on trading with the Portuguese. This arrangement of bribery was perceived by the local Chinese authorities as advantageous in the collection of trade fees to share trade profits. Subsequently, a yearly rent of 500 silver dollars was established[93]. After 1535, Portuguese traders obtained the rights to berth ships in Macau's harbours and to carry out trading activities. In 1537 Macau was established as a Portuguese missionary and trading post and erected wooden and stone houses, instituting a Portuguese permanent settlement in Macau[94]. Diplomatic relations were salvaged by the Leonel de Sousa Agreement with Cantonese authorities in 1554. By 1555 there were already 400 Portuguese and five priests in Langbajiao[95].

It looks like the mutual benefit played a role in the consent granted to Portuguese presence in Macau. In line with that school of thought, Paulo Cardinal[96] refers to the initial Portuguese presence in Macau emphasizing two ideas: the consent of the Chinese authorities towards the Portuguese presence, and the rejection of a third party occupation. In fact, several historic facts suggest the idea of Chinese consent over the administrative Portuguese presence in Macau. In 1557 the Ming Court finally gave approval for a permanent and official Portuguese trade base in Macau, and the Portuguese established a permanent settlement in Macau[97]. The Portuguese represented a permanent source of income (tax), and at the same time they also represented an enduring military force to protect Chinese territory from pirates, the Dutch, and from the British. Jorge Alves goes further declaring that the search for diplomatic understanding dominated the Sino-Portuguese relations in the XVI century and at the same time acknowledges the Portuguese projects of conquest in relation to Guangdong

92 Source: http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/gats/xgxw/t27695.htm General Outline of the Macau SAR - Ministry of Foreign Affairs, People's Republic of China. Retrieved on 16 July 2014.

93 Zhidong Hao (2011). Macau History and Society. Hong Kong University Press, page 16.

94 There is a degree of controversy related to the interpretation of the beginning of the Portuguese presence in Macau and the effective date of the establishment of a Portuguese permanent settlement. Details are provided by Carmen Amado Mendes (2013), Portugal, China and the Macau Negotiations 1986-1999. Hong Kong Studies Series, page 116 note 13.

95 Zhidong Hao (2011). Macau History and Society. Hong Kong University Press, page 12.

96 Paulo Cardinal (2009). One Country Two Systems, Three Legal Orders - Perspectives of Evolution. Springer, pages 224-227.

97 Ilda Cristina Ferreira (2010). The Macau SAR legal System – is the EU law a Source of Inspiration for Macau Lawmakers? Studies on Macau Civil, Commercial, Constitutional and Criminal Law. University of Macau, LexisNexis, page 39. General Outline of the Macau Special Administrative Region (2003). Source: http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/gats/xgxw/t27695.htm Retrieved on 9 July 2014.

and Fujian. Similarly he also uses the word "tension" to describe the relationship between the Portuguese and the Chinese authorities, offering as an example the dispute of the "Green Island" as the first major crisis in terms of this relationship (1620)[98]. For the Portuguese, Macau represented at that time not only a gateway to Guangdong, but to the most prosperous parts of China as well[99]. Later, in 1564 the provincial Chinese authorities asked the Portuguese to curb the unrest of the Chinese naval fleet returning from Fujian, fact that, together with the support against piracy, reinforced the "*informal territorial rights*" granted to the Portuguese. Notably, the Portuguese presence in Macau has been subject of an authorization by the Chinese Emperor in 1557 (Chi-Tsung), as a current and preventive reward, and the ground rent payments began in 1573. Rui Loureiro refers to this period of time as the "*age of compromise*"[100] in which Portugal was a sort of "tenant" in China, mainly due to the fact that the consent had an objective and material interest alongside a patriotic concern.

Four centuries of shared sovereignty or dual jurisdiction

The Portuguese settlement in Macau from 1557 until 1601 was peaceful and prosperous. From 1601 to 1688 the Dutch attacked Macau unsuccessfully[101] several times (with emphasis on the attack that occurred in 1622). Although the Chinese did not especially get involved in fighting the Dutch, they did not help them either in the Portuguese-Dutch conflict. Similarly, all the efforts made by the Chinese to control the borders (they even constructed the barrier gate and a customhouse), and the annual rent payments to local Chinese authorities (not to the Portuguese King) showed *de facto* tacit acceptance of Macau's foreign occupation[102]. However, in the XVI, XVII, and XVIII centuries Macau was under dual jurisdiction of the Chinese and the Portuguese and with a shared sovereignty[103].

China retained sovereignty[104] and Chinese residents were subject to Chinese law, but the territory was under Portuguese administration. In 1582 a land lease

98 Jorge M. dos Santos Alves (1999). Um Porto entre Dois Impérios, Instituto Português do Oriente, pages 29, 147-161.

99 Zhidong Hao (2011). Macau History and Society. Hong Kong University Press, page 13.

100 Rui Manuel Loureiro (1999). Guia de História de Macau 1500-1900. CTMCDP, page 30.

101 From 1580 to 1640 Portugal was under Spanish Rule.

102 Carmen Amado Mendes (2013). Portugal, China and the Macau Negotiations 1986-1999. Hong Kong Studies Series, page 10 mentions 500 taels (Chinese silver weight) and custom duties, worth 20.000 taels.

103 Zhidong Hao (2011). Macau History and Society. Hong Kong University Press, page 39.

104 The expression "sovereignty" is in this context is not used as it is in the modern context of the post-Westphalian Sovereign State. It is therefore, an assertion of *de facto* ruling powers.

was signed and annual rent was paid to Xiangshan County. Furthermore, the position of the historian Wu Zhiliang is particularly interesting when referring to Macau as "*public space*" in the sense of social and commercial coexistence. He likewise refers to two exceptionally important facts: on one hand he describes the attitude of the Ming (1368-1644) and Qing (1644-1919) dynasties towards the Portuguese presence as "*a foreign special district… that pays a rent…*" as a commercial destination, and as a reward for helping the Chinese fight against piracy and foreigners (as they did against the Dutch in 1622). On the other hand, he refers to a collection of Portuguese official documentation recognizing Chinese sovereignty over Macau[105]. In 1688 the Chinese built a customhouse in Macau[106]. The idea of Macau as a commercial destination was again emphasized in 1733 by the emperor Yongzheng, when he wanted all foreign trade going inland to go through Macau, to avoid the growing British trade influence. Throughout this period, portuguese settlers were recognized as informal residents. This situation persisted until 1787 when the Portuguese administration began to find this objectionable. In 1808 the Portuguese, to avoid direct confrontation with British forces, allowed them to station in Macau, under the condition that the Portuguese flag would fly[107]. Also in this historic moment, the consent over the Portuguese presence was reinforced when the Chinese prepared to fight against the British presence in Macau. Later, the British withdrew and the Portuguese presence in Macau continued.

The next period was characterized by the so-called Opium Wars. An epic humiliation to Chinese pride which, ended with signing of the Treaty of Nanking (1842) ceding Hong Kong to the British. Furthermore, the Chinese authorities also powerlessly witnessed the looting and the torching of the Summer Palace by Franco-British forces (Western allied forces) during the last of the "opium wars" in 1860. The so-called "unequal treaties" are a corresponding line of international shame that profoundly damaged the pride of the Chinese nation. The unequal treaties were a collection of international treaties following the Opium Wars that gave *"… foreigners substantial concessions in trade, tariffs, right of residence, extra-territoriality, most favored nations, and redress for damages. Britain was also given Hong Kong Island."*[108]As noticeably documented in the Commemorative Gallery of Macau's Basic Law, all the requests by Portuguese authorities to have more freedom of movement and to be exempt from paying

105 Wu Zhiliang (2013). O papel histórico de Macau no encontro da China com o mundo. Administração, nº 99, vol. XXVI, 2013-1º, pages 110-113.

106 Carmen Amado Mendes (2013). Portugal, China and the Macau Negotiations 1986-1999. Hong Kong Studies Series, page 10.

107 Zhidong Hao (2011). Macau History and Society. Hong Kong University Press, page 23.

108 June Teufel Dreyer (2012). China's Political System. Longman, page 48.

the land lease following the Treaty of Nanking, which marks the end of the First Opium War (1839–1842), were turned down by the Chinese authorities. This fact emphasizes once again the importance of consent in the Sino-Portuguese relationship. Moreover, history repeated itself after the Treaty of Beijing in 1860 with a second set of the unequal treaties. In 1862 Portugal signed the first Treaty of Friendship and Trade with China. The treaty did not mention the issue of sovereignty over Macau, again somehow respected the different concepts of the existing consent. In fact, the Treaty of Friendship and Trade as of 1862 was never ratified by China. Nevertheless, the Portuguese Constitution as of 1822 (and later the 1933 Portuguese Constitution) gave Macau the status of constituent of Portuguese territory.

Yash Pal Ghai makes mention that China feels particularly humiliated at its treatment by European powers (particularly Britain) in the XIX and XX centuries. Among many other European nations, also the Kingdom of Portugal was party to one of these second sets of treaties, namely the Sino-Portuguese Treaty of Peking (中葡北京條約 - Tratado de Amizade e Comércio Sino-Português) dated 1887, and ratified in April 1888. The definition of borders remained unresolved. The controversy was based around two concepts. The first was the definition of unequal treaty and the second the consequences of such international treaties. Again as stated by Yash Pal Ghai "*although some classics scholars of international law like Grotius has distinguished between equal and unequal treaties, and defined unequal treaties as lacking reciprocity and imposing permanent burdens on one of the States, they did not say that unequal treaties were invalid, merely urging that so far as possible treaties should be equal… A modern formulation published in 1991 by Jilin People's defines unequal treaties as those concluded by the coercion of one party through unjust methods with the aim of imposing unequal obligations to other party*"[109]. The consequence seems to be the search for equilibrium in the case of free negotiation, or nullity in the case of negotiation under coercion.

After a ruinous defeat in the Opium War, China was obliged to agree to the terms of the Treaty of Nanjing in 1842, surrendering the island of Hong Kong to Britain… after ratification of the Treaty of Humen in June 1843, Hong Kong was declared a crown colony[110]. Indeed, the XIX century brought some fundamental changes to Macau's international status. Taking advantage of the events, in the same year of 1843 the Portuguese government of Macau sensed the weak position of the Chinese authorities at the end of the first Opium War

109 Yash Pal Ghai (2007). Hong Kong New Constitutional Order: the resumption of Chinese sovereignty and the basic law. HK University Press, pages 9-12.

110 Gerald Segal (1993). The Fate of Hong Kong, London Simon & Schuster, pages 10-11.

and sent a letter to the imperial commissioner Qiying arguing that since even Hong Kong was ceded to the British, it would not make sense to pay for the lease of Macau. The Portuguese also wanted to include Taipa as part of their controlled territories… In other words, the Portuguese wanted to facilitate an indirect recognition of full sovereign rights over Macau and its surroundings waters and islands. However, the imperial commissioner Qiying did not agree with them[111].

The Convention of Peace and Friendship signed in Beijing on October 24, 1860 after the second Anglo-Chinese war, ratified the Treaty of Tianjin signed in 1857, opening up eleven new treaty ports, allowed foreigners to travel anywhere in China with a passport[112], and resulted in the Kowloon Peninsula being added to the colony. The "Convention respecting an Extension of the Hong Kong territory", signed in Beijing on the June 9, 1898 added another 350 miles of the mainland and 235 islands to the colony of Hong Kong by means of a 99-year lease, which is currently known as the New Territories[113]. The British favored the leasing system over a permanent cession of territory from China to avoid accusations of being responsible for its territorial break up[114].

Furthermore, the Treaty of Amity and Commerce between Portugal and China signed on March 26, 1887 transferred the administration rights over Macau from China to Portugal, and at the same time reserved the territory of third party occupation. Likewise, Wu Zhiliang acknowledged the restatement of the Chinese sovereignty over Macau through the following expression: "*perpetual occupation and government of Macau by Portugal - article 2 Preliminary Protocol of Friendship*" (*Perpétua ocupação e governo de Macau pelo Estado Atlântico*) and he also concludes that Portugal exercised administrative powers over Macau, a territory under Chinese sovereignty[115]. Accordingly, the Treaty of Amity and Commerce between Portugal and China, apart from the expression "*perpetual*", can hardly be seen as an unequal treaty by nature. China neither gave up its sovereign rights, nor negotiated it under coercion. On the contrary, it represented the formal recognition of a mutual interest, especially in what concerns third party occupation. Therefore, the use of the word "perpetual"

111 Zhidong Hao (2011). Macau History and Society. Hong Kong University Press, page 40.

112 Gerald Segal (1993). The fate of Hong Kong, London Simon & Schuster, pages 14-15.

113 Carmen Amado Mendes (2013). Portugal, China and the Macau Negotiations 1986-1999. Hong Kong Studies Series, page 39.

114 Peter Wesley-Smith (1998). Unequal Treaty 1898–1997: China, Great Britain and Hong Kong's New Territories, Revised Edition, Hong Kong, Oxford University Press, page 58.

115 Wu Zhiliang (2013). O papel histórico de Macau no encontro da China com o mundo. Administração nº 99, vol. XXVI, 2013-1º, page 113.

merely seeks remedy through a search for a renegotiated equilibrium. In this interpretation stands the international practice and the Tatsu Maru Japanese vessel incident (1908)[116]. In fact the incident led to a trilateral negotiation in Hong Kong (1909) between Macau, China and Portugal in order to limit the territorial waters of Macau, and consequently to adjust the administration rights of the Portuguese authorities. Thus, if we consider, as Anne Peters did, that "*an unequal treaty is characterized by its unequal substance — imbalance of treaty obligations, non-reciprocity, extreme restriction of sovereignty — and/or by the unequal procedure of its conclusion — treaties signed under military, political, or economic coercion... In its most radical (socialist law) version, the concept is applied even to those treaties which, although they lay down formally equal rights and duties, in fact create or perpetuate substantive inequality*[117]", we must conclude that it's not accurate to include the Sino-Portuguese Treaty of Peking in the category of "*unequal treaties*"[118] next to another that was the result of pure use of military power. In reality, this treaty did not detract from Chinese sovereign rights. China could at any time exercise its right to resume its sovereignty powers, waiving from the Atlantic State (Portugal) the granted administrative powers. To confirm this position is the fact that, when in 1920 the nationalist Chinese government challenged the validity of the "*unequal treaties*", based on the Grotius reciprocity principle, "*…they did not say that treaties were invalid, merely urging that so far as possible treaties should be equal*"[119] and later the communist party closely adopted the same position, despite claiming that these sorts of treaties represented a violation of sovereignty. In the same line of argument stands the fact that even before the Hong Kong handover (1997) and the retrocession of Macau to China (1999), not only article 103 CUN side-by-side with article 52 of the Vienna Convention on the law of the Treaties in what concerns the use of force (1949), but also the jurisprudence of the

116 On February 5 1908, a Chinese warship of Canton seized the Tatsu Maru, a Japanese merchant steamer, for the prevention of smuggling a cargo of arms and ammunition. The Chinese authorities alleged the seizure of the Japanese vessel within the waters under the jurisdiction of Chinese. Japan government insisted that the vessel was stopped at Portugal-Macau and protested the seizure of the vessel Tatsu Maru. After the Chinese government formally apologized and released the steamer Tatsu Maru… (source: http://www.eacs2014.pt/admin/schedule/478/paper Retrieved on 14 July 2014.)

117 Max Planck Encyclopedia of Public International Law (2013). Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg and Oxford University Press §2 and §16, F. Stoerk [edition] Martens Nouveau Recueil Général de Traités et Autres Actes Relatifs aux Rapports de Droit International [reprinted by Kraus Reprint Nendeln 1967] Series II, volume 18, page 635.

118 Anne Peters disagrees by stating the following: "other typical elements of the treaties were cessions or lease of territory… for example, China confirmed the 'perpetual occupation and government' of Macau by Portugal in article 2 Preliminary Protocol of Friendship (signed 26 March 1887)". Again, extreme restrictions of sovereignty should not be understood as loss of sovereign rights.

119 Yash Pal Ghai (2007). HK New Constitutional Order: the resumption of Chinese sovereignty and the basic law. Hong Kong University Press, page 9.

International Court of Justice, namely *fisheries jurisdiction* (*UK vs. Iceland*[120]) 1972, interpreted "force" as military force. This legal understanding further supported the understanding that the Sino-Portuguese Treaty of Peking could not be seen as void neither due to the threat or use of force, nor due to unequal exercise of perpetual occupation.

After the 1949 Declaration of the People's Republic of China, Chairman Mao Zedong's regime appeared to have made two unsuccessful attempts to establish diplomatic relations with Portugal in 1949 and 1954. China did not apply strong pressure to establish relations with Portugal because the Chinese recognized that Portugal had *de facto* administrative control over Macau. Between 1949 and 1979 China and Portugal had no formal relations but only *de facto* relations, despite of the role of Macau during the Korean War (1950-1953), and the growing Chinese involvement in the support to the liberation movements in the former Portuguese Africa. Quite interestingly, this support did not occur in relation to Macau and the territory served as a gateway of communication with West, as an outlet for Chinese goods, and as source of foreign currency[121]. Besides, in 1972 the territory of Macau was removed from the United Nations list of non-self-governing territories (article 73 CUN)[122] at the request of China[123] (with the consent of Portugal), which had just been recognized as holding China's seat at the United Nations after replacing Republic of China (Taiwan, ROC) in 1971. However, no substantial decision was then taken on the issue of Macau. The two States had different positions in relation to Macau, but Portugal voted for the recognition of China as the unique representing sovereign power at the United Nations General Assembly[124]. On one hand, for China the territory of Macau was a Chinese territory administrated by Portugal at the consent of China. On the other, for Portugal Macau was an overseas province and therefore, Portugal exercised full sovereign rights over

120 http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=gi&case=55&k=9d&p3=0

121 Carmen Amado Mendes (2013). Portugal, China and the Macau Negotiations 1986-1999. Hong Kong Studies Series, pages 8, 14-17.

122 This list had been constituted by the A/RES/66 (1946), and it is managed through the Special Committee on Decolonization, based on the United Nations Declaration on Granting Independence to Colonial Territories and Peoples. This list in 2014 contained 17 territories.

123 Letter dated 10 March 1972 from Chinese delegate, Huang Hua, to UN Committee on Decolonization, reprinted in Cohen, Jerome A and Chiu, Hungdah (1974a) People's China and International Law: A Documentary Study. Princeton: Princeton University Press (Vol. 1), page 384.

124 The UN General Assembly Resolution 2758 was passed in response to the United Nations General Assembly Resolution 1668 that required any change in China's representation in the UN be determined by a two-thirds vote referring to Article 18 of the UN Charter. The resolution 2758 passed in October 25, 1971, and recognized PRC as "the only legitimate representative of China to the United Nations" and expelled "the representatives of Chiang Kai-shek from the place which they unlawfully occupy at the United Nations.

it. Nevertheless, removal from the United Nations list of non-self-governing territories deprived Macau of the third option: self-determination or a third party voice in the subsequent process to become (likely) an international entity.

The first sign of willingness to establish diplomatic relations was made after the 1974 Portuguese revolution, through an official press release published in 1975 by the Portuguese Minister of Foreign Affairs, declaring the intention of Portugal to establish relations with all countries, including China[125]. The new Portuguese Constitution as of 1976 (§4 article 5 and article 306) categorized Macau as a "territory under Portuguese Administration and is governed by a special statute". In 1979 China and the Republic of Portugal established diplomatic relations. Portugal recognized not only that the Government of China was the only legal Government of China, but also that Taiwan was an integral part of China.

Portuguese Administration

After the establishment of diplomatic relations between Portugal and China, all the administrative powers over Macau were exercised to create conditions to prepare for an eventual retrocession of Macau to China. Despite a long political debate that associated Hong Kong and Macau over the resumption of Chinese sovereign rights, when the 1987 Joint Declaration by the Government of China and the Government of the Republic of Portugal on the question of Macau was signed, Portugal wanted to ensure a peaceful and smooth transition paying particular attention to the fundamental rights of the Portuguese residents in the territory and to the protection of the Portuguese heritage. Diversely, China looked for a smooth transition, but paid particular attention to the economic and social sustainability of Macau. Macau under Chinese rule was envisaged as a developed open door to the West, as it has been in the past, under different circumstances. Since the signing of the agreement, finally and unequivocally, Portuguese presence in the territory has been officially recognized. Indeed, if until 1987 one could speak of the presence granted to consent, then after the signing of the Joint declaration the presence could be said to have become contractual[126].

On the whole, the administrative presence of the Portuguese in Macau

125 Carmen Amado Mendes (2013). Portugal, China and the Macau Negotiations 1986-1999. Hong Kong Studies Series, page 25.

126 António Vitorino (1990). A relevância do Estatuto Orgânico de Macau para a aplicação da Declaração Conjunta Luso-Chinesa sobre o futuro de Macau. Paper presented in the 1st Meeting on the law of Macau and transitional period promoted by the Cabinet for the Legislative Modernization of Macau, 10-15 Dec 1990, page 3.

was of mutual benefit, in which the Chinese authorities at times expressed their consent through different indications, such as the duty to pay rent, temporary permissions, authorizations and sovereign rights reservation, and the Portuguese recognized the limitations of their administrative rights after 1976. The words of Roda Mushkat[127], offering another way of understanding the situation: "*In contrast with Hong Kong it has been administrated by Portugal not on the basis of a fixed-term lease but by virtue of a series of shifting and often loosely-defined bilateral arrangements with periodic assertions of sovereignty by each party*". Both visions offer key evidence of the "*steady and smooth political transition*[128]" that was prepared from 1988 to 1999, and is currently taking place.

b. Macau's Foreign Affairs vs Macau's External Affairs

In line with the argument that Portugal only exercised administrative powers over Macau, stands Yash Pal Ghai[129] when he quotes Pereira[130] who swore Portugal to secrecy when China refused to accept Portugal's offer to return Macau after the 1974 revolution, due to Chairman Deng Xiaoping's domestic economic and political agenda related to Hong Kong SAR. Jaw-ling Joanne Chang goes further, reporting that Portugal made not one, but two unsuccessful attempts to return Macau to China in 1967 and 1974[131] (Several individuals already challenged this position. Among them are: Aníbal Mesquita Borges, Vasco Silvério Marques, and the former Governor of Macau Eduardo Garcia Leandro[132]). The political readings, despite other grounds, rest with the different natures of the problem. Chairman Deng Xiaoping knew that by solving the problem of Hong Kong, the resumption of China's sovereignty over Macau would naturally follow, once the core of the dispute had been solved by the Portuguese Constitution of 1976.

As previously mentioned, the Portuguese Constitutions of 1822 and 1933 considered Macau an overseas Portuguese territory over which Portugal

127 Roda Mushkat (1994). Hong Kong Law Journal. Vol 24, part 3, page 338.

128 Alberto Costa (1998). Continuidade e mudança no desenvolvimento jurídico de Macau à luz da Declaração Conjunta Luso-Chinesa. Revista Jurídica de Macau, v.1, page 58.

129 Yash Pal Ghai (2007). HK New Constitutional Order: the resumption of Chinese sovereignty and the basic law. Hong Kong University Press, page 37.

130 F. G. Pereira (1991). Towards 1999: the political status of Macau in the Nineteenth and Twentieth centuries. Hong Kong API Press, page 274.

131 Jaw-ling Joanne Chang (1988). Settlement of the Macau issue: distinctive feature of Beijing's negotiating Behavior. Case Western Reserve Journal of International Law, 253, pages 256-257.

132 Ponto Final (October 14, 2014) pages 4 and 5, Diário de Notícias (September 20, 2014) – Provedor do Leitor.

exercised full sovereign rights[133]. This position was strongly fought by the Chinese authorities. However, an evolution of the Portuguese official position took place and the Portuguese Constitution of 1976 acknowledged that Portugal only exercised administrative powers over Macau. Later, this idea was clearly quoted in the 1997 Constitution - article 292[134]. Politically and legally, the Portuguese Republic after the 1974 revolution and the establishment of the democratic regime, never considered Macau part of its sovereign territories. The token of the idea is the expression "*as long as Macau remains under Portuguese administration* (article 292 §1, Portuguese Constitution version 1997)". The awaking of the democratic revolution in Portugal brought back the notion that Portugal had only administrative rights over Macau. The clearest evidence of this idea is the fact that neither the Portuguese Colonial Administrative Government gave the people of Macau the opportunity to express their thoughts regarding the colonial status of Macau, nor did the Portuguese Democratic Government do so in relation to the future of Macau, as would be expected from a democratic regime. Roda Mushkat mentioned a remarkably important idea in relation to this fact. Undoubtedly, the inhabitants of Macau exercised little control over their destiny… and they were never regarded as "*constituting people*"[135] in the constitutional sense of the expression, which would have been the best way to recognize the original constitutive power. These facts, among many others, namely the end of the clashes over the colonial African issues between China and Portugal, led to the establishment of diplomatic relations between Portugal and China on February 8th, 1979. From that moment onwards Macau received the official designation of "*a Chinese territory under Portuguese administration*"[136]. Consequently, the 1987 Sino-Portuguese Joint Declaration[137] (signed and ratified)[138], formally recognized Macau as Chinese territory under Portuguese Administration, in line with the previously mentioned article 5 §1 and §4 of 1976 Portuguese Constitution.

133 Rui Manuel Moura Ramos (1998). A declaração conjunta luso-chinesa na perspectiva do direito internacional, in Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra, v.74, page 672.

134 The Constitutional version as of the 1976 reference is article 5 numbers 1 and 4. Nevertheless, for reference article 292 refers to the final version after the constitutional amendment as of 1997. Vitalino Canas (1988). Relações entre o ordenamento constitucional português e o ordenamento jurídico do território de Macau. Revista Jurídica de Macau. Volume I, pages 32-52.

135 Roda Mushkat (1994). Hong Kong Law Journal. Vol 24, part 3, pages 335 and 339.

136 Rui Manuel Moura Ramos (1998). A declaração conjunta luso-chinesa na perspectiva do direito internacional. Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra, v.74, page 673.

137 J. J. Gomes Canotilho (1998). As Palavras e os Homens: Reflexões sobre a Declaração Conjunta Luso-Chinesa e a institucionalização do Curso de Amparo de direitos e liberdades na ordem jurídica de Macau. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, page 107.

138 The Joint Declaration of the Government of the People's Republic of China and The Government of the Republic of Portugal on the question of Macau.

According to the General Outline of Macau SAR (2003), "*The Chinese and Portuguese Governments conducted four rounds of talks between June 30, 1986 and March 26, 1987. The Joint Declaration between the Government of the People's Republic of China and the Government of the Portuguese Republic Concerning the Question of Macau holds two annexes: (1) the Explanations of the Government of the People's Republic of China on its basic policies towards Macau and (2) Concerning Arrangements in the Transitional Period. On April 13 of the same year, the Prime Ministers of the two countries formally signed the Joint Declaration*[139] *respectively on behalf of their governments. On January 15, 1988, the two governments exchanged instruments of ratification and the Joint Declaration came into effect from that date. It was provided in the Joint Declaration that the government of the People's Republic of China resumed the exercise of its sovereignty over Macau as of December 20, 1999. In the Joint Declaration,* the *Chinese Government expounded its fundamental policies on the settlement of the question of Macau. The signing of the Joint Declaration has set an example of a peaceful settlement of questions left over by history and international disputes and has been of vast realistic significance to the promotion of the cause of world peace and progress*"[140].

The current study on Macau's ILP carefully looks into the Joint Declaration by the Government of the People's Republic of China and the Government of the Republic of Portugal on the question of Macau (Beijing April 13, 1987), and also, as a direct consequence, into the Basic Law of the Macau SAR of China that was adopted by the National People's Congress on March 31, 1993, as part of China's Constitution applicable in all Chinese territory, and establishing the core rules governing Macau special administrative system (it entered into force on December 20, 1999).

The major constitutional change in terms of the Portuguese understanding in relation to Macau was undeniably article 5 of the 1976 Portuguese Constitution (and later article 292 of the 1997 amendment). The constitutional and political readings of this key provision paved the way for the (Portuguese) domestic ratification towards the 1987 Joint Declaration, especially due to the fact that the definition of Portuguese territory did not include the territory of Macau. Therefore, article 5 of the 1976 Portuguese Constitution, the 1987 Joint Declaration, and article 31 of China's Constitution, established Macau's basic legal foundation stones. This set of legal provisions, side-by-side with the

139 Lazar Focsaneanu (1987). La déclaration conjointe du gouvernement de la République Populaire de Chine et du gouvernement de la République du Portugal sur la question de Macau, in Revue Génerale de Droit International Public, t.91, n.4, pages 1279-1303.

140 Source: http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/gats/xgxw/t27695.htm Retrieved on 14 June 2014.

political will of both parties, acted as the land in which it was possible to farm a set of mutually agreed key principles that were also the focal structure of Macau's International Legal Personality[141].

141 (Declaration §1) The Government of the People's Republic of China and the Government of the Republic of Portugal declare that the Macau area (including the Macau Peninsula, Taipa Island and Coloane Island, hereinafter referred to as Macau) is Chinese territory… (Declaration § 2) The Government of the People's Republic of China declares that in line with the principle of one country, two systems, the People's Republic of China will pursue the following basic policies regarding Macau… (Declaration §2.1) In accordance with the provisions of Article 31 of the Constitution of the People's Republic of China, the People's Republic of China will establish a Macau Special Administrative Region of the People's Republic of China upon resuming the exercise of sovereignty over Macau. (Declaration §2.2) The Macau Special Administrative Region will be directly under the authority of the Central People's Government of the People's Republic of China, and will enjoy a high degree of autonomy, except in foreign and defence affairs which are the responsibilities of the Central People's Government. The Macau Special Administrative Region will be vested with executive, legislative and independent judicial power, including that of final adjudication. (Declaration §2.7) Using the name "Macau, China", the Macau Special Administrative Region may on its own maintain and develop economic and cultural relations and in this context conclude agreements with States, regions and relevant international organizations… (Declaration Annex I.I) The National People's Congress of the People's Republic of China shall enact and promulgate a Basic Law of the Macau Special Administrative Region of the People's Republic of China, stipulating that after the establishment of the Macau Special Administrative Region the socialist system and socialist policies shall not be practiced in the Macau Special Administrative Region and that the current social and economic systems and life-style in Macau shall remain unchanged for 50 years. (Declaration Annex I.I) The Central People's Government shall assist or authorize the Macau Special Administrative Region Government to make appropriate arrangements for reciprocal juridical assistance with foreign States. (Declaration Annex I.VIII) Subject to the principle that foreign affairs are the responsibility of the Central People's Government, the Macau Special Administrative Region may on its own, using the name "Macau, China", maintain and develop relations and conclude and implement agreements with States, regions and relevant international or regional organizations in the appropriate fields, such as the economy, trade, finance, shipping, communications, tourism, culture, science and technology and sports. Representatives of the Macau Special Administrative Region Government may participate, as members of the delegations of the Government of the People's Republic of China, in international organizations or conferences in appropriate fields limited to States and affecting the Macau Special Administrative Region, or may attend in such other capacity as may be permitted by the Central People's Government and the organization or conference concerned, and may express their views in the name of "Macau, China". The Macau Special Administrative Region may, using the name "Macau, China", participate in international organizations and conferences not limited to States. Representatives of the Macau Special Administrative Region Government may participate, as members of delegations of the Government of the People's Republic of China, in negotiations conducted by the Central People's Government at the diplomatic level directly affecting the Macau Special Administrative Region. The application to the Macau Special Administrative Region of international agreements to which the People's Republic of China is or becomes a party shall be decided by the Central People's Government, in accordance with the circumstances of each case and the needs of the Macau Special Administrative Region and after seeking the views the People's Republic of China is not a party but which are implemented in Macau may remain implemented in the Macau Special Administrative Region. The Central People's Government shall, according to the circumstances and the needs, authorize or assist the Macau Special Administrative Region of other relevant international agreements. The Central People's Government shall, in accordance with the circumstances of each case and the needs of the Macau Special Administrative Region, take steps to ensure that the Macau Special Administrative Region shall continue to retain its status in an appropriate capacity in those international organizations in which Macau is a participant in one capacity or another, but of which the People's Republic of China is not a member. Foreign consular and other official or semi-official missions may be established in the Macau Special Administrative Region with the approval of the Central People's Government. Consular and other official missions established in Macau by States which have established formal diplomatic relations with the People's Republic of China may be maintained. According to the circumstances of each case, consular and other official missions in Macau of States having no formal diplomatic relations with the People's Republic of China may either be maintained or changed to semi-official missions. States not recognized by the People's Republic of China can only establish non-governmental institutions. (Declaration Annex I.IX) The Central People's Government shall assist or authorize the Macau Special Administrative Region Government to negotiate and conclude visa abolition agreements with the states and regions concerned. (Declaration Annex I.XIII) The Central People's Government shall be responsible

The Sino-Portuguese Joint Declaration is an international bilateral agreement (in the sense of article 2.1 a) of the Vienna Convention on the Law of Treaties - 1969[142]), establishing the conditions and the guiding principles of the Portuguese territorial cession[143] delayed in time (after a period of 11-years), from an administrative power back to its original sovereign power. The Sino-Portuguese Joint Declaration paved the way to the future of Macau's ILP based on the differentiation between "foreign affairs" and "external affairs" in light of the principle "one Country, two systems". The former refers to a relationship between primary sovereign entities. The latter addresses the possibility, limited to a certain extent, of a non-sovereign entity to be vested with certain powers, enabling this entity to perform as an international legal subject, as intended by the original possessor of the sovereign powers. Moreover, the key principle standing for the differentiation between "foreign affairs" and "external affairs" are the three pillars of the transitional period (1999-2049) (refer to page 78) and the core nature of MBL. In this sense, Sales Marques[144] declared: *"Macau SAR is part of the China's identity within the idea of a strong centrality side-by-side with 2 systems"*.

Surprisingly, the parity between the key paragraphs of the Joint Declaration and Macau Basic Law reveal that the Portuguese version does not differentiate between "foreign affairs" and "external affairs" and uses only the latter. However, we believe that the Chinese and English versions correspond to the will of the Chinese negotiating party and consequently to the concept "one country, two systems". Indeed, the Chinese intended to create an entity vested with the power and ability to perform in the international legal plane, in certain domains of international legal relations, and under certain conditions imposed by the central government of China. The creation of Macau SAR as a subject of international law is twofold: on one hand it represents the joint redefinition of an existing entity, assuming its legal international character; on the other, it constitutes an expression of the Chinese sovereignty, not only by the act of creation, but mainly through the definition of the terms and limitation of this international entity. The former is often referred to as *"Macau's external relations" and the latter refers to a set of issues, frequently designated "Foreign Affairs of the People's Republic of China*[145]". In simple terms, Macau SAR is not

for the defence of the Macau Special Administrative Region.

142 Jan Clabbers (1996). The Concept of Treaty in International Law. Kluwer Law International, pages 37-64 and 233.

143 Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier, Alain Pellet (1992). Droit International Public, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, page 479: Cession might be defined as conventional voluntary treaty between sovereign States, transferring the rights over a territory and its powers to other State.

144 José Luis Sales Marques (2014). Lecturing on Macau SAR's external policy. IEEM, May 22, 2014.

145 The functions of the Commissioner of Foreign Affairs of the People's Republic of China in Macau SAR governed by

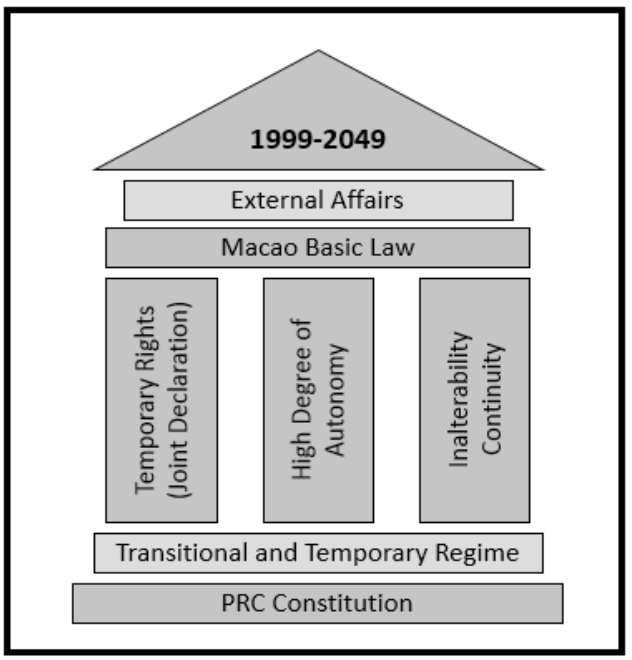
vested with diplomatic functions (State relations), but merely with the power for the establishment of economic and commercial missions in foreign States (article 141 MBL), after due consent of central government of China. This fact is indeed in line with the Chinese vision of Macau SAR as an international entity with a certain degree of social-cultural-economic autonomy, framed by China's unity Constitutional principle.

The following table establishes parity between the three versions (Portuguese, Chinese, and English) of key paragraphs of the Joint Declaration and Macau Basic Law. It shows some translation issues in relation to the Portuguese version. Truthfully, both Chinese and English translations coherently depicted the same wording to express different concepts. They both distinguish "*external relations*" from "*foreign relations*" and they use the expression "*relevant external affairs*" as opposed to "foreign affairs". The former always refers to Macau SAR and the latter permanently refers to the Ministry of Foreign Affairs of China. Inversely, and confusingly, the Portuguese version declares that: "*The Central People's Government shall be responsible for the (relações externas) external relations* (article 13)" and at the same time also declares that; "*The Central People's Government authorizes the Macau Special Administrative Region to conduct relevant (relações externas) external affairs, on its own, in accordance with this Law*". Consequently, external relations, external affairs, and foreign affairs are treated as equivalents when used as part of articles 13, 64 and Chapter VII of MBL.

the article 13 and articles 135-142 (MBL) are making a clear distinction between the two concepts.

	Joint Declaration Paragraph 2.2 and VIII – Annex I	**Macau Basic Law** Articles 13, 64 (3), and Chapter VII
Portuguese	**Paragraph 2.2** A RAEM ficará directamente subordinada ao Governo Popular Central da República Popular da China e gozará de um alto grau de autonomia, excepto nas ***relações externas*** e na defesa... **Paragraph VIII – Anexo I** Sujeita ao princípio de que as **relações externas** são da competência do Governo Popular Central, a Região Administrativa Especial de Macau poderá, com a denominação de «Macau, China», manter e desenvolver por si própria relações...	**Artigo 13** O Governo Popular Central é responsável pelos assuntos das **relações externas** relativos à Região Administrativa Especial de Macau. O Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China estabelece uma representação em Macau para tratar dos **assuntos das relações externas**. O Governo Popular Central autoriza a Região Administrativa Especial de Macau a tratar, por si própria e nos termos desta Lei, dos assuntos **externos concernentes**. **Artigo 64 (3)** Tratar de **assuntos externos**, quando autorizado pelo Governo Popular Central nos termos previstos na lei Capítulo VII **Assuntos Externos**
Chinese	**《中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府關於澳門問題的聯合聲明》** **二、中華人民共和國政府聲明，中華人民共和國根據「一個國家，兩種制度」的方針，對澳門執行如下的基本政策：** **（二）澳門特別行政區直轄於中華人民共和國中央人民政府，除外交和國防事務屬中央人民政府管理外，享有高度的自治權。** **附件一** 八 在外交事務屬中央人民政府管理的原則下，澳門特別行政區可以「中國澳門」的名義，在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、科技、體育等適當領域單獨同世界各國、各地區及有關國際性或地區性組織保持和發展關係，並簽訂和履行協定。	第十三條 中央人民政府負責管理與澳門特別行政區有關的外交事務。 中華人民共和國外交部在澳門設立機構處理外交事務。 中央人民政府授權澳門特別行政區依照本法自行處理有關的對外事務。 **中華人民共和國澳門特別行政區基本法** **第六十四條** **澳門特別行政區政府行使下列職權：** **（三）辦理本法規定的中央人民政府授權的對外事務；** **第七章** 對外事務
English	**Paragraph 2.2** The Macau Special Administrative Region will be directly under the authority of the Central People's Government of the People's Republic of China, and will enjoy a high degree of autonomy, except in **foreign** and defence affairs… **Paragraph VIII – Annex I** Subject to the principle that **foreign affairs** are the responsibility of the Central People's Government, the Macau Special Administrative Region may on its own, using the name "Macau, China "…	**Article 13** The Central People's Government shall be responsible for the **foreign affairs** relating to the Macau Special Administrative Region. The Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China shall establish an office in Macau to deal **with foreign affairs**. The Central People's Government authorizes the Macau Special Administrative Region to conduct **relevant external affairs**, on its own, in accordance with this Law. **Article 64 (3)** To conduct **external affairs** as authorized by the Central People's Government **Chapter VII** **External Affairs**

As we mentioned before, our readings of the current foundations of the Macau SAR ILP take into account the key principles and the three pillars:



Pillar 1 (Temporary Rights) - According to China's constitutional law[146] China exercises full sovereign rights over the territory of Macau SAR and based on this fact, China voluntarily agreed to a smooth transition, to enforce

146 Constitution of the People's Republic of China - Adopted at the Fifth Session of the Fifth National People's Congress and promulgated for implementation by the Announcement of the National People's Congress on December 4, 1982 and Amended in accordance with the Amendments to the Constitution of the People's Republic of China adopted respectively at the First Session of the Seventh National People's Congress on April 12, 1988, the First Session of the Eighth National People's Congress on March 29, 1993, the Second Session of the Ninth National People's Congress on March 15, 1999 and the Second Session of the Tenth National People's Congress on March 14, 2004 - **Article 31** The State may establish special administrative regions when necessary. The systems to be instituted in special administrative regions shall be prescribed by law enacted by the National People's Congress in the light of specific conditions.

a ***temporary special legal regime of sovereign rights*** over Macau SAR[147] as foreseen by the Joint Declaration.

Pillar 2 (High Degree of Autonomy) - The temporary special legal regime of sovereign rights over Macau SAR is based on the principle of "one country, two systems". This exceptional status characterized by a high degree of autonomy must be defined and detailed by the ruling sovereign powers within the Joint Declaration framework. The expression ***high degree of autonomy is an abstract dominantly political concept***, requiring a definition of its legal dimension. However, in political science the autonomy of a territory under full sovereign rights of a State is granted by the State institutions holding sovereign powers over that territory. Thus, these institutions are the ones entitled to establish the conditions under such, so that the autonomous territory is permitted to exercise conditional "self-government", in order to function semi-independently, after due consideration of the binding clauses of the Joint Declaration. The degree of autonomy granted to Macau SAR was established according to article 31 of the Constitution of the People's Republic of China. Indeed, the degree of Macau SAR's autonomy was not established by the Joint Declaration of the Government of the People's Republic of China and the Government of the Republic of Portugal on the question of Macau (1987). It has, undoubtedly, been enacted by the National People's Congress in light of the specific conditions foreseen by the Joint Declaration. Therefore, the National People's Congress of the People's Republic of China enacted and promulgated a Basic Law of the Macau SAR of the People's Republic of China. The following table displays three dimensions of Macau SAR's high degree of autonomy as an international legal entity.

147 Eduardo do Nascimento Cabrita (1998). Limites de natureza internacional e constitucional à autonomia da RAEM (在聯合聲明及基本法中澳門的法律自主) "Perspectivas do Direito" Macau, §1.2, pages 85-115, Ed. bilingue em Português e Chinês mentioned the idea of a self-imposed limitation *"... a temporary limitation of the Chinese sovereign rights over Macau SAR"*.

Defining the "high degree" of Macau SAR's Autonomy as an international legal entity [148]		
Level	***General Concept***	***Details***
1 Restrictive Dimension of Macau SAR	These powers represent the inner attribute of Chinese sovereignty over Macau and accordingly are kept under exclusive control of central Chinese authorities.	No vested powers in the areas of defence and foreign affairs. These two areas are banned from the administrative powers conferred to Macau's authorities. Thus, Central People's Government of China is responsible for the defense and external security of Macau SAR. Furthermore, States not recognized by China can only establish non-governmental institutions in Macau SAR.
2 Conditional Dimension of Macau SAR	These powers represent the limited external visibility of Macau SAR whether as part of the People's Republic of China's international representation or when using the name "Macau, China".	A set of powers convened to Macau SAR authorities, which can be exercised after due authorization, approval, analysis, report, assistance or guidance of the Central People's Government. Powers of international representation in negotiations conducted by the Central People's Government at diplomatic level directly affecting the Macau SAR when dealing with other States or International organizations limited to States. The Macau SAR may, using the name "Macau, China", participate in international organizations and conferences not limited to States. Using the name "Macau, China", the Macau Special Administrative Region may, on its own, maintain and develop economic and cultural relations and in this context conclude agreements with States, regions and relevant international organizations.
3 Core Dimension of Macau SAR	These powers represent the essence of the high degree of autonomy. The vast majority are aimed at domestic political organization. Others vested Macau SAR with a limited degree of individual autonomy in the international plane in economic and cultural affairs.	After due consideration of levels 1 and 2, the Macau SAR is vested with executive, legislative and independent judicial power, including that of final adjudication. Macau SAR may use a regional flag and emblem of its own. The maintenance of public order in the Macau SAR shall be the responsibility of the Macau SAR Government. The Macau SAR may, on its own, using the name "Macau, China", maintain and develop relations and conclude and implement agreements with foreign States and regions and relevant international organizations in the appropriate fields, including the economic, trade, financial and monetary, shipping, communications, tourism, cultural, science and technology, and sports fields.

148 Inspired on Miguel Santos Neves (2002). Macau and Europe: the challenges of the paradiplomacy games. China perspectives nr 44, pages 54-56.

Pillar 3 (Inalterability and Continuity) - The establishment of the ***fundamental inalterability & continuity principles during the transitional period*** in what concerns the fundamental features of the system prior to the transition.[149] Actually, the provisions of the Basic Law of Macau SAR of China stipulate that after the establishment of the Macau SAR, the socialist system and socialist policies shall not be practiced in the Macau SAR and that the current social and economic systems and lifestyle in the Macau SAR shall remain unchanged for 50 years.

All in all, the political hallmark named Macau SAR's high degree of autonomy has been defined by China and consequently granted Macau SAR an interim definition of its ILC. Throughout the transitional period the evolution of Macau's temporary ILC will depend upon the sovereign powers of China, framed by the principles established in the Joint Declaration. Furthermore, after the transition period the evolution of Macau's temporary ILC, and perhaps the very existence of the Macau ILP, will depend exclusively upon the sovereign powers of China.

c. Macau SAR Recognition and International Practice

As previously mentioned, ILP is a legal quality of an international "entity" capable of being vested with rights and duties directly and immediately endorsed by international legal provisions. Macau SAR is neither a sovereign State nor an entity enjoying the full extent of rights and duties that are usually vested in sovereign State-like entities. That is why Macau SAR enjoys a *sui generis* ILP defined by the limited extent of its ILC. Macau SAR has legally interacted in many international activities, has joined several intergovernmental and international organizations, but its territorial dimension does not fully incorporate the air and maritime domains. The latest developments in relation to the territorial domain are the Macau SAR's extended jurisdiction over Hengqin Island, and over the new five land reclamation sites, namely the "Zone A" land reclamation (in front of the Macau SAR's maritime outer terminal), which were not part of its original territorial domain. In fact, the construction of the new campus of the University of Macau was approved by China's central authorities, which extended the limits of Macau SAR jurisdiction over a new territory, originally belonging to Zhuhai, a Special Economic Zone in the Guangdong province of China. On June 27, 2009, the 9th Session of the Standing Committee of the 11th National People's Congress passed a bill to transfer to Macau SAR jurisdiction

149 Alberto Costa (1998). Continuidade e mudança no desenvolvimento jurídico de Macau à luz da Declaração Conjunta Luso-Chinesa. Revista Jurídica de Macau, v.1, page 53.

over 1.09 square kilometers of land located on the eastern coast of Hengqin Island. The passage of this bill transferred from Zhuhai authorities to the Government of the Macau SAR the full exercise of jurisdiction over the new University of Macau campus, and therefore legitimacy to enforce Macau SAR *acquis*. Again, this latest development stands as a token of China's sovereign powers external manifestation over Macau SAR.

On one hand, every time the expression "Macau SAR" is used in its original sense it refers expressly to the following territorial dimension: Macau Peninsula, Taipa and Coloane Islands. In fact, from the international practice point of view, the definition of the maritime domain and its air space were not concluded before 1999, despite Portuguese pressure, precisely to avoid taking a political and legal stand on the issue of sovereign rights. Actually, from the historic point of view, China never accepted attempts of any kind to define Macau maritime and air space limits, even when Portugal began the construction of the Macau International airport. China today exercises full sovereignty rights in terms of the "*territorial sea*" and "*contiguous zone*"[150] in the region of Macau SAR. Macau SAR still today has no special limits to exercise public powers[151] in the maritime and air domains, and it is vested with limited administrative and coordinating search and rescue competences within the limits of the neighbouring administrative region. In the maritime domain Macau SAR exercises limited administrative jurisdiction in the inter-islands maritime zone, side-by-side with the portion of the territorial sea necessary to operate maritime infra-structures (coastal traffic corridors). The international practice of Macau SAR acknowledges this position[152]. Since 2012 Macau local media and different statements[153] of members of Macau SAR Legislative Assembly[154], and local scholars[155] have been mentioning that the Government of Macau SAR has requested the central Chinese authorities for a higher degree of autonomy in terms of the "*contiguous zone*" management. Nevertheless, and differently

150 As it results of the interpretation of the applicable law: Aviso do Chefe do Executivo n.º 19/2007, sobre a aplicabilidade Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, em 10 de Dezembro de 1982, and Acordo relativo à Aplicação da Parte XI da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de Dezembro de 1982, adoptado em Nova Iorque, em 28 de Julho de 1994.

151 Despacho do Chefe do Executivo n.º 3/1999; Decreto-Lei n.º 52/94/M - 7 de Novembro; da Portaria n.º 233/95/M - 14 de Agosto; do Despacho do Chefe do Executivo n.º 295/2010.

152 Agreement Between The Government of The Macau Special Administrative Region of The People's Republic of China And The Government of The Faroes Concerning The Exchange of Information on Tax Matters (2011), article 4 b) the term "Macau" means the Macau Special Administrative Region of the People's Republic of China; used in a geographical sense, it means the Peninsula of Macau and the Islands of Taipa and Coloane.

153 Jornal Plataforma, Edition 34, January 9, 2015, page A6.

154 Among others, the member of Macau Legislative Assembly Gabriel Tong.

155 Among others, Ai Linzhi Professor at University of Macau.

from Hong Kong SAR due to historic reasons, Macau SAR never did exercise full public powers over its contiguous maritime domain. However, as wrongly claimed the local media discourse, it was never neither matter of transferring of sovereign powers from Beijing to Macau, nor a matter related to the control of the Chinese territorial sea. In fact, the Chinese territorial sea legal concept [156] has to be drawn from article 2 of the Montego Bay convention of the Law of the Sea, and it is therefore, a sovereign right exercised exclusively by the sovereign State. The eventual redefinition of the powers over the maritime domain of Macau SAR is merely a question of the extension of administrative powers vested on Macau SAR, particularly in relation to the management of the contiguous maritime zone. These new public powers were granted in December 2015 - see final notes. It indeed, does not represent a significant change in Macau SAR's international capacity. It will be an ordinary instrument of Macau SAR economic development.

In relation to air space, Macau SAR exercises jurisdiction[157] associated to an Air Traffic Zone[158] integrated in both the Guangzhou Flight Information Region (FIR) and Hong Kong SAR Flight Information Region. Thus, apart from the ability to exercise jurisdiction onboard vessels and aircrafts registered in Macau SAR (articles 116 and 117 MBL)[159], Macau SAR has a very narrow international existence in the physical domain, apart from its limited territorial dimension.

There are, however, six particularities contributing to a better understanding of Macau SAR's international practice as an international entity: **First** – Macau SAR's participation in international organizations or conferences in the appropriate fields[160] limited to States (article 137); **Second** – Macau SAR's participation in international organizations or conferences not limited to States (article 137); **Third** - Macau SAR's participation in international organizations or conferences in which China is a member and Macau SAR participates

156 *Article 2 - Legal status of the territorial sea, of the air space over the territorial sea and of its bed and subsoil.* 1. The sovereignty of a coastal State extends, beyond its land territory and internal waters and, in the case of an archipelagic State, its archipelagic waters, to an adjacent belt of sea, described as the territorial sea. 2. This sovereignty extends to the air space over the territorial sea as well as to its bed and subsoil. 3. The sovereignty over the territorial sea is exercised subject to this Convention and to other rules of international law.

157 Despacho do Chefe do Executivo n.º 295/2010 altera a Portaria n.º 233/95/M, de 14 de Agosto, que define a área confinante com o Aeroporto Internacional de Macau que fica sujeita a servidão aeronáutica.

158 Air Traffic Zone (Directorate of Airspace Policy May 2007) - An Aerodrome Traffic Zone (ATZ) is airspace of defined dimensions established around an aerodrome for the protection of traffic on the maneuvering area of the aerodrome and all aircraft flying in the vicinity of the aerodrome (An aircraft is in the vicinity of an aerodrome when it is in, entering or leaving an aerodrome traffic circuit) (ICAO).

159 Decreto-Lei n.º 10/98/M, 30 de Março, que aprova o regime do registo de aeronaves.

160 The relevant expression should be understood as "appropriate" to the purposes of Macau economic and trade development. It further should be interpreted in the light of article 136.

in one capacity or another (article 137); **Four** - Macau SAR's participation in international organizations or conferences in which the China is not a member and Macau SAR participates in one capacity or another (article 137); **Five** – The application by Macau SAR to international agreements where China is a member or becomes a party is decided by the Central People's Government (article 138); and **Six** - International agreements to which China is not a party but which have (already) been implemented in Macau may continue to be implemented in the Macau SAR (article 138). Consequently, it is interesting to understand the international role of Macau SAR, through its participation in the dynamics of international legal relations. Therefore, we present the following examples as they depict some aspects of Macau SAR's international legal interplay[161]. The list that follows is not exhaustive and it is purely descriptive as it attempts to provide evidence of how Macau SAR is widely recognized by other subjects of international law, in line with the declarative doctrine of recognition (Macau SAR is part of a sovereign State), it considers three different aspects of Macau's SAR existence:

(1) The international organizations in which Macau has an individual and "autonomous" representations named as "Macau, China" are as follows: ACOLOP - The Association of the Portuguese Speaking Olympic Committees (Macau has been a participant since 2004); ADLOMICO – Anti-drug Liaison Official's Meeting for International Cooperation (Macau has been a participant since 2011); AFIR – Asian Forum of Insurance Regulators (Macau has been a member since 2007); Anti-Corruption Action Plan for Asia and the Pacific (Macau has been a member since 2006); APCCA – Asia Pacific Conference of Correctional Administrators (Macau has been a member since 2002); APDC[162] – Asian Pacific Development Centre (Since 1993 Macau has been an associated member together with Hong Kong. The China is a full member State[163]); APG – Asia Pacific Group on Money Laundering

161 Lui Rolong (1993). International Organization Joined by Macau. Journal of Macau Studies, 17-19 (as a reference).

162 In addition, Macau is an associate member. The instrument of accession, deposited on 3 June 1993, was accompanied by the following declaration by the Government of Portugal, made in accordance with article XVII of the Statutes, according to which: "... The Government of the Portuguese Republic confirms that Macau, as an associate member of the Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, is authorized to be a party to the Charter of the Asian and Pacific Development Centre and to assume the rights and obligations contained herein." .... The Secretary-General received communications regarding the status of Macau from China and Portugal... Upon resuming the exercise of sovereignty over Macau, China notified the Secretary-General that the Convention will also apply to the Macau Special Administrative Region.

163 Charter of the Asian and Pacific Development Centre, Bangkok, 1 April 1982. The Charter was adopted on 1 April 1982 by resolution 225 (XXXVIII) 2 of the Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, following decisions taken by the Commission in its Resolutions 191 (XXXV) of 14 March 1979, 206 (XXXVI) of 27 March 1980 and 215

(Macau has been a member since 2001 together with Hong Kong, China [164]); Forum Macau[165] - The Forum for Economic & Trade Cooperation between China and Lusophone Countries, since 2003; GIFCS - The Group of International Finance Center Supervisors (Macau has been a member since 1998); IAIS – International Association of Insurance Supervisors (Macau has been a member since 1994); IBTG - International Bureau of Textile and Garments (Macau has been a member since 1984); IDEC – International drug Enforcement Conference (Macau has been a participant since 2011); IMO - International Maritime Organization (Macau has been an associate member since 1990[166]); IOS - International Organization for Standardization (Macau is a correspondent member together with Hong Kong[167]); ISCGM - International Steering Committee for Global Mapping (Macau has been a participating region since 1998); OCA – Olympic Council of Asia (Macau has been a member since 1989, together with Hong Kong and China[168]); OECD Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes (Macau has been a member since 2009); PCGIAP - Permanent Committee on geographic Information for Asia and the Pacific (Macau has been a member since 1998); SEANZA Initiative – Asia Regional Integration Center: South East Asia, New Zealand, Australia (Since 1998, Macau, China is member together with China, and Hong Kong, China)[169]; Study Group on Asian Tax Administration and Research (Macau has been a member since 2007); The Memorandum of Understanding of Port State Control in the Asia-Pacific Region - statistics and analysis (Tokyo MOU) (Macau has been an observer since 2003); Typhoon Committee (WMO) - World Meteorological Organization Typhoon Committee (Since 1992 Macau has been a member together with China and Hong Kong[170]); UNESCAP - United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (Macau has been an associate since 1991, Hong Kong has been an associate member

(XXXVII) of 19 March 1981. The Charter, under article XVI (2), was open for signature by the Members and Associated Members of the Commission at the Headquarters of the Commission in Bangkok from 1 September 1982 to 30 April 1983 and remains open thereafter at the Headquarters of the United Nations in New York.

164 http://www.apgml.org/

165 It is a platform of support for Economic and Trade Cooperation between China and Portuguese-speaking Countries. This platform cannot be seen as part of Macau's external relations policy. Contrariwise, it constitutes a central government policy included in the restrictive and conditional dimension of Macau SAR.

166 http://www.imo.org/About/Membership/Pages/MemberStates.aspx

167 http://www.iso.org/iso/home/about/iso_members.htm?membertype=membertype_MC

168 http://www.ocasia.org/Council/GeneralAssembly.aspx

169 http://aric.adb.org/initiative/south-east-asia-new-zealand-australia

170 http://www.typhooncommittee.org/

since 1947, and China since 1947[171]); UNWTO - World Tourism Organization (since 1981) (Macau has been an associate member together with Hong Kong); WCO – World Customs Organization (Macau has been a member since 1993, together with Hong Kong (1987). China has been a full member since 1983[172]); WMO – World Meteorological Organization (Macau has been a territory member since 1996); and WTO - World Trade Organization (Macau has been a member since 1995, Hong Kong since 1995, and the People's Republic of China since 2001[173]).

(2) The international organizations in which Macau participates as a member of the China delegation due to the fact that only sovereign States can become parties are listed as follows: APPU – Asia-Pacific Postal Union (Macau has participated since 2000); APT – Asia-Pacific Telecommunity (Macau has been an associate member since 1993, but China has been a member State since 1979); EAHC – East Asia Hydrographic Commission (EAHC) is a regional hydrographic commission within the framework of the International Hydrographic Organization (IHO)[174]; HONLEA – Head of National Drug Law Enforcement Agencies for Asia and the Pacific (Macau has participated since 2000); ICAO - International Civil Aviation Organization/United Nations Specialized Agency (Macau has participated since 1991) - ICAA International Civil Aviation Authority (Macau is non-State participant since 2010); IHO - International Hydrographic Organization (Macau is a member together with China and Hong Kong[175]); ILO – International Labour Organization (Macau has participated since 1986); IMF - International Monetary Fund (Macau is a member together with China and Hong Kong[176]); INTERPOL - International Criminal Police Organization (Macau has participated since 1989, but today Macau is a Sub-Bureau of the China National Central Bureau of INTERPOL)[177]; ITU – International Telecommunications Union (Macau has participated since 1999); ITSO - International Telecommunications Satellite

171 http://www.unescap.org/about/member-states

172 http://www2.unwto.org/en/members/associates

173 Macau was initially part of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) established in the Havana Conference 1947. Later in 1995 it changed into WTO. http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm

174 http://home.eahc.asia/

175 http://www.iho.int/srv1/index.php?option=com_content&view=article&id=306&Itemid=452

176 http://www.imf.org/external/country/index.htm#M

177 http://www.pj.gov.mo/New_en/org_inter_en.htm

Organization[178]; UNCND – United Nations commission on Narcotics Drugs (Macau has participated since 2012); UNESCAP - United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (Macau, China has participated since 1991 and China is member since 1947); UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Macau is an associate member since 1995. China is a full member since 1946); UPU - Universal Postal Union (People's Republic of China)[179]; WHO – Regional Committee for the Western Pacific of the World Health Organization (Macau has been a member since 1993), WIPO – World Intellectual Property Organization (Macau has participated since 2001); and the Hague Convention on Private International Law[180].

(3) **The international non-governmental organizations in which Macau has participated as an autonomous entity** are listed as follows: PATA – Pacific Asia Travel Association (Macau has been a member since 1958); WSI – World Skills International (Macau has been a member since 1983); ICA – International Council on Archives (Macau has been a member since 1983); EROPA – Eastern Regional Organization for Public Administration (Macau has been a member since 1985); IALI – International Association for Labour Inspection (Macau is member since 1985); IAKS – International Association for Sports and Leisure Facilities (Macau has been a member since 1989); ISI – International Statistics Institute (Macau is member since 1990); IASC – International Association for Statistical Computing (Macau has been a member since 1990); IASS - International Association for Survey Statisticians (Macau has been a member since 1990); AIMS – Association of International Marathon and Distance Races (Macau has been a member since 1990); WSRBI – World Saving and Retail Banking Institute (Macau has been a member since 1992); EASTICA – East Asian Regional Branch of International Council of Archives (Macau has been a member since 1993); ICCA – International Congress and Convention Association (Macau has 6 members organizations as of 2015); ETSI – The European Telecommunications Standards Institute (Macau has been an associate member since 1996); AOA – Asian Ombudsman Association (Macau has been a member since 1996);

178 http://www.itso.int/index.php?option=com_content&view=article&id=485&Itemid=224&lang=en

179 Any member State of the United Nations may become a member of the UPU. Macau and Hong Kong are recognized individually but as People's Republic of China Special Administrative Regions. http://www.upu.int/en/the-upu/member-countries/southern-asia-and-oceania/china-peoples-rep.html

180 Macau SAR is a party to several "conferences" of the Convention in which the PRC participates merely as an observer, for example, the International Convention on Civil Aspects of the Abduction of Children.

CI – Consumers International (Macau has been a member since 1997); IOI – International Ombudsman Institute (Macau has been a member since 1997); IAOS – International Association for Official Statistics (Macau has been a member since 1998); IFLA – International Federation of Library Associations and Institutions (Macau has been a member since 1998); APOSHO – Asia-Pacific Occupational Safety and Health Organization (Macau has been a member since 1999); ATPF – Asian Trade Promotion Forum (Macau has been a member since 1999); ISBN – International ISBN Agency (Macau has been a member since 2000); ISSN – ISSN International Center (Macau has been a member since 2000); IFPI – International Federation of Phonographic Industry (Macau has been a member since 2000); TAFISA – The association for International Sport for All (Macau has been a member since 2000); ICSSPE – International Council of Sport Science and Physical Education (Macau has been a member since 2000); ASFAA – Asiania Sport for all Association (Macau has been a member since 2000[181]); APPC – Asia Pacific Post Cooperative (Macau has been a member since 2000); IAP – International Association of Prosecutors (Macau has been a member since 2000); BOAO Forum for Asia (Macau has been a member since 2001); ISO/IRG - International Organization for Standardization/Ideographic Rapporteur Group (Macau has been a member since 2001); IFACCA – International Federation of Arts Councils and Culture Agencies (Macau has been an associate member since 2003); APKIC – Asia PKI Consortium (Macau has been a member since 2003[182]); CDF – Chinese Digitalization Forum (Macau has been a member since 2004); AAPAF – Association of Asian Performing Arts Festivals (Macau has been a member since 2004); ASPAC – Asia Pacific Network of Science and Technology Centers (Macau has been a member since 2004); WAIPA – World Association of Investment Promotion Agencies (Macau has been a member since 2005); UFI – Global Association of Exhibition Industry (Macau has been a member since 2005); IAEE – International Association of Exhibitions and Events (Macau has been a member since 2006); IAACA – International Association of Anti-corruption Authorities (Macau has been a member since 2006); ICDPPC – International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners (Macau has been an observer since 2008); AOSSG – Asian-Oceania Standard-Setters Group (Macau has been a member since 2009); EGFIU – Egmont Group of financial Intelligence Units (Macau has been a member since 2009); IACR – International Association for Cancer Registries (Macau has been a member since 2011); GPEN – Global Privacy Enforcement Network (Macau has been a member since 2012); APPA – Asia Pacific Privacy

181 http://www.asfaa.org/

182 http://www.apkic.org/

Authorities (Macau has been a member since 2012); AFSN – Asian Forensic Sciences Network (Macau is member since 2012); ACHS – Australian Council on Healthcare Standards (Macau has been a member since 2012); APBN – Asia Pacific Blood Network (Macau is an associate member since 2012); WTCF – World Tourism Cities Federation (Macau has been a member since 2012); OECD/IMHE – Institutional Management in Higher Education (Macau has been a member since 2012); APQN – Asia Pacific Quality Network (Macau has been a member since 2012); IHF – International Hospital Federation (Macau has been an associate member since 2013); IAPH – International Association of Ports and Harbours (Macau has been a member since 2013); ISASI – International Society of Air Safety Investigators (Macau has been a member since 2014); DOCOMOMO – International Committee Documentation and Conservation of Buildings, Sites and Neighbourhoods of the Modern Movement (Macau has been a member since 2013. Hong-Kong and China are also members), and AABB – American Association of Blood Banks (Macau has been a member since 2002).

Furthermore, authorized by the Central Government, the Government of Macau SAR has signed or amended civil aviation agreements with 29 States or Regions[183] (as of November 2014 the latest is the open skies agreement between Macau SAR and Taiwan), signed agreements on mutual exemption of visa with 18 States[184], 66 States or regions[185] had given treatment of exemption of visa for entry in Macau SAR (the vast majority for 90 days), signed an agreement with Portugal on legal and judicial assistance, and an agreement on mutual encouragement and protection of investments. In addition, a total of 117 international conventions have been applicable to Macau SAR[186] and the application of 32 international conventions in total have been proposed either by the Central Government to seek the opinion of the Region, or by the Macau SAR Government on its own initiative, some of which have already been applied to the territory. These international instruments cover different areas namely: civil aviation, customs, countering drugs, economic and financial issues, intellectual property, posts, telecommunication, environment, human rights and maritime affairs.

It is also worth noting that article 139 MBL establishes the delegation of powers from the Central People's Government of China to the Government

183 Norway, Sweden, Denmark, Laos, Japan, Sri Lanka, France, Maldives, Iceland, United Kingdom, Singapore, Pakistan, Cambodia, Germany, Thailand, Czech Republic, Democratic Peoples Republic Korea, Republic of Korea, Poland, Austria, Myanmar, Russian Federation, United Arabe Emirates, Brunei, South Africa, Nepal, India, and The Philippines.

184 http://en.io.gov.mo/Legis/record/9131250.aspx

185 http://www.dsi.gov.mo/documents/visa_free_macau_e.pdf

186 http://www.fmcoprc.gov.mo/eng/tyfl/gjgy/t241609.htm

of Macau SAR, in relation to the capacity of issuing passports and travel documents. Indeed, this is a very important feature in relations between Macau SAR and other sovereign subjects of international law. Actually, by this provision the Central People's Government of China retains the ability to rule in terms of passports and travel documents, which denotes and reinforces the unicity of sovereign powers in relation to foreign affairs. At the same time, for practical reasons, it authorizes the Government of Macau SAR to do so on its behalf.

Following the events of December 20, 1999, People's Republic of China Central Government established the Office of the Commissioner of the Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China in Macau SAR to deal with foreign affairs involving Macau[187], established the Central People's Government Liaison Office of the Macau SAR as the representative office of the State Council of the People's Republic of China in Macau[188], and stationed a PLA garrison in Macau SAR to fulfill defence duties. "The stationing of the PLA garrison in Macau was carried out strictly in accordance with the provisions of the law. The Basic Law of the Macau SAR of China, passed by the 1st Session of the 8th NPC in March 1993, clearly states that the Central People's Government of China is responsible for the defence of the Macau SAR. In June 1999, the 10th Meeting of the Standing Committee of the 9th NPC deliberated and passed the "Garrison Law" of China's Macau SAR, which officially went into effect on December 20, 1999. The provisions of the Garrison Law state that the Macau SAR garrison will not interfere in the local affairs of the Macau SAR, but if the government of the Macau SAR, in a time of need, requests the Central People's Government for

187 The Basic Law of the Macau Special Administrative Region of the People's Republic of China provides that the Central People's Government shall be responsible for the foreign affairs relating to the Macau Special Administrative Region (the Macau SAR) and the Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China shall establish an office in the SAR to deal with foreign affairs. The Commissioner's Office is the agency established by the Foreign Ministry in the Macau SAR according to the above-mentioned provisions. The purposes of the Commissioner's Office are to implement the principles of "one country, two systems", "Macau people administrating Macau" and a high degree of autonomy in strict accordance with the Basic Law, pursue Central People's Government's foreign policy, safeguard state sovereignty and national interests, protect the legitimate rights of Macau compatriots and promote long-term prosperity, stability and development of the Macau SAR. The main functions of the Commissioner's Office include: 1. to deal with the foreign affairs affecting the Macau SAR, which are the responsibilities of the Central People's Government; 2. to coordinate the handling of matters concerning the Macau SAR's participation in relevant international organizations and conferences, the establishment of offices by international organizations and agencies in the Macau SAR, and inter-governmental conferences to be held in the Macau SAR; 3. to deal with matters concerning the application of relevant international conventions to the Macau SAR, and to assist the Macau SAR Government in obtaining authorizations to negotiate and conclude bilateral agreements with foreign countries, which require the approval of the Central People's Government; 4. to coordinate the handling of matters concerning the establishment of foreign consular offices or other official and semi-official organizations in the Macau SAR, and to deal with relevant consular affairs; 5. to execute any other tasks entrusted by the Central People's Government or the Ministry of Foreign Affairs. The Commissioner's Office has five departments: Department of Policy Research, Department of International Organizations and Legal Affairs, Department of Consular Affairs, Department of Public Diplomacy and Information, and Department of General Affairs. (source: http://www.fmcoprc.gov.mo/eng/gsjj/t53336.htm)

188 Its counterpart body in Mainland China is the Office of the Macau Special Administrative Region in Beijing.

the assistance of the Macau SAR garrison in the maintenance of social order or in case of disaster, the garrison is obliged to render the necessary assistance in compliance with the instructions of the CMC. The garrison's tasks are to fulfill defence duties, manage military installations, handle matters concerning foreign military affairs, and ensure Macau's security and stability. The expenses of the Macau SAR garrison are undertaken by the Central People's Government and the "Garrison Law" also contains regulations governing the obligations and discipline of the members of the garrison, as well as judicial jurisdiction.

The PLA Macau SAR garrison, subordinate to the leadership of the CMC, is mainly composed of ground forces, with some naval and air force personnel on its staff. In carrying out its defence duties, the Macau SAR garrison must observe national laws as well as those of the Macau SAR, and uphold the rules and regulations of the PLA. Following its stationing in Macau SAR, the Macau garrison has strictly adhered to the law in the aspects of its garrisoning, administration, conduct and management. By adhering to the regulations of the "Garrison Law", the garrison has set up normal working relations with the government of the Special Region and has timely established channels for contacts with Macau society, thereby promoting the Macau people's understanding of and trust in the garrison"[189].

In addition, as declared by article 141 MBL, Macau SAR may establish delegations outside its territory. In fact, Macau SAR established the following delegations: China - Tourism Sector of Office of Macau SAR in Beijing; Taiwan – Macau, China Economic and Cultural Office, Taipei; European Union – Macau, China Economic and Trade Office, Belgium, Brussels; and Macau, China Tourism Promotion & Information Centre, Portugal, Lisbon. Furthermore, 3 Consulates-generals[190] and 10 Honorary Consulates are located in Macau SAR. Likewise, 59 Consulates-general accredited to Hong-Kong are also cover Macau SAR territory. Macau SAR is also involved in a "*sister cities*" program with approximately 10 cities worldwide, and maintains a particular relationship with the United States of America and the European Union through the Office of the European Commission in Hong Kong and Macau special administrative regions (located in Hong Kong).

With regard to the United States of America this relationship is leveraged by mutual trade and investment interests, the gaming industry, law enforcement cooperation, academic-cultural links, and by the support that Macau SAR provided in terms of the fight against terrorism. According to the USA Bureau of East Asian and Pacific Affairs the following areas are at the heart of the USA-

189 China's National Defense (2000). III. The Macau Garrison, retrieved from: http://www.gov.cn/english/official/2005-07/27/content_17524.htm

190 Republic of Portugal, Philippines and Angola.

Macau relations[191]: Protection of Intellectual Property Rights[192], Combating Illegal Textile Transshipment[193], Law Enforcement Cooperation[194], Visa Reciprocity for Macau SAR Residents[195], and Bilateral Agreements[196]. The United Nations Security Council Resolution 1373 unanimously adopted a counter-terrorism measure on 28 September 2001, passed following the 11 September terrorist attacks on the United States[197], which have been incorporated in Macau SAR's domestic legal sphere by the Notice of the Chief Executive nr 60/2001. Further, as token of the recognition of Macau SAR's high degree of autonomy, the USA continues to treat Macau SAR as a "*special area*" and as consequence, sanctions imposed on China (embargo on arms) after the June 1989 demonstrations in Tiananmen Square did not apply to Macau SAR[198].

Concerning the European Union, the first important agreement (European Union-Macau Trade and Cooperation Agreement) was established under Portuguese administration in 1992. It covered trade and industrial, scientific

191 USA - Macau Policy Act Report as of March 27, 2001 as Required by Section 204 of P.L. 106-507 Released by the Bureau of East Asian and Pacific Affairs – Information released in 2009.

192 Macau Economic Services cooperate closely with USA industry associations to uncover pirate manufacturers and neutralize pirate retailers. As a result of these actions, more than 700.000 pirated DVD's and VCD's were seized and 6 VCD/DVD replication lines were closed. Macau SAR also made progress in implementing a 2000 decree to require the use of only licensed software by government offices, and began discussions with USA industry about how to ensure that private businesses use only licensed software.

193 Macau-origin textiles and apparel continue to enter the United States under quotas separate from those of China. In September 2000, following two years of negotiations, Macau and the United States reached agreement on a Memorandum of Understanding (MOU) for cooperation in enforcing textile quotas and preventing illegal transshipment.

194 Law enforcement cooperation between the USA and Macau SAR has been limited and carried out on a case-by-case basis. The USA government is seeking to broaden its cooperative liaison and operational relationships with Macau SAR government agencies, with particular attention to intellectual property rights protection, narcotics trafficking, alien smuggling, illegal textile transshipment, and money laundering, and is finding an increasingly receptive partner. USA law enforcement agencies assigned to the USA Consulate General in Hong Kong. At USA invitation, Macau SAR officials involved in legislative, judicial, prosecutorial, and law enforcement crime fighting efforts have since reversion participated regularly in programs at the USA -sponsored International Law Enforcement Academy (ILEA) in Bangkok.

195 USA citizens travelling to Macau do not need visas if staying less than 30 days. In recognition of this treatment and the highly secure new Macau SAR travel documents, which contain many tamper-resistant features, the United States grants 10-year multiple entry visas to eligible Macau residents coming to the United States as tourists or for short-term business purposes.

196 In addition to the September 2000 bilateral MOU for Cooperation in Enforcing Textile Quotas and Preventing Illegal Transshipment, nine pre-reversion bilateral agreements remain in effect: Air Transport Agreement (entered into force 7/3/96); Parcel Post Agreement (entered into force 8/1/74); International Express Mail Agreement (entered into force 10/1/83); Memorandum of Understanding on Operation of the INTELPOST Field Trial (entered into force 5/21/85); Administrative Arrangement relating to a Visa System (entered into force 8/21/81); Agreement relating to Trade in Cotton, Wool, and Man-made Fiber Textiles and Textiles Products (entered into force 1/9/84); Agreement relating to Trade in Textiles and Textiles Products (entered into force 5/21/94); Tax Reimbursement Agreement (entered into force 10/21/98); and the Modified Open Skies Aviation Agreement (entered into force 7/3/95).

197 Adopted under Chapter VII of the United Nations Charter.

198 Declaration of European Council, Madrid, 27.6.1989

and technical cooperation and further established a Joint Committee that meets annually. The agreement remained in force after the Macau retrocession in 1999 and established a European Union-Macau Joint Committee Meeting (the last one was held in November 2013 but the last available report is dated December 2012)[199]. In 1995 the European Commission issued a document entitled "*A long term policy for China-Europe relations*"[200] which in the section B3 emphasized the principle of continuity: "*The historical ties between Europe and Hong Kong and Macau inevitably mean that the European Union has taken a particular interest in the arrangements for the transfer of sovereignty to China… The high degree of autonomy guaranteed to the two Special Administrative Regions under the Declarations is of great importance to the well-being of the two Regions, and is recognized in Beijing to be in the interests of China. The Joint Declarations acknowledge that Hong Kong and Macau each have distinctive characteristics which need to be respected. Both territories already run their own affairs in economic and trade policy. The principle of continuity will govern the EU's relations with Hong Kong and Macau in the years leading up to the transfer of sovereignty and beyond*". The European Commission's 1998 Communication "*Building a Comprehensive Partnership with China*" stated that the European Union policy was to support Macau SAR's high degree of autonomy. In 1999 the European Commission adopted a Communication to the Council and the European Parliament, entitled "*The European Union and Macau: Beyond 2000*[201]". This document underlined the importance of the smooth implementation of the "*one country, two systems*" principle and set out ways in which the European Union could contribute to Macau SAR's political and economic development. The European Commission issues annual reports on developments in Macau SAR, addressed to the European Union Parliament and to the Council. The most recent was released in 2013[202]. Macau SAR has established an Economic and Trade Office (METO) accredited to the European Union, which ensures regular dialogue between the European Union and Macau on areas such as trade, economic relations and cooperation. The Council of the European Union adopted a new visa regulation and the European Union has granted visa-free access to Macau SAR passport-holders since April 10, 2001. Given its status as a separate customs territory, as stated in MBL, Macau SAR continues to be treated by the European Union as a separate entity for trade policy purposes only[203]. The EU-Macau Cooperation in the Legal Field Project was inaugurated on

199 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/134021.pdf

200 http://eeas.europa.eu/china/docs/com95_279_en.pdf

201 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51999DC0484:EN:NOT

202 http://eeas.europa.eu/delegations/hong_kong/documents/press_corner/20140516_en.pdf

203 http://eeas.europa.eu/Macau/index_en.htm

December 3, 2002, featuring a series of seminars and training programs executed for a period of 48 months for judges, procurators, government lawyers and other legal practitioners of the Macau SAR. In 2012 Macau SAR and the European Union launched the EU-Macau Academic Program and signed a MOU to train bilingual interpreters (Portuguese-Chinese). The European Union and Macau SAR signed the Horizontal Agreement on Certain Aspects of Air Services (2013). The Agreement aims to restore legal certainty to the 15 existing bilateral air services agreements between Macau SAR and individual EUMS and will provide a sound basis for the development of European Union-Macau aviation relations[204]. Also in 2013 the European Union-Macau Chamber of Commerce was established.

Finally, in order to understand the importance of this relationship, it is interesting to look at the 2013 figures: the European Union goods exported to Macau SAR amounted €542 million, the imports from Macau SAR amounted €114.5 million and the total trade in goods between Macau SAR and the European Union amounted €656.5 million[205].

The following table displays a generic idea of the type of legal international and regional instruments dealing with Macau ILP. Accordingly, there are four categories (types) of instruments directly applicable to Macau's domestic order:

1. International Instruments ratified or acceded by Macau before 1999 and still applicable to Macau SAR (article 8 MBL)[206];

2. International Instruments ratified, acceded or passed by international organizations in which China is party as primary subject of International Law and applicable to Macau SAR[207];

3. International instruments which Macau is party to, after due authorization from the central governmental authorities[208];

204 Joint Report to the European Parliament and The Council, Macau Special Administrative Region: Annual Report 2013, page 6.

205 http://eeas.europa.eu/delegations/hong_kong/documents/press_corner/20140516_en.pdf page 7.

206 Sample of wording used in international instruments incorporated by Macau's domestic legal order, before 1999 - Chief Executive's Notice n.º. 72/2001, Manda publicar a notificação da República Popular da China sobre a assunção das responsabilidades de parte em relação à continuação da aplicação na RAEM da Convenção sobre o Trânsito Rodoviário, feita em Genebra, em 19 de Setembro de 1949.

207 Sample of wording used in international instruments incorporated by Macau's domestic legal order, by order of Central Government Authorities - O Chefe do Executivo manda publicar, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 3/1999 da Região Administrativa Especial de Macau, por ordem do Governo Popular Central, a Resolução n.º 661 (1990), adoptada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, a 6 de Agosto de 1990, relativa à situação entre o Iraque e o Koweit, na sua versão autêntica em língua chinesa, com a respectiva tradução para a língua portuguesa.

208 Sample of wording used in bilateral treaties in which Macau needs to seek authorization from Central Authorities - The Government of Macau Special Administrative Region of the People's Republic of China, which has been duly

4. International instruments to which Macau is party to, requiring reporting to the central governmental authorities[209].

<table>
<tr><th colspan="5">Macau SAR International and Inter-regional legal Instruments[210]</th></tr>
<tr><th>Multilateral Treaties
(All types)</th><th>Bilateral Treaties
Types 1,3 & 4</th><th>Inter-regional
Treaties
Type 3 &4</th><th>Type
2</th><th>All
types</th></tr>
<tr><td>Civil Aviation</td><td rowspan="3">Legal and Judicial Cooperation</td><td rowspan="5">Continental China</td><td rowspan="15">United Nations Security Council Resolutions
(article 138 MBL)</td><td rowspan="15">Chief Executive Notice
(article 50.3 & 4 MBL)</td></tr>
<tr><td>Customs</td></tr>
<tr><td>Drugs</td></tr>
<tr><td>Economy & Finance</td><td rowspan="2">Commerce
& Technical
Cooperation</td></tr>
<tr><td>Education, Science, Technology and Sports</td></tr>
<tr><td>Environment & Conservation</td><td rowspan="2">Promotion &
Investments
Protection</td></tr>
<tr><td>External Affairs & Defence</td></tr>
<tr><td>Health</td><td rowspan="3">Taxation
Diplomatic and
Consular Relations</td><td rowspan="10">Hong Kong SAR</td></tr>
<tr><td>Human Rights</td></tr>
<tr><td>Intellectual Property</td></tr>
<tr><td>International Crime</td><td rowspan="6">Air Transportation
Services</td></tr>
<tr><td>Labour</td></tr>
<tr><td>International Law of the Sea</td></tr>
<tr><td>International Private Law</td></tr>
<tr><td>Road Traffic</td></tr>
<tr><td>Postal & Telecommunications</td></tr>
<tr><td>Constitutive Treaties of International organizations</td><td>Visas</td></tr>
</table>

As illustrated in Macau SAR's various affiliations with international organizations, memberships in multilateral agreements, and bilateral

authorized to conclude this Agreement by the Central People's Government of the People's Republic of China and the Government of Japan, hereinafter referred to as the "Contracting Parties"…

209 Sample of wording used in bilateral treaties in which Macau does not need to seek authorization from Central Authorities - Chief Executive's Notice n.º 46/2001, Manda publicar o Acordo de Cooperação na Área da Educação e Cultura entre a República Portuguesa e a Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) da República Popular da China.

210 http:/pt.io.gov.mo/Legis/international/2.aspz

accords with foreign countries, the territory has been afforded a measure of international recognition as an entity capable of engaging in international legal relations[211], and therefore possessing ILP. Moreover, we clearly express our position in which the international practice recognizes the existence of Macau SAR's ILP, within the limits of its ILC. Several international organizations, non-governmental organizations, United Nations bodies, the European Union, the United States of America, the vast majority of the Community of Portuguese-speaking Countries, and other subjects of International Law, acknowledged through acts of international legal practice, Macau SAR's ILP in the context of the Macau, China designation.

All in all, the existence ILP of Macau, as Chinese SAR, seems to be clear. However, in what regards Macau ILC, it is necessary to emphasize its limited character. In fact, Macau ILC is strictly framed in an economic-social-cultural dimension, as envisioned by Chinese sovereign powers. Macau SAR from an external legal, and perhaps also from political point of view, should be perceived as an entity displaying a capability to interplay, with a certain degree of autonomy, exclusively in the economic-social-cultural international domain.

d. Macau Basic Law as an Instrument of Chinese Sovereignty

It is time to prudently study Macau's Basic Law to fully understand the extent of Macau SAR's high degree of autonomy and to further identify the extent of its ILC. As previously mentioned, the degree of Macau SAR's autonomy was not established by a Sino-Portuguese Joint Declaration, but it has been enacted by the National People's Congress in light of the specific conditions foreseen by the Joint Declaration. The 8th National People's Congress of the People's Republic of China adopted MBL on March 31, 1993 and it was promulgated by order number 3 of the President of the People's Republic of China, and entered into force on December 20, 1999. This legal instrument stands as Macau SAR's fundamental law, representing the highest hierarchical legal instrument in terms of the parity value. Curiously, this argument is used by Paulo Cardinal to offer a crystal clear position by declaring that Macau SAR's Basic Law "*operates as SAR constitution, irrespective of what its doctrinarian labels are, to say the least, is a material one beyond doubt. The basic Law in the SAR lato sensu constitution, namely due to its formal positioning inside Macau's domestic legal order…*" Paulo Cardinal further declares that "*… the constitutional order of the Macau SAR is multi composite. It includes the Basic Law (as its main material*

211 Roda Mushkat (1994). Hong Kong Law Journal. Volume 24, part 3, page 337.

core and its immediate constitution), the Joint Declaration, and extracts of the PRC Constitution, and the three coexist in a complex and non-coequal mutual relationship.[212]" However, Paulo Cardinal, previously in the same source, used the expression "*Macau that is a Chinese regional subunit*" and acknowledges the expression "*transfer or resumption of sovereignty*" from the Portuguese Administration to China several times[213] recognizing, at least indirectly, that the highest formal positioning inside Macau SAR's domestic legal order is indeed the Constitution of China. Actually, our position diverges from the one expressed by Paulo Cardinal. Indeed, Macau SAR's Basic Law must definitely be assumed as part of China's Constitutional *acquis*, a practical concretization of the possibilities offered by its article 31, in line with the objectives of the Joint Declaration. Furthermore, we are not alone in this position. Indeed, constitutional autonomy is one of the main features of a sovereign State, affirmed by the ICJ several times, namely in the Sahara Occidental case[214]. The free selection of a political, economic and social regime applicable to a State is a fundamental right exercised at sovereign State constitutional level. Leong Wan Chong[215] clearly describes MBL as one of China's constitutional laws. MBL is part of China's "*constitutional acquis*". He argues therefore that it was adopted by the 8th National People's Congress of the People's Republic of China adopted and consequently binds the Chinese State as a whole, and not only Macau SAR.

The term "Constitution" in political science refers to the collection of provisions defining the legal context of the political community as a whole… defining the legal order of the State[216]. A constitution is also a document (or in some cases a set of documents) describing the framework of a State[217] political system[218]. Furthermore, from the legal perspective, there are two readings of the term "constitution": the "material" constitution and the constitution in the

212 Paulo Cardinal (2010). Fundamental Rights in Macau: from territory under Portuguese administration to Special Administrative Region of the PRC. Studies on Macau Civil, Commercial, Constitutional and Criminal Law. University of Macau, LexisNexis, pages 4 and 6.

213 Paulo Cardinal (2010). Fundamental Rights in Macau: from territory under Portuguese administration to Special Administrative Region of the PRC. Studies on Macau Civil, Commercial, Constitutional and Criminal Law. University of Macau, LexisNexis, pages 1, 11, and 12.

214 Nguyen Quoc Dinh; Patrick Daillier; Alain Pellet (1999). Direito International Público. Fundação Calouste Gulbenkian, page 391.

215 Leong Wan Chong (2005). Anotações à Lei Básica da RAEM. Associação de divulgação da Lei Básica da RAEM, pages 13, 15 and 16.

216 Jorge Miranda (1997). Manual de Direito Constitucional. Coimbra Editora, Part II, pages 13 and 16.

217 Reinhold Zipplelius (1997). Teoria Geral do Estado. Fundação Calouste Gulbenkian, page 65.

218 J. Denis Derbyshire, Ian Derbyshire (1996), Political Systems of the World. St Martin's Press, page 10.

"formal" sense[219]. The former refers to its object, content and function. In simple terms it refers to constitution as the legal statute of the State, and corresponds to the original constituent power as the creative self-regulating State power. The constitution is the highest expression of the original sovereign constitutive State power. The latter denotes not only the higher hierarchical position before all remaining domestic legal instruments, but also the foundational structure of the entire domestic legal system. Furthermore, the constitution concept is also often associated to the idea of a systematic rational regulation of the political community[220], and to the idea of a collection of the highest legal principles governing the organization, functioning and the limits of the State public powers side-by-side with the principles establishing the fundamental rights of individuals belonging to the same political community[221]. Constitutional law as the ground of the State legal order is composed of three elements[222]: State-power as a public power vs State-community as the whole of all citizens (subjective element – regulation target); fundamental State options (material element); and the legal position of the constitutional provisions (formal element) – the constitution as a legal document is placed at the supreme level of the public legal order. If we accept to associate to MBL the idea of a "constitution" (even in a *lato sensu* constitution perspective) we risk jeopardizing the deep understanding of Macau SAR ILC, and therefore the real nature of it. In fact, Macau SAR is neither a State nor does it represent the whole Chinese State. MBL must not be considered a constitution due to the fact that it merely describes a fraction of the political system in place in a particular special region, and not the original exclusive self-regulating sovereign State power. By the same token, MBL cannot be accepted as an expression of Macau SAR constituent power as mentioned by many scholars[223] and as stated before. Likewise, MBL neither occupies the highest position within the legal State (China) instruments, nor stands as a foundational structure of the entire domestic State legal system (article 143 MBL states clearly that the ultimate power of MBL interpretation is vested in the Standing Committee of the National People's Congress). Moreover, MBL was adopted and promulgated by the Chinese central authorities and establishes a particularly important mechanism, working as a material-like standing extension of the Chinese constitution for the governing State (article 11 MBL

219 Jorge Miranda (1997). Manual de Direito Constitucional. Coimbra Editora, Part II, pages 10-11.

220 J. J. Gomes Canotilho (2003). Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra, 7th edição. Almedina, page 107.

221 Jorge Bacelar Gouveia (2010). Manual de Direito Constitucional. Coimbra, 3rd edição, Vol. I. Almedina, page 29.

222 Jorge Bacelar Gouveia (2010). Manual de Direito Constitucional. Coimbra, 3rd edição, Vol. I. Almedina, page 30-31.

223 Ieong Wan Chong (2005). Anotações à Lei Básica da RAEM. Associação de divulgação da Lei Básica da RAEM, page 15; Roda Mushkat (1994). Hong Kong Law Journal. Volume 24, part 3, pages 335 & 339; Carmen Amado Mendes (2013). Portugal, China and the Macau Negotiations 1986-1999. Hong Kong Studies Series, page 37.

states the highest legal value of MBL, immediately subordinated to article 31 of the Chinese Constitution). Therefore, in light of all these grounds, MBL displays a Chinese State constitutional value as such. The acceptance of MBL as purely a constitution-like document (as relates to Macau SAR) diminishes the value of the Joint Declaration of 1987 as voluntary treaty law, and foremost, weakens the understanding of the concept of the legitimate exercise of Chinese sovereign rights over Macau SAR. In fact, the Basic Laws (reference to Macau and Hong Kong SARs) state that the SARs are *authorized (by the Chinese Constitution, and in the terms defined by the* National People's Congress of the People's Republic of China, and in relation to Macau, in accordance with the Sino-Portuguese Joint Declaration*)* to exercise a high degree of autonomy[224], which are indeed to be taken as an instrument of Chinese sovereignty.

At this point in time we need to shed some light in relation to the value of MBL. Undoubtedly, we recognize MBL as the highest Macau SAR law, limited in time. Likewise, we further understand MBL to be the highest legal document governing the special status of a Chinese Special Administrative Region. On the contrary, we do not support the idea where MBL is considered to be a *lato sensu "Macanese Constitution". This idea jeopardizes the understanding of the* legitimate exercise of Chinese sovereign rights over Macau SAR, and diminishes the Chinese Constitution as the highest legal document of whole Chinese State, which actually includes Macau as a SAR. Indeed, MBL should continuously stand as an instrument of the Chinese sovereignty and as a consequence, part of China Constitutional *acquis*, as mentioned before.

In this school of thought, the provision of article 11 granted MBL higher status among other legal regional instruments as follows: "*No law, decree, administrative regulations and normative acts of the Macau Special Administrative Region shall contravene this law*." Additionally, article 17 establishes a reporting political mechanism, enforced by the Standing Committee of the Chinese National People's Party to ensure the conformity of all Macau's legal acts. Thus, this mechanism does not have the power to amend legal acts, but it might declare them void. This limitation is not only a direct consequence of the exercise of Chinese sovereignty over the territory of Macau, and likewise is an important feature of Macau SAR ILP's existence in the framework of a limited ILC, but also another reason to understand MBL as part of the Chinese Constitution. Macau SAR Basic Law further details three relevant scales, setting up the terms of Macau's ILP previously addressed by the Sino-Portuguese Joint Declaration analysis. It further defines Macau's *sui*

224 Cardinal, Paulo; Zhang, Yihe (2012). Subnational Constitutionalism in the SAR of the People's Republic of China, An Exceptional Tailored Suit Model? Perspectives on Federalism, Vol. 4, issue 2, page E-107.

generis ILP by establishing the content of its International Legal Capacity. As a result, the measurement of Macau SAR's International Legal Capacity must take into account the following scales:

Basic Law - Defining the "high degree" of Macau SAR's Autonomy and a subject of international law		
Autonomy Level	***General Concept***	***Provisions***
1 Restrictive Scale	Macau SAR as such is banned from acting as an international legal entity in certain domains.	Articles 13, 14, 18, and 19
2 Conditional scale	Macau SAR as an international legal entity is conditioned by the central Chinese government.	Articles 135, 137, 138, 139, 140, 141, and 142
3 Core Scale	Macau SAR fully enjoys the statute of an international legal entity, acting on its own and subject to normal domestic political coordination.	Articles 136, and 138

Interestingly, the argument declaring the fact that Macau SAR is vested with a "*high degree of autonomy*" in both domestic and external perspectives must be understood as a mere political milestone requiring further legal definition that may vary over a period of time. Therefore, the external perspective is grounded in restrictive and conditioned scales, and the core scale defines the extent of the limits of Macau's ILC. The restrictive and conditional scales are direct consequences of the exercise of sovereign rights, and the core scale is the factual dimension of Macau SAR as an international legal entity, subject to normal domestic political coordination.

All in all, Macau SAR is capable of being vested with rights and duties directly and immediately applicable and endorsed by international legal provisions. As a result, Macau SAR possesses an ILP that is exercised in the "appropriate fields" within the limits of its ILC. The existence of Macau's ILP stands as an inclusive function, and is a direct result of being a Special Administrative Region belonging to a sovereign State within the China's unitarian political system.

e. The implementation of UNSCR 1373: an illustrative example of the Chinese sovereignty

Bearing in mind the duties arising from the article 25 CUN in relation to the implementation of the United Nations Security Council decisions, the implementation of UNSCR 1373 in Macau's domestic order is a significant illustrative example of how China asserts its sovereignty over Macau SAR. Indeed, it stands as a sound argument of how the dynamics of Macau's ILC must operate in what concerns its restrictive scale. In fact, the United Nations Security Council Resolution (UNSCR) 1373 (2001) has been published by the Chief Executive Notice nr 60/2001[225], by order of the Central People's Government, and according to Macau SAR's Law regulating the sources of domestic law (Law 3 (2009)). As mentioned previously, Macau SAR is a non-sovereign State-like entity, possessing a *sui generis* ILP, in which the extent of its ILC is limited by the sovereignty of China as a primary subject of International Law. Thus, Macau is neither a member of the United Nations General Assembly, nor will it be in the future as a SAR, precisely because this is one of the limits imposed by the sovereignty of China over Macau.

On one hand, according to article 25 CUN, the members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council. Thus, China, as sovereign State, has to abide by the provisions of UNSCR 1373 (2001). On the other hand, UNSCR 1373 (2001) has been passed under Chapter VII which regulates international action with respect to threats to peace, breaches of peace and acts of aggression, which are clearly matters of the two domains banned from Macau's ILC, according to articles 13 and 14 MBL. Furthermore, the UNSCR 1373 (2001) establishes a set of measures which, according to article 41 CUN, "*do not involve the use of armed force*" such as the freezing of assets; refraining from providing any form of support, active or passive, to entities or persons involved in terrorist acts; denying safe haven to those who finance, plan, support, or commit terrorist acts; prevent the movement of terrorists, and exchange of information, among other aspects. These facts are the grounds to unequivocally transfer to the Central People's Government the decision of applicability to Macau SAR of this international instrument, according to article 138 MBL, since they are foreign affairs and defence-related issues.

225 *O Chefe do Executivo manda publicar, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 3/1999 da Região Administrativa Especial de Macau, por ordem do Governo Popular Central, a Resolução n.º 1373 (2001), adoptada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, a 28 de Setembro de 2001, relativa à ameaça à paz e segurança internacionais causada por actos de terrorismo, na sua versão autêntica em língua chinesa, com a respectiva tradução para a língua portuguesa. Promulgado em 19 de Outubro de 2001. A Chefe do Executivo, Interina, Florinda da Rosa Silva Chan.*

Macau SAR as an entity deprived of ILP in terms of foreign affairs and defence, is understood in this regard by international law as China's Special Administrative Region, and therefore, a territory under full Chinese sovereign rights. Indeed, the Central People's Government has ordered the publication of UNSCR 1373 (2001), to honour the rule set by article 25 of the CUN, calling for compulsory applicability of United Nations Security Council decisions by each member State. Hence, this order was carried out by Chief Executive Notice nr 60/2001, as mentioned before. Likewise, and despite the fact that UNSCR 1373 (2001) has become Macau SAR domestic law, it still regulates issues under the exclusive exercise of sovereign powers of the Central People's Government, banned from the dimension of Macau's ILC. If MBL were considered the "Macau Constitution", this procedure would not be possible from a legal point of view. Once again, this procedure is legally acceptable and binding, just because MBL is an extension of People's Republic of China's Constitution.

On the other hand, an additional important aspect is definitely the implementation of UNSCR 1373 (2001) in Macau SAR's domestic order. In this regard two cases are to be mentioned. In the first instance, measures to restrict the exercise of individual rights are applicable to citizens in the extent of UNSCR 1373 (2001) as a result of a UNSC *ad hoc* decision, as was the case, namely UNSCR 1267 (1999), and UNSCR 2094 (2013) – Annexes I & II. Again in this situation, the imposition of restrictions on individual rights would be a consequence of a decision of the Central People's Government, grounded in Macau SAR's domestic law. The second however, arises when Macau SAR, acting on its own and through its own findings, identifies individuals belonging to terrorist organizations or similar, or citizens carrying out acts envisaged by UNSCR 1373 (2001), after domestically passing the legislation requested by the United Nations Security Council. In this case, the initiative of implementing the measures foreseen by UNSCR 1373 (2001) should likewise be grounded exclusively in the provisions of Macau SAR's law, after due coordination with the intention of seeking direct guidance from the Central People's Government. The fact that the Central People's Government ordered Macau SAR to implement UNSCR 1373 (2001) cannot alter the limits of Macau's ILC, nor modify the extension of its ILP. The application to Macau SAR of UNSCR 1373 (2001) will be governed by its domestic legislation in close coordination with the exercise of Chinese sovereign powers. In this matter the role of Macau SAR should merely be understood as an instrument of sovereignty that remains to be fully exercised by China as primary subject of international Law. As strongly recommended by the

International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation - the Financial Action Task Force on Money Laundering/ Groupe d'action Financière (FATF/GAFI) recommendations[226] (2013), the fight against illegal financial operations supporting terrorist activities requires a long-term global domestic policy, based on criminal and investigating capabilities and supported by a risk-based approach (provided by financial intelligence units) and effective international cooperation. Again, from a practical point of view it makes little sense to establish independent capacity to do so in Macau SAR. On the contrary, it does make sense to reserve, for Macau SAR, the role of contributing instrument of a larger system, at Chinese national level, possessing all the necessary sovereign powers and capacities to successfully deal with the matter.

f. Macau SAR as a non-sovereign sui generis State-like entity

Foremost, it is exceptionally important to emphasize, as stated before, that ILP is not an exclusive legal quality of the sovereign States, but it often has an inclusive function. Therefore, the key argument of Macau's ILP is grounded in the legitimate exercise of China exclusive sovereignty over Macau SAR. Furthermore, due to a global proliferation of new entities in the international legal order, it is rather difficult to identify, with an accurate degree of precision, the exact extent of Macau's ILC. The ILP of Macau SAR has been studied for a long time and two main positions result from those studies[227]. On the one hand, some scholars maintain a stance in which China, as a sovereign State, is the only State-entity possessing the quality of subject of international law, and therefore holding Legal International Personality. On the other hand, the dominant position among Chinese and Portuguese[228] scholars appears to be the acceptance of the quality of Macau SAR as "*conditional*" subject of International Law.

The cornerstone of Macau's legal international representation before 1999 was based on two major rules. Grounded on article 292 §1 of the Portuguese Constitution, side-by-side with articles 2 and 3 Macau

226 http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf

227 Zeng Lingliang (2009). A Qualidade do Sujeito de Direito International da Região Administrativa Especial de Macau, in Os Países de língua Portuguesa e a China num Mundo Globalizado, Almedina, pages 74-80.

228 Rui Manuel Moura Ramos (1998). A declaração conjunta luso-chinesa na perspectiva do direito internacional, in Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra, v.74, pages 671-682; Filipa Delgado Lourenço (2012), Lições de Direito Internacional Público, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, pages 221-222; Ieong Wan Chong (2005), Anotações à Lei Básica da RAEM, páginas 11, 15 e 16.

Organic Statute (EOM)[229], the Head of the Portuguese State was vested with the Macau external representation power. However, this power might be delegated to the Macau Governor, in relation to matters of exclusive interest to Macau. Likewise, the applicability of an international treaty to Macau territory was not automatic and therefore, required an ad hoc decision of applicability (article 70 EOM, Law 13/90, 10 May amended by the Law 23-A/96, 27 September). After MBL entered into effect the Macau SAR Chief Executive was vested with powers of Macau's external representation[230], within the limitations[231] and constraints[232] imposed by law. But these representation powers are not exclusive and they are mainly addressed to external representation, not on foreign representation as discussed before. Inversely, the Central Government of China is indeed the leading party in terms of the foreign affairs representation of Macau SAR.

Often the readings of ILP are associated with the study of the classic features of Statehood. As mentioned by Filipa Lourenço Macau SAR is a territorial entity that possesses some characteristics of a State, but is not a State… it is a non-sovereign entity that enjoys a high degree of autonomy… and further participates as member of legal international society by entering into international treaties, and participating in international organizations[233]. As mentioned by Roda Mushkat[234] the requirement of a permanent population, a defined territory, a government and the capacity to enter into relations with other States[235] – which are accepted by international scholars as customary international law – by no means represent sufficient, or even necessary, qualifications of Statehood… even the United Nations membership is not a key distinctive attribute of Statehood, as the current examples illustrate: San Marino, The Federation of Saint Christopher (St. Kitts) and Nevis, Saint Lucia, or Vanuatu (By resolution A/RES/67/19 of 29 November 2012, the United Nations General Assembly accorded non-Member Observer State status to

229 Estatuto Orgânico de Macau aprovado pela Lei nº 1/76, de 17 de Fevereiro; alterado pelas Leis nº 53/79, de 14 de Setembro; nº13/90, de 10 de Maio e nº 23-A/96, de 29 de Julho.

230 Article 45, article 50 §13, article 64 §3 MBL.

231 Articles 112 and 136 require the usage of the denomination Macau, China, and this designation is limited to a number of areas.

232 Article 94 requires support and authorization of the Central Government of the People's Republic of China. Articles 140, 141 and 142 required authorization of the Central Government of the People's Republic of China.

233 Filipa Delgado Lourenço (2012). Lições de Direito Internacional Público, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, pages 222-223.

234 Roda Mushkat (1994). Hong Kong Law Journal. Vol. 24, part 3, pages 328-341.

235 Article 1, Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, 1933.

Palestine). He likewise concludes that ILP is a relative phenomenon – like subjects of international law in any legal system – that varies according to the requirements of [an increasing complex] international life. For that reason, the ILC is the concept that measures those differences.

Even in the classical approach to ILP, as mentioned by Antonio Cassese, *sui generis* entities such as the Holy See, the Sovereign Military Hospitaller Order of Saint John of Jerusalem of Rhodes and of Malta, the International Committee of the Red Cross, have come to acquire a legal status (1) on account of specific historic circumstances; (2) do not possess any distinct territory or, if they do use a territory, this belongs to another entity; (3) have a very limited international legal personality, not different in practice from that of such diminutive States as Andorra, Monaco, San Marino, Fiji, St. Vincent and Grenadines, and the like (which however in theory are vested with all the rights and powers belonging to sovereign States)[236]. Macau SAR apparently possesses the same Statehood attributes. It has clearly has a population since 1557, a territory, effective government machinery that has been in place throughout the 459 years of Macau's existence, which exercises legislative, executive and independent judicial power (including that of final adjudication).[237] However, Macau has never had the political autonomy of a sovereign State in terms of the fundamental exclusive attributes of an original subject of international law, namely to the full extent of the *jus tractum* (treaty making power), *jus legationis* (The right to send (active) and to receive (passive) diplomatic representations), *jus jurisdictionis* (to seek international justice), and the *jus bellum* (to use armed force in self-defence). From a historic point of view, Macau SAR stands as an example of a territory in which the international entity vested with the original sovereign powers (China), accessioned the territory to other entity, but retained the ability to reclaim it after a certain period of time[238]. In Macau before 1999, there was never a valid act of transference of sovereignty, but merely a voluntary suspension of the exercise of some sovereign rights due to a certain interest, itself sovereign in its character. Macau SAR can be seen as an example of an accession of a territory without the transfer of sovereignty, or at least without the transfer of full sovereign rights.

At present the international legal order is driven by the sovereign

236 Antonio Cassese (2005). International Law, Oxford, page 131.

237 Roda Mushkat (1994). Hong Kong Law Journal. Vol 24, part 3, page 331 (adapted).

238 Nguyen Quoc Dinh; Patrick Daillier; Alain Pellet (1999). Direito International Público. Fundação Calouste Gulbenkian, page 438.

State-dominating concept. Nonetheless, the sovereign State is not the only entity to possess the capacity to be vested with rights and duties in the international legal sphere[239]. The international legal doctrine commonly associates the International Legal Personality to State sovereignty and that frequently equals a concept of independency[240]. In simple terms, that means the power of exercising exclusive, autonomic and supreme powers in the domestic order, and acting under the principle of equality in its international relations with other States. Remarkably, the complexity of the current status of international relations leads to the attribution of new legal rights and duties to non-sovereign State entities, to individuals, to the people, and lately to humankind as a whole. Thus, as consequence, more and more entities are becoming visible as international legal persons, despite their limited ILC.

On the one hand, we are in position to say that the ultimate value of International Legal Personality, as mentioned before, is legitimate (lawful and recognized) participation in legal international life. On the other hand, the international legal reality acknowledged and made self-evident that ILP does not belong to the exclusive Sovereign State domain. This partial conclusion opens the door to fully comprehend Macau SAR's Legal International Personality. Undeniably, the legitimate exercise of China's sovereign rights over Macau SAR doesn't prevent the recognition of Macau SAR as a non-sovereign State-like entity, bearing International Legal Personality, and therefore displaying a *sui generis* legal international entitlement (different from other international entities also possessing ILP[241]). Similarly, the legitimate exercise of China's sovereign rights over Macau SAR, alongside Macau's international legal recognition by other subjects possessing ILP, stands as the measurement of the extent of its *sui generis* legal entitlement. Furthermore, Macau's *sui generis* ILP has been voluntarily granted by China, honouring the terms of an International Treaty (the Sino-Portuguese Joint Declaration). This act of granting Macau a *sui generis* ILP was tailor-made to be compatible with China's original and unlimited ILP as a sovereign State. All in all, Macau's ILP is *sui generis* due to the fact that it is different from other international legal entities,

239 Ian Brownlie (1990). Principles of International Law. Oxford University Press. Portuguese Edition Fundação Calouste Gulbenkian, page 71.

240 Guggenhein (1954: II 174), Max Huber in the Palmas Case, International Court of Justice - Corfu Channel Case, and Wladimir Brito (2008). Direito Internacional. Coimbra Editora, page 367.

241 The Macau's Basic Law doesn't resemble other examples of federal States, associated States such Porto Rico or Greenland, or even the large degree of autonomy granted to the Spanish administrative regions - Eduardo do Nascimento Cabrita "Perspectivas do Direito", Macau, 3 (5) 1998-2, page 9, Edição bilingue em português e chinês.

and at the same time is limited by China's original ILP as a sovereign State, and the terms of the ILP limitations stand within the measurement of its ILC. As emphasized by Paulo Cardinal and Yihe Zhang *"…The international law personality. The existence of total separateness of finance and tax systems. The issuing of its own currency. A separate customs. The separateness of its own social system"*[242]. In other words, Macau SAR is a non-sovereign State-like entity, possessing a *sui generis* ILP (different from other subjects of International Law), in which the extent of its ILC is limited by the sovereignty of China as a primary subject of International Law. Notwithstanding, a particular idea should be emphasized: the possession of ILP by Macau SAR under general international law for certain purposes is, indeed, an attribute of the Chinese sovereign rights over Macau SAR and it does not diminish the full dimension of the Chinese primary and original sovereign rights. In fact, it does empower the position of China as main subject of International Law, and all States and other subjects of international law will have to accept this as an objective legal fact and deal with Macau on this basis. Therefore, they do legal harm to Macau if they refuse to treat it as Macau SAR, recognizing only China and Beijing, just because that seems not to be the sovereign will of China, an equal sovereign State.

Macau SAR has to be understood in the context of China's sovereign territory, alongside China's will to perform all activities deemed necessary or beneficial to the population living there. As stated before, China is indeed, the only entity possessing the quality of a primary (original) subject of international law. Neither the widely recognized China ILP, nor the Chinese sovereign rights over Macau's territory precludes the existence of Macau as a *sui generis* subject of International Law, fulfilling the inclusive function of this legal international feature. Hence, on one hand, we consider that the Sino-Portuguese Joint Declaration established the cornerstone of Macau's *sui generis* International Legal Personality. On the other hand, MBL adopted by the Chinese National People's Congress and promulgated by the President of China in 1993, made-to-measure Macau International Legal Capacity into the Chinese Constitution and into the Chinese sovereignty. Indeed, Macau SAR is a subject of International Law under the designation of "*Macau, China*", in which the limit is the Chinese sovereignty. By the same token, ILP is one of the attributes of Macau SAR autonomy, within the measurement of its ILC.

242 Paulo Cardinal; Yihe Zhang (2012). Subnational Constitutionalism in The SARS of the People's Republic of China, An Exceptional Tailored Suit Model? Perspectives on Federalism, Vol. 4, issue 2, page E-109.

As noted by Filipa Lourenço, Macau SAR[243] ILP is the result of three features: the control over defence, the control over external (in the sense of foreign) relations, and the capacity to enter into international agreements with or without the consent of the central government. Therefore, the higher degree of autonomy exercised by Macau SAR in these domains is clearly recognized by the international legal community as a legal entitlement different from China. Macau SAR represents a creation of a legal solution to handle the challenges of modern times, simultaneously allowing, through the construction of a new legal entity, not only the fulfillment of a legal domestic order inherited from the Portuguese administrative powers, but also the lawful return to its original Chinese sovereign order.

We deem as current reality that Macau SAR enjoys a limited ILC (in the extent of powers granted by China) and *sui generis* ILP (different from other international entities also possessing ILP and being an infra-State entity), and therefore it is hard to accept the qualification of Macau SAR as "*conditional*" (as mentioned previously) subject of International Law. The word "conditional" is legally misleading, as it includes a certain degree of uncertainty (the condition which is difficult to grasp the real nature of the word) which is far from the legal reality defining Macau's ILP. On the contrary, as previously addressed, both Portuguese and Chinese governments were careful enough to clearly define the extent of Macau's ILP, reducing the uncertainty to an almost microscopic level. Besides, we must again emphasize that the possession of ILP does not denote any sort of equality in what concerns their international status, namely in terms of rights and duties.

The solution engineered by the Sino-Portuguese Joint Declaration, and later implemented by MBL, stands as a reference of compatibility between sovereign and administrative dimensions. The Sino-Portuguese Joint Declaration undoubtedly stands as an expression of the intention by both parties to provide Macau SAR with the ability to act on its own in the international legal domain, as a separate entity from China, but only in a limited set of areas compatible with the exercise of the original sovereign rights. Furthermore, this distinct entity from the State, entitled to exercise international powers, remains permanently under the reserved core of sovereign Chinese statehood with the advantages and limitations embedded in the notion of "one country two systems". But foremost,

243 Filipa Delgado Lourenço (2012). Lições de Direito Internacional Público, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, page 223.

Macau's ILP reinforces, as mentioned by Gottfried Wilhelm von Leibniz, the heart of an international instrument, which reconciles State sovereignty with the participation of other actors in the international legal domain. Macau's current ILP stands as a remarkable example of a *locus of a change*, carving a new solution to cope with the need to leverage the inclusiveness claimed by China's political hallmark "One Country Two Systems".

EUROPEAN UNION CURRENT INTERNATIONAL LEGAL PERSONALITY

5. European Union Current International Legal Personality

a. European Union Historic Legal Background

The European Union's construction over the last 60 years can be summarized, in broader terms, in six key moments corresponding to the entry into force of the six leading treaties. However, three of them are the designated main treaties[244] and three of them are perceived merely as consolidating treaties[245]. Firstly, the European Union common commercial policy was originally the core of the EU's external relations. It was included in the Treaty of Rome (articles 111-114) and from the beginning it was also embedded in international economic law, professing the liberalization of trade on a world scale as one of its goals[246]. The European Union's common commercial policy is dominated by the spirit of article 113 (Treaty of Rome), article 133 (Treaty of Nice), and currently by the letter of article 207 TFEU. This provision gives EU exclusive competence in commercial policy, including external trade negotiations, and involves the Council and the European Commission in the central negotiating process. Secondly, the European Union's external action is also composed by the cooperation with third countries and humanitarian aid. While development cooperation was included into the Treaty by the Maastricht Treaty, only the Nice Treaty provided for a specific legal basis for economic, financial, and technical cooperation with third countries. Humanitarian aid is indeed an innovation of the Lisbon Treaty[247]. Thirdly, the external environment policy is mentioned twice among the basic objectives of the European Union external action, namely article 21 §2 (d) and (f) TEU, and the environmental role of the EU has increased on the global stage since the 1992 Rio Conference, followed by the Kyoto Protocol (1997), and United Nations Conference on Climate Change (2009). The environmental policy is listed as a shared competence under article 4 §2 (e) TFEU. Fourthly, and finally, the European Union external action would not be complete without a reference to the Common Foreign and Security Policy (CFSP).

Bearing in mind that the perspective of the current research is the external legal dimension of the European Union, and also acknowledging that the political motivations behind the creation of the European Coal and Steel Community (ECSC) were peace related, TREVI (TREVI stands for Terrorisme,

244 Treaty of Rome (1958) Treaty of Maastricht (1993), and the Treaty of Lisbon (2009).

245 Merger Treaty (1967), Treaty of Amsterdam (1999), and the Treaty of Nice (2003).

246 Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013). The Law of EU External Relations. Oxford University Press, page 373.

247 Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013). The Law of EU External Relations. Oxford University Press, page 577.

Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale) has to been seen as the very first initiative to bring the Economic European Communities out of the economic exclusive dimension. Indeed, TREVI was simply an intergovernmental network of national officials, from the ministries of justice and interior, working outside of the Economic European Communities legal framework established by the political will during the European Council Summit held in Rome between December 1st and 2nd, 1975. The second step contributing to the external dimension of the European Union was given in 1987, with the codification of the European Political Cooperation (EPC) by the Single European Act, as another informal intergovernmental consultation mechanism, based on the Davignon Report (Luxemburg, 1970), amended and strengthened by the Copenhagen Report (1973), and by the London Report (1981). Later, the former intergovernmental network of national officials had been officially recognized (by the Maastricht Treaty) as the cradle of the European Union pillar of Justice and Home Affairs (JHA). The JHA with Amsterdam Treaty (1999) was transformed into the Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters (PJCC), the third of the three pillars of the European Union. This pillar existed between 1993[248] and 2009, when it was absorbed into a consolidated European Union structure, and became the area of freedom, security and justice. Likewise, the European Political Cooperation was superseded by the Common Foreign and Security Policy (CFSP) complemented by the European Security and Defense Policy (ESDP), with the entry into force of the Treaty of Maastricht in 1993. The latest has been renamed after the Treaty of Lisbon as Common Security and Defense Policy (CSDP).

The Treaty of Maastricht was indeed the turning point of the European construction by setting in place a three-pillar structure in which the first pillar (EC) was based on supranational European law, and the second and the third were in its essence formal mechanisms of intergovernmental cooperation (CFSP & PJCC). Consequently, the legal acts adopted under the second and third pillar were described as agreements between EUMS, i.e. as traditional public international treaty law[249]. The core of the organizational character of the European Union was at that time perceived as a permanent intergovernmental

248 Treaty of Maastricht on European Union - The Treaty on European Union (TEU) represents a new stage in European integration since it opens the way to political integration. It creates a European Union consisting of three pillars: the European Communities, Common Foreign and Security Policy (CFSP), and Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters (Initially JHA and later the PJCC).

249 Christoph Herrmann (2008). Much Ado about Pluto? The Unity of the legal order of the European Union revisited. M. Cremona and B. de Witte (Eds), EU Foreign relations Law – Constitutional Fundaments. Oxford, Hart Publishing, pages 19-51.

conference[250], especially in matters not related to the first pillar.

In this context, it is necessary to emphasize that the European Court of Justice[251] (15 July 1964, case *Flaminio Costa* v *E.N.E.L*) ruled the following: "*By creating a Community of unlimited duration, having its own institutions, its own personality, its own legal capacity and capacity of representation on the international plane and, more particularly, real powers stemming from a limitation of sovereignty or a transfer of power from the States to the Community, the Member States have limited their sovereign rights, albeit within limited fields, and have thus created a body of law which binds both their nationals and themselves*"[252].

Nevertheless, the Treaty of Maastricht gave a new European Union Foreign Policy "stimuli", in which European Union Member States could act independently under the CFSP framework (information exchange, mutual consultation, common positions adoption and joint actions). Furthermore, Petersberg Tasks (WEU/1992) were firstly included in the Maastricht Treaty (article J.4), as a defence component of the European Union and as a means to strengthen the European Pillar of the Atlantic Alliance (NATO). Following the Treaty of Maastricht, the Saint Malo Process (1998) and the European Council in Cologne (1999), CFSP was enhanced by the creation of the European Security and Defence Policy (ESDP), later supported by the legal arrangements and structures created by the Nice Treaty. Finally, the Lisbon Treaty gave a new impulse to the renamed Common Security and Defence Policy (CSDP)[253] as part of the CFSP, removed the pillar structure, clearly vested EU with legal personality (article 47), and allowed for the creation of the European External Action Service (EEAS – article 27 §3) under the authority of the High Representative of the Union for Foreign Affairs & Security Policy/Vice-President of the European Commission (HR/VP). Likewise, the TFEU (parte five) systematized the European Union's External Action (articles 206-222) other than CFSP as the following table depicts:

250 Julija Brsakoska Bazerkoska (2011). The legal personality of European Union, Iustinianus Primus Law Review, Vol 2:1, page 1

251 Currently, the Court of Justice of the European Union (CJEU).

252 European Court of Justice, Judgment of the Court of 15 July 1964. Flaminio Costa v E.N.E.L. - Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano – Italy, Case 6-64, page 593.

253 Common Security and Defence Policy, TEU, Title V, Section 2.

The European Union's External Action (articles 21-22 TEU)	
CFSP related matters	CFSP/Common Security and Defence Policy (articles 23-46 TEU)
	EU Sanctions and Countermeasures (Chapter 2, Title V TEU and article 75 TFEU)
Non-CFSP related matters	Common Commercial Policy (articles 206-207 TFEU)
	Cooperation with third countries and humanitarian aid (articles 208-214 TFEU)
	Relations with international organizations and third countries (articles 220-221 TFEU)
	External Environmental Policy (article 21 §2 (d) and (f) TEU, articles article 4 §2 (e), and 191-93 TFEU)
	Enlargement and Neighbourhood Policy (article 49 and EC Strategy Paper 12.5.2004)
	EU Sanctions and Countermeasures (Chapter 2, Title V TEU and article 215 TFEU)

Under the former structure, the 2nd and 3rd pillars, covering the CFSP and Justice & Home Affairs (Police and Judicial Cooperation on Criminal Matters) respectively, were governed by intergovernmental cooperation, whilst the first pillar incorporated the other European policies to which the "community decision method" applied. Before 2009, only the European Community (EC) and the European Atomic Energy Community (EAEC) had legal personality provided in the treaties. In the Treaty of the European Union before Lisbon a provision on personality was entirely absent, even though the relevant treaty provided for a treaty-making power for the Council (article 24 TEU)[254]. Undeniably, article 47 of the Treaty of Lisbon on the European Union (TEU) clearly established the European Union legal personality. Accordingly, a new legal entity has been created, merging the European Community with the European Union, with the scope of promoting simplicity and increased efficiency, consistency and visibility of European Union external action.

254 Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013). The Law of EU External Relations. Oxford University Press, page 1.

b. European Union International Legal Personality

Definitely, treaty provisions concerning the legal personality of what was initially the European Economic Community (EEC), then the European Community (EC), and finally the European Union have always been ambiguous[255]. In spite of these opacities in practice, both the EC and the European Union enjoyed rather uncontested international legal personality in that they concluded numerous international agreements[256]. Nevertheless, the epicenter of the controversy always seems to have been threefold:

(1) How to define the European Union from the international legal point of view seems to be the preceding question to understanding the European Union LP. Is the European Union a State-like entity? Is the European Union a "classic" international organization?

(2) Were the EEC, the EC, and the European Union vested with LP?

(3) If they were vested with LP, is that relevant only before the MS' national law (domestic LP), or it did include the full extent of International Legal Personality?

We mentioned before that possessing ILP is not, in itself, a sufficient mark of Statehood and the European Union does possess ILP, as we shall see later. We also previously mentioned that the concept of "Statehood" was established by the Montevideo Convention on Rights and Duties of States. The Convention defines State as a person of international law that should possess the following qualifications: a permanent population; a defined territory; government; and capacity to enter into relations with the other States. According to article 356 the TEU was concluded for an unlimited period of time. However, it might be amended and modified. The European Union seems to have a permanent and stable population (European citizenship[257]: articles 20 & 25 TFEU), it seems to have a defined territory (articles 52 TEU & 355 TFEU), but in relation to the exercise of sovereign rights by a government in relation to other States, it is neither clear that the European Union possesses original sovereign competences, nor that it possesses the full range of sovereign powers. As mentioned before, sovereignty is an exclusive quality of States. The term "sovereignty" engraves the principle of equality of certain entities before international law, as primary and original

255 Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013). The Law of EU External Relations. Oxford University Press, page 1.

256 J. C. Piris (2010). The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis, Cambridge University Press, pages 86-87.

257 European citizenship is enshrined in the Treaties (Articles 18 to 25 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) and Articles 9 to 12 of the Treaty on European Union (TEU)). It is an essential factor in the formation of a European identity. European citizenship exists as a complement to citizenship of a member State. The main difference between the two is that the rights that citizens enjoy as a result of European citizenship are not matched with duties.

subjects of international law. Moreover, States possess exclusive, complete and *prima facie* jurisdiction over a territory and over a permanent population living within the limits of their political borders. The European Union possesses only voluntarily transferred limited competences and the Treaty of European Union side-by-side with the Treaty of Functioning the European Union, and the Charter of Fundamental Rights of the European Union (2007)[258], cannot be seen as having constitutional value (the argument of referring constitutional value as the original constitutive power that we have used before, still applies here). Indeed, on the one hand the material Constitution denotes the original power of self-regulation[259] which is not the case of the European Union. On the other hand, the formal Constitution represents the supremacy of the provisions over all remaining legal national provisions, which is only partially accurate in the case of the Treaty of the European Union. In addition, the European Union does not enjoy the full extent of the original treaty making power (*Jus tractum*) – actually the European Union has had exclusive competence transferred in a very limited range of areas (article 3 TFEU); the European Union exercises the right to send (active) and to receive (passive) diplomatic representations *(Jus legationis)* – There are plenty of diplomatic missions accredited to the European Union, to the European Atomic Energy Community, and several international organizations possess liaison offices to the European Union. According to article 221 (TFEU) Union delegations in third countries and international organizations shall represent the Union. However, the active representation of the European Union does not necessarily mean a single European Union representation entity. In reality, EUMS are merely bonded to coordinate their action in international organizations (article 34 TEU). Consequently, EUMS are only due to close cooperation with the EU (article 221 §2 TEU). Furthermore, EUMS are entitled to exercise external representation and to establish diplomatic and consular missions on their own (article 35 TEU); the European Union has the right to seek international justice *(Jus Juridictionis) i.e. to take and be subject to proceedings in international tribunals – the Court of Justice of the European Union sees itself as final, and exclusive authority on questions of interpretation of European Law[260] except as provided by article 275 (TFEU)[261]*; and lastly the

258 Article 6 TEU – shall have the same legal value as the treaties.

259 Jorge Miranda (1996). Manual de Direito Constitucional. Coimbra Editora, Tomo II, page 11.

260 Mattew Parish (2012). Institutional Courts and European Legal Order. The European Journal of International law, Volume 23 number 1, page 141.

261 Article 275 (TFEU) The Court of Justice of the European Union shall not have jurisdiction with respect to the provisions relating to the common foreign and security policy nor with respect to acts adopted on the basis of those provisions. However, the Court shall have jurisdiction to monitor compliance with Article 40 of the Treaty on European Union and to rule on proceedings, brought in accordance with the conditions laid down in Article 263 of this Treaty, reviewing the legality of European decisions providing for restrictive measures against natural or legal persons adopted

European Union has an obligation to assist by all means in their power (article 42§7), the EUMS when exercising the right to use armed force in self-defence (Jus bellum), according to the relevant provision of the CUN (article 51).

In relation to EU external representation, it has been historically fragmented, mirroring the former mentioned pillar structure. The EEC and then the EC had no explicit reference to the external representation of the Community. However, article 116 of the Treaty of Rome (EEC) already provided for an obligation of the MS to proceed within the framework of international organizations of an economic character only by common action. The treaty establishing the EC made clear in article 211 TEU that the Commission is the guardian of Community law, whereas article 282 TEU empowered the Commission to represent the Community in its MS (domestic dimension). The Commission has developed, over the course of time, its network of Commission delegations abroad representing it in third countries and international organizations – a network which the Lisbon Treaty turned into European Union Delegations. Prior to the Lisbon Treaty, in CFSP matters the rotating presidency was also responsible for representing the European Union[262]. This had already been the case with EPC, as mentioned before. Until the entry in effect of the Treaty of Amsterdam the external representation was centered on the Commission and in the Presidency departing from the principle of separation between CFSP and non-CFSP related matters. The Treaty of Amsterdam introduced the High Representative for CFSP but did not change this state of affairs. Likewise, and despite the fact that a set of innovations were included in the Treaty of Lisbon, the principle of separation between CFSP and non-CFSP related matters was kept and therefore CFSP emerged as an intergovernmental representation, namely through the President of the European Council and the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy/Vice-President of the Commission. The HR/VP of the Commission was one of the major innovations of the Treaty of Lisbon, merging the previous position of the High Representative for CFSP with the Commissioner for external relations, and getting closer to the involvement of the Commission by acting as Vice-President at the same time. In addition the HR/VP has the proposal power before the Council to appoint Special Representatives, as is the case of European Union representation at the UN[263]. Consequently, non-CFSP related matters are being represented by the European Commission, as it was before. But in fact, who Represents Externally the European Union? The President of the European Council holds the EU representation powers before

by the Council on the basis of Chapter II of Title V of the Treaty on European Union.

262 Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013). The Law of EU External Relations. Oxford University Press, pages 23-25.

263 Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013). The Law of EU External Relations. Oxford University Press, pages 28-29.

Heads of State and governments in CFSP related matters, the HR/VP holds the EU representation powers at ministerial level and at day-to-day level in CFSP related matters, the Commission dominates EU external representation in all non-CFSP related matters, the Special Representatives[264] hold representation powers according to their mandates, the European Union Delegations represent the European Union abroad in its entirety and not just the Commission, and finally the Commission holds the power to represent the European Union in Judicial Proceedings [265]. The organization or the European Union representation powers is depicted by the following table:

<table>
<tr><th colspan="4">Who Represents Externally the European Union[266]?</th></tr>
<tr><th>Level/Matter</th><th>CFSP related matters</th><th>Non-CFSP related matters</th><th>Judicial Proceedings</th></tr>
<tr><td>Head of State and Government</td><td>President of the Council</td><td>President of the European Commission</td><td rowspan="4">There is no explicit reference in the European Union treaties regarding the capacity of the European Union to subject itself to binding international disputes, nor as to who is responsible for representing the European Union there. However, agreements concluded with third states provided dispute settlement mechanisms by court, tribunal or through third-party arbitration. This has become the prerogative of the Commission[267]. In relation to the International Court of Justice (ICJ) only States have standing before the Court. However, the ICJ Statute articles 34 §2 and 66 §2 grant to international organizations, in certain conditions, the right to intervene[268].</td></tr>
<tr><td>Ministerial</td><td>High Representative Vice-President[269]</td><td rowspan="2">Commissioners and HR/VP acting as European Commission VP</td></tr>
<tr><td rowspan="2">In third countries, international organizations, and multilateral fora</td><td>Special Representatives</td></tr>
<tr><td colspan="2">European Union Delegations & Rotating Presidency Council of the European Union[270]</td></tr>
<tr><td>Administrative</td><td>EEAS</td><td>Commission services EEAS HQ services</td><td></td></tr>
</table>

264 http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/index_en.htm

265 These delegations are under the authority of the HR/VP according to article 221 §2 TFEU and represent the Union abroad in its entirety and not just the Commission, as used to be the case (article 221 §1 TFEU; article 5§3 EEAS decision – Council Decision 2010/427/EU of 26 July 2010 establishing the organization and functioning of the EEAS, 3.8.2010, Official Journal of the European Union L 201/30). It is for this reason that they receive instructions from either the Human Rights for matters touching on CFSP or the Commission on non-CFSP policies. Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013). The Law of EU External Relations. Oxford University Press, page 31.

Moreover, diplomatic relations are a privilege of States and the Vienna Convention on Diplomatic Relations (1961) governs the diplomatic relations between States under the principle of mutual consent (articles 2, 16, 48, and 50 VCDR). Therefore, only States are part of the Vienna Convention on Diplomatic Relations. Thus, State-like competences on diplomatic international law are not at European Union disposal[271]. Contrariwise, and despite the fact that the European Union is not part of the Convention, it received from sovereign EUMS a mandate to act as an international (legal and diplomatic) actor, while EUMS retained their own capacity to act as such. One can ask how that is possible, especially in terms of the attribution of privileges and immunities to European Union official personnel? Pragmatically, the solution is twofold. On the one hand, it departs from the recognition of the domestic legal personality in the State where the European Union has its seat: the sovereign State of Belgium. On the other hand, under the principle of mutual consent the HR/VP, in agreement with the Council and the Commission, each time EU decides to establish an European Union delegation, is necessary to negotiate the privileges and immunities close to those established under the VCDR, with the hosting States, and based on mutual consent. In addition, the accreditation process of the European Unions' Head of Delegation follows the State practice, but the members of the European Union staff are holders of a "*laisser-passer*" document and not a diplomatic passport. Consequently, we might say that the European Union cannot be perceived from the international legal point of view as a sovereign State. However, it does enjoy some of the privileges of sovereign States.

266 Adapted from Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013). The Law of EU External Relations. Oxford University Press, pages 46 and 62.

267 F. Hoffmeister (2012). The European Union and the Peaceful Settlement of International Disputes, Chinese Journal of International Law, Volume 11, pages 80-81.

268 International Court of Justice (2009). Case concerning delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine), Judgment of 3 February 2009, §3.

269 "… abandoning some of the constitutional terminology, such as the office of the Minister of Foreign Affairs – instead we continue to have a "mere" High Representative… might suggest to those unfamiliar with EU that its foreign affairs policy is still in its infancy" Piet Eeckhout (2011). EU External Relations Law. 2nd Edition, Oxford University Press, page 3.

270 The presidency of the Council rotates among the EU MS every six months. During this six-month period, the presidency chairs meetings at every level in the Council, helping to ensure the continuity of the EU's work in the Council. Member states holding the presidency work together closely in groups of three, called 'trios'. This system was introduced by the Treaty of Lisbon in 2009. The trio sets long-term goals and prepares a common agenda determining the topics and major issues that will be addressed by the Council over an 18-month period. On the basis of this programme, each of the three countries prepares its own more detailed six-month programme. (http://www.consilium.europa.eu/council/what-is-the-presidency?lang=en)

271 Jan Wouters, Sanderijn Duquet (2011). The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law: New Horizons. Leuven Center for Global Governance. Working Paper 62, page 4.

If we assume that the European Union is not a State, despite the fact that it enjoys some State privileges, one might ask if it is a "classic" international organization. By the same token, we can say that the European Union is not a "regular" international organization. In fact, contrariwise to the vast majority of international organizations, the European Union objectives are not different from the EUMS, and the European Union legal order is actually part of the EUMS domestic order. In addition, the European Union *acquis* has supremacy over a share of domestic laws of EUMS, and likewise it has the so-called "indirect" and "*direct effect*" of a whole series of provisions. In relation to the supremacy issue, the jurisprudence of the ECJ in Costa v. ENEL (1964) - Case 6-64 struck at the heart of the principle of parliamentary sovereignty[272] making clear that national law cannot take precedent over EU law. ECJ ruled as follows: "*The Italian Government submits that the request of the Giudice Conciliatore is 'absolutely inadmissible', inasmuch as a national court which is obliged to apply a national law cannot avail itself of Article 177. By contrast with ordinary international treaties, the EEC Treaty has created its own legal system which, on the entry into force of the Treaty, became an integral part of the legal systems of the Member States and which their courts are bound to apply. By creating a Community of unlimited duration, having its own institutions, its own personality, its own legal capacity and capacity of representation on the international plane and, more particularly, real powers stemming from a limitation of sovereignty or a transfer of powers from the States to the Community, the Member States have limited their sovereign rights, albeit within limited fields, and have thus created a body of law which binds both their nationals and themselves. The integration into the laws of each Member State of provisions which derive from the Community, and more generally the terms and the spirit of the Treaty, make it impossible for the States, as a corollary, to accord precedence to a unilateral and subsequent measure over a legal system accepted by them on a basis of reciprocity. Such a measure cannot therefore be inconsistent with that legal system. The executive force of Community law cannot vary from one State to another in deference to subsequent domestic laws, without jeopardizing the attainment of the objectives of the Treaty set out in Article 5(2) and giving rise to the discrimination prohibited by Article 7… The precedence of community law is confirmed by Article 189, whereby a regulation 'shall be binding' and 'directly applicable in all Member States'. This provision, which is subject to no reservation, would be quite meaningless if a State could unilaterally nullify its effects by means of a legislative measure which could prevail over Community law*[273]*. Consequently, on a number of cases the Court of Justice has taken the*

272 Ian Bache; Stephen George; Simon Bulmer (2011). Politics in the European Union. 3rd Edition, Oxford, page 321.

273 Judgment of the Court of 15 July 1964. Flaminio Costa v E.N.E.L. Reference for a preliminary ruling: Giudice

view that supremacy of Community [the European Union] *Law is implicit in the obligation imposed upon MS by the Treaty Provisions (article 10 TEU/Nice)… the national court are therefore, obliged to give effect to those treaty obligations, even if this means "disapplying" national law…*[274]

In relation to the "direct effect" issue, the jurisprudence of the ECJ in *Van Gend en Loos (5.2.1963) - Case 26/62*[275] represented a departure from international law once treaties are drafted to impose obligations on States that sign and ratify them, but neither to confer rights nor impose obligations directly on individual citizens. The fact that provisions of European Union law have direct effect in the legal orders of the MS is one of the very hallmarks and defining features of the European Union constitution. When the Court in Van Gen den Loos decided that EEC treaty had set up a new legal order, whose subjects included not just States but also citizens, it started a legal revolution… yet it remains indisputable that direct effect and supremacy continue to be the foundation of the European Union legal order[276]. However, the ECJ ruled differently: "*The conclusion to be drawn from this is that the Community constitutes a new legal order of international law for the benefit of which the States have limited their sovereign rights, albeit within limited fields, and the subjects of which comprise not only Member States but also their nationals. Independently of the legislation of Member States, Community law therefore not only imposes obligations on individuals but is also intended to confer upon them rights, which become part of their legal heritage. These rights arise not only where they are expressly granted by the Treaty, but also by reason of obligations which the Treaty imposes in a clearly defined way upon individuals as well as upon the Member States and upon the institutions of the Community*[277]".

In relation to the "indirect effect" issue, it represents the development of the principle of harmonious interpretation, which requires the obligation to interpret national law in conformity with European directives as underlined by the Case 14/83 Von Colson and Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen (1984) ECR 1891. The Court in Von Colson expressly identified the national courts as organs of the State which are responsible for the fulfillment of Community [the

conciliatore di Milano - Italy. Case 6-64, pages 593 and 594.

274 Elspeth, Berry; Sylvia Hargreaves (2007). European Union Law, Oxford University Press, 2nd Edition, page 39.

275 Likewise stands the Judgment of the Court of 4 December 1974. Case Yvonne van Duyn v Home Office. Reference for a preliminary ruling: High Court of Justice, Chancery Division - United Kingdom. Public policy. Case 41-74.

276 Eeckhout, Piet (2011). EU External Relations Law. 2nd Edition, Oxford University Press, page 324.

277 *Judgment of the Court of 5 February 1963. NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration. Reference for a preliminary ruling: Tariefcommissie - Netherlands. Van Gend en Loos, Case 26-62, page 12.*

European Union] obligations, and encouraged the German Court in question to supplement the domestic legislation, for which it didn't outwardly seem to provide an effective remedy, by reading it in conformity with the Directive's requirement to provide a real and effective remedy[278].

To further understand the European Union ILP it is necessary to address the question of its relation to other subjects of international law. The right to accession of the European Union under European Union law is regulated by articles 216 §1 & 220 TFEU. Apart from these two provisions, there are a number of provisions on cooperation with international organizations, with respect to specific areas of competence, such environment (article 191 TFEU), development cooperation (article 211 TFEU), or cooperation with third countries (article 212 TFEU)[279]. However, there are no legal provisions regulating possible EU membership in international organizations and the situation is less straightforward from an international law point of view. In particular, article 15 VCLT does not embody a right to accession for every subject of international law to every treaty, which it wishes to become party. In practice, however, European Union membership of international organizations stands in sharp contrast to its treaty-making activity. Whereas the latter is fully fledged and largely corresponds to the European Union's competences, even if agreements may be mixed, full European Union membership of international organizations is much more limited… European Union accession [to international organizations] has been confined to the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), the World Trade Organization (WTO), the Codex Alimentarius (The Codex Alimentarius international food standards, guidelines and codes of practice contribute to the safety, quality and fairness of this international food trade. Consumers can trust the safety and quality of the food products they buy and importers can trust that the food they ordered will be in accordance with their specifications - http://www.codexalimentarius.org/about-codex/en/), and the Hague Conference on Private Law. European Union is not a member of the United Nations or of any of the major UN bodies, except the FAO[280]. It is not, for example, a member of the International Labour Organization (ILO), it is not member of the International Maritime Organization (IMO), it is not member of International Monetary Fund (IMF), it is not member of World Bank (WB), it is not member of the Council of Europe (CoE). The conditions under which newcomers are allowed to join the multilateral convention or organization in question depend on the will of

278 Paul Craig (2008). EU Law: Text, Cases and Materials. Oxford University Press, 4th Edition, page 288.

279 Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013). The Law of EU External Relations. Oxford University Press, page 201.

280 Eeckhout, Piet (2011). EU External Relations Law. 2nd Edition, Oxford University Press, pages 222-223.

the original parties. There are five options established by the international practice in relation to the possibility of the European Union to join multilateral conventions or international organizations as such, outside the case in which the European Union MS are all parties of the multilateral conventions:[281]

- The precedent laid down in the UNCLOS declared by article 305 §1(f) allowed international organizations to become party to the Convention under the conditions established by Annex II (Participation of international organizations) of the UNCLOS of 10 December 1982. This precedent established an international practice later known as REIO clauses[282]. The article 1 of Annex II (Participation of international organizations) of the UNCLOS of 10 December 1982 requires the international organization to be of "intergovernmental" nature i.e. an international organization constituted by States and only by States to which its MS have transferred competence over matters governed by the UNCLOS, including the competence to enter into treaties with respect to UNCLOS matters. Furthermore, UNCLOS is, to some extent, a model for mixity with regard to other multilateral instruments in the area of transport, environment protection, and fisheries. As a rule, EU participates in such instruments together with MS, and the requirement of submitting a declaration of competences is not unusual[283].

- The practice of the Council of Europe *vis-à-vis* the European Union in the case of the adoption of Protocol 14, which allows for the European Union accession to the European Convention on Human Rights (ECHR). Early Council of Europe conventions, which had not been open for accession by the European Union, have been made accessible through the adoption of additional protocols, such as the above mentioned.

- Occasionally, the European Union has also been directly named in certain international commodity agreements as party. Such is the case with article 4 of the International Coffee Agreement of 2007.

- The Union might also become a founding member of an international organization as was the case with article XIV of the agreement establishing the WTO, which stands as an example of mixity, due to the Community's

281 Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013). The Law of EU External Relations. Oxford University Press, pages 202, 207, and 208.

282 Because these clauses refer to Regional Economic Integration Organizations (REIO) e.g. article 22 of the 1992 UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), later also known as RIO clauses e.g. the article 44 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

283 Piet Eeckhout (2011). EU External Relations Law. 2nd Edition, Oxford University Press, page 219.

preponderant role recognized and accepted by the MS[284]. It was therefore only natural for the Community to become a founding member of the WTO, and the question was rather what type of role would be available for the individual MS.

- The European Union might join an international organization if the existing members of that organization amend the constitutional act of that organization in order to enable the European Union to become member, as was the case of the UN (FAO). The negotiations for Community accession to the FAO took four years, and were successfully concluded in 1991. As the FAO constitution permitted accession only by States, its provisions had to be amended[285]. However, the European Union cannot become a member of the United Nations itself. Currently, the European Union is the first non-State entity to enjoy a permanent observer status in the UN.

The EU is entrusted with legislative (capacity to enact legislation and in external common commercial policy it has exclusive competence – it has wholly replaced the individual MS[286]); executive and judicial powers; possesses its own legal order; it has significant financial resources and an important part of which is spent on external action often in conjunction with MS expenditure; conducts autonomously a number of key policies (e.g. single currency – monetary union, common commercial policy, agriculture, cohesion, EU citizenship, trade and development…); the EU *acquis* has supremacy over a share of national law and creates direct and indirect effects on States and individuals; it has the capacity for independent international representation; it is member of other international organizations a rather unique phenomenon (even if still of limited scope); has the ability to engage in military operations; and it is the first non-State entity to enjoy permanent observer status in the United Nations[287]. These features in a certain way nearly resemble the functioning of a sovereign State[288]. As a result, the EU seems to be a *sui generis* international organization originated by an association of States, that in some aspects, resemble a political federation (Some State powers were voluntarily self-limited by transference), but in which

284 Peter Van den Bossche (1997). The European Community and the Uruguay Round Agreements, JH Jackson and AO Sykes (eds), Implementing the Uruguay Round (OUP), pages 53-59.

285 Piet Eeckhout (2011). EU External Relations Law. 2nd Edition, Oxford University Press, pages 228-230.

286 Piet Eeckhout (2011). EU External Relations Law. 2nd Edition, Oxford University Press, page 3.

287 United Nations Non-Member States are entities and organizations having received a standing invitation to participate as observers in the sessions and the work of the General Assembly whether as Non-member States or as International Organizations. The European Union is part of the second group. http://www.un.org/en/ga/about/observers.shtml

288 Jan Wouters, Sanderijn Duquet (2011). The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law: New Horizons. Leuven Center for Global Governance. Working Paper 62, page 6.

EUMS maintain and exercise the remaining part of their sovereign rights, and therefore their own sovereign ILP. Consequently, a new legal solution had to be found to cover all the international contractual needs of the European Union side-by-side with the EUMS: the mixed agreements[289]. The European Union as such cannot be perceived as a "classic" international organization since, in some areas, there is well-established autonomy which is capable of generating direct effects impacting States and individuals, enjoying some transferred sovereign powers, capable of concluding international agreements, holding a distinct legal existence just like the EUMS or international organizations such as the United Nations, and capable of performing acts of accession to other international organizations. The European Union is a *sui generis* international organization, which cannot be defined with any pre-existing terminology[290]. The European Union is not an intergovernmental organization as traditionally understood, nor is it a partially formed State[291]. The German Constitutional Court held that the European Union was designed as an association of sovereign States to which sovereign powers are transferred[292]. Currently, we believe that a balanced definition of the European Union is as follows: "an entity which interacts with third countries and international organizations (and even with its own MS), in ways which are legally and politically distinguishable from its constitutive MS"[293].

Undoubtedly, the European Union has a distinct legal personality, both in relation to its own MS, as well as towards third States. Furthermore, it is an international legal entity with limited international legal powers, based on the principle of conferral, by which the exclusive competences transferred to the European Union, in line with article 2 §1 TFEU, cannot be further exercised solely by the EUMS. However, the Union is not a State and its MS remain equally

289 The legal justification for mixity is that an agreement cannot be concluded by European Union alone, because its competences do not cover the entire agreement… Mixed agreements are one of the instruments of the Union's external action, and are concluded simultaneously by the EU and all MS for the simple reason that the matters covered by an international agreement are often not limited to the domains covered by the powers granted by the EUMS to the Union (i.e. The Association Agreement with Turkey – article 217 TFUE in association treaties mixity is the rule… in such cases EU and MS are jointly liable for the performance of the agreement). Only in very few cases would the EU be exclusively competent to conclude an agreement, which implies that in most cases the MS will have to become a party as well. Bart van Vooren; Ramses A. Wessel (2014). EU External Relations Law: text, cases, and materials. Cambridge University Press, pages 55-56 and Piet Eeckhout (2011). EU External Relations Law. 2nd Edition, Oxford University Press, pages 213 and 262.

290 Bart van Vooren; Ramses A. Wessel (2014). EU External Relations Law: text, cases, and materials. Cambridge University Press, page 2.

291 C. Bretherton; J. Vogler (2006). The European Union as a Global Actor. Routledge, page 2.

292 The Lisbon Judgment of the Federal Constitutional Court – New Guidance on the limits of European Integration (2010). German Law Journal, 4, page 367.

293 Bart van Vooren; Ramses A. Wessel (2014). EU External Relations Law: text, cases, and materials. Cambridge University Press, page 2.

significant on the international scene; the core of European Union external relations law is based on this phenomenon[294].

The clearest way for an international organization to acquire ILP is for it to be clearly included in its foundational pact. However, international law also accepts that the existence of the international organization ILP might be implicitly recognized as ruled out by the ICJ Advisory Opinion on the Reparation for injuries suffered in the Service of the United Nations (Reports April 11, 1949). In line with this idea argues Dailler and Pellet[295] an organization has international legal personality as soon as it is tasked with some "*missions qui impliquent une capacité d'action autonnomme dans les relations internationales".* As previously mentioned, the discussion of European Union international legal personality must be started by discussing the European Community international legal status. In fact, articles 210[296] and 211[297] of the Treaty of Rome granted legal personality to the European Community. The former provision was assumed to refer to international legal personality of the European Community, and the latter accepted as a reference to the European Community domestic legal personality vis-à-vis all EUMS, since they have concluded the treaty in which it was conferred. Although the ILP of the European Community was not clearly provided within the Treaty, this kind of personality was functional[298] as confirmed by the European Court of Justice[299].

After the Treaty of Rome and until the Lisbon Treaty, the discussion of European Union ILP was not object of consensus, and therefore, as previously mentioned, ILP was never clearly clarified in an explicit provision insert on the treaties, despite the consensus in relation to the fact that the European Union was intended to have rights, duties, powers and liabilities in the international legal domain. Different reasons prevented the consensus from being achieved. On the one hand, some EUMS feared excessive "intergovernmentalization", on

294 Bart van Vooren; Ramses A. Wessel (2014). EU External Relations Law: text, cases, and materials. Cambridge University Press, page 7.

295 P. Dailler; A. Pellet (2002). Droit International Public. 7th Edition, LGDJ, Paris, page 596.

296 Article 210 – The Community shall have legal personality.

297 Article 211 – In each EUMS, the Community shall enjoy the most legal capacity accorded to legal persons under their laws; it may, in particular, acquire or dispose of movable and immovable property and may be a party to legal proceedings. To this end, the community shall be represented by the Commission.

298 Julija Brsakoska Bazerkoska (2011). The legal personality of the European Union, Iustinianus Primus Law Review, Volume 2:1, page 7.

299 Judgment of the Court of Justice, AETR, Case 22/70 (31 March 1971) Commission v Council (AETR) 1971 ECR 263, page 274: Article 210 EEC: "… means that in its external relations the Community enjoys the capacity to establish contractual links with third countries over whole field of objectives defined in part One of the treaty, which Part Six supplements…"

the other hand, some EUMS were afraid of building up a "weak" organization[300]. Some felt that vesting the European Union with international legal personality would compromise national sovereignty in foreign affairs… others felt that it might impinge on the legal personality of the community[301]. As mentioned by Julija Brsakoska Bazerkoska, the discussion was repeated during the intergovernmental conference on the Treaty of Amsterdam[302]. In 1995 the Report of the Reflection Group mirrored the continuing difference of opinion: *"a majority of the members point to the advantage of an international legal personality for the European Union so that it can conclude international agreements on the subject matter of Titles V and VI concerning the CFSP and the external dimension of Justice and Home Affairs. For them, the fact that the European Union does not legally exist is a source of confusion outside and diminishes its external role. Others considered that the creation of international personality for the European Union could risk confusion with the legal prerogatives of EUMS"*[303]. However, without ILP the European Council would be reduced to a conference of governments acting under the general mechanism of international public law, far from the well-intended role as an organ of an international organization. Besides, the European Union was acting as if it would have ILP, becoming party to international agreements especially, in relation to the deployment of field missions[304]. The Republic of Ireland, The Netherlands and the European Parliament were most of the time in favor of the conferral of ILP to the EU, but the Republic of France and the United Kingdom were mostly against it.

Nonetheless, the Treaty of Maastricht vested the EU with the treaty-making power (articles 24 TEU (former article J.14) and 38 TEU (former article K.10)) in the field of the title V (Provisions on a common foreign and security policy) and VI (Provisions on police and judicial cooperation in criminal matters)[305], and the Treaty of Nice even expanded the provisions applicable to the EU treaty-making power. Thus, on one hand EUMS refused to expressly recognize the EU international legal personality, and on the other, the same EUMS transferred to the EU a limited form of treaty-making power, which is one of the main characteristics of the

300 Ramses A. Wessel (2000). Revisiting the international legal status of European Union. 5th European Foreign Affairs Review, Kluwer Law International, page 520.

301 Philippe de Schoutheete; Sami Andoura (2007). The Legal Personality of the European Union. Studia Diplomatica, Volume LX, number 1, page 1.

302 Julija Brsakoska Bazerkoska (2011). The legal personality of European Union, Iustinianus Primus Law Review, Volume 2:1, page 8.

303 Report of the Reflection Group on the IGC, December 1995, page 40.

304 Decision 2002/845/CFSP, OJ EC, L 293 – 29.10.2002 – EU Police Mission in Bosnia & Herzegovina.

305 http://www.basiclaw.net/Appendices/eu_cons_treaty_en.pdf

ILP[306]. Indeed, when the Maastricht Treaty governed the EU, there was no formal ILP but it had the capacity to enter into agreements binding EU institutions, and EUMS (*treaty-making power*[307]), and also the capability to entertain international bilateral and multilateral relations (*right of active and passive legation*[308]). If we recall Dailler and Pellet (an organization has international legal personality as soon as it is tasked with some "*missions qui impliquent une capacité d'action autonomme dans les relations internationales"* it would be difficult to argue that CFSP could be implemented, within the Maastricht Treaty framework, without capacity for legal autonomous action[309]. The European Parliament Resolution on the legal personality of the European Union (2001/2021(INI))[310] depicted the main consequences of the inexistence of the EU international legal personality by declaring that EUMS are the only reference as far as rights and obligations under public international law are concerned… the European Union as such has no capacity to take action under public international law[311]. It was the Giuliano Amato Report (2002) that clearly pointed out the need to entrust explicit and single ILP to the EU. With the entering into force of the Lisbon Treaty, the scenario had changed immensely, and six main facts must be pointed out:

- Article 281 EC had always provided that the Community had legal personality, and early as 1971 the Court of Justice, in the seminal AETR ruling, construed this provision as confirming international legal personality[312] . Nevertheless, the legal personality of the European Community disappeared (article 1 TEU revised) - "…*The Union shall replace and succeed the European Community*";
- The treaty granted legal personality to the European Union (article 47 TEU revised) - "The Union shall have legal personality";

306 Philippe de Schoutheete; Sami Andoura (2007). The Legal Personality of the European Union. Studia Diplomatica, Vol LX, number 1, page 2.

307 The examples are many: More than 60 bilateral agreements were concluded between the EU and States in relation to the participation or support of peacekeeping operations led by European Union in which several provisions ensure a diplomatic statute to members of both parties. Likewise, stands the agreement between the EU and Bosnia & Herzegovina over the establishment of the EUPM in 2002, between EU and the Republic of Chile in 2005, between the EU and the Republic of Congo over the establishment of the EUROPOL Kinshasa, between EU and Iceland, Norway and USA.

308 The examples are overwhelming: The European Community has established a network of representations staffed by the European Commission, namely at the United Nations. These representatives enjoy Diplomatic status at Ambassador level. The European Community also hosted one of the largest diplomatic corps accredited to the European Institutions in Brussels. Furthermore, the Treaty of Amsterdam created the HR for CFSP.

309 Philippe de Schoutheete; Sami Andoura (2007). The Legal Personality of the European Union. Studia Diplomatica, Vol LX, number 1, page 4.

310 In 2001 the European Union was governed by the Maastricht Treaty.

311 European Parliament Resolution on the Legal Personality of European Union (2001/2021(INI)), page 6.

312 E. Denza (2002). The intergovernmental Pillars of the European Union, Oxford, Oxford. University Press, Chapter 3.

- The treaty also laid down the domestic legal personality (article 335 TFEU);
- The treaty contains a provision on contractual and non-contractual liability of the European Union (article 340 TFEU);
- The European Commission continues to represent the European Union externally, with the exception of the CFSP and the cases provided in the articles 15 §6 and 17 TEU (The President of the European Council and the High representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy) and article 221 (TFEU) – European Union delegations in third countries;
- The system of pillars also disappeared.

Firstly and undeniably, the Treaty of Lisbon does clearly state the ILP *vis-à-vis* EUMS (article 335 TFEU), avoiding therefore, any misperceptions of the nature and competences of the European Union in relation to the 28 EUMS. Secondly, article 47 (TUE) seems to have the ability to clarify the European Union ILP *vis-à-vis* other subjects of international law, giving it a step ahead in terms of clarifying its functional ILP as declared by ECJ AETR case law (footnote 299). The Lisbon Treaty envisaged turning the European Union ILP more visible, transparent and unambiguous. In line with this idea, what seems to be consensual is the fact that EU law, especially after the Lisbon Treaty, constitutes an autonomous legal system imposing obligations and rights on both individuals and EUMS, capable of limiting the sovereignty of EUMS, operating under the principle of "direct applicability", acknowledging the "primacy of EU law over national law"[313], and therefore being "more visible" for other subjects of international law.

All in all, the Treaty of Rome, the Treaty of Maastricht, and the Treaty of Lisbon vested unequivocally the European Community, and later the European Union, with LP *vis-à-vis* its member States. We can argue that the European Community and later the European Union's ILP *vis-à-vis* other subjects of international law always existed due to its international, largely recognized, practice. However, only the Treaty of Lisbon, by merging the pillar system, has succeeded in the elimination (to a certain extent, at least) of the legal uncertainties in relation to the original consent of the EUMS *vis-à-vis* other subjects of international law.

313 Julija Brsakoska Bazerkoska (2011). The Legal Personality of the European Union, Iustinianus Primus Law Review, Vol 2:1, page 2.

c. European Union Current International Legal Capacity

The 2009 unequivocal conferral of legal personality on the European Union had an immediate consequence: the European Union was clearly vested with the ability to conclude and negotiate international agreements in line with its envisaged external competences. Consequently, it holds the ability to become a member of international organizations, and it holds the ability to join international conventions as an entity different from its member States. Therefore, international treaties that the European Union is, or will be, party to, display a primacy binding force over national domestic laws. This feature may reinforce the image of the European Union as a single legal actor in the international plane, but from European Union domestic point of view, States still are the leading parties in terms of the decision-making process, precisely, because as mentioned before, the legal capacity of entities other than States is never general in character. Indeed, it exists only in relation to the competence attributed to them by the founding States[314]. Given its foundations on the principle of conferred powers, the Community [the European Union] may act only when there is a legal basis for action provided in the Treaties[315]. Thus it is enormously important to identify the specific functions and purposes of an international entity other than States to fully understand the potential of the European Union as an international *sui generis* organization.

The fundamental to these issues is the so-called "exclusive competences" of the European Union regulated by the TEU provisions (article 3). Bearing in mind that the transference of powers from EUMS to the European Union, operated by the sovereign will of each EUMS, aims exclusively at the fulfilment of the objectives established by article 3 (TEU). Besides, as declared by articles 4 and 5 (TEU), the competences not conferred upon the European Union in the Treaties remain with EUMS, as the limits of the European Union's competences are governed by the principle of conferral. Similarly, the use of the European Union's competences is governed by the principles of subsidiarity (outside of the European Union exclusive competence, EUMS action has priority) and proportionality (the Union should not exceed what is necessary to achieve the objectives of the treaties). Thus, the EU ILC is measured departing from the treaty provisions conferring "exclusive competences" in a specific area (only the European Union is in a position to legislate and adopt legally binding acts – article 2 TEU), and from the treaty provisions, which the Union has "shared competences" (MS shall exercise their competence to the extent that the Union

314 Ramses A. Wessel (1997). The international legal status of the European Union. European Foreign Affairs Review, Kluwer Law International, page 111.

315 Paul Craig (2008). EU Law: Text, Cases and Materials. Oxford University Press, 4th Edition, page 171.

has not exercised its competence – article 2 §2 TEU). Exclusive competences represent the core business of the European Union or what Duff[316] terms, the "*lynch-pins of the acquis communitaire*". Most of these powers are long-standing. Two innovations were embodied in the Lisbon Treaty. Firstly, marine conservation was made an exclusive competence of the EU. Secondly, the Lisbon Treaty strengthened the competences of the EU in external relations: intellectual property and foreign direct investment were added to powers in commercial policy[317]. Consequently, according to article 3 TEU, the European Union holds full capacity to act in the international legal domain in terms of the union customs, monetary policy, conservation of marine biological resources and commercial policy. Furthermore, in the light of article 4, the European Union holds, to a certain extent, international capacity to act in agriculture, fisheries, environment, consumer protection, transport, energy, freedom-security-justice, safety in public health, research, technological development, space, development cooperation, and humanitarian aid.

At this stage it is necessary at the outset to recapitulate a few basic principles of external competence. A first distinction is between exclusive and non-exclusive competence. The former are limited to customs of the European Union; competition rules necessary for the functioning of the internal market; monetary policy for the MS whose currency is the euro; the conservation of marine biological resources; the common commercial policy; and certain implied powers (article 3 TFEU). Whenever the provisions of an international agreement are fully covered by any of those exclusive EU competences only EU is entitled to conclude the agreement. In practice, such exclusive competence is limited to commerce and fisheries, as there are few examples of international agreements which fall wholly within the Union's exclusive implied powers, or within any of others expressed exclusive competences. As regard non-exclusive EU powers it is appropriate to distinguish between the shared competences listed in article 4 TFEU, and the coordinating, supporting, and supplementing competences set out in articles 5 and 6 TFEU. In the case of shared competences, the MS retain the competence to conclude an agreement for as long as the EU has not made use of its own competence, and thus has not "occupied the field". Examples of such powers are transports, environmental and agricultural policy[318].

Finally, the European Union is entitled to support, coordinate or supplement the actions of EUMS (article 6 TEU) in the areas of human health,

316 A. Duff (2009). Saving the European Union. The logic of the Lisbon Treaty. London. Shoehorn media, page 32.

317 Ian Bache; Stephen George; Simon Bulmer (2011). Politics in the European Union. 3rd Edition, Oxford, page 248.

318 Piet Eeckhout (2011). EU External Relations Law. 2nd Edition, Oxford University Press, page 214.

industry, culture, tourism, education, vocational training, youth and sport, civil protection and administrative cooperation. Today, article 218 TFEU is the sole provision on treaty-making of the European Union. The following table depicts the core provisions related to the treaty-making powers of the Union:

Core Provisions on the European Union Treaty-making powers			
TEU		**TFEU**	
Article 1	… the Union shall replace and succeed the European Community.	Articles 3 & 4	The Union exclusive competence (…) The Union shared competence (…)
		Articles 207 & 209	Article 207 (1) The common commercial policy shall be based on uniform principles, particularly with regard to changes in tariff rates (…) Article 209 (1) The European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, shall adopt the measures necessary for the implementation of development cooperation policy (…)
Article 24	The terms of the Council treaty making-power	Article 216	(1) The Union may conclude an agreement with one or more third countries or international organizations where the Treaties so provide or where the conclusion of an agreement is necessary in order to achieve, within the framework of the Union's policies, one of the objectives referred to in the Treaties, or is provided for in a legally binding Union act or is likely to affect common rules or alter their scope. (2) Agreements concluded by the Union are binding to the institutions of the Union and to its Member States.
Article 37	The Union may conclude agreements with one or more States or international organizations in the areas covered by this chapter (Chapter 2, specific provisions on the Common Foreign and Security Policy)	Article 217	The Union may conclude with one or more third countries or international organizations agreements establishing an association involving reciprocal rights and obligations, common action and special procedure.
		Article 219	Article 219 (1) By way of derogation from Article 218(1), the Council (…)
Article 47	The Union shall have legal personality.	Article 218	Without prejudice to the specific provisions laid down in Article 207, agreements between the Union and third countries or international organizations shall be negotiated and concluded in accordance with the following procedures: (…)

Of course the European Union's external action includes the CFSP. However, this area is subject to specific rules and procedures and the adoption of legislative acts is excluded (article 24 TEU), once it is still dominated by the principle of "intergovernmentalism". Nowadays, under article 218 (6) TFEU, the one-step

procedure can only be applied for CFSP agreements[319]. In all other cases, the European Parliament must either be asked for consent or consulted, therefore triggering a two-step procedure on the international level[320]. Hence, the Council will first take a decision on a signature under article 218 (5)… this acts triggers the good faith obligation reflected in article 18(a) VCLT to refrain from acts which would defeat the object and purpose of the agreement. The European Union consent to be bound is, however, only expressed in a second step through an act of approval. As a general rule, the Council takes such decisions on "conclusion" after consulting the European Parliament according to article 218 (6)(b) TFEU. In five cases, listed in the article 218, the European Parliament must give its consent (article 218 (6)(a) TFEU)[321].

We have stated before that the transference of powers from EUMS to the European Union, operated by the sovereign will of each EUMS, aims exclusively at the fulfilment of the objectives established by article 3 (TEU). Likewise, the European Union's external action is bound by the principle of political conditionality (article 21 TEU). In fact, European Union conditionality is not limited to enlargement. The European Union applies both positive and negative forms of conditionality to third countries for benefits such as trade concessions, aid, cooperation agreements, and political contacts. Since the late 1980s, political conditions have increasingly been applied, as well as economic ones. Both practical and ideological motivations lie behind the development of political conditionality. In its dealings with third countries, the European Union has shown a preference for using "carrots" rather than "sticks,"[322] and its conditionality is not always applied consistently[323]. Nevertheless, the principle of political conditionality stands as an important feature of the European Union's external action with impact on the concretization of external relations in relation to the international legal plane.

319 Council Decision 2011/318/CFSP of 31 March 2011 on the signing and conclusion of the framework agreement between the United States of America and the European Union on the participation of the United States of America in European Union crisis management operations, Official Journal L 143, 31.5.2011, page 1.

320 Council Decision 2011/118/EU of 18 January 2011 on the conclusion of the Agreement between the European Union and Georgia on the readmission of persons residing without authorization, Official Journal L 52, 25.2.2011, pages 45-65.

321 Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013). The Law of EU External Relations. Oxford University Press, page 77.

322 Nye, Joseph (2004). Power in the global information age: from realism to globalization, London, Routledge, page 5 "hard power is the ability to use carrots and sticks of economic and military might to make others to follow your will…"

323 Heather Grabbe (2002). European Union Conditionality and the Acquis Communautaire, International Political Science Review (2002), Vol 23, No. 3, 249–268, page 250.

CONCLUSIONS

6. Conclusions

Drawing conclusions is, most of the time, a demanding and risky moment in every single academic research. Bearing in mind the short period of time allocated to current research, and the limited amount of resources, academic prudence calls for a certain degree of generalization. Furthermore, we are convinced that this research opened new prospective aspects of the legal parity between Macau SAR and the European Union. Thus, and perhaps the very first conclusion is that this topic calls for further and deeper analysis in the future. Nevertheless, it is time to recall the departing and research questions identified at very beginning of this research.

a. To what extent are Macau SAR and the European Union two subjects of International Law?

The very first conclusion to be drawn is that both Macau SAR and the European Union are two "unique" non-primary subjects of international law as ILP is no longer an exclusive quality of sovereign States. Moreover, these two subjects of international law are "unique" and widely recognized by international practice. Nevertheless, this uniqueness is grounded in different reasons. Both entities hold the legal capacity to act on their own in the legal international plane, but in a limited way. Both entities are vested with legal differentiation from other sovereign powers, from other subjects of international law, and sometimes even from their own constitutive sovereign entities. Likewise, both entities can only act in certain domains of international legal activities without the consent, or at least the accord, of its original and primary constitutive subjects of international law. On one hand, Macau SAR, under de designation of "*Macau, China*", is vested with legal capabilities to act on its own (in the international plane) in all domains granted by the MBL. On the other hand, the European Union is also vested with legal powers to act on its own (in the international plane) in all domains conferred by the sovereigns EUMS. Moreover, both Macau SAR and the European Union are two limited subjects of international law, due to the fact that neither of them is capable of acting on its own in all domains of international legal life. The former is limited by China's sovereign powers, in light of the Joint Declaration for a temporary period of time (until 2049). This fact constitutes a legal constraint on the possibility of an evolution of the domestic legal system, and at the same time imposes a limitation on the principle "*One Country, two systems*". The latter enjoys no time constrains, but is also limited by the sovereign powers transferred from the EUMS to the

European Union. The European Union enjoys a dynamic evolution depending upon the exclusive sovereign will of its MS. Contrariwise, the Macau SAR ILP seems to be stable at least until 2049. In addition, the position of Macau SAR in relation to the exercise of international legal action within the boundaries established by MBL is subject to normal political guidance and coordination with the sovereign entity (China). Differently, the international legal action to exercise the European Union's exclusive set of competences is not subject to the will of individual EUMS as such, except when EUMS are acting as members of the Council. Thus, both Macau SAR and European Union are limited dependent international legal actors for different reasons, through different processes, and from different constitutive sovereign entities.

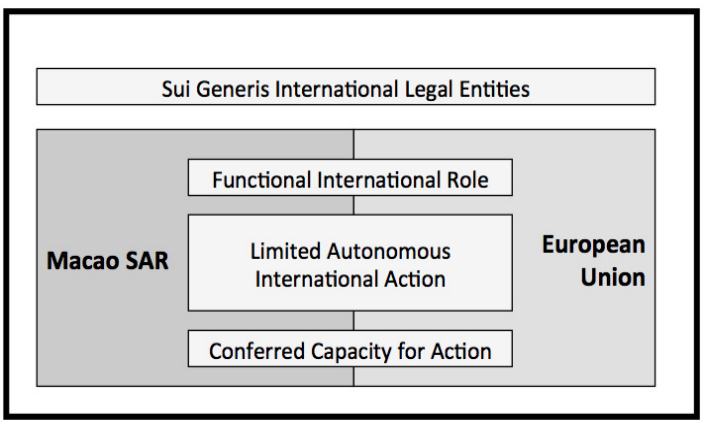
We have discussed that in both cases it is difficult to label these entities (Macau SAR and European Union) within an acceptable degree of accuracy, in the context of international law. The reasons behind this challenging issue are many, but they are mainly related to the fact that both are new legal constructions to cope with the demands of a modern legal world. Both perform an inclusive function supported by international law as it carries out its function as a locus of change. Macau SAR has no legal international autonomous existence without Portugal and China (until 2049) and after 2049 without China. Thus, Macau SAR has a *sui generis* ILP linked to the concept of non-Sovereign infra-State entity, in which its ILC is limited by China's sovereign powers. Contrariwise, the European Union does have a legal international existence different from its member States. It has a *sui generis* ILP linked to a concept "under construction" located between a *sui generis* international organization composed of its EUMS (not enjoying full sovereign powers), a limited supra-national association of States, a pre-federation in its early stages, in which its ILC is strictly constituted (or conferred) by the sovereign will of EUMS. On one hand, the European Union is different from EUMS, and with a limited number of issues over them, holds a position of legal supremacy. On the other hand, the European Union cannot act in all legal dimensions of the international plane, and therefore needs the EUMS, and places itself in a subordinate and dependent legal position.

Finally, both Macau SAR and the European Union are widely recognized by the international practice as *sui generis* in the sense of "limited" international legal entities as a result of the nature of their legal histories.

b. Are they "alien international entities" or "*sui generis*" international legal entities?

Macau SAR and the European Union are two well-established and

recognized subjects of international law with different international legal capacities. Macau SAR derives from the will of two sovereign States, and its ILC has been defined by the constitutional law of a primary subject of international law: China. The European Union is a result of an international agreement (multiple sovereign will) by which EUMS transferred designated sovereign powers to be exercised by the European Union as such. Thus, both subjects are *sui generis* in different legal perspectives. In fact, Macau SAR has a tendency to be considered a "*Non-Sovereign Territorial Infra-state Entity*", limited in its capacity and in the duration (time) of its statute. Macau SAR only has an international legal existence in certain areas towards other subjects of international law. However, in relation to China, Macau SAR is not an international legal entity; *vis-à-vis* China Macau assumes a domestic legal identity (it is indeed a special domestic entity not differentiable from China). Macau SAR only holds the possibility to generate rights and duties to its own citizens according to MBL approval within the terms of the Chinese Constitution. Furthermore, Macau SAR in its quality of international legal subject (as such) is prevented from joining international organizations of intergovernmental organizations. Finally, the international action of Macau SAR is guided by the concept of "external action" in the sense of a relation between subjects of international law, outside the scope of the exercise of bilateral and multilateral sovereign rights. That is why Macau SAR external representation is vested in the Macau SAR Chief Executive, and Macau SAR foreign affairs representation is vested in China central authorities.



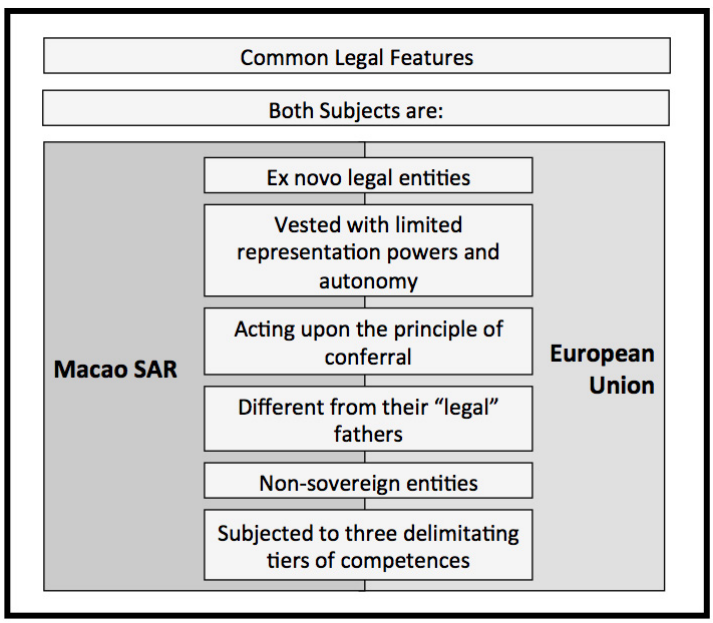
Differently, the European Union is moving from the classical designation of a *sui generis* international organization towards an association of States to which

few sovereign powers were transferred. The European Union, in a certain and limited number of competences, exists from the international legal point of view *vis-à-vis* its members States, and other subjects of international law, and likewise has a domestic legal personality differentiable from the 28 EUMS. Furthermore, it holds the capability to generate rights and duties to citizens and EUMS under the principle of legal supremacy of the EU law and the "direct" and "indirect" effect. Furthermore, in relation to transferred sovereign powers, the European Union external relations are conducted in line with the nature of real foreign affairs. The European Union international representation differs depending on the subject (CFSP, Non-CFSP matters, and Judicial issues), and the level of representation (Head of State and Government, Ministerial representation, or administrative representation). Finally, the European Union, in special circumstances and up to a certain extent, enjoys the legal ability to join international organizations vested with the nature of intergovernmental organizations.

The European Union tends to be perceived from a legal stand as an intergovernmental international organization, and Macau SAR as a special administrative region of a sovereign State. Therefore, both Macau SAR and the European Union are unmistakably subjects of international law. Both have limited ILC. Both are differentiable entities from their "legal fathers" when acting in the external legal arena, and both perform a functional legal role as we have mentioned at previously. However, Macau SAR hardly can be seen as possessing full autonomy to exercise the legal powers vested in it as an international entity. Indeed, Macau SAR does not have the political ability (or at least is very limited) to create an autonomous and independent will to enter into international agreements. The European Union, contrariwise, possesses full autonomy and independence to generate the will to exercise the legal powers vested by the treaties and conferred by the EUMS, and therefore to enter into international agreements. On the one hand, the particularities of Macau SAR ILP are not only associated to its ILC, but are also related to the very nature of its ILC as a non-sovereign territorial and infra-State entity. On the other hand, the Union in the limited number of areas covered by its ILC, holds the capability to act to the full extent of its ILP, differently from "ordinary" international organizations. Consequently, Macau SAR and the European Union are not "alien" international legal entities in the sense they and not part of the international legal domain. Indeed, they are *sui generis* international legal actors created by the sovereign will of primary subjects of international law.

c. Do they possess common legal characteristics?

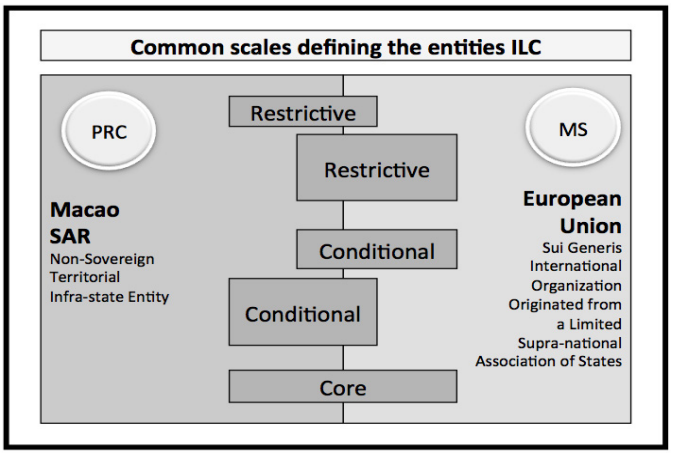
Both Macau SAR and the European Union are "international entities" other than sovereign States. They do possess some similar legal features, but generally speaking they are different in their international legal nature. On the one hand, Macau SAR is a *sui generis,* non-sovereign, infra-State territorial and interim subject of international law, displaying a limited ILC in the international legal domain, and acting with a limited autonomy. Macau SAR has a legal and distinctive existence (from China) in relation to several domains of international legal life, but not *vis-à-vis* China. However, Macau SAR does not exist in relation to the full range of activities performed in the interplay of international legal relations. The existence of Macau SAR as ILP is conditioned by the sovereign powers of China. In the same line of argument Macau's ILC is limited by the sovereign powers of China. Moreover, the international existence of Macau SAR as an entity with autonomous and limited representation powers, does not exclude China external representation neither in the domestic nor in the external domain.



On the other hand, the European Union is a *sui generis* international entity, capable of exercising a limited number of sovereign powers, and capable of displaying a limited ILC in the international legal domain. Additionally, the international legal representation of the European Union does not exclude the MS international representation, except in affairs of the exclusive competence.

In both cases, is possible to identify an absence of original constitutive powers and a limited capability of action in the legal international sphere. In both cases, there are limited treaty making powers distinct from the MS or from China. Furthermore, in both cases the limitation of its ILC derives from the primary subjects of international law: China allows limited action in relation to Macau SAR, and EUMS transferred a limited number of competences to the European Union. Interestingly, both Macau SAR and the European Union are bound by following legal dimensions in their definition of ILP:

- There is a restrictive scale of competences for both entities: in relation to Macau SAR, China holds an exclusive special regime of sovereign powers in relation to foreign affairs and defense; In relation to the European Union, EUMS holds exclusive sovereign powers in relation to all non-transferred powers;
- The principle of conferral applies to both entities for different reasons and in different processes;



- There is a conditional scale of competences for both entities: in relation to Macau SAR some competences to act in the international domain are conditioned by the central government of China. In relation to the European Union, EUMS are conditioned by the action in relation to non-exclusive competences (shared, coordinating, supporting, and supplementing);
- There is a core scale of competences for both entities: in relation to Macau SAR, it fully enjoys the statute of an international legal entity subject to normal political coordination. In relation to the European Union the exclusive competences represent the dimension in which the European Union acts as it would be sovereign subject of international law.

Whether we consider the declarative recognition or the constitutive recognition, Macau SAR and the European Union are very different form each other, but widely recognized and that reinforces their own ability to play an international legal role. The following tables display parity between the different dimensions of Macau SAR and the European Union Legal Capacity, starting from the acknowledgment of the different nature of both subjects of international law, and bearing in mind that the intergovernmentalism of the EU/CFSP is acknowledged as China sovereignty in relation to Macau SAR:

<table>
<tr><th colspan="4">Macau SAR
(Non-Sovereign Territorial Infra-state Entity)</th></tr>
<tr><td>1
Restrictive Scale
China holds exclusive sovereign powers</td><td>Macau SAR as such is banned from acting as an international legal entity in the certain domains.</td><td colspan="2">Foreign Affairs
Defence
Articles 13, 14, 18 (specially last paragraph), and 19 (MBL)
Article 13
The Central People's Government shall be responsible for foreign affairs relating to the Macau Special Administrative Region. The Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China shall establish an office in Macau to deal with foreign affairs. The Central People's Government Authorizes the Macau Special Administrative Region to conduct relevant external affairs, on its own, in accordance with this Law.</td></tr>
<tr><td rowspan="2">2
Conditional scale of competences</td><td rowspan="2">Macau SAR as an international legal entity is conditioned by the Central Chinese Government.</td><td rowspan="3">Limited to the concept of External Affairs</td><td>Articles 135, 137, 139, 140, 141, and 142
Article 137
Representatives of the Government of the Macau Special Administrative Region may, as members of delegations of the People's Republic of China, participate in international organizations or conferences in appropriate fields limited to states and affecting the Region, or may attend in other capacities as permitted by the Central People's Government and the international organizations or conferences concerned and may express their views, using the name "Macau, China". The Macau Special Administrative Region may, using the name "Macau, China", participate in international organizations and conferences not limited to States…</td></tr>
<tr><td>Article 136
The Macau Special Administrative Region may, on its own, using the name "Macau, China", maintain and develop relations and conclude and implement agreements with foreign states and regions and relevant international organizations in the appropriate fields, including economic, trade, financial and monetary, shipping, communications, tourism, cultural, science and technology, and sports fields.</td></tr>
<tr><td>3
Core scale of competences</td><td>Macau SAR fully enjoys the statute of an international legal entity subject to normal political coordination.</td><td>Article 138
(2nd paragraph)… International agreements to which the People's Republic of China is not a party, but which are implemented in Macau, may continue to be implemented in the Macau Special administrative Region. The Central People's Government shall, as necessary, authorize or assist the government of the Region to make appropriate arrangements for the application to the Region of other relevant international agreements.</td></tr>
</table>

<table>
<tr><th colspan="5">European Union (Non-State entity)
(Sui Generis International Organization Originated from a Limited Supra-National Association of States)</th></tr>
<tr><td>1
The European Union
Restrictive Scale</td><td rowspan="12">External Action in relation to foreign affairs</td><td>EUMS hold exclusive sovereign powers</td><td colspan="2">All areas not regulated by the treaties, and therefore not transferred to the European Union.</td></tr>
<tr><td rowspan="10">2
Conditional Scale for EUMS</td><td rowspan="10">Non Exclusive powers: Shared Competences between the Union and the EUMS (article 4 TFEU), and Coordinating, Supporting, and Supplementing Competences (articles 5 and 6 TFEU)</td><td>(a)</td><td>Internal market;</td></tr>
<tr><td>(b)</td><td>Social policy, for the aspects defined in this Treaty;</td></tr>
<tr><td>(c)</td><td>Economic, social and territorial cohesion;</td></tr>
<tr><td>(d)</td><td>Agriculture and fisheries, excluding the conservation of marine biological resources;</td></tr>
<tr><td>(e)</td><td>Environment;</td></tr>
<tr><td>(f)</td><td>Consumer protection;</td></tr>
<tr><td>(g)</td><td>Transport;</td></tr>
<tr><td>(h)</td><td>Trans-European networks;</td></tr>
<tr><td>(i)</td><td>Energy;</td></tr>
<tr><td>(j)</td><td>Area of freedom, security and justice;</td></tr>
<tr><td rowspan="6">3
The European Union
Core
Scale</td><td rowspan="6">The European Union exclusive competences (article 3 TFEU)</td><td>(l)</td><td>Common safety concerns in public health matters, for the aspects defined in the TFEU.</td></tr>
<tr><td>(a)</td><td>Customs union;</td></tr>
<tr><td>(b)</td><td>The establishing of the competition rules necessary for the functioning of the internal market;</td></tr>
<tr><td>(c)</td><td>Monetary policy for the Member States whose currency is the euro;</td></tr>
<tr><td>(d)</td><td>The conservation of marine biological resources under the common fisheries policy;</td></tr>
<tr><td>(e)</td><td>Common commercial policy (article 206 TFEU).</td></tr>
</table>

d. Do they have similarities to be explored in terms of their international relationship?

Macau SAR and the European Union as subjects of international law simultaneously hold similar and dissimilar legal qualities. Both are *ex novo* legal entities, born from sovereign will of primary subjects of international law. Both are, as subjects of international law, limited in their capacities. Furthermore, the former is an interim international entity limited by the Chinese Constitution, and the latter is an entity in a permanent status of evolution, limited by the sovereign powers of EUMS.

Noticeably, it does not seem too difficult to identify the areas in which the cooperation between these two subjects of international law is out of their direct reach, at least under the present conditions. Those areas are the CFSP, CSDP, and foreign affairs related issues. Nevertheless, in relation to the mentioned areas, it is necessary to clarify that the cooperation is feasible from the legal point of view, but

totally dependent or subject to the political will of the EUMS and China.

Apart from the areas identified in the precedent paragraph, Macau SAR and the European Union are vested with the legal capacity to enter into legal relations with each other as distinct (different from their legal fathers) subjects of international law. In some areas the European Union may act with full autonomy in relation to the decision-making process, in other areas the European Union needs to act alongside its MS. Contrariwise, Macau SAR does not enjoy that level of autonomy in any field of its international action and needs to seek political guidance to act autonomously as a distinct subject of international law, bearing in mind its limited authority as an social, economic, and cultural entity.

Macau SAR and the European Union are instruments in the hands of States (European Union-Member State; Macau SAR – China) with a limited scope of competences acting as functional entities to perform the principle of specialty in international relations. Macau SAR as an international legal entity has been designed to ensure full economic, social, and cultural sustainability. The European Union as an international legal entity has been designed to ensure common and integrated action of MS in few domains of international action. Macau SAR is non-sovereign territorial infra-State entity and the European Union is a *sui generis* international organization originated by a limited supra-national association of States.

All in all, the legal international relations between these two subjects of international law are defined by three delimitating tiers. Firstly, there is a primary level of cooperation possibilities that unite the European Union and Macau SAR's core scales (3) of legal competences. Nevertheless, in this tier Macau SAR is legally bound by China's political control. Next, there is a secondary level of cooperation, which joins the European Union and Macau SAR's conditional (2) scales of legal competences. However, in this tier both the European Union and Macau SAR are substantially bound by the sovereign will of EUMS and China, respectively. Finally, the European Union and MSAR also offer an indirect legal option to cooperate in the third tier of restrictive (1) scales of competences. On the one hand, Macau SAR enjoys no direct legal powers in this area, and therefore is entirely dependent on China's sovereign powers for application of any sort of cooperation in the third tier of its restrictive legal powers. On the other, European Union is subjected to the highest level of intergovernamentalism. Furthermore, in all three above-identified tiers Macau SAR, as an infra-State entity, is subject to different degrees of "*legitimate, direct and ad hoc intervention*" of the central authorities of China. The core scale tier is the domain in which this, the central China intervention, is at its lowest degree. Likewise, in relation to the European Union, the same core scale tier is not subjected to the "*exclusive domain*" of EUMS sovereign powers, and therefore is under the exclusive scrutiny of the European Union as such, or the EUMS acting as members of the Council.

FINAL NOTES

Final Notes

The State Council released an updated map of administrative divisions for the Macao Special Administrative Region (SAR). It includes 85 square kilometers of water to the East and South of the Macao SAR.

The details are contained in the Decree-law No. 665 of the State Council. The new map comes into force on December 20, 2015, while the old map, which was issued in 1999, is revoked.

According to the new map, the Macao SAR also takes on administrative responsibility for an area of land where the Border Gate with Zhuhai is located, and a section of Canal dos Patos.

Maritime zones of the Macao SAR under the new map include: the Inner Harbour; the Cotai channel; the sea areas to the south, east and north of the Macao SAR; and the water around a piece of land reclaimed for urban use and known as Zone A.

The Macao SAR Gazette issued on December 20, 2015, a Chief Executive Notice No. 128 featuring the official Chinese and Portuguese versions of the Decree of the State Council and the new administrative map of the Macao SAR.

Source: Government of Macau Information Bureau

THE MAP OF THE MACAO SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

ACRONYMS LIST

7. Acronyms List

- CFSP/PESC - Common Foreign and Security Policy
- CJEU – The Court of Justice of the European Union
- CMC - The Central Military Commission (中央军事委员会)
- CRP – Constitution of the Portuguese Republic
- CSDP/PCSD - Common Security and Defence Policy
- CUN - Charter of the United Nations
- EC - European Community (EC)
- ECSC - European Coal and Steel Community
- EEAS - European External Action Service
- EEC - European Economic Community
- EOM – Macau Organic Statute
- EPC/CPE - European Political Cooperation
- ESDP/PESD - European Security and Defense Policy
- EU – European Union
- EUMS/MS - European Union Member State(s)
- FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations
- FIR - Flight Information Region
- FRETILIM - Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente/ Revolutionary Front for an Independent East Timor
- HKSAR - Hong Kong Special Administrative Region
- HR/VP - High Representative of the Union for Foreign Affairs & Security Policy/Vice-President of the European Commission
- ICC – International Crime Court
- ICJ – International Court of Justice (United Nations)
- IHL – International Humanitarian Law
- ILC - International Legal Capacity
- ILP - International Legal Personality

- JHA/JAI – Justice and Home Affairs
- LP - Legal Personality
- Macau SAR – Macau Special Administrative Region
- MBL – Macau SAR Basic Law
- MOU – Memorandum of Understanding
- NPC – National People's Congress
- PJCC/CPJMP – Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters
- PLA - People's Liberation Army
- PLO - Palestine Liberation Organization
- TEU - Treaty on European Union
- TFEU – Treaty on Functioning of the European Union
- UNCLOS – United Nations Convention on the Law of the Sea
- UNSCR – United Nations Security Council Resolutions
- VCD – Visual Compact Disk: CDs, DVDs, HD-DVDs, Blue Ray Discs, USB disks…
- VCDR – Vienna Convention on Diplomatic Relations
- VCLT – Vienna Convention on the Law of the Treaties
- WEU – Western European Union

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

8. Bibliographic References

Alves, Jorge M. dos Santos (1999). Um Porto entre Dois Impérios, Instituto Português do Oriente.

Amado Mendes, Carmen (2013). Portugal, China and the Macau Negotiations 1986-1999. Hong Kong Studies Series.

Andrade, Manuel de (1966). Teoria Geral da Relação Jurídica, Almedina Coimbra.

Bache, Ian; George, Stephen; Bulmer, Simon (2011). Politics in the European Union. 3rd Edition, Oxford.

Basdevant, J. (1960). Dictionnaire de la Terminologie du Droit International, Paris.

Bazerkoska, Julija (2011). The Legal Personality of European Union, Iustinianus Primus Law Review, Vol 2:1

Bekker, Peter H.F. (1994). The legal position of International Organizations: a functional necessity analysis of their legal status and immunities. Martinus Nijhoff Publishers – Dordrecht.

Berry, Elspeth; Hargreaves, Sylvia (2007). European Union Law, Oxford University Press, 2nd Edition.

Bogdandy, Armin von (1999). The legal case for unity: The European Union as a Single Organization with a Single Legal System. 36th Common Market Law Review, Kluwer Law International.

Bossche, Peter Van den (1997). The European Community and the Uruguay Round Agreements, JH Jackson and AO Sykes (eds), Implementing the Uruguay Round (OUP).

Bretherton, C.; Vogler, J. (2006). The European Union as a Global Actor. Routledge.

Brownlie, Ian (1990). Principles of Public International Law. Clarendon Press – Oxford.

Cabrita, Eduardo do Nascimento (1998). Limites de natureza internacional e constitucional à autonomia da RAEM (在聯合聲明及基本法中澳門的法律自主) "Perspectivas do Direito" Macau, §1.2, p. 85-115, Ed. bilingue em Português e Chinês.

Canas, Vitalino (1988). Relações entre o ordenamento constitucional português

e o ordenamento jurídico do território de Macau. Revista Jurídica de Macau. Volume I, pages 32-52.

Canotilho, J. J. Gomes (1998). As Palavras e os Homens: Reflexões sobre a Declaração Conjunta Luso-Chinesa e a institucionalização do Curso de Amparo de direitos e liberdades na ordem jurídica de Macau. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Canotilho, J. J. Gomes (2003). Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra, 7th edição. Almedina.

Cardinal, Paulo (2009). One Country Two Systems, Three Legal Orders - Perspectives of Evolution. Springer.

Cardinal, Paulo (2010). Fundamental Rights in Macau: from territory under Portuguese administration to Special Administrative Region of the People's Republic of China. Studies on Macau Civil, Commercial, Constitutional and Criminal Law. University of Macau, LexisNexis.

Cardinal, Paulo; Zhang, Yihe (2012). Subnational Constitutionalism in The Sars of the People's Republic of China, An Exceptional Tailored Suit Model? Perspectives on Federalism, Vol. 4, issue 2.

Cassese, Antonio (2001). International Law, Oxford University Press.

Cassese, Antonio (2005). International Law, Oxford University Press.

Chang, Jaw-ling Joanne (1988). *Settlement* of the *Macau Issue*: *Distinctive Features* of *Beijing's Negotiating Behavior*. Case Western Reserve, Journal of International Law, 253.

Chong, Ieong Wan (2005). Anotações à Lei Básica da RAEM. Associação de divulgação da Lei Básica da RAEM, pages 13-16.

Clabbers, Jan (1996). The Concept of Treaty in International Law. Kluwer Law International.

Correira, Carmo (2013). Bridges of Light, Limited Edition – CC Photography.

Costa, Alberto (1998). Continuidade e mudança no desenvolvimento jurídico de Macau à luz da Declaração Conjunta Luso-Chinesa. Revista Jurídica de Macau, Volume 1.

Craig, Paul (2008). EU Law: Text, Cases and Materials. Oxford University Press, 4th Edition.

Dailler P.; Pellet, A. (2002). Droit International Public. 7th Edition, LGDJ, Paris.

Denza, E (2002). The intergovernmental Pillars of the European Union, Oxford,

Oxford. University Press.

Derbyshire, J. Denis; Derbyshire, Ian (1996). Political Systems of the World. St Martin's Press.

Diehl, F. Paul; Ku, Charlotte; Zamora, Daniel (2006). International Law and International Relations - The Dynamics of International Law: The interaction of Normative and Operating Systems (pp. 426-453). Edited by Beth A. Simmons & Richard H. Steinberg. Cambridge University Press.

Dreyer, June Teufel (2012). China's Political System. Longman.

Duff, A. (2009). Saving the European Union. The logic of the Lisbon Treaty. London. Shoehorn Media.

Eeckhout, Piet (2011). EU External Relations Law. 2nd Edition, Oxford University Press.

European Court of Justice (1964). Judgment of the Court of 15 July. Flaminio Costa v E.N.E.L. - Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano – Italy, Case 6-64.

European Parliament Resolution on the legal personality of European Union (2001/2021(INI)).

Ferreira, Ilda Cristina (2010). The Macau SAR legal System – is the EU Law a Source of Inspiration for Macau Lawmakers? Studies on Macau Civil, Commercial, Constitutional and Criminal Law. University of Macau, LexisNexis.

Focsaneanu, Lazar (1987). La déclaration conjointe du gouvernement de la République Populaire de Chine et du gouvernement de la République du Portugal sur la question de Macau, in Revue Génerale de Droit International Public, t.91, n.4.

Friedmann, Wolfgang (1964). The Changing Structure of International Law, Columbia University Press.

Ghai, Yash Pal (2007). Hong Kong New Constitutional Order: the resumption of Chinese sovereignty and the basic law. Hong Kong University Press.

Gouveia, Jorge Bacelar (2010). Manual de Direito Constitucional. Coimbra, 3rd edição, Vol. I. Almedina.

Grabbe, Heather (2002). European Union Conditionality and the Acquis Communautaire, International Political Science Review (2002), Vol 23, No. 3, 249–268.

Hao, Zhidong (2011). Macau History and Society. Hong Kong University Press.

Herrmann, Christoph (2008). Much Ado about Pluto? The Unity of the legal order of the European Union revisited. M. Cremona and B. de Witte (Editions), EU Foreign relations Law – Constitutional Fundaments. Oxford, Hart Publishing, pages 19-51.

Hoffmeister, F. (2012). The European Union and the Peaceful Settlement of International Disputes, Chinese Journal of International Law, Volume 11 (1).

International Court of Justice (1949). Lotus Case Advisory Opinion, Reparations for injuries suffered in the Service of the United Nations.

International Court of Justice (1952). Rights of Nationals of the United States of America in Morocco (France v. United States of America).

International Court of Justice (1996). Advisory Opinion on the Legality of the use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflicts.

International Court of Justice (2009). Case concerning delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine), Judgment of 3 February 2009.

Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013). The Law of EU External Relations. Oxford University Press.

Lingliang, Zeng (2009). À Qualidade do Sujeito de Direito International da Região Administrativa Especial de Macau, in "Os Países de língua Portuguesa e a China num Mundo Globalizado", Almedina.

Lourenço, Filipa Delgado (2012). Lições de Direito Internacional Público. Faculdade de Direito da Universidade de Macau.

Miranda, Jorge (1991). Direito Internacional Público. Faculdade Direito de Lisboa.

Miranda, Jorge (1996). Manual de Direito Constitucional. Coimbra Editora, 3ª edição - Tomo II.

Miranda, Jorge (1997). Manual de Direito Constitucional. Coimbra Editora, 6ª edição – Tomo I.

Mushkat, Roda (1994). Hong Kong Law Journal. Volume 24, part 3.

Neves, Miguel Santos (2002). Macau and Europe: the challenges of the paradiplomacy games. China perspectives number 44.

Nijman, J. E. (2007). The Concept of International Legal Personality, An Inquiry into the History and Theory of International Law. The European Journal of International Law Vol. 18 number 4.

Nye, Joseph (2004). Power in the global information age: from realism to globalization, London, Routledge.

Parish, Mattew (2012). Institutional Courts and European Legal Order. The European Journal of International law, Volume 23, number 1, pages 141-153.

Pereira, André Gonçalves; Quadros, Fausto de (1997). Manual de Direito Internacional Público. Almedina

Pereira, F. G. (1991). Towards 1999: the political status of Macau in the Nineteenth and Twentieth centuries. Hong Kong API Press.

Pinto, Carlos da Mota (1976). Teoria Geral do Direito Civil, Coimbra Editora.

Piris, Jean-Claude (2010). The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis, Cambridge University Press.

Ptak, Roderich (1992). Early Sino-Portuguese relations up to the Foundation of Macau. Mare Liberum, Revista de História dos Mares.

Quoc Dinh, Nguyen; Daillier, Patrick; Pellet, Alain (1999). Direito International Público. Fundação Calouste Gulbenkian.

Ramos, Rui Manuel Moura (1998). A declaração conjunta luso-chinesa na perspectiva do direito internacional, in Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra, v.74.

Reinhold Zipplelius (1997). Teoria Geral do Estado. Fundação Calouste Gulbenkian.

Report of the Reflection Group on the IGC, December 1995.

Rolong, Lui (1993). International Organization Joined by Macau. Journal of Macau Studies, 17-19.

Schoutheete, Philippe de; Andoura, Sami (2007). The Legal Personality of the European Union. Studia Diplomatica, Volumes LX, and LX, number 1.

Segal, Gerald (1993). The fate of Hong Kong, London Simon & Schuster, pages 10 and 11.

Tarello, Giovanni (1976). Storia della cultura giuridica moderna, collana - Le vie della civiltà, Bologne. Collezione di testi e di studi: Diritto.

Vitorino, António (1990). A relevância do Estatuto Orgânico de Macau para a aplicação da Declaração Conjunta Luso-Chinesa sobre o futuro de Macau. Paper presented in the 1st Meeting on the law of Macau and transitional period promoted by the Cabinet for the legislative Modernization of

Macau, 10-15 Dec 1990.

Vooren, Bart van; Wessel, Ramses A. (2014). EU External Relations Law: text, cases, and materials. Cambridge University Press.

Wesley-Smith, Peter (1998). Unequal Treaty 1898–1997: China, Great Britain and Hong Kong's New Territories, Revised Edition, Hong Kong, Oxford University Press.

Wessel, Ramses A. (1997). The international legal status of European Union. European Foreign Affairs Review, Kluwer Law International, pages 109-129.

Wessel, Ramses A. (2000). Revisiting the international legal status of European Union. 5th European Foreign Affairs Review, Kluwer Law International.

Wladmir Brito (2008). Direito Internacional Público, Coimbra Editora.

Wouters, Jan; Duquet, Sanderijn (2011). The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law: New Horizons. Leuven Center for Global Governance. Working Paper 62.

Xiaoping, Deng (1993). On the Question of Hong Kong, New Horizon Press, Hong Kong.

Zhiliang, Wu (2013). O papel histórico de Macau no encontro da China com o mundo. Administração n. º 99, vol. XXVI, 2013-1.º, pages 109-118.

Zipplelius, Reinhold (1997). Teoria Geral do Estado. Fundação Calouste Gulbenkian.

AUTHOR'S SHORT BIOGRAPHY

Author's Short Biography

Francisco B. S. José Leandro earned a Ph.D. in Political Science & International Relations from the Catholic University of Portugal (magna cum laude), an Advanced Diploma in International Law - Istituto per gli Studi di Politica Internazionale & Institute of International Humanitarian Law (Italy), an Advanced Diploma in Military Science – Instituto de Altos Estudos Militares of Lisbon (War College – IAEM/Portugal), an University Degree in Law – Autónoma University of Lisbon (Portugal), an University Degree in Military and Social Sciences - Portuguese Army Military Academy (Lisbon/ Portugal), and a NATO Legal Advisor & Public Relations Advisor Diploma – NATO School (Oberammergau/Germany).

In addition to his academic teaching engagements, he worked as Portuguese Army Legal Advisor, Portuguese Representative to the Council of Europe - Committee of Experts for the Development of Human Rights' Group on Human Rights of Members of the Armed Forces, as Chief of Public Affairs Office, European Union Battle Group Spokesperson, as Military Assistant to NATO Allied Joint Command Deputy Commander, and as United Nations Military Observer in former Yugoslavia (1995-1996).

Francisco Leandro is a Macau SAR resident, author of six books, and numerous articles and essays. He has been awarded with five prestigious academic prizes, and with the Institute European Studies in Macau (IEEM) Academic Research Grant 2014, which is a major component of the Asia-Europe Comparative Studies Research Project (AECSRP). Currently, the author is Assistant Professor at University of Saint Joseph, President of the Faculty of Creative Industries Pedagogic Council, and Visiting Professor at Institute of European Studies in Macau. The author publishes regularly at Jornal Tribuna de Macau, occasionaly at China Daily Hong Kong Edition, and he is member of the Journal of Management and Training for Industries editorial board (Japan).

Institutional Support

IEEM - The Institute of European Studies in Macau was brought into existence in 1995 as a legal private organization recognized by the European Union. The IEEM is a private organization endowed with legal personality, and at present its partners are public organizations: the SAR Government of Macau, the University of Macau; the Polytechnic Institute of Macau; Macau Foundation, Macau Trade and Investment Promotion Institute; and Macau Monetary Authority. The IEEM is partner to the European Union Academic Program which carries the following objectives: To promote awareness of the European Union, to broaden European Union studies in Macau, to outreach outside the academic circle and to cooperate with European Union Universities, namely the European University Institute (Florence/Italy), the University of Coimbra (Portugal), and the University of Maastricht (The Netherlands).

FOM - The Fundação Oriente's delegation in the Macao Special Administrative Region, open ever since the establishment of the Fundação Oriente in Lisbon, carries out a richly varied programme of cultural, social and educational activities. These are either organised by the Fundação itself or supported through subsidies to public and private bodies. The Fundação plays in Macao a decisive role in two projects in the field of education and training. These projects, the Portuguese Oriental Institute (IPOR) and the Macao Portuguese School, aim to maintain close links between Macao and Portugal.

FRC - The Rui Cunha Foundation in English, Fundação Rui Cunha in Portuguese, 官樂怡基金會 in Chinese, is a non-profit legal person governed by private law and of a foundational character of benefit to the public interest.

USJ - The University of Saint Joseph was created in Macao in 1996 by the Catholic Foundation for Higher Education (owned in equal parts by the Diocese of Macao and the Portuguese Catholic University) with the aim of setting up a Catholic University in Macao, closely following the model and standards of top European universities, to facilitate the continued interchange and dialogue between East and West that marked the history of Macao. The USJ follows an honorable and long history of Catholic tertiary education in Macao, initiated in the late 16th Century by Fr. Alessandro Valignano, founder of the University College of Saint Paul. The University offers a wide range of programs across different fields of knowledge. The government of Macau accredits all our programs, and our graduates have been able to pursue careers and further studies with prestigious local and international institutions, thus endowing us with a high level of recognition and credibility.

澳门特别行政区与欧盟
国际法的两个主体?

澳门欧洲研究学会 亚欧比较研究计划

[获（澳门特别行政区）圣若瑟大学机构提供支持]

英文版本为原文 – 由Tanja Wessels审阅

葡文版并不按照1990年的正字拼写协议 – 由 *Paulo Leite* 翻译

中文版以简体字表现 – 由Norman Ching(程 翰)翻译

利天佑（Francisco José B. S. Leandro）

上帝的圣城——澳门

2016年1月

本文所表达之观点，皆属作者意见，
并不反映任何他已经或将会建立联系的机构之观点。
同样地，文中若有任何错误、遗漏或不准确之处，应由作者负完全责任。

相信正义，任何时候都不嫌晚。

故此，我以此研究献给爱妻——Carla Flores。

同样地，我要表扬我的爱猫们（Maomi和Dante）的持续忍耐——在我为打出研究报告而长时间敲打键盘的时候，

它们长时间守候在计算机桌旁。

我特别希望感谢：

澳门欧洲研究学会、
官乐怡基金会、
澳门圣若瑟大学、
澳门东方基金会、

邝保罗大主教，

以及我的挚友：

José Luís de Sales Marques、Peter Stilwell、Filipa Guadalupe、
José Manuel Simões、Tanja Wessels、Filipa Martins de Abreu、
Yvonne Sun、Paula Cleto、José Carlos Matias和Teresita Morales Haban；

还有我在圣若瑟大学的学生，尤其是Carmen Liu。

序言

序言

能够为利天佑（Francisco José B. S. Leandro）教授的《澳门特别行政区与欧盟；国际法的两个主体？》作序，无论在学术上还是在个人层面，都既是荣幸也是件赏心乐事。的确，读者若遍读书中覆盖的几个不同视角，当知要为此书写序，必须灌注相当的心力。

书中首先出现的视角，已足证本书的质量和分量。从书中吸收到的知识，既能让读者满足，复能激荡他们的思维——它既提供了对事物关系条分缕析的坚实知识背景，复带出传统国际法学界会视为前卫的新课题。

第二个视角涉及国际法律人格的主题。该主题有其普遍重要性，因为近年国际法领域的一些重要新发展[1]，令该主题被反复提及、修改、挑战。其中，中国“一国两制”这项基本国策，以及由它引申出来的、新的制度产物——特别行政区，扮演的角色不轻，且正如Susan J. Henders所言，“中国尝试挑战极限”[2]。越来越多人同意，不应再依赖诸如“国家”、“国际组织”等传统国际法主体分类模型或分类法看问题，我们藉以解释、调适国家主权概念的观察工具，已不再是我们上世纪所用的——用绝对的、抽象的主权观[3]看问题。若有人仍坚持用这种过时的镜片观察世界，他必将陷于迷茫、失焦。

第三个视角与前一个视角直接相关——澳门的国际法律人格。首先是普通国际法律人格与澳门的国际法律人格的对比研究，接着是对它的否定或接受，无疑对充分理解澳门（和香港）而言，属息息相关且必不可少——无论是理论上还是实际后果（及其应用）。一个信仰科学、态度开放的人会承认：澳门可以是国际法人，也可以不是，但下结论之前，必先经研究、分析，而非先入为主（不管是法律上还是政治上）。本地媒体报导了最近外国法院判决的若干案例[4]，均围绕澳门和国际法之间关系的不确定性，提醒了我们“澳门的国际法律人格”这一视角，以及《中华人民共和国政府和葡萄牙共和国政府关于澳门问题的联合声明》及其跨境影响，与本书主题的相关性。

第四个视角：尽管有前述的相关性，有关澳门国际法个人地位的研究，明显不足。因此，利天佑教授此书显得别具意义。过去缺乏系统研究是事实，但也正好是必须加以研究和整理的课题，好让我们对它有更好的了解。澳门缺乏针对性的、专门的法律研究架构，是一种缺失。这不单对国际法，（不

1 欲重温国际法各领域以及它们的新挑战，特别是法理、人权、自主、主权、自决、宪制多元性、全球化等课题，参阅：Samantha Besson/John Tasioulas（编辑）《The Philosophy of International Law》，牛津出版社，2010。

2 〈Region-states and the world: China pushes the envelope, in ‘Is Ontario a region-state?’〉《Policy Options》，1-2月号刊（2000），页88。

3 参阅David A. Rezvani：《Surpassing the Sovereign State - The Wealth, Self-Rule, and Security Advantages of Partially Independent Territories》，牛津大学出版社，2014。

4 参阅“老挝人民民主共和国政府诉 Sanum投资有限公司”案［2015］SGHC 15。

幸地）对大部分澳门其他法律而言，均有负面影响——比如宪制性法律（一个可以引入本课题的法学专业领域）。然而，与一些广为传播的“真相”相反，事实是毕竟已出版了一些著作（其中，利教授引录了不少），包括，用现代通用语，触及了这个课题，并断言即使是理论模型草稿而非书本或正式文献、即使是附带地提及而非核心讨论[5]。本书代表了一个我一直认为很有必要的思维练习：聚焦于澳门法律体制、其含义和后果的研究，承认它有自己的特点和挑战，而非仅仅是慵懒地（且经常对规范的现实表现得盲目或漫不经心地），不加批判、不加调适地，把一般模型套用到澳门。再者，本书代表了对这个复杂课题（或更确切地说，课题体系）的研究之整合，是在这个学术领域往前踏出的又一步。

第五个视角：这书也把一个多少被忽略了的课题重新带到讨论中心：澳门、欧盟之间的关系，以及这两个实体之间仍生效的条约[6]。一如Mi Jian超过十年前（像预言般）写道，有必要重温、巩固对澳门与欧盟间关系的认识，并推广周知[7]。

第六个，也是最后一个视角：本书所触及的题目正是本人目前研究的核心之课题（例如澳门的国际法律人格），还涵盖《联合声明》、《基本法》的本质、澳门的高度自治、宪法体系的多层次性，等等的书写前言，是一种艰难但充满挑战的个人享受。另一方面，我与利天佑教授有个人情谊，也十分尊重他的学术和研究工作。正如此前述及，他拥有澳门所需的学者特质——认真研究、分析，以一贯的、独立的学术眼光，把理论联系到澳门的现实法律制度去。这是澳门法律制度所需要的。来自本地的或海外的，既能干又尽心尽力的研究人员，加上真正聚焦澳门的优质研究，丰富了“澳门内涵”（Macau’s doctrine）、强化了澳门法律制度和社会，从而强化了“一国两制”这总的政策。

来到这里，大家应该（尽管依稀地）记得利天佑教授除自葡萄牙里斯本自治（Autónoma）大学取得法律本科学历以及其他学术和专业成就外，还自葡萄牙天主教大学取得政治科学与国际关系哲学博士学位（优异生）、自意大利国际政治研究院及国际人道法研究院、取得国际法高级文凭。目前，他是圣何

5 参阅（例如）：Roda Mushkat：《The international legal personality of Macau》，《Hong Kong Law Journal》24（1994）；António Barrento〈A personalidade internacional de Macau〉，《Perspectivas do Direito〉5（1998）；Paulo Cardinal：《International Law Notes - FSH/2008》，澳门大学（2008）；冯文庄：〈Alguns aspectos em torno da vigência da Lei Básica na fase inicial (II): reflexões sobre a aplicação do direito internacional na RAEM〉，《Administração》62（2003），页1261-1287；Jorge Bacelar Gouveia：《Manual de Direito Internacional Público》，Almedina（2004），页456-457。此外，珠江口彼岸的香港有大量聚集香港情况的正统理论研究（香港的情况与澳门几乎完全一样），例如Roda Mushkat：《One country, two international legal personalities- the case of Hong Kong》，香港大学出版社（1997）；James Crawford：《The Creation of Sates in International Law》（第二版），牛津大学出版社（2006），自页244起。

6 《Agreement for trade and cooperation between the European Economic Community and Macau》，包括有关协议标题的课题，也关于人权课题。

7 “近年来澳门政府和各界有识之士皆越来越强调澳门和欧盟之间的关系、强调澳门得天独厚地具备把中国内地与欧盟连结在一起的独特地位。然而，澳门政府机构、法律界和教育界对欧盟的认识才刚开始。若你不在包括传播、教育等领域加强研究，澳门将无法在内地和欧盟之间有效扮演应有的角色。很明显，这是未来澳门特区政府应予考虑的、更长远的问题。”〈“一国两制”下澳门法律体制面对的挑战〉，《Administração》第46期（1999），页1041。

塞大学（University of Saint Joseph）的副教授、澳门大学以及澳门欧洲研究学会之访问教授。此简历勾勒了作者宝贵的专长和经验，而本书确认了这一点。

是时候（基于序言的性质，以口语化风格和略带全景地）转到本书带出的问题。本书内容与作者历来的研究思路吻合的例子时有出现，同时也涉及本书的核心元素，例如承认澳门的国际法律人格——尽管有局限，或接纳《中葡联合声明》为正式国际条约 —— 一条发出康德式(*Kantian*)永恒和平的光彩、显示对大都会主义原始意念的预设，以及对统一体内部差异的尊重之国际条约；一条包含众多优点和智慧，而非完全缺乏法理性（*juridicity*）的“君子协定”，或已不再有法律约束力，或徒具“中华人民共和国内部、澳门宪政安排的公告”性质的国际条约[8]。所以，在本研究的精髓与作者的想法基本一致，但是当中仍有若干可商榷之处——可以是所提出的解决方案，可以是所选取的入手方法。

关于作者的想法，本书的文字自然已经足够；关于“可商榷之处”，或许值得举出若干例子，从而为良性学术辩论提供平台。意见一致、融洽，无以真正占据学术高地，因此，下面讨论的焦点将主要在“可商榷之处”。

但首先，借助并总结作者的研究，让我们先为本书设定场景——本学术研究的目的有三：*第一，它为大家了解目前澳门的国际法律人格，提供了一个概貌。在这方面，本书进一步尝试探讨澳门特区的国际法地位，以找出澳门特区作为国际法社会中一个主体，获授予何种法律行为能力。第二，考虑到《里斯本条约》授予欧盟法人地位，本研究也对在述及已确立的外交政策时，如何理解这新的、法律领域的语言，提出挑战。最后，处理完前两个方面，本研究确立澳门特区和欧盟（作为国际法的主体）之间的比较框架；进而构思为两者间作对比时所用的语言——他要确立的是，它们之间法律上的对比关系，既非受来自中华人民共和国中央政府“直接和随机反应式（ad hoc）的介入”的左右，亦非受欧盟成员国权力的“专属领域”（exclusive domain）的左右。*

这入手方法确实设定了情景，点出当中的核心结构，并适切地刺激读者翻开本书的*好奇心和意欲*。

一个（或一系列）上述异见（相关对话已然展开），是有关澳门《基本法》的性质、澳门宪政秩序的组成，和组成之间的相互关系。

利教授指出，“*事实上，澳门特区《基本法》肯定应被视为‘后天的’（acquis）中国宪法的一部分，是与《中葡联合声明》相符的、由第31条提供的可能性之现实具体化。*”此外，“*《基本法》不可被认为是一部宪法，因为它只描述了一个存在于某一特定区域的、整体政治体制的一部分，而非本源的、专属的、自我调节的主权国家权力*”，以及“*接纳《基本法》作为一份（有关澳门的）类似宪法的文件，贬损了1987年《中葡联合声明》作为一份自主*

8 在“老挝人民民主共和国政府 诉 Sanum投资有限公司”案（见前）中提出过，但未被接受的鉴定（characterization）。

缔结的条约法，而最重要的是，削弱了对中国主权权力在澳门特区的行使这概念的理解”。

根据我对事物的理解，澳门宪政秩序是多元组成的，它包括《基本法》（作为一整体）、《中葡联合声明》（作为一整体），以及中国《宪法》的一部分；我们也别忘记澳门宪政同时也是多层次的，就是说，上述三个组成部分并非置于同一个层级上。总体来说，他们在澳门（实际上的或类近的）独立法律体制内任何其他规范行为（*normative act*）方面，三个组成部分都很显著。在这宪政的最高层级，又在这三个元素之间，存在从属关系，就是说，它们之间有高低之分（存在孰先孰后、孰轻孰重的关系），具有首位性（*primarity*）或带基本本质，例如，对于澳门《基本法》，中国《宪法》第31条——扮演国际协议《中葡联合声明》和地区性的《基本法》之间的桥梁角色。正如前述：*“我们可以扼要地说，《中葡联合声明》就像为《基本法》的运作，从而为直至2049年澳门的自主宪制、法律、政治、社会和经济制度的运作，立下基本规范（grundnorm）。一切由国际条约创造的义务皆作出《联合声明》宣布的保证，并且与“协议必须信守”（pacta sunt servanda）原则一致，在有关国际条约规定的时间范围内，上述保证没有一项会被违反”*[9]。因此，我把澳门《基本法》置于澳门宪政秩序之中，而这是它（数量上和领域上）最重要或最大量的来源，而不是首要的或最基础的来源，也不是最高层级的来源[10]。

故此，观乎这原则描述的情状（反映在《联合声明》的价值逐渐下降），我看不到这情状可以怎样发生。相反，若把《联合声明》——由两个具自由主权国家共同达成有关政策和法律后果的双边共识，并且，双方均把这份国际条约在联合国（作为《基本法》的基本规范），以真正的凯尔森（*Kelsian*）方式备案，又作为使澳门回归中国的管辖范围成为可能的协议，仅旨在加强该份国际条约直至2049年的地位和相关性。此外，正如澳门《基本法》自身明确《联合明》本身及当中的十二项基本政策必须遵守——〈前言〉：*“中华人民共和国有关澳门的基本政策，已由中国政府在《中葡联合声明》中详细阐述”*；第144条：*“本法的任何修改，均不得同中国人民共和国对澳门既定的基本方针政策相抵触。”*

另一争议点的根源来自一种看法，即澳门《基本法》是广义上的宪法。无可否认，澳门不是一个国家（主权国家或联邦国家）的一员；也不能否认澳门缺乏“界定超国家和国家职权的权力（*Kompetenz-Kompetenz*）”。但所有这些都可以而且应该相对地看。澳门不是一个联邦国家的一员，但整体而言享受远比联邦成员国大的自主权；澳门并无界定职权的权力，然而，若是指绝对的和不受限制的这种权力，则中国也没有。事实上，中国通过与另一国家就

9 当然，《联合声明》没有有关条文的强制执行机制，但对强*制执行原则*（jus cogens principle）的尊重，是一项重要元素，假使这一原则被违反，（一般而言）国际社会和（具体而言）葡萄牙均有发言权。”〈The Constitutional Layer of Protection of Fundamental Rights in the Macau Special Administrative Region〉，《公共法律评论》第3期（2010），页211 - 262。

10 参阅Paulo Cardinal：〈围绕澳门刑事诉讼法的若干片段：从持续性原则到人类尊严原则〉，Costa Andrade等人：一项向Jorge de Figueiredo Dias教授致敬的研究，卷III， Coimbra Editora（2010），自页759起。

澳门（和它的居民）的前途问题缔结双边国际条约，为对澳门行使宪制权力自我设限。此外，人们应紧记，特别行政区的格局（*Gestalt*），载于《联合声明》里[11]，而非《基本法》，更不在中国宪法里。

事实上，第31条打开一扇门，指明了方向，但并非真的具体说明或列出前路的每一个细节。为进一步充实上述主张，完全有可能再增加一、两个理由。从《基本法》第11条用语上酷似国家《宪法》用语这事实看，澳门的规范秩序（*normative order*）之服从《基本法》，就犹如服从国家宪法——“*澳门特别行政区的任何法律、法令、行政法规和规范性档均不得同本法相抵触。*”；第11条同时也写明和强调，在某些领域，《基本法》可凌驾主权国宪法，或至少把它搁置：“*根据（….）《宪法》第31条，澳门（….）的制度和政策，包括社会、经济制度、有关保障居民的基本权利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有关政策，均以本法的规定为依据。*”[12]

再者，《基本法》的结构和内容恰是国家《宪法》结构和内容的镜像——涵盖政治制度、基本权利、社会经济制度、税务制度、司法制度、《基本法》的管控和保障机制、对它进行修改的规则和限制、一些与权利延伸（*jus tractum*）有关的领域等等。因此，考虑了上述各项，乃有广义宪法[13]这个《基本法》类别的提出[14]。

另一或许也曾以不同的焦点叙述过的一点是：“《基本法》（于澳门和香港两个特别行政区皆然）写明两个特区均获授权行使高度自治这事实，确应被视为中国运用主权的一项工具”。《基本法》第2条的确如此宣示，但称‘全国人大授权’，从法律角度看，似乎并不正确，因为它没有权力这样做。人们可以承认，全国人大是各方委托（mandate）如此行事[15]，且从某种意义看，根据国际化了的委托，并在委托的范围内行事。《联合声明》规定了国内权力机构是全国人大，而且，它的权力能力已先期确定，意谓它终将立为法律——没有立或不立的选择余地，而法律的内容将须（至少某程度）尊重双方此前设定的高阶基本规例和原则。

---

11 Gomes Canotilho视《中葡联合声明》起着担保、指导、具体化和解释未来澳门特区的作用：〈文字与人：对《中葡联合声明》和澳门法律体系中资源权利和自由的制度化保护之反思〉（*As palavras e os homens — reflexões sobre a Declaração Conjunta Luso-Chinesa e a institucionalização do recurso de amparo de direitos e liberdades na ordem jurídica de Macau*），《O Direito》（94年10月），页7、8。

12 参阅Wu Xingping：〈澳门特区行政区〉，澳门大学法学院《法学论丛》第13号，页74。

13 同时参考（例如）香港终审法院数次把香港《基本法》形容为“宪法”，如：“吴嘉玲等诉入境事务处处长”（1999，2 HKCFAR 4 (CFA)）中称，（香港）《基本法》“在香港特别行政区成立时已成为香港的宪法”；Bokhary PJ法官在“梁国雄等诉香港特区政府”（HKCFA 41 [2005]）案中称：“……我们的宪法——基本法……”。再如Lin Feng在〈香港的宪制危机：终结了吗？〉，《环太平洋法律和政策期刊》第9卷（2000，自页281起）中说：“《基本法》基本上就是香港的书面宪法”（页282）。

14 J. Melo Alexandrino提出《基本法》乃功能性宪法的意念——澳门《基本法》中根本权利的体系（CFJJ, 2013），是另一种的说法，但同样假设和承认宪法元素的存在和相关性。

15 Frances Luke在中指出“为落实《联合声明》，中葡两国选择了中方的全国人民代表大会为澳门制定《基本法》”：（[中译]〈中国干预澳门自治权的实时威胁：利用香港的过去以确保澳门的未来〉，《American University International Law Review》卷15， 2000，页 4）。此外，Zhu Guobin称：“香港特别行政区享受的自治权并非来自中央人民政府的授权，而是源自一项基于真实政治（realpolitik）的国际安排，以及中央政府与澳门特区政府之间合理分权”：（ [中译]〈涵盖一国两制的《基本法》下重新定义中央与地方关系〉，《国际会议:理论与实践》，1997，页6。

是时候为这已经很长的序言作结，并从若干不同的视角，着重点出本书的相关性、对澳门回归后去除教条包袱的具体贡献、面对复杂及敏感课题的勇气、进行真正尝试解开澳门这难解之结的研究，而非仅仅是一个盲目灌注外来教条或解决方案的花瓶。

有关澳门国际法律人格的原理解说实质上有：“共享主权”（*shared sovereignty*）这意念的补充、“澳门外交事务”与“澳门对外事务”这二元性的考虑、历史架构和演进的相关性、欧盟重新作为对澳门有相关性的课题，以及对仍然生效的、澳门和欧盟间之国际协议的分析、（澳门属其一员的）国际组织需时颇长的确认过程，以及将“增进对澳门特区作为国际实体的国际操作的了解之六项细节”之理论化等。

因此，我强烈相信，对勇于进入上述课题的人来说，本书将成为相关研究必不可少的参考材料、指路明灯。衷心祝贺作者。简言之，从上面所有可能的视角，这是一部出自一位重要澳门作者的重要著作。

Paulo Cardinal，澳门，2015年4月8日

导 论

一、导 论

a. 设定场景

本学术研究目的有三：一，它多少揭示了在邓小平宣告“一国两制”[16](邓小平,1993)这项中华人民共和国政治创举下，澳门“国际法律人格”（International Legal Personality，下称“国际法律人格”）的现状。基于此目的，本研究冀进一步探讨澳门特别行政区（下称“澳门”或“澳门特区”）的国际法地位，以找出澳门既成为特别行政区，它被赋予了何种法制职能和权限。另一方面，考虑到《里斯本条约》（2009年）赋予欧盟以法人地位（《欧盟条约》（下称“TEU”）（第47条）；本研究也对如何理解在既定外交政策下，这种国际法新生事物的操作细节，提出挑战；最后，尝试在澳门特区和欧盟之间建立对照比较，从国际法角度出发，找出澳门不受中国政府“直接、临时的介入”所左右，以及欧盟不受主权成员国的“专属领域”所左右，两者之间异同。

b. 起始前及探究提问

起始前提问:

(1) 在多大程度上，澳门与欧盟分别是国际法的两个主体?

探究或引申提问:

(2) 澳门特区和欧盟是“异类国际实体”，还是“自成一体”的国际法实体？

(3) 澳门特区和欧盟之间具有共通的法律特质吗？

(4) 从它们的国际关系这角度看，澳门和欧盟之间有否“可探究的共通之处”？

c. 局 限

本研究历时九个月，报告主要从整体外交/对外政策的角度分析研究本课题，同时,本研究不打算探讨澳门特区的内部法律问题。再者，尽管文中偶尔提到香港特别行政区（下称“香港特区”），本研究无意比较两个中国特别行政区之间相似之处。此外，除官方档外，所有本书作者能够取得的葡文、意大利文、中文或法文的材料，均可随意地翻译成英文，故此，它们均不代表官方翻译。

16 中共中央顾问委员会主任（1981-1987）；中共中央军事委员会主席（1981-1989）；中国人民政治协商会议全国委员会主席（1978-1983）；中央人民政府第一副总理（1975-1976、1977-1980）

d. 项目的意义

有关国际法律人格的研究已不是新鲜事，但比较国际法律人格的研究却不多，有关澳门特区和欧盟之间对比的研究则更少。从这个角度看，称本研究为原创，庶几可以接受。本研究确立了澳门特区的法律实践作为国际法的一项课题，以及欧盟国际法实体地位后，将为澳门特区当局探究国际法关系，提供概念支撑，并作为开展双边关系的基础。再者，本课题有潜力帮助人们更好地了解未来澳门特区与其他国际法主体（具体说，与主权国家和国际组织为主体）之间的关系。同样地，本研究有助探讨在中国一个特别行政区内，系统地以特区内部视角，考虑对外政策的影响，从而直接为提升澳门特区外事政策的成效，作出贡献。

e. 大 纲

本报告由六个部分组成：(1) 导论、(2) 国际法律人格（ILP）、其辨识和操作、(3) 国

际法中的主权国身份、(4) 目前澳门特区的国际法律人格、(5) 目前欧盟的国际法律人格和 (6) 结论。

国际法律人格、其承认与实践

二、国际法律人格、其承认与实践

a. 国际法律人格

Gottfried Wilhelm von Leibniz在阐释国际法思想史时首次提出“法律主体”的概念。今天大家运用“主体”一词，已不再强调赋予一个人责任，而更多是他享有的法律权利[17]。Leibniz正正是希望在国际法律领域里，协调好主权国家和与之互动的其他角色之间的关系[18]。相应地，我们必须强调国际法律人格已不再专属主权国家所有，而是具包容性，也因此，主权国家已不再是具国际法律人格特质的唯一群体[19]。与此一致，国际法院于1949年提到：“世界各司法体系里的法律主体，其性质或权利范围不一定完全相同，其性质取决于当地社会的需要……，在国家集体活动过程中（法律主体）逐步增加种种国际计划的推展，已涌现出众多参与其中的非国家实体[20]。”

前面已提过，国际法律人格不是主权国家专有的本质属性，但往往具包容功能，意思是承认有别于国家的国际法主体之存在，同样在法律领域里赋有权利义务。《国际法院就因执行联合国公务而受伤人员之补偿的顾问意见》（报告1949）指出：“……*在国家集体活动过程中（法律主体）逐步增加，已涌现出众多参与其中的非国家实体在国际层面推展活动的事例……但在达成该等目标的过程中，将无可避免地形成国际法人属性*。”同一份报告称：“……*意即它是国际法下的一个主体，独自拥有国际权利、履行国际义务，并可通过提起国际诉讼，行使这种权利*[21]。”然而，若对这概念进行公平的分析，当可发现国际法律人格似乎是首尾相接的（circular）、包容的（inclusive）、弹性的，并常与成熟法人素质的一般讨论，联系在一起。

Ian Brownlie解释说，说“国际法律人格似乎是首尾相接的”，是因为所指涉的标记，取决于法人的存在。获习惯法认可的实体一方面具备权利和履责的能力，另方面被授予提起国际法诉讼的能力。既有这些能力，则已属完全的法人。若第一个条件得不到满足，该实体仍然具有法人属性，只是其地位受到削弱，端视认可法人之间的协议或默认，且这种地位还有可能在国际层面被抵制[22]。

Nijman进一步解释，之所以说“国际法律人格是包容的”，是因为它不

17 Giovanni Tarello (1976)：《Storia della cultura giuridica moderna, collana - Le vie della civiltà》，Bologna，页 139。

18 J. E. Nijman (2007)：〈国际法法人地位的概念：国际法历史和理论的探究〉，《The European Journal of International Law》，卷18，地4号，页775。

19 Wladmir Brito (2008)：《国际公法》（Direito Internacional Público），Coimbra Editora，页334。

20 国际法院，《Lotus案咨询意见》，〈为联合国执勤而受伤之补偿〉（1949），页7。

21 国际法院，《Lotus案咨询意见》，〈为联合国执勤而受伤之补偿〉（1949），页178-179。

22 Ian Brownlie (1990)：《国际公法原则》（Principles of Public International Law），Clarendon Press，Oxford，第4版，页58。

单是一个理论主张，还为国际法（作为一种政治主张）的建设作铺垫、是转变或守恒的基座（locus）——当一个新的实体被假定纳入或干脆已被纳入国际法舞台时，国际法律人格是转变的基座；当国际法的内在机制阻挡新实体渗入时，它是守恒的基座[23]。无论国际法以国际法律人格的量尺辨识一个实体，或者否定一个实体的国际法律人格属性，一如我们后面会看到，后威斯特伐利亚（post-Westphalia）国际法律人格概念和国家实体行使和履行它的主权权利义务之间，并非绝地紧密扣连。它似乎能容纳国际法秩序的真实需求，寻求务实地适应客观世界之道。Peter Bekker把国际法律人格定义为："*实质行使（或至少具潜在能力行使）若干权利、履行若干义务*"[24]，在面对不断演变的国际生活秩序时，强调"务实"和"适应"的意念——做法是用"潜在能力"界定国际法律人格，以国际法实体的身份行事。

无论如何，国际法律人格似乎是弹性的。一方面，它保存了国际法某些主体之间是平等的这一原则。根据这一原则，国际上由一群基本的具有国家主权的国际法人，被（他人）认可具备资格自主创立"国际实体"，后者也被视为国际法主体。国家也者，对所在领土和居于其上的人民拥有合法治权的单位而已。故此，国家的国际关系和法律主体这一首位属性，只有在民族实体作为政治和法律体系，被融进一个"世界国家"时，方会遭到冲击，并最终被取代[25]。另一方面，它相容了不同的国际法法人能力——包括在遇到违反国际法的情事时提起诉讼的不同能力、参与在国际层面有效的条约或协议的不同能力，以及在面对异地司法诉讼时享受特权或免于涉讼的不同能力。

Antonio Cassese提到个人是一国国内法律制度的首要主体，国家则是国际法中的首要主体（首要主体非专属特质），国家拥有完整法律行为能力，能被赋予权利，权力和义务[26]。事实上，现今所有拥有国际法人资格的实体均可被定义为国际法主体。再者，国际法律人格是"实体"的一个法律性质[27]，能根据国际条约的规定,被直接、实时[28]授予权利和义务[29]。国际法律人格使一个

23 J. E. Nijman (2007)：〈国际法律人格之概念：国际法历史与理论探究〉(The Concept of International Legal Personality, An Inquiry into the History and Theory of International Law)，《The European Journal of International Law》卷18第4号，页775。

24 Peter H.F. Bekker (1994):〈国际组织的法律地位：法律身份和豁免的功能需要分析〉(The legal position of International Organizations: a functional necessity analysis of their legal status and immunities)，Martinus Nijhoff Publishers - Dordrecht，页53。

25 Wolfgang Friedmann (1964):〈结构转变中的国际法〉（The Changing Structure of International Law），哥伦比亚大学出版社，页213。

26 Antonio Cassese (2005):《国际法》（International Law），牛津大学出版社，页71。

27 "实体"（entity）一词，是指一个国家、一个"类国家"的存在、一家股份公司、一个国际组织、众多国家的一个联合办事机构（例如一个国际联合委员会或一个仲裁法庭）、一个国际组织的办事机构、一个非国家组织、一个个人、一个自成一体的存在（例如Holy See——被意大利承认在梵蒂冈市内的国际事务，拥有专属主权和司法管辖权）、一个国际运动，或甚至在某些情况下，一个可以与其他国家或其他交战中的武装建立法律关系的好战武装组织或运动。

28 André Gonçalves Pereira、Fausto de Quadros (1997)：《国际公法手册》（Manual de Direito Internacional Público），Almedina，页300；Nguyen Quoc Dinh、Patrick Daillier、Alain Pellet (1999)：《国际公法》（Direito Internacional Público），Fundação Calouste Gulbenkian，页367。

29 Jorge Miranda (1991):《国际公法》（Direito Internacional Público），里斯本法律学院，页265。

实体（组织的）机关可与其他国际法主体交往，可被控诉、可被确定其因诉讼引起的法律责任[30]。国际法律人格是一个比较实用的概念或工具，它能显示“在国际法眼中”一个实体的存在 [……]。由于被赋予国际法权利义务，国际法人“出现”的（新）行为变得“可见”而被接纳为国际法律社会的一员。在这一功能性角色下，国际法律人格一如以往，是国际法的基础概念[31]，与此相关的，是现有的国际法主体让这些新主体作一定种程度的浸透。故而可以肯定的说，新国际法主体（非国家主体）是由既有的国际法主体创立；这些新主体的地位，由原来的主权国家成员按照它们的意志，以及其在国际法舞台的活动能力和重要性所确立，并同时受其限制。故此，这些新主体的国际法律人格如何实现它的功能，由新主体拥有的*国际法行为能力*（international law capacity，下称“国际行为能力”）去检视。再者，现代国际法既不是专属的国家间权利（*jus inter potestates*，主要是后威斯特伐利亚国家之间的一种法律），也不是过去的国别权利（jus gentium）体系的意念。后者认为，个人才是权利和义务的最终依归、国际法唯一真正的主体。国际上确实呈现了较为复杂的法律秩序，拥有各种不同行为能力的各个实体之间，纷纷进行“可见”的交往，与各个国家比邻共存。

若同意国际法主体“*是个人或集体，不但被赋予权利义务的行为能力，也具备按国际法规定的程序提起诉讼的能力*[32]”这一说法，那么，可以说国际法人有好几种，就是说，有不同的国际法主体。Filipa Lourenço 强调，国家的国际法律人格 并不是一个历史、社会逻辑或政治产物，而是由国家的主权直接产生的[33]。事实上，国际法主体中只有国家享有主权。主权国家是国际法中唯一具备首要和广义行为能力的国际实体。因此，在国际层面上，不同种类的国家行使不同的主权能力。作为国际法主体，主权国家必须按照《联合国宪章》第2条的平等原则（有时称为独立原则），沿用其国际法律人格和国际行为能力的外部表征。

Manuel de Andrade[34]、Mota Pinto[35] 和Wladimir Brito[36] 把国际法律人格定义为一个被赋予某种特质的“实体”，有了这特质，该实体得以在法律上自主行动，且这特质应被视为主权（国家）的产物，或一个国际组织成立宗旨

30 Armin von Bogdandy (1999)：〈统一的法律案例：欧盟作为实行单一法律制度的单一组织〉(The legal case for unity: The European Union as a Single Organization with a Single Legal System)，《Common Market Law Review》第36号，Kluwer Law International，页892。

31 J. E. Nijman (2007)：〈国际法律人格的概念：国际法的历史和理论探究〉(The Concept of International Legal Personality, An Inquiry into the History and Theory of International Law)，《The European Journal of International Law》，卷18第4号，页776。

32 J. Basdevant (1960)：《国际法词典》，Paris。

33 Filipa Delgado Lourenço (2012)：《国际法讲义》(Lições de Direito Internacional Público)， 澳门大学法学院，页177；Nguyen Quoc Dinh、Patrick Daillier、Alain Pellet (1999)：《国际公法》，Fundação Calouste Gulbenkian，页373。

34 Manuel de Andrade (1966)：《法律关系通论》(Teoria Geral da Relação Jurídica)，Almedina Coimbra，页30。

35 Carlos da Mota Pinto (1976)：《民法通论》(Teoria Geral do Direito Civil)，Coimbra Editora，页152。

36 Wladimir Brito (2008)：《国际公法》（同前），页304-307、310。

里包含的一个元素。国际法主体的要素包括自主行动，角色功能以及被赋予的行为能力。更且，国际法律人格在国际法秩序中确定法人实体是否存在。然而必须理解的是，除了存在与否，不同主体被赋予的行为能力，会因应每个主体的性质而有所不同，而主体的性质亦端视“新”法人的创立者期望主体往后在国际上扮演的角色性质而定。

主权是一种本源权力，有政治和法律两方面。政治权力是指通过一个合法政府，对其内部事务行使统治的专属权力；法律权力是指国内法以及国内法院相对优越于外地管辖区域的法律及法院，与此同时，在平等原则下，也有能力如同国际法法人般行事。故此，一个不受限制，保有主权的国家主体有四个要件，分别是[37]： 缔结条约的完全权力（*Jus tractum*）、派遣（驻外）和接受（外国）外交代表的权力（*Jus legationis*）、寻求国际公义的权力（*Jus Juridictionis*），以及出于自卫动用武装力量的权力（Jus bellum）。不同学者对国际法主体有不同的分类[38]，但大体上可分为以下三类 ：

37 Nguyen Quoc Dinh、Patrick Daillier、Alain Pellet (1999) ：《国际公法》(Direito Internacional Público)，Fundação Calouste Gulbenkian，页367-648；Filipa Delgado Lourenço (2012)：《国际公法的经验教训》(Lições de Direito Internacional Público)，澳门大学法学院，页182。

38 Antonio Cassese (2005)：《国际法》(International Law)，牛津大学出版社，页125-150；Brownlie, Ian (1990)：《国际公法原理》(Principles of Public International Law)，Clarendon Press, Oxford（第4版），页59-70；Filipa Delgado Lourenço (2012)：《国际公法的经验教训》（同上），页183-233；Piet Eeckhout (2011)：《欧盟对外关系法》（第2版），牛津大学出版社，页1。

类 别	国际法主体	
逐渐被承认为国际法主体	国际共同体整体（按《蒙特哥湾公约》第136条直接赋予权利义务的）	
	个体（由习惯法赋予个体责任者，例如：《国际刑事法院规约》第25、28条）	
不同种类的国家、法律上接近于国家或等同国家的实体	国家 （在国际层面能够行使完全主权权力的实体）	这分类包括所有国家的类别（小国，弱国，联邦...）作为国际法主要主体，能够行使完全主权权力。同时也包括邦联和联盟。
	独立自存的实体	因历史或其他法律特性，具有独特法律地位的实体，如：梵蒂冈；圣约翰罗得和马耳他岛耶路撒冷宗主军事医院教团；红十字国际委员（ICRC）。
	准国家实体 （正过渡为国家的实体）	叛乱者，交战者以及民族解放运动（某种条件下）（如：东帝汶独立革命阵线；巴勒斯坦解放组织）
	国家外围实体（不能行使主权，但可以进入国际舞台）	非自治人民 （如：《联合国宪章》第11章）
		国际化领土（如：前丹吉尔；但泽；的里雅斯特）
		自治殖民地 （如：回归中国前的香港）
		澳门特别行政区
其他国际法律主体	国际组织 （如：联合国；万国邮政联盟；国际货币基金组织（IMF）	
	国家管理人 （如：前欧洲委员会关于多瑙地区）	
	国际组织管理人 （如：欧洲核能机构；经济合作与发展组织（OECD））	
	……	

国际组织的法律性质可堪争议，Ian Brownlie 把国际组织定义为独立国家之间协议的一种合作关系，组织的成员身分并不影响成员国的国际法律人格或国际行为能力。根据作者，国际组织是由国家组成的结合，其纲领以政治为

39 Paulo Cardinal (2010)：〈澳门基本权利：从葡萄牙治下的地方到中华人民共和国的一个特别行政区），《澳门民法、商法、宪法和刑法研究》，澳门大学，LexisNexis，页3:“有时，澳门历史是指不规则的历史，带有诸如“非常共管”等动人色彩的语句。（非常共管，是指在特别领地内，通过一个当地自治行政机关，联合行使国家权力……然而，没有一个国家排他地行使主权权力。）

目的，或具联邦的综合元素[40]。Filipa Lourenço最初[41]宣称国家的结合是过去曾在国际法律舞台上出现的一种国际实体（作者举出若干例子），如邦联，联合王国，联邦和独立联合体。其后，该作者把国际组织定义为“*若干国际法主体按国际法成立的结合，以达至共同纲领为目的，并拥有自己的机构。*”

[42]Nguyen Quoc Dinh、Patrick Daillier、Alain Pellet等人把国际组织定义为一个由若干国家按国际条约组成的结合，拥有有效的宪章和自己的机构，被赋予与成员国不同的国际法律人格 [43]；Wladmir Brito把国际组织定义为拥有国际法律人格和国际行为能力、由国际法主体之间，按照国际法自愿组成的一个永久、自治的实体，并拥有内部机构和规条，以实现其行动纲领[44]。《维也纳条约法公约》(1969)虽未对国际组织下定义，但其第2条第1(i)款的规定起了补充作用——它明言“国际”组织与“政府间”组织，乃一而二、二而一。

关于国际组织作为国际法主体这个课题，最好以《国际法庭关于一国在武装冲突中使用核武器的合法性的咨询意见》去理解其国际法律人格的性质。当中第19条宣称：“*国际组织的组成文件本身就是条约的一个特别类型，以创造新国际法主体为目的，并给予一定程度的自治，且由各成员托付实现共同目标的任务。自此，各国际组织实际上是由国家操控的工具，它们只有有限度的活动能力和范围*[45]”。*其后，国际法院再在第25条宣称：“本法院不须特别指出国际组织作为国际法主体，不主权国家般被广泛接受。国际组织受‘专门化原则’（principle of specialty）支配，即国家运用权力投放资源创立国际组织，并赋予推动成员国共同利益的任务，国家利用权力的极限与其共同利益相适应.....成员国赋予国际组织的权力亦通常在成立的檔中明确规定。然而，国际活动有时需要国际组织具备从属权力，以实现其宗旨——尽管这些权力并未在其章程中明确规定。一般而言，国际组织有权行使这种权力，又称“蕴含权力”（implicit powers)*[46]。再者，《国际法院关于联合国雇员执行职务损害赔偿请求咨询的意见》概述了检测国际组织是否具备国际法律人格的双重方法。首先，必须证明国际组织的创立人有意建立一个自治组织，给它“*一个在某些方面有别于它的成员国的地位*”，其次，必须指出国际组织“*要在国际舞台上发挥其功能及享有权利，非有高度的法人资格和活动能力不可*”[47]

40 Ian Brownlie (1990)：《国际公法原理》（第4版），页77。

41 Filipa Delgado Lourenço (2012)：《国际公法的经验教训》（同前），页186-189。

42 Filipa Delgado Lourenço (2012)：《国际公法的经验教训》（同前），页244。

43 Nguyen Quoc Dinh、Patrick Daillier、Alain Pellet (1999)：《国际公法》(同前)，页523。

44 Wladimir Brito (2008)：《国际公法》（同前），页392。

45 国际法院 (1996)：〈关于一国在武装冲突中使用核武的合法性之咨询意见〉(Advisory Opinion on the Legality of the use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflicts)，第19段，页75。

46 国际法院 (1996)（同上）：第25段，页78-79。

47 Antonio Cassese (2005)：《国籍法》，页137；国际法院(1949)：〈关于在联合国行动中执勤时受伤的补偿之咨询意见〉(Advisory Opinion on the Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations)，页179。

。Filipa Lourenço总结国际组织的概念时说：“*国家创设国际组织，向其转移本身固有的特质和权力的同时，也为这些组织创造了必要的条件，使其按照内部规定的专属议决程序，创立及宣示自身的意愿*”[48]。国家（国际法主体）享有缔结盟约的权力（*Jus Tractum*）和广泛的主权权力，自愿自主地把国际法人资格授予国际组织。而且，国家在创立国际组织的自主协议基础文件中，规定了组织的国际行为能力范围，也按专门化原则转移了法人的行为能力，以实现组织的宗旨。故此，国家拥有国际法承认的原始及充分的权利义务，国际组织却只拥有成员国订明在创立协议文件中的权利义务，以寻求实现成员国创立组织的宗旨。国际组织通过实体国际法律人格，有资格与其他国际法人进行交往，而对其国际行为能力的确定，也为其进行的交往设定了法律规定。再者，每个国际组织的法人资格当以两个元素去审视：它的内部资格（相对于成员国）及国际资格（相对于其他国际法主体）。关于前者，《联合国宪章》第104条设定了赋予每个国际组织内部法人资格的原则，并适用在各成员国领土上[49]。至于后者，若我们紧记隐性权力论[50]，只要按照成员国清晰订定的需要和目标去衡量国际法律人格[51]，国际法律人格的国际资格其实无须在组织成立的协议中写明。

Filipa Lourenço[52]认同国际组织的五个重要能力：（1）解决争端的能力、（2）规范的能力、（3）财政能力、(4) 管理能力、（5）与其他组织、成员国及非成员国往后缔结条约的能力。与此互补，Antonio Cassesse[53] 也强调国际组织的四项基本权利 ：（1）就本组织范畴内的事务，有权与非成员国签订国际协议；（2）就组织进行的活动，可免受国际法庭的管辖；（3）就组织的所有代理以国际公务员的官方身份进行活动时，有权受到保护；（4）当组织的官员代表组织在工作中遭成员国侵权，或当组织的资产遭第三方国家侵权时，组织有权据此要求侵权方赔偿。最后，Brownlie扼要地为国际法人作出以下几点总结：（1）国家之间的永久性组织，有合法目的和机构；（2）组织与其成员国之间有明显分野；（3）法律权力不仅在一个或更多国家的国内法行使，更可在国际层面上行使.....应该指出的是，国际组织的法人资格通常由条约产生，但这不是必然的，同样的资格也可以由国际会议议决或由一致行动产生[54]。

48 Filipa Delgado Lourenço (2012)：《国际公法的经验教训》（同上），页255。

49 与Julija Brsakoska Bazerkoska (2011)一致：〈欧盟的法人地位〉，《Iustinianus Primus Law Review》，卷2:1，页4。

50 Nguyen Quoc Dinh、Patrick Daillier、Alain Pellet (1999)：《国际公法》（同前），页534。

51 这点获国际法院数次（例如〈关于讨论有关涉及西南非问题的报告和请愿时的表决程序之咨询意见（1954）〉，（Voting Procedure on Questions Relating to Reports and Petitions Concerning the Territory of South West Africa），欧洲法院（8/55号案 Fédéchar），以及欧洲人权法院（Lawless 案，1961）确认。要了解更多有关“隐含权力”的基本理论，可参阅Piet Eeckhout (2012)，页71-119。

52 Filipa Delgado Lourenço (2012)：《国际公法的经验教训》（同前），页259。

53 Antonio Cassese (2005)：《国际法》，页139。

54 Ian Brownlie (1990)：《国际公法原理》（同前），页681-82、683。

至此我们可总结，国际法的主体主要是主权国家，而根据国际法上的功能，也有其他为实践共同目标的非主权国家结合而成的主体，即国际组织。故此，国际组织是国际法的特殊主体，它们根据组织创立协议里订定的功能发挥作用，因此，它们是有别于创立国的一种法人实体。

最后，必须把国际法律人格与国际行为能力区别开来——前者指一个实体在国际法律上的地位，而后者指组织有多大能力发挥这些法律地位[55]。Ramses Wessels把国际行为能力联系到国际法主体的特质，进一步提出以下的重要观察，称国际法律人格与国际行为能力的分野在以下方面至为明显：前者是特质，后者是资产。国际法人无非是指国际法主体，而能力专指有关实体有可能获允许进行什么活动[56]。国际法律人格只不过是一项特质，不外是一个国际法主体，而国际行为能力则指该实体有可能获允许进行什么活动[57]，简言之，是作为国际法人能够进行活动的一整套可能性。国际法行为人遂有权提出国际申诉，提起国际程序，有缔约能力，有建立外交关系，或承认其他国际法主体的权利[58]。国际法律人格是国际法行为人的一个特质，由国际法主体转化而成，就是说，是一个在国际法范畴内有行为能力的实体。然而，这仅仅承认一个有国际法律人格的国际法主体的存在，并未把它的国际法律人格特质演绎出来。因此，必须研究法人的国际行为能力来衡量新法人主体的特质。不过，国际实体的法人能力从来都不完备（国家除外），这些能力由创立实体的条约条款所规定。再者，按专门化原则成立的实体，除国家以外，均没有广泛的行为能力。这些非国家的实体仅因为创立它们的国家赋予它们能力而存在[59]，并成为重要的国际法主体。而且，它（们）只能按创始国赋予的特定能力[60]而存在，这些新实体的能力受制于其宗旨和功能。国际实体的行为能力是实体之间（不包括国家）的显著属性，由主权国公开表明，基于法律基础（国际条约或协议）而产生，并期许按照国家意志所设定的限制内作出行为。的确，国际组织由国家的权力和意志专门创立。还有，一般而言，这些非国家实体被授予的国际法律人格，应该由特定的法律条款清楚订明，犹如创立国和其他法人严格按照国际法行使的全面国际法律人格，这些实体的国际法律人格与全面国际行为能力并行不悖，独立行使。所以，研究诸如澳门特区和欧盟等国际实体的国际法律人格和国际行为能力，可让我们理解这些实体是否拥有这些特质，若有，它们之间的关系潜力在多大程度上可以被探讨。

55 国际法院：〈关于在联合国行动中执勤时受伤的补偿之咨询意见〉（1949年4月11日）：“……本法院进一步强调（联合国）组织的政治任务的重要性：维持国际和平和安全。相应地，本院认定组织本身就具有的权利义务，同时相当大程度地具有国际法律人格和行为能力，在国际层面行事——尽管它肯定不是一个超国家的实体……”

56 Ramses A. Wessel (1997)：〈欧盟的国际法地位〉(The international legal status of the European Union)，《European Foreign Affairs Review》，Kluwer Law International，页111。

57 Julija Brsakoska Bazerkoska (2011)：《欧盟的国际法律人格》（同前），页3。

58 Ian Brownlie (1990)：《国际公法原理》（同前），页681-683；Wessel, Ramses A. (1997)（同前），页63-64。

59 Ramses A. Wessel (1997)：〈欧盟的国际法地位〉（同前），页111。

60 Julija Brsakoska Bazerkoska (2011)：《欧盟的国际法律人格》（同前），页3。

b. 承认与国际实践

在国际法中，由来“承认”这一课题的角色都备受争议。有学者确实认为，承认这行为毫不影响实体的国际法律人格——它既无赋予权利，也不加诸义务。其他解决方案与国际主权的法律平等原则并不协调，故此，承认仅被视为一个宣示的元素。然而，按Antonio Cassese 的解释，承认的重要性有三方面：第一，政治方面，它证明了作出承认的国家主动开展国际交往的意愿；第二，法律方面，承认证明了承认国认为被承认实体符合了所有成为国际主体的必要的、客观的条件；第三，承认的法律意义还在于一旦给予承认，承认国不能改变立场.....换言之，承认引起禁止反言（estoppel）[61]。人们不太愿意让政治上的行为对国际法律人格有决定性的影响，承认是一种政治行为，固然也被如此看待。当然，关于承认的讨论，承认其他国际法实体，不能与承认国家为主要国际法主体的讨论相提并论。不过，无论从双边还是多边关系视之，“承认”仍然关系到有否能力进入国际法律社会。事实上，若 国际法律人格是一个相对的概念，表示国际法体制内的活动能力，那么国际法律人格加强了“承认”的能力，它能够使新主体直接受到现行国际权利义务的约束。再者，默许与承认有同样的效力，但默许由行为产生，似乎可以预计抗议不会出现.....很清楚：在合适的情况下，默许将会有禁止反言的效力。还有，抗议和承认等行为在解决争端中处于附属地位，可为争议事项的法律情况提供证明[62]。

其他学者相信，在国际承认行为之前并无国际法主体。“承认”被视为主体完全出现的构成元素。Filipa Lourenço[63] 宣称，大部分学者都支持二元承认原则：对象为国际法基本主体（国家）的，采取“宣告承认原则”（declarative recognition），对象为国际法其余主体的，采“推定承认原则”（constitutive recognition）。同样地，Julia Brsakoska[64] 在强调关于非成员国家国际法律人格问题时，认为这是他人行为排斥原则（*res inter alios acta*）的一个典型，（这原则的要旨是：别人之间的事与我无关）。故此，需要由非成员以明示或暗示方式承认国际组织对外的法人地位。我们相信，采取何种承认非主权实体的原则，不会对国际法实体的存在造成影响，但对其双边关系确实影响深远。

61 “禁止反言”(Estoppel)，是一项法律原则，大意是：某当事人不得推翻此前曾作的行为、声称或否认（而导致另一当事人对这些言行产生依赖）。套用Brownlie的话语（见前引，页641），禁止反言排除作者否认陈述的“事实”——无论是明言的还是蕴含的。然而，一如同一作者建议的，从一市的法律和国际法律之间平权的角度看，该用语并无相关性。再者，社会上存在一种倾向，视禁止反言原则为平权而非国际法中的一种通则。同样地，Antonio Cassese从“承认”的角度指出，“禁止反言”原则防止此前已被承认的（裁决）其后再受到挑战（页184）。

62 Ian Brownlie (1990)：《国际公法原理》（同前），页87、160-161。

63 Filipa Delgado Lourenço (2012)：《国际公法的经验教训》（同前），页235。

64 Julija Brsakoska Bazerkoska (2011)：《欧盟的国际法律人格》（同前），页5。

国际法中主权国家的地位

三、国际法中主权国家的地位

国际法认可的各类法人中，国家是首要类型。但如前面所述，国家并非是唯一认可的法人。还有，单凭具有国际法律人格　这点并不足以视为国家的标志[65]。国家地位其实由国际法一套分清你我的准则所订立。《蒙得维的亚国家权利义务公约》[66]　被普遍认为是说明国家地位的概念框架，它（第1条）宣称：“作为国际法法人，国家必须具备以下条件：有永久性居住人口；有一块特定范围的土地；有一个政府；能够同其他国家建立关系。”事实上，从法律观点视之，国家是一个稳定（永久的），有立法、司法和行政功能的政治实体，对在特定范围土地上居住的人民有绝对的，有效的统治权，有能力同其他主权国家建立关系，以及对以下各方承担责任：基于人权法，对它自己的公民，以及在其管辖内的人民负责；在军事冲突中，按国际人道法律对普通平民，包括其占领区内的人民和他方的战斗人员负责；按国际法一般原则，以及根据国家间签订、确认的特殊双边和多边条约，包括人权和国际人道法律条约，对其他国家或国际组织（例如联合国），以及当需要跟随非常重要的规则（如禁止屠杀和虐待）时，对整个国际社会负责任。

国家主权是国家的一种专属特质，是国际法的主要概念。“主权”一词刻划了在国际法之前各国皆平等无异的原则，一个以国家为主的国际社会要遵守的原则，当中各国均有一致的法人地位。同样，主权也显示一国与其他国家或国家组织之间的法律权利。国际法院把摩洛哥称为“主权国”，意味尽管它是一个法属保护领地[67]，它仍保存本身的法人地位。国家主权（平等意义而言）的主要推论可归纳为：（1）表面上，对一块土地以及在其上居住的永久人口有专属管辖权——有权统治居住在该土地上的所有个人[68]；（2）有义务不干涉在其他国家专属管辖区内的事务；有权要求其他国家不得入侵本国领土的权利（Jus excludendi alios）[69]；（3）经由义务人同意，对义务的信任源自习惯法和条约[70]；（4）有权自由使用和处置国家管辖范围内的土地，进行所有认为对当地居民必须的、有利的活动[71]；（5）一个国家以主权国身份行事，有免受外地法院管辖的豁免权[72]；（6）　以官方身份行事的国家代表享有豁免权；（7）有权尊重身在海外的本国国民及国家官方人员的生命和财产[73]。事实上，

65　Ian Brownlie (1990)：《国际公法原理》（同前），页71。

66　此条约于1933年12月26日在乌拉圭Montevideo市召开的“美洲国家国际会议”上签署、1934年12月26日生效。

67　国际法院：《美国公民在摩洛哥的权利（France诉美国）之判决》（1952年8月27日），页188。

68　Antonio Cassese (2005)：《国际法》（同前），页89。

69　Antonio Cassese (2005)：《国际法》（同上），页51。

70　Ian Brownlie (1990)：《国际公法原理》（同前），页287。

71　Antonio Cassese (2005)：《国际法》（同上），页51。

72　仍存在若干限制，例如与国家机构放下的国际罪行有关的案例。

73　Antonio Cassese (2005)：《国际法》（同上），页49-53。

国家领土联同法律认可的国境上的政府和居民，均为某种国际法人的具体证明。一国的法律地位及其保护法规，有赖一个稳定、有实质划界的国土。国家主权是一国的法人地位的法律简述，在其领空、领海、领地以内，以及与他国关系之中行使，特别是，领土主权是排他地（无其他实体），自主地（无第三方干预）、完整地（完全地，无任何限制）行使。

至此，我们应当区分一块土地的主权和行政管治权。通常一个拥有主权的实体对界定的疆土行使行政管治权。奇怪的是，有时基于历史的变迁，疆土的行政权力和主权权力分别委予不同的实体。然而，对疆土行使行政管理的作为，既不构成主权转移的行为，也不意味因此获得疆土的主权。事实上，国家主权的重要特征是持续的法人地位，疆土是划归予该（原始）法人而不是归于暂时受托人[74]。再者，为促进行使准主权（quasi-sovereign rights）的行政权而赋予的永续运用和拥有问题，以及转移某些主权权利的问题，均值得我们讨论。关于后者，为促进行使准主权的行政权而赋予永续拥有权，很大程度视乎（国家）实际拥有的行使能力。关于前者，一个许可或合同就可以把它终止。顾名思义，永续权的赋予不能被终止。事实上，一国通过协议，有可能把自己国土的永续使用权授予另一国，这授权会因（授予国）处置剩余主权而作废——它无法把相同的权力授予另一国，特别是如果这些权力是以武力威胁而取得的。最后，若条约允许对领土的使用作出限制，纵使此等限制关乎国家安全事务和自卫的准备[75]，领土主权的归属权并不因此而受影响。

用澳门特别行政区（“澳门”）和欧洲联盟（“欧盟”）做参考，来讨论国家主权和国家地位，带出了议题的两个非常不同的观点：关于澳门，经常有两种说法：“把主权移交中国[76]”或“中国恢复对澳门行使主权[77]”。同样地，前者认为中国过去失去澳门的主权，至少这是从行使主权方面看，直至1999年才由葡萄牙自愿地重新把主权移交给中国。相反，后者的观点认为尽管葡萄牙人占有澳门土地，中国因而未能对澳门行使其主权，然而，中国从未失去它。故而1987年的国际协议只是商讨恢复原有主权的程序（中止之后的恢复），随之加上一段过渡期而已。有关欧盟的讨论将涵盖最终如何把主权由欧盟各成员国“自愿但有限度移交”欧盟，同时也讨论欧盟如何代表28个成员国行使由成员国转移给它的“本源主权”。

74 Ian Brownlie (1990)：《国际公法原理》（同前），页108-109。

75 Ian Brownlie (1990)：《国际公法原理》（同前），页114-115。

76 Paulo Cardinal (2010)：〈澳门基本权利：从葡萄牙治下的地方到中华人民共和国的一个特别行政区〉（同前），页11-12。

77 “恢复对澳门行使主权”一语主导了《中葡联合声明》（1987）的文本。

目前澳门特别行政区的国际法律人格

四、目前澳门特别行政区的国际法律人格

a. 历史背景

要了解澳门特区的国际法律人格，它的历史背景提供了一些思考角度。澳门在国际上是一个独特的实体，它的存在往往与葡萄牙人的出现相提并论。事实上澳门的国际身份正正是因为葡萄牙人长达数个世纪的存在，把澳门半岛及相连土地改头换面之故。如何以国际观看待澳门特区，自有不同的历史角度思考，但就评价澳门特区的国际地位而言，所有讨论均围绕“领土主权”这个关键问题上。

铭记此点，我们把历史视野分为三个主要时期，对应每个时期内澳门法人地位在国际观感上的主要变化。同时，这三个时期不应以单一、独立的历史视之，而应一并了解——它们描绘了各细分时期值得注意的相关演变。以下列表归纳了有关的历史时期。

<table>
<tr><th colspan="8">相关历史时期</th></tr>
<tr><th colspan="6">(1) 葡萄牙人获同意定居，但并非互惠互利</th><th>(2)合约期</th><th>(3)回 归</th></tr>
<tr><td>1513 - 1573</td><td colspan="5">1583 - 1979</td><td colspan="2">1979 - 1999</td><td>1999 - 2049</td></tr>
<tr><td rowspan="5">妥协的
年代</td><td colspan="5">四世纪的主权共享 [78] 或 二元管辖 [79]</td><td colspan="2">葡萄牙人管治</td><td rowspan="2">过渡期</td></tr>
<tr><td>1583
1783</td><td>1729 [80]
1860</td><td>1849
1976</td><td>1949
1979</td><td>1979
1987</td><td>1987
1999</td></tr>
<tr><td rowspan="3">“议事”
期</td><td>鸦片战争:1839－1842
1856-1860</td><td>殖民时期</td><td>葡中之间没有法律关系</td><td rowspan="3">1979 － 建立
中葡关系
中葡两国恢复</td><td>设定
归还条件</td><td rowspan="2">实施
《联合
声明》</td></tr>
<tr><td>1843 机会：澳门政府宣称，终止缴纳地租</td><td colspan="2">1849 年澳门总督亚马留（Ferreira do Amaral）宣称：葡萄牙拥有澳门实际主权，其管治权力发展至1945年（中国
享名义上的主权）</td><td>1987年后
葡萄牙以
合约获得
管治权</td></tr>
<tr><td>1822
年之后的葡萄牙宪法视澳门为葡萄牙领土</td><td colspan="2">管治权的没落至1974</td><td rowspan="2">中国
行使主权</td></tr>
<tr><td>在华的葡萄牙“租客”</td><td colspan="2">1972 － 年 联合国把澳门从非自治管理土地的
名单中剔除</td><td colspan="3">1976 － 年- 葡萄牙宪法后葡萄牙宪法确认澳门为葡萄牙领土</td></tr>
<tr><td colspan="5">观感和相互利益的挣扎</td></tr>
</table>

妥协的年代

国际贸易驱使了葡萄牙人在澳门出现。在全球化[81]之前，至少在全球化旭日初起的时代，作为一个国际城市，澳门无疑是国际贸易的理想港口。准确而言，“澳门”在本土语言的字面意思是“港口大门”或“港口的大门”[82]。事实上，1511年马六甲被占领才是为中国缔造了莫大的商机。可是，葡萄牙人并未实时抵达澳门。1513年大概标志了葡萄牙水手登陆珠江河口湾，开展了与大陆内地的交易制度进行丰盛的贸易。首批交易不但令葡萄牙人获利甚丰，且惠及中国和日本人……中国当局对发展成熟的非法海上贸易视若无睹[83]。后来，他们探索屯门（香港），内伶仃岛等。葡萄牙人的商船背后的想法是商务和与中国当局建立友好关系以便可以探讨在陆上安定下来的可能性。所以，当他们看中珠江三角洲的潜力，就第一次尝试向北京寻求批准上岸。可是由于马六甲被废黜的苏丹就葡萄牙人的作为向中国皇帝投诉（葡萄牙人夺取马六甲时，马六甲是中国的一个属国）[84]，葡萄牙人的尝试没有成功。1521年，葡萄牙人在屯门的出现引起若干问题，北京和广州当局宣布禁止与葡萄牙进行贸易。按郝志东教授的说法，此事引发葡中两国数次武装冲突，甚至发生了两次战事——分别是屯门之战和西草湾之战。最后，葡萄牙决定另寻他地和另定策略。

可以说，经过葡萄牙和中国朝廷在马六甲的一连串冲突，葡萄牙人和中国明朝政府在1540年恢复友好[85]，尤其是因为以下的事实：

-- 葡萄牙人转移到其他贸易区域；

-- 葡萄牙人决定引入缴款的方式创出一个双赢的商务环境；

-- 中国人明白“以夷制夷”[86]所带来的好处；

-- 中国人明白葡萄牙人的存在，可控制甚至消灭沿海的海盗。

从1549到1553年，尽管有禁止通商令，葡萄牙人仍然与中国人在上川岛

78 从国际法的观点看，至少从行政的角度看，直至1987年，“澳门这块土地由葡萄牙人管治”这点事实是被承认的。然而，过去四个世纪葡萄牙人在澳门法理上和事实上的权力，一直在变化：有时候那情况就像“共管”—— 事实上存在一个以上国家共同行使权力，但当中并无一个国家单独行使排他的完全主权权力的情况；有时候情况明显近于殖民统治、中国只有象征性的国家主权权力。

79 Carmen Amado Mendes (2013)：《葡萄牙、中国和关于澳门的谈判：1986-1999》，Hong Kong Studies Series，页7。

80 由满清雍正和嘉庆两位皇帝先后发动的禁止鸦片贸易而引起的鸦片危机（战争）。

81 Jorge Alves Santos、Carmo Correia (2013)：《光之桥梁》（限量版），CC Photography，页13。

82 郝志东 (2011)：《澳门历史与社会》（同前），页15。

83 Carmen Amado Mendes (2013)：《葡萄牙、中国和关于澳门的谈判：1986-1999》，页9、11。

84 郝志东 (2011)：《澳门历史与社会》（同前），页11。

85 《Macau Country Study Guide》(2003)，（美国）International Business Publication，卷1，页38。

86 郝志东 (2011)：《澳门历史与社会》（同前），页17。

[87]做生意。在这些活动里，中国官员的受贿扮演了一个角色[88]。数年之后，靠近珠江三角洲的浪白湾成为葡萄牙人在该地区的主要贸易基地[89]。关于葡萄牙人何时在澳门立足的准确时间颇有争议。据郝志东教授的研究，葡萄牙商人最早在1553年抵达澳门[90]，他们到达后或许询问过当地人澳门的名字，可是因为彼此无法沟通，当地人以为葡萄牙人在找庙宇，以“妈阁”应答，即后来葡语的“澳门”。其他历史数据显示，葡人大约于1552-1553年第一次获当地官员短暂许可，在陆上盖仓库，将被水淋湿的货物弄干，也建立临时帐篷，开展商业活动[91]；另又有数据显示，1535年的一宗沉船意外，使葡萄牙商人得在澳门港口停靠，虽未能在岸上停留，但也可以进行贸易活动[92]。大家几乎一致同意的一个历史事实是：贿赂一直存在。不过，随着时间过去，当地政府最初的受贿，补偿了因违反禁止与葡萄牙人通商而冒的风险。当地的中国政府视贿赂为有益的安排，可从交易中收取贸易费用以分享盈利。其后，一年收取500银元的租赁安排，就此确立[93]。1535年之后，葡萄牙商人获准把商船停泊在澳门的港口并进行贸易活动。1537年，澳门被发展成葡萄牙的传教和贸易中心；葡人以木材和石材盖房，在澳门永久定居下来[94]。1554年的《索萨协议》挽回了葡萄牙人和广东当局的外交关系。至1555年，已经有约400个葡萄牙人和五名神父在浪白澳定居[95]。

葡萄牙人在澳门定居对双方都有裨益这事实，似乎促使中方同意葡萄牙人在定居。Paulo Cardinal[96] 就葡萄牙人最初定居澳门着重指出了两种看法：中国当局同意葡萄牙人定居澳门，并拒绝第三方占领。其实，几个历史事实均认为是中国同意葡萄牙人定居和管理澳门。1557年明朝政府最终批准葡萄牙人在澳门建立永久官方贸易基地，也批准了永久定居权[97]。葡萄牙人变成了中国

87 历史上，澳门被认为是圣方济各的出生地和终老地。

88 郝志东（2011）：《澳门历史与社会》（同前），页12。

89 Roderich Ptak（1992）：《澳门特区成立前的早期中葡关系》（Early Sino-Portuguese relations up to the Foundation of Macau）；Mare Liberum：《Revista de História dos Mares》，页4：“期间，葡萄牙地图显示该岛大概位于澳门以西，更靠近澳门而非更偏向西南的上川岛（São João）。”根据Chang Tseng-hsin（利用中英文材料）的研究，Lampacau一直被与毗邻岛屿连湾山联系在一起。因此，“连湾”这名字被用以统称整个较大的、“新的”岛屿，而“浪白澳”一名则仅指称分隔连湾岛与附近的文湾山岛之间的狭窄水道。这将使此前的Lampacau岛被划入今日珠海市金湾区（澳门以西约30公里，比与珠海三灶机场的距离短得多）的辖区内。

90 郝志东（2011）：《澳门历史与社会》（同前），页12。

91 Carmen Amado Mendes（2013）：《葡萄牙、中国和关于澳门的谈判：1986-1999》，页10。

92 数据源： http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/gats/xgxw/t27695.htm 《澳门特区概况》（General Outline of the Macau SAR），中华人民共和国外交部（于2014年7月16日摘取）。

93 郝志东（2011）：《澳门历史与社会》（同前），页16。

94 关于葡萄牙人何时开始登陆澳门，以及在澳门始建永久居民点的确切日期的阐释，存在一定程度的争议。Carmen Amado Mendes（2013）（页116注13）提供了详细资料。

95 郝志东（2011）：《澳门历史与社会》（同前），页12。

96 Paulo Cardinal（2009）：《从进化观看一国、两制、法律三秩序》，Springer，页224-227。

97 Ilda Cristina Ferreira（2010）：〈澳门特区法律体制：欧盟法律是否刺激澳门立法者思维的源头？〉（The Macau SAR legal System – is the EU law a Source of Inspiration for Macau Lawmakers?），《澳门民法、商法、宪法和刑法》，澳门大学，LexisNexis，，页39；《澳门特区概况》（2003）（数据源同前，（于2014年7月9日摘取）。

一个持续收入（税款）的来源，同是也确保了中国的领土安全，葡萄牙人的恒常军事力量保护中国免受海盗、荷兰人和英国人的骚扰。Jorge Alves更进一步宣称（中葡）两方寻求外交谅解，主导着十六世纪的中葡关系，也同时认可了葡萄牙人在广东和福建若干侵略行动。同样，他用了“紧张”一词形容葡中之间的关系，用1620年关于“绿岛”的争议作为这种关系中的一个主要例子[98]。对于葡萄牙人来说，当时的澳门不仅是进入广东的大门，还是进入中国最富庶大门[99]。后来在1564年，粤省政府要求葡萄牙人协助制止从福建回来的中国海军的动乱，联同支持打击海盗，变相加强了赋予葡萄牙人非正式的“领土权”。很明显，中国皇帝(世宗)在1557年批准葡萄牙人定居澳门，是给予一个现行的、防御性的奖赏，（向葡人）收取的地租也在1573年开始。Rui Loureiro称这个时期为“妥协的年代”[100]，当中，葡萄牙人就像中国的一个“租客”，这是因为伴随着一种对国家的关爱，同意葡人定居，有着客观而重大的利益。

四世纪的共享主权或双重管辖

由1557年到1601年定居在澳门的葡萄牙人群体一直和平繁荣。荷兰人从1601年到1688年数度攻打澳门[101]（1622年尤烈）但未能成功。虽然中国人并未介入与荷兰人的战斗，但也并未在葡荷的争端中协助他们。同样，中国竭尽所能控制边界（他们甚至修筑防卫大门和海关大楼），而且每年当局收取的地租缴款（不是缴给葡萄牙国王）在在显示中国事实上已接受外国人占据澳门这事实[102]。然而，在十六、十七和十八世纪，澳门受中国和葡萄牙的双重管辖，两国共享主权[103]。

中国保留主权[104]，中国公民受中国法律规管，但领土却由葡萄牙人管理。1582年，（中葡）签订土地契约，（葡人）每年向香山县当局缴纳地租。还有，历史学家吴志良提到澳门的观点尤为有趣，他认为澳门是社会性和商业性并存的一个“公共空间”。他同时又指出两个极其重要的事实：他一方面形容明（1368-1644）、清（1644-1919）两朝视葡人在澳门的存在为“一个夷人在缴纳租金后据此活动的特区”、一个经商目的地、一个因协助中国抗击海盗

98 Jorge M. dos Santos Alves (1999)：《两个帝国之间的港口》（Um Porto entre Dois Impérios），Instituto Português do Oriente），页29、147-161。

99 郝志东（2011）：《澳门历史与社会》（同前），页13。

100 Rui Manuel Loureiro (1999)：《 澳门历史导读》（Guia de História de Macau 1500-1900），CTMCDP，页30。

101 葡萄牙自1580到1640年被西班牙统治。

102 Carmen Amado Mendes (2013)：《葡萄牙、中国和关于澳门的谈判：1986-1999》（同前），页10提及500两（中国白银单位）以及海关关税（价值2万两）。

103 郝志东（2011）：《澳门历史与社会》（同前），页39。

104 “主权”（sovereignty）一语，不用于这个语境，因为它属于后威斯特伐利亚主权国的现代语境。因此，它是事实上统治权力的断言。

和外来入侵者（犹如他们在1622年中国人抵抗荷兰人过程所做的）的奖赏。另一方面，他提到一系列葡萄牙官方文件承认中国对澳门享有主权[105]。1688年，中国在澳门修建了一栋海关大楼[106]。1733年，雍正皇帝再次强调澳门是一个经商目的地，并要求所有对外贸易必须通过澳门进入内地，以杜绝渐次发展的英国贸易的影响。在此期间，葡萄牙定居者被視作非正式居民，这情况一直持续到1787年，直到葡萄牙政府开始對此感到不滿。於1808年，为免与英国军队发生直接冲突，葡人容许英国人进驻澳门，条件是（后者）必须接受葡萄牙竖立国旗[107]。在这历史时刻，当中国准备与同时盘据澳门的英国开战，无形加强了确认葡萄牙人的地位。后来，英国人撤出澳门，葡萄牙人却继续存在。

下一个时期的主要事件是鸦片战争。这是损害中国人尊严的莫大耻辱，以1842年签订《南京条约》将香港割让予英国告终。还有，英法联军（西方列强联军）在“鸦片战争”后期的1860年掠夺和焚烧故宫，中国政府亲睹联军的作为却无能为力。这被称为“不平等条约”对应着一系列对中国国家尊严造成巨大伤害的国际羞辱行为。鸦片战争带来的一连串不平等国际条约是给予“外国人在贸易、税收、居留、治外法权、最惠国待遇、损害赔偿等方面的巨大退让。香港岛也让予英国”[108]。澳门《基本法》纪念馆的文件清楚纪录，《南京条约》的签订标志着第一次鸦片战争的结束（1839-1842），这以后葡萄牙当局要求更大程度的自由活动空间，以及豁免按地契缴纳地租，但所有这些要求均被中国当局拒绝。这事实再一次说明“许可”（consent）在中葡关系是何等重要。再者，历史再一次重复自己，1860年的《北京条约》带来第二批不平等条约。1862年葡萄牙与中国签订第一个友好和通商条约。条约并没有提及澳门的主权问题，这被认为双方再次尊重彼此对既有的许可持不同的理解。不过，中国从未确认1862年的友好和通商条约。尽管如此，葡萄牙在1822年的宪法（和后来1933年的宪法）给予澳门正式地位，是葡萄牙领土的组成部分。

Yash Pal Ghai提到中国在十九、二十世纪受到欧洲各国（特别是英国）的对待尤其感到羞辱。在众多欧洲国家与中国签订的第二批不平等条约中，葡萄牙王国是其中一个签约方，1887年的中葡《北京条约》，在1888年获得确认。但仍然没有解决边界划定的问题。争论围绕两个概念：第一是不平等条约的定义，第二是国际条约的影响。Yash Pal Gha的说法是“虽然像Grotius等传统的国际法学者已将平等和不平等条约区分，而不平等条约被定义为缺乏对等权利，把永久性的承担强加于另一方，可是他们并未说不平等条约是无效的，只是敦促条约尽可能做到平等……吉林人民[法院]1991年出版的一个现代说法，把不平等条约的签订定义为签约一方通过不公义的手段威胁，达到把不平

105 吴志良（Wu Zhiliang，2013）：〈中国走向世界过程中澳门的历史角色〉（O papel histórico de Macau no encontro da China com o mundo），《Administração》第99号，卷XXVI，2013年第1号，页110-113。

106 Carmen Amado Mendes（2013）：《葡萄牙、中国和关于澳门的谈判：1986-1999》（同前），页10。

107 郝志东（2011）：《澳门历史与社会》（同前），页23。

108 June Teufel Dreyer（2012）：《中国的政治体制》（China’s Political System），朗文，页48。

等的义务强加于另一方的目的。”[109] 其结果是，要么在自由谈判中追求（双方权利义务的）平衡，要么在威胁下进行的谈判被作废。

经过鸦片战争的灾难性失败，中国被迫接受1842年《南京条约》的条款，赔上香港岛予英国……1843年6月的《虎门条约》获确认后，香港被宣布为殖民地[110]。的确，十九世纪为澳门带来国际地位的彻底改变。1843年第一次鸦片战争结束后，葡萄牙政府审时度势，察觉到中国政府的弱势，写信给朝廷的专员琦英，辩说连香港都被割让予英国，葡萄牙没理由缴交澳门地租。葡人想把凼仔也纳入成为他们控制的土地……。换言之，葡人想促成间接承认他们对澳门和周边水域与岛屿的完整主权。但琦英没有答应 [111]。第二次英中战争后的1860年10月24日签署的和平友好条约，确认了1857年签订的《天津条约》，开放11个新通商口岸，允许外国人持护照自由在中国旅游[112]，结果九龙半岛也成为殖民地。“条约尊重香港领土的伸延”，1898年6月9日在北京签订的一个99年租约，再加上了350英里大陆土地和235个岛屿，遂成为香港殖民地的部分，称为新界[113]。英国宁可从中国租借土地多于取得永久割让的土地，那是避免被指要为中国领土分裂负上责任 [114]。

再者，葡中两国在1887年3月26日签署的友好通商条约把澳门的行政管理权由中国转移给葡萄牙，但同时保留了第三方占领的土地。同样地，吴志良确认中国以下列表述，重申对澳门的主权：“（这个）大西洋国家永久占有并管治下的澳门（Perpétua ocupação e governo de Macau pelo Estado Atlântico[115]。[第二款] 初步友好协定”。 吴总结称，葡萄牙在澳门这个中国主权以内的土地上行使行政管理权 。这样一来，除却“永久”这个表述外，《葡中友好通商条约》性质上很难被视作不平等条约。中国既没有放弃主权，在谈判中也没有受到威胁。相反，上述条约代表了正式承认彼此的利益，特别是关乎第三方的占据。故此，“永久”一词纯粹为讨回补偿而寻求重新谈判以达至平衡。国际实践以及1908年日本船只“二辰丸”案 [116] 也支持这个理解。“二辰丸”案导至中、葡、澳门在香港进行三方谈判，为澳门领海划界，并调整葡萄牙当局的行政权力。故此，若我们按Anne Peters的思路：“条约内涵的

109 Yash Pal Ghai (2007)：《香港新宪法秩序：中国恢复行使主权与基本法》（Hong Kong New Constitutional Order: the resumption of Chinese sovereignty and the basic law），香港大学出版社，页9-12。

110 Gerald Segal (1993)：《香港的命运》（The Fate of Hong Kong），London Simon & Schuster，页10-11。

111 郝志东 (2011)：《澳门历史与社会》（同前），页40。

112 Gerald Segal (1993)：《香港的命运》（同前），页14-15。

113 Carmen Amado Mendes (2013)：《葡萄牙、中国和关于澳门的谈判：1986-1999》（同前），页39。

114 Peter Wesley-Smith (1998) ：《1898－1997不平等条约：中国、大不列颠和香港新界》（Unequal Treaty 1898－1997: China, Great Britain and Hong Kong’s New Territories）（修订版），香港，牛津出版社，页58。

115 Wu Zhiliang (2013)：〈中国走向世界过程中澳门的历史角色〉（同前），页113。

116 1908年2月5日，一艘满清战船在广州截获走私军火的日本商船“二辰丸”。满清政府声称该艘船是在大清司法管辖权的水域内被截获，而日本政府坚称该船在葡属澳门停泊，从而就“二辰丸”的被截提出抗议。结果，满清政府向日方正式道歉，“二辰丸”获释，并全数购下该船的军火。事件引起广州地区民众的不满……（数据源：2014年7月 14日，http://www.eacs2014.pt/admin/schedule/478/paper）

不平等（不对等的义务、缺乏对等互惠原则、对主极度限制）和/或缔结过程的不平等（它的签署是在军事、政治或经际的威胁下达成等，即不平等条约的标志……。在最极端的版本中（例如社会主义法律），此概念甚至可适用于那些条约，尽管条文上权利义务看似齐备，但骨子里却制造了或永续了实质的不平等[117]”，必须说，把中葡《北京条约》与其他纯粹以军事威胁达成的“不平等条约” [118]等量齐观，是不准确的。现实中，这条约没有减损中国的主权。中国可以随时行使收回主权的权利，并撤回授予葡萄牙的行政管理权。此立场曾被1920年中国国民党政府确定，国民党政府曾挑战“不平等条约”的有效性，根据Grotiusde 的对等互惠原则，“……他们并未说条约无效，而只是认为条约应该尽可能做到平等”[119]，后来的共产党政府也维持同样的立场，只是宣称这种条约犹如侵犯主权。与此论说一致的事实，是香主权港移交（1997）和澳门回归中国（1999）之前，《联合国宪章》第103条、《维也纳条约法公约》第52条关于使用武力（1949），以及国际法院在判决1972年的“鱼业管辖权”案（英国诉爱尔兰[120]）中的法理，均把“力量”演绎为军事力量。这法律上的理解进一步支持中葡《北京条约》并非不平等条约，不能被视为无效，因为当中既无恐吓或使用武力，也没有不平等的永续占有。

1949年中国人民共和国成立以后，毛泽东主席政权曾分别在1949年和1954年两次尝试与葡萄牙建立外交关系惟未能成功。中国并未施加压力要求与葡萄牙建立关系，因为中国承认葡萄牙对澳门有事实上的行政管治权。1949到1976年之间中葡并无正式关系，尽管澳门在韩战期间（1950-1953年）扮演了一个角色，中国又逐渐介入支持非洲前葡萄牙殖民地人民的解放运动，两国仍保持事实上（*de facto*）的关系。有趣的是，澳门领土作为中国与西方沟通的大门，中国货物的出口管道和外汇来源[121]，这种支持并没有发生。此外，1972年联合国把澳门领土从非自治领土的名单（《联合国宪章》第73条)[122] 中剔除，以顺应中国的要求[123]，其时中国刚在1971年代替“中华民国”（台湾），获承认拥有联合国席位，惟中国并没有就澳门问题作重大决定。对于澳门，两国虽有显著不同的立场，但葡萄牙仍然投票承认中华人民共和国为“中国”唯

117 Max Planck:《国际公法辞海》(Encyclopedia of Public International Law) (2013)，Max Planck比较公法与国际法研究所，Heidelberg出版社与牛津大学出版社联合出版，第2、16段，[F. Stoerk版]《马腾斯新总体报告—条约和其他有关国际法报告》（Martens Nouveau Recueil Général de Traités et Autres Actes Relatifs aux Rapports de Droit International）[Kraus重印Nendeln 1967] 系列II，卷18，页635。

118 Anne Peters不同意，并称：“条约的其他典型元素有割让或租借土地.....例如，满清政府在《中葡友好通商条约》（1887年3月26日签署）第2条中，确认葡萄牙可‘永驻管理澳门’。”再一次，对主权的极端限制，不应理解为丧失主权权力。

119 Yash Pal Ghai (2007)：《香港新宪法秩序：中国恢复行使主权与基本法》（同前），页9。

120 http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=gi&case=55&k=9d&p3=0

121 Carmen Amado Mendes (2013)：《葡萄牙、中国和关于澳门的谈判：1986-1999》（同前），页8、14-17。

122 此清单是基于联合国《给予殖民地国家和人民独立宣言》编制 [A/RES/66 (1946)]、由“特别政治和非殖民化委员会”进行管理。2014年的清单包含17个这样的地域。

123 中国驻联合国代表黄华向联合国非殖民化委员会致函（1972年3月10日），抄印于Cohen、Jerome A和Chiu, Hungdah (1974a)，《中华人民共和国和国际法：档案研究》（People’s China and International Law: A Documentary Study），Princeton大学出版社，卷1，页384。

一在联合国大会拥有席位的主权国代表[124]。一方面，于中国而言，澳门领土是中国领土，国允许下由葡萄牙管理；另一方面，对葡萄牙而言，澳门是它的海外省分，故此葡萄牙在其上行使主权。无论如何，被联合国剔除出非自治领土的名单，澳门便失去了第三个选择：自决，或在以后的过程中以第三方身份发声成为一个国际实体。

1974年葡萄牙发生革命，首次出现愿意建立外交关系的曙光。1975年葡萄牙外交部出版的官方新闻，宣布葡萄牙愿意和所有国家（包括中国）建立关系[125]。1976年的《葡萄牙共和国宪法》（第5条第4款、第306条）把澳门归类为“葡萄牙行政权下的土地，由特别的法规管辖。”1979年中国和葡萄牙共和国建立外交关系。葡萄牙承认中国政府不单是中国唯一的合法政府，且台湾是中国的一部分。

葡萄牙人的统治

葡萄牙和中国建立外交关系以后，对澳门的行政管治主要为准备最后把澳门归还中国而创造条件。尽管在关于中国恢复对香港和澳门行使主权的过程中，有漫长的政治争拗，1987年中国政府和葡萄牙共和国就澳门问题签署联合声明时，葡萄牙期望和平而顺利的过渡得到保证，特别关注在澳门的葡萄牙籍居民的基本权利以及保护葡萄牙的传统。不同的是，中国也希望顺利过渡，但就比较关心澳门的经济和社会的可持续性。在中国的统治下，澳门的远景如同过去一样，是一扇向西方开立并发展成熟的大门，惟开放的处境与过去不同。《联合声明》签署后，葡萄牙在澳门的存在终获毫不含糊的正式承认。事实上，如果说1987年以前葡萄牙人是经过（中国）肯首而存在的，那

么，在《联合声明》以后，葡萄牙在澳门可以说是根据合约而存在的[126]。

整体而言，葡萄牙人在澳门的管治对双方都有利，中国当局有时通过不同方法表达他们的肯首，比如缴纳地租的义务、暂准、授权和保留主权，葡萄牙人在1976年以后承认管治权有限制。Roda Mushkat[127] 的话提供了了解情况的另一种看法：“对比香港，葡萄牙的管治不是基于一个固定年期的租约，而是双方一连串多变、松散的安排，每一方都间竭重申自己的主权。”两个观点均提供了证据，证明从1988到1999年一直在准备而正在进行的“平稳而顺利的政

124 联合国大会通过（回应《第1668号联合国大会决议》的）《第2758号决议》。第《1668号决议》要求根据《联合国宪章》第18条，中国席位的代表如有任何改变，必须由联合国大会不少于三分之二票赞成。于1971年10月25日通过的《第2758号决议》，承认中华人民共和国是“中国在联合国的唯一合法代表”，同时将“非法占据联合国席位的蒋介石代表”驱逐出联合国。

125 Carmen Amado Mendes (2013)：《葡萄牙、中国和关于澳门的谈判：1986-1999》（同前），页25。

126 António Vitorino (1990)：〈《澳门组织章程》与落实《中葡关于澳门问题的联合声明》的相关性〉（A relevância do Estatuto Orgânico de Macau para a aplicação da Declaração Conjunta Luso-Chinesa sobre o futuro de Macau）（于1990年12月10-15日第一届“澳门过渡时期的法律”会议上发表），页3。

127 Roda Mushkat (1994)，《Hong Kong Law Journal》，卷24，第3部分，页338。

治过渡[128]”。

b. 澳门的外交事务与对外事务的比较

葡萄牙对澳门只行使管治权，Yash Pal Ghai[129] 的说法与这论点一致，他引述Pereira[130] 让葡萄牙发誓不能透露，基于邓小平主席有关香港特区的国内经济和政治日程，中国拒绝接受葡萄牙的建议，在1974年革命以后归还澳门。Jaw-ling Joanne Chang更进一步报导，葡萄牙不只一次（在1967年和1974年）[131] 希望把澳门交还中国，但不成功。（已有数人反驳这说法，包括Anibal Mesquita Borges、Vasco Silvério Marques、以及前澳门总督李安道[132]）。尽管有其他立场，政治解读最终围绕问题的不同性质。邓小平主席知道只要解决香港问题，中国恢复对澳门行使主权自然水到渠成，只待由1976年的葡萄牙宪法解决争议的核心问题。

此前提过，1822、1933年版的葡萄牙宪法把澳门视作葡萄牙的海外领土，葡萄牙可行使主权[133]。中国强烈挑战这立场。可是，葡萄牙官方立场经历了演变，1976年版宪法确认葡萄牙在澳门只行使行政管理权。后来，这概念被1997年的宪法第292条[134]清楚引述。自1974年革命以及葡萄牙共和国成立以后，无论在政治上还是法律上，澳门均未被视作葡萄牙领土的一部分。这概念的象征表述“只要澳门仍然在葡国政权下（1997版本的《葡萄牙共和国宪法》第292条第1款）”。葡萄牙民主革命的醒觉唤起了葡萄牙只是拥有澳门的管治权这个观念。最清楚不过的证明莫过于两个事实：葡萄牙殖民地政府从未给予澳门居民机会，让他们表达对澳门殖民地地位的想法，而葡萄牙民主政府亦没有如一般人期望一个民主政权应当会做的，就澳门的前途问题咨询过他们。对于这个事实，Roda Mushkat提到一个相当重要的想法。毫无疑问，澳门居民对他们的命运掌握不了多少……而他们也从未被视为宪法意义上“构成人口”[135]，

128 Alberto Costa (1998)：〈《中葡联合声明》下澳门法律发展的延续性和改变〉（Continuidade e mudança no desenvolvimento jurídico de Macau à luz da Declaração Conjunta Luso-Chinesa），《Revista Jurídica de Macau》，卷1，页58。

129 Yash Pal Ghai (2007)：《香港新宪法秩序：中国恢复行使主权与基本法》（同前），页37。

130 F. G. Pereira (1991)：〈通向1999年：十九、二十世纪澳门的政治地位〉（Towards 1999: the political status of Macau in the Nineteenth and Twentieth centuries），Hong Kong API Press，页274。

131 Jaw-ling Joanne Chang (1988)：〈澳门问题的解决：北京谈判行为的独特标志〉（Settlement of the Macau issue: distinctive feature of Beijing’s negotiating Behavior），《Case Western Reserve Journal of International Law》，253，页256-257。

132 《Ponto Final》（2014年10月14日），页4、5；《Diário de Notícias》（2014年9月20日）－读者提供。

133 Rui Manuel Moura Ramos (1998)：〈从国际法看《中葡联合声明》〉（A declaração conjunta luso-chinesa na perspectiva do direito internacional），（葡萄牙）《科英布拉大学法学院学报》，卷74，页672。

134 1976年宪法版本的参考是第5条第1和第4款。无论如何，作为参考，第292条指1997年后的最后版本。Vitalino Canas (1988)：〈葡萄牙宪政秩序与澳门法律〉（Relações entre o ordenamento constitucional português e o ordenamento jurídico do território de Macau），《Revista Jurídica de Macau》，卷I，页32-52。

135 Roda Mushkat (1994)，《Hong Kong Law Journal》，卷24，第3部分，页335、339。

这个词本是最恰当的用词，以承认原本宪法上给予的权力。这些事实，加上其他因素（包括中葡关于非洲殖民地纷争的结束），最终造就双方于1979年2月8日建交。从那时起，澳门接受新的官方定性——“一个由葡萄牙管治的中国领土”[136]。结果，1987年的《中葡联合声明》[137]（已签署和确认）[138]，正式承认澳门是由葡萄牙管治的中国领土，与之前提过的1976年葡萄牙《宪法》第5条第1、4款的表达一致。

根据《澳门特别行政区概况》(General Outline of Macau SAR)（2003）称：“中国和葡国政府在1986年6月30日至1987年3月26日期间，进行了四论谈判。《中华人民共和国政府和葡萄牙共和国政府关于澳门问题的联合声明》（下称“《联合声明》”）有两个附件：附件一：〈中华人民共和国政府对澳门的基本政策的具体说明〉、附件二〈关于过渡时期的安排〉。同年4月13日，两国总理分别代表其政府正式签署《联合声明》[139]。1988年1月15日，两国政府互换《联合声明》的确认档，《联合声明》同日正式生效。根据《联合声明》，中华人民共和国将自1999年12月20日起，恢复对澳门行使主权。中国政府在《联合声明》中阐述了其解决澳门问题的基本政策。《联合声明》的签署，为和平解决历史遗留问题和国际争端提供了范例，对促进世界和平和进步，有很大的现实意义。[140]”

本项有关澳门国际法律人格的研究，细心考察上述《联合声明》，并连带细心考察澳门《基本法》（全国人大于1993年3月31日通过、于1999年12月20日通过，成为中国《宪法》的一部分，适用于全国，并确立管治澳门特别行政区的核心规则）。

从葡萄牙人的角度看，澳门经历的最大宪制变革，无疑就是1976年版的《葡萄牙共和国宪法》第5条（1997年修订版的第292条）。有关这个关键条款的宪法学和政治学读物，为后来葡萄牙国内确认（1987年签署的）《联合声明》，做好铺垫，特别是由于对葡萄牙领地的界定，并未包括澳门地区，故1976年版《葡萄牙共和国宪法》第5条、1987年《联合声明》以及中国《宪法》的第31条，共同奠定了澳门法律的基石。这套法律条文（连同背后缔约双方的政治意愿），可望打造出一套双方同意的关键原则，这套原则同时也是澳门国际法律人格赖以构建的原则[141]。

136 Rui Manuel Moura Ramos (1998)：〈从国际法看《中葡联合声明》〉（同前），页673.

137 J. J. Gomes Canotilho (1998)：〈字眼与人：《中葡联合声明》与在澳门法律体制下保护权利和自由过程制度化的反思〉(As Palavras e os Homens: Reflexões sobre a Declaração Conjunta Luso-Chinesa e a institucionalização do Curso de Amparo de direitos e liberdades na ordem jurídica de Macau)，《科英布拉大学法学院学报》，页107。

138 《中华人民共和国政府和葡萄牙共和国政府关于澳门问题的联合声明》（“《中葡联合声明》”）。

139 Lazar Focsaneanu (1987)：〈《中葡联合声明》〉，《Revue Génerale de Droit International Public》，t.91，第4号，页1279-1303。

140 数据源（2014年6月14日）：http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/gats/xgxw/t27695.htm

141 （《中葡联合声明》第一条）“中华人民共和国政府和葡萄牙共和国政府声明：澳门地区（包括澳门半岛、凼仔岛和路环岛，以下称澳门）是中国领土……（第二条）中华人民共和国政府声明，中华人民共和国根据“一个国家，两种制度”的方针，对澳门执行如下的基本政策：……（第二条第一款）根据《中华人民共和国宪法》第三十一条的规定，中华人民共和国对

《中葡联合声明》是一份（《维也纳条约法公约》第2条第1款(a)[1969年][142]意义上的）国际双边协议,确立延迟（11年后）把一个葡萄牙占领地从一个管治国归还[143] 其原来的主权宗主国所牵涉的条件和指导原则。《联合声明》为迈向未来基于“一国两制”原则下、“外交事务”和“对外事务”的区别之澳门国际法律人格，铺好道路——前者指基本主权实体之间的关系，后者指一个非主权实体（仅限于某程度）获授予某些权力，让该实体可以根据本源主权国的原意，犹如一个国际法主体般行事。再者，代表“外交事务”和“对外事务”之区别的关键原则，是过渡期（1999-2049）（參閱第209頁）三根支柱，以及澳门《基本法》的核心本质。在这个意义上，Sales Marques[144] 宣称：“在强大的中央政府伴随着两种制度的构想里，澳门特区是中国的一部分。”

意外的是，当《联合声明》和《基本法》关键段落两相对照时，可以看到葡萄牙版对“外交事务”和“对外事务”不加区分，它只用后者。然而，我们相信中文和英文版均依从中国谈判团的意念，因而与“一国两制”的概念相符。的确，中方意图创造一个实体，在中央政府设定的若干条件下，授予它在国际上若干国际法关系领域行事的权力和能力。创立澳门特区作为一个国际法主体，有两个方面：一则，它代表了共同对一个已存在实体的再定义，呈现它的国际法律个性；二则，它构成中国主权的表达——不单通过创立，而主要是通过界定这个国际实体的条件和限制。前者通常被称为“澳门的对外关系”

澳门恢复行使主权时，设立中华人民共和国澳门特别行政区。（第二条第二款）澳门特别行政区直辖于中华人民共和国中央人民政府，除外交和国防事务属中央人民政府管理外，享有高度的自治权。澳门特别行政区享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。（第二条第七款）澳门特别行政区可以“中国澳门”的名义单独同各国、各地区及有关国际组织保持和发展经济、文化关系，并签订有关协议……(附件一第一节)……中华人民共和国全国人民代表大会将根据《中华人民共和国宪法》制定并颁布《中华人民共和国和澳门特别行政区基本法》（以下简称“《基本法》”），规定澳门特别行政区成立后不实行社会主义的制度和政策，保持现行的社会、经济制度和生活方式，五十年不变。(附件一第一节)中央人民政府将协助或授权澳门特别行政区政府同外国就司法互助关系作出适当安排。(附件一第八节)在外交事务属中央人民政府管理的原则下，澳门特别行政区可以“中国澳门”的名义，在经济、贸易、金融、航运、通讯、旅游、文化、科技、体育等适当领域单独同世界各国、各地区及有关国际性或地区性组织保持和发展关系，并签订和履行协议。对以国家为单位参加的，与澳门特别行政区有关的、适当领域的国际组织和国际会议，澳门特别行政区政府的代表可作为中华人民共和国政府代表团的成员或以中央人民政府和上述有关国际组织或国际会议允许的身份参加，并以“中国澳门”的名义发表意见。对不以国家为单位参加的国际组织和国际会议，澳门特别行政区可以“中国澳门”的名义参加。澳门特别行政区政府的代表，可作为中华人民共和国政府代表团的成员，参加由中央人民政府进行的与澳门特别行政区直接有关的外交谈判。中华人民共和国缔结的国际协议，中央人民政府可根据情况和澳门特别行政区的需要，在征询澳门特别行政区政府的意见后，决定是否适用于澳门特别行政区。中华人民共和国尚未参加，但已适用于澳门的国际协议仍可继续适用。中央人民政府根据情况和需要授权或协助澳门特别行政区政府作出适当安排，使其他与其有关的国际协议适用于澳门特别行政区。澳门特别行政区政府的代表，可作为中华人民共和国政府代表团的成员，参加由中央人民政府进行的与澳门特别行政区直接有关的外交谈判。对中华人民共和国已经参加而澳门目前也以某种形式参加的国际组织，中央人民政府将根据情况和澳门特别行政区的需要采取措施，使澳门特别行政区得以适当形式继续保持在这些组织中的地位。对中华人民共和国尚未参加而澳门目前以某种形式参加的国际组织，中央人民政府将根据情况和需要使澳门特别行政区以适当　形式继续参加这些组织。外国在澳门特别行政区设立领事机构或其他官方、半官方机构，须经中央人民政府批准。同中华人民共和国建立正式外交关系的国家在澳门设立的领事机构和其他官方机构，可予保留。尚未与中华人民共和国建立正式外交关系的国家在澳门的领事机构和其他官方机构，可根据情况予以保留或改为半官方机构。尚未为中华人民共和国所承认的国家，只能设立非政府性的机构。(《联合声明》附件一第九节)　中央人民政府将协助或授权澳门特别行政区政府同有关国家和地区谈判和签订互免签证协议。(附件一第十三节) 澳门特别行政区的防务由中央人民政府负责。

142　Jan Clabbers (1996)：〈国际法中条约的概念〉（The Concept of Treaty in International Law），Kluwer Law International，页37-64、233。

143　Nguyen Quoc Dinh、Patrick Daillier、Alain Pellet (1992)：〈国际公法、法律和法理学总库 〉（Droit International Public, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence），页479：“‘割让’可定义为主权国家之间根据的传统自愿条约，把一国拥有的部分领土之权利和权力转让予另一国。”

144　Sales Marques (2014)：《澳门对外政策讲义》（Lecturing on Macau’s external policy），澳门欧洲研究学会，2014年5月22日。

，而后者则用于一系列事件，通常冠以“中华人民共和国外交事务”[145]。简单说，澳门特区从未获授予（国家间关系的）外交功能，仅获授权（在得到中央政府正式同意的前提下）在外国设立经贸代表机构的权力（《基本法》第141条）。这点事实，其实与中国视澳门特区为在一个完整国家所划定的范围内、带有社会文化经济自主权的一个国际实体的想法一致。

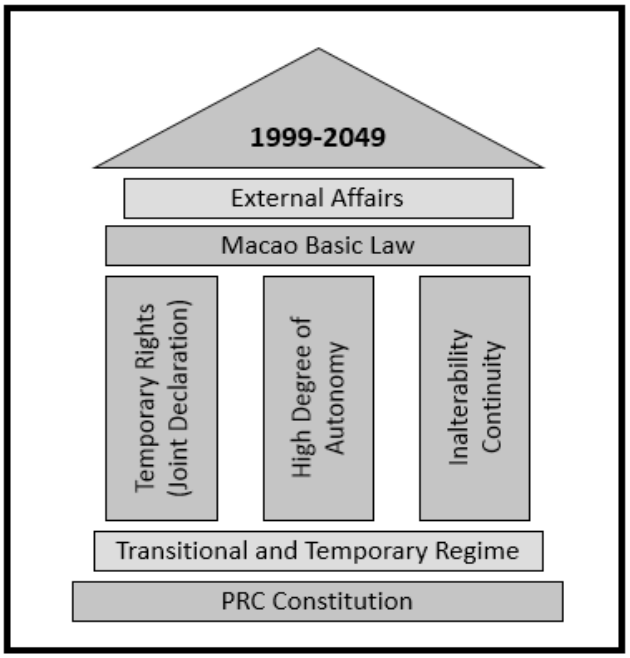
下表对照《中葡联合声明》和澳门《基本法》关键段落的三个版本（葡文、中文和英文）。该表显示了一些有关葡文的翻译问题。实事求是地说，中文和英文翻译一贯地以相同的用语去表达不同的概念。它们均能区分“外交事务”和“对外事务”，且均用“相关对外事务”以区别于“外交事务”—— 前者往往指澳门特区，后者永远指中国外交部。相反，葡文版宣称“中央人民政府将负责（relações externas）对外事务 [第13条]”，但同时又宣称“中央人民政府根据本法授权澳门特别行政区自行处理相关（relações externas）对外事务”，让人感到混淆。结果，每当用在第13、64条和澳门《基本法》第七章时，对外关系、对外事务和外交事务等语便混淆不清了：

	联合声明 第二段(二)及第三段－附件一	澳门基本法 第十三、六十四(三) 及第七章
Portuguese （葡文）	**Paragraph 2.2** A RAEM ficará directamente subordinada ao Governo Popular Central da República Popular da China e gozará de um alto grau de autonomia, excepto nas ***relações externas*** e na defesa... **Paragraph VIII – Anexo I** Sujeita ao princípio de que as **relações externas** são da competência do Governo Popular Central, a Região Administrativa Especial de Macau poderá, com a denominação de «Macau, China», manter e desenvolver por si própria relações...	**Artigo 13** O Governo Popular Central é responsável pelos assuntos das **relações externas** relativos à Região Administrativa Especial de Macau. O Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China estabelece uma representação em Macau para tratar dos **assuntos das relações externas**. O Governo Popular Central autoriza a Região Administrativa Especial de Macau a tratar, por si própria e nos termos desta Lei, dos assuntos **externos concernentes**. **Artigo 64 (3)** Tratar de **assuntos externos**, quando autorizado pelo Governo Popular Central nos termos previstos na lei Capítulo VII **Assuntos Externos**

145 根据澳门《基本法》第13、第135-142条，中国中央政府外交部驻澳门特区特派员的功能，清楚说明该两个概念的区别。

	联合声明 第二段(二)及第三段－附件一	澳门基本法 第十三、六十四(三) 及第七章
Chinese（中文）	**《中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府關於澳門問題的聯合聲明》** **二、中華人民共和國政府聲明，中華人民共和國根據「一個國家，兩種制度」的方針，對澳門執行如下的基本政策：** **（二）澳門特別行政區直轄於中華人民共和國中央人民政府，除外交和國防事務屬中央人民政府管理外，享有高度的自治權。** **附件一** 八 在外交事務屬中央人民政府管理的原則下，澳門特別行政區可以「中國澳門」的名義，在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、科技、體育等適當領域單獨同世界各國、各地區及有關國際性或地區性組織保持和發展關係，並簽訂和履行協定。	第十三條 中央人民政府負責管理與澳門特別行政區有關的外交事務。 中華人民共和國外交部在澳門設立機構處理外交事務。 中央人民政府授權澳門特別行政區依照本法自行處理有關的對外事務。 **中華人民共和國澳門特別行政區基本法** **第六十四條** **澳門特別行政區政府行使下列職權：** **（三）辦理本法規定的中央人民政府授權的對外事務；** **第七章** 對外事務
English（英文）	**Paragraph 2.2** The Macau Special Administrative Region will be directly under the authority of the Central People's Government of the People's Republic of China, and will enjoy a high degree of autonomy, except in **foreign** and defence affairs… **Paragraph VIII – Annex I** Subject to the principle that **foreign affairs** are the responsibility of the Central People's Government, the Macau Special Administrative Region may on its own, using the name "Macau, China "…	**Article 13** The Central People's Government shall be responsible for the **foreign affairs** relating to the Macau Special Administrative Region. The Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China shall establish an office in Macau to deal **with foreign affairs**. The Central People's Government authorizes the Macau Special Administrative Region to conduct **relevant external affairs**, on its own, in accordance with this Law. **Article 64 (3)** To conduct **external affairs** as authorized by the Central People's Government **Chapter VII** **External Affairs**

一如前述，我们有关目前澳门特区国际法律人格的基础的读物论述了关键原则和三根支柱：



支柱一 —— 根据中国宪法[146]，中国对澳门特区行使完全主权权力，而基于此，中国自愿同意平稳过渡，以在澳门特区落实一个《联合声明》所预见的（行使主权权力的）临时特别法律体制[147]。

支柱二 —— “在澳门特区落实行使主权权力的临时特别法律体制”，是基于“一国两制”原则。这个以高度自治为特征的破格身份，须在《联合声明》的框架内，由统治主权国界定和详细规定。“高度自治”一语，是抽象的政治概念，须赋予法律定义。然而，在政治科学里，在某国的完全主权权力下其中一个地域的自主权，是由该主权国的国家机关授予的。所以，这些国家机关正是有权在考虑了《联合声明》的约束性条款后，制定一定的条件，根据这些条件，自治地域可以自行管治，半独立地运作。授予澳门特区自治的程度，由中国《宪法》第31条确立，而不是由《联合声明》确立。中国全国人民代表大会考虑了早在《联合声明》中预见的特殊情况，毫无悬念地通过了第31条。据此，中国全国人大通过并颁布了澳门《基本法》。下表展示澳门特区作为一

146 《中国人民共和国宪法》——在第五届全国人民代表大会第五次会议上通过，经全国人大于1982年12月4日颁布后生效；其后全国人大会议先后数次通过修改《宪法》：（1988年4月12日第七届第一次、1993年3月29日第八届第一次、1999年3月15日第九届第二次、2004年3月14日第十届第二次）。第31条称：“国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。”

147 Eduardo do Nascimento Cabrita (1998)：〈澳门特别行政区在国际和宪法自主上的限制〉（Limites de natureza internacional e constitucional à autonomia da RAEM），《Perspectivas do Direito》（中葡双语版，澳门，页85-115）第1.2段中提及“自我制约”这概念：“.....暂时限制中国对澳门特区行使主权”。

个国际法实体，在哪三方面体现出高度自治：

澳门特区作为国际法实体 自治“高度” 的界定 [148]		
层面	**一般概念**	**详 细 内 容**
1. **澳门特区的限制性层面**	这些权力代表中国对澳门拥有主权的内在属性，并相应地，置于中国中央当局专属权力控制下。	在国防和外交事务上，没有任何授权，澳门特区当局不得涉足该两个方面的行政事宜。故中央政府负责澳门特区的防务和外部安全 事务。再者，中国不承认的国家只能在澳门特区设立非政府机构 。
2. **澳门特区的条件性层面**	这些权力代表澳门特区的有限对外能见度——无论作为中华人民共和国对外代表的一部分，还是使用“中国澳门”的名义。	在得到中央人民政府授权、批准、分析、通报、协助或指导下，澳门特区有一套权力可供运用。 澳门特区以代表团成员身份参与中央政府在外交层面进行国际谈判的权力，当与其他国家或仅限主权国家参与的国际组织交往时，直接影响澳门特区。澳门特区可以“中国澳门”的名义，参与不限于主权国参与的国际组织或会议。在“中国澳门”的名义下，澳门特区可自行对外维持和发展经济和文化关系，并在这些领域的范围内，与其他国家、地区和相关国际组织签订协议。
3. **澳门特区的核心层面**	这些权力代表高度自治的精髓，大部分都聚焦于本地政治组织；其余的，澳门特区在国际层面的经济文化事务获授予有限度的本地自治权。	充分考虑了第一、第二层面后，澳门特区获授予行政权、立法权和独立司法权，包括终审权。 澳门特区可使用自己的区旗、区徽。特区政府自行负责维持澳门内部治安。 澳门特区可以“中国澳门”的名义，就经贸、财金、船务、通讯、旅游、文化、科技、体育等适当领域，自行与其他国家、地区或相关国际组织维持和发展关系、签订并落实协议。

支柱三 —— 根据过渡期开始前政制的基本特征，确立过渡期间基本的不可变动性和延续性原则。[149] 事实上，澳门《基本法》明文规定，澳门特区成立后，社会主义体制和政策不会在澳门特区实施、澳门现行的社会经济制度和生活方式将保持五十年不变。

总的来说，作为澳门特区政治标志的“高度自治”，已由中国界定，然

148 Inspired on Miguel Santos Neves (2002). Macau and Europe: the challenges of the paradiplomacy games. China perspectives nr 44, pages 54-56.

149 Alberto Costa (1998)：〈《中葡联合声明》下澳门法律发展的延续性和改变〉（同前），页53。

后给予澳门特区国际行为能力的一个过渡期定义。整个过渡期间澳门国际行为能力的演进，将取决于（由《联合声明》确立的原则所框定的）中国的主权权力。再者，过渡期之后澳门临时国际行为能力的演进，或甚至澳门国际法律人格的存在，将完全取决于中国的主权权力。

C. 澳门特区的承认与国际实践

一如前述，国际法律人格是国际“实体”的法律特质，可被直接授予权利和义务，且实时获国际法律条文背书。澳门特区既非主权国家，又不属于通常获赋予完全权利义务的、类似“国家”的那种实体。这解释了澳门能享有受制于其国际行为能力、自成一体的国际法律人格。澳门与很多国际活动发生法律上的互动、参加了若干政府间和国际组织，但它的领土内涵并不完全包括领空和领海。有关领土事宜的最新发展是：澳门的司法管辖权拓展至原来不属于澳门的横琴岛以及新填海区“A区”（澳门外港码头外的填海区）。事实上，在横琴岛兴建澳门大学新校区，设计把澳门特区的司法管辖权拓展至本属广东省珠海经济特区一部分的土地，是得到中央政府批准的。2009年6月27日，第十一届全国人民代表大会第九次会议通过一项法案，将珠海市横琴岛东岸一块1.09平方公里土地的管辖权，由珠海市当局移交澳门特区政府。随着该法案的通过，澳门政府获授予澳门大学横琴新校区的完全管辖权，以及随之而来合法地推行澳门特区法律的权力。这是中国主权权力在澳门特区展现的又一个实例。

一方面，每次以字面意思使用“澳门特区”一语时，它表达了下述领土含义：澳门半岛、凼仔和路环。事实上，从国际实践的角度看，澳门的海域和空域在1999年之前并未划定——尽管葡萄牙方面迫切要求划界，（中国）正正是要避免在主权权利上，表明政治和法律立场。其实，从历史角度看，中国从未接受为澳门海域和空域清楚划界的尝试，即使在澳葡政府开展澳门国际机场项目时，也是如此。今天，中国以“领海”和“毗连区”（contiguous zone）[150]指称澳门特区内的土地。澳门特区今天在行使海域和空域方面的公共权力，仍无特别限制[151]，并获授予与毗邻行政区域之间的有限度行政和搜救协作能力。海域方面，澳门特区在岛际海区中、毗邻运营海洋基建工程（海岸交通走廊）所需的海域里，行使有限度司法管辖权。处理澳门特区问题的国际实践承认此情况[152]。自2012年以来，澳门本地媒体、澳门特区立法会成员[153]发

150 因而形成适用法律的解释：《第19/2007号行政长官公告》公布1982年12月10日与蒙特哥湾的《联合国海洋法公约》（及1994年7月28日在纽约通过的关于执行1982年12月10日《联合国海洋法公约》第11部分）的适应性。

151 《第3/1999号行政长官批示》；《第52/94/M号法律》（11月7日）；《第233/95/M号行政命令》（8月14日）；《第295/2010号行政长官批示》。

152 在《中华人民共和国澳门特别行政区政府与法罗群岛政府关于交换税务信息的协议》（2011年）第4条第b款中，“澳门”一词指中华人民共和国澳门特别行政区；若用于地理概念，它指“澳门半岛、凼仔岛和路环岛”。[法罗群岛：Faroes]

153 《Jornal Plataforma》，第34版（2015年1月9日），页A6。

表的不同声明[154]，以及本地学者[155]一直提到澳门特区政府已向中央政府提出要求，争取在“毗连区”的管理上有更大的自主权。无论如何，且（基于历史原因）与香港特区不同，澳门特区从来不曾对其毗邻海区行使完全的公共主权。然而，与本地媒体曾描述的相反，它从来不是北京向澳门转授主权的问题，也不是与这个领海管控有关的问题。事实上，中国领海的法律概念内涵[156]，必须放在《联合国海洋法公约》（“蒙特歌湾公约”）第2条来考虑，并据此得出它是专属主权国家行使的主权权利的结论。最终重新定义澳门特区海域，只是授予澳门特区行政权力的延伸（特别是涉及对毗连海域的管辖）的问题。此公共权力于2015年获授予 - 见最后注释。它其实并非澳门特区之国际行为能力一个意义特别重大的改变，但它将是澳门特区经济发展一个常规工具。

至于空域，澳门特区行使与广州“飞行情报区”（FIR）和香港FIR有关联的“空中交通管辖区”（Air Traffic Zone）[157]之司法管辖权[158]。因此，除可在于澳门特区注册的船只和飞机上行使司法管辖权（澳门《基本法》第116、117条）[159]（以及澳门本身的地域）而外，澳门特区在地域上的国际存在非常有限。

然而，若能掌握以下六个方面，即可更好地理解澳门特区（作为国际一个实体）的国际实践：第一，澳门参加 仅限国家参加的 国际组织和国际会议之某些适当领域[160]（第137条）；第二，澳门参加 不限于 国家参加的国际组织或会议（第137条）；第三,澳门以这样或那样身份参加 中国是成员国 的国际组织或会议（第137条）；第四, 澳门以这样或那样身份参加 中国不是成员国的国际组织或会议（第137条）；第五, 澳门加入中国是成员国或缔约一方的国际协议的申请，由中央人民政府决定（第138条）；第六，中国不是缔约方但已于澳门实行的 国际协议，可继续在澳门实行（第138条）。结果，通过澳门特区参与国际法律关系互动来认识它的国际角色，煞是有趣。因此,接下来我们介绍若干描绘了澳门国际法律互动的某些方面之例子[161]。下面的清单并未穷尽所有，且纯属描述性质，因为清单尝试提供澳门如何获其他国际法主体（在符合宣布承认时的原则——澳门是主权国家的一部分——的前提下）广泛接纳

154 其中有澳门立法会议员唐晓晴。

155 其中有澳门大学Ai Linzhi教授。

156 （蒙特哥湾《联合国海洋法公约》）第2条：“领海、领海上空、领海海床和底土的法律地位。1. 一个沿海国家的主权，超越领土和内海（若为群岛国，超越群岛所在海域），延伸至毗邻海区，可称为其领海。2. 此主权延伸至领海上空的空域，以及领海海床和底土。3. 领海主权的行使，受制于本条约和其他国际法规则。”

157 《第295/2010号行政长官批示》，《修订第233/95/M号行政命令》（8月14日）（就航空服务界定澳门国际机场的毗邻区域）。

158 根据《航空交通区——民航署空域政策》（2007年5月），一个机场的“航空交通区”（ATZ），是为了确保在该机场升降的，以及在该机场附近飞行的飞机之安全，而在该机场周边明确划定的上空范围。[ICAO]

159 《第10/98/M号颁令》（3月30日）批准了航机登记系统（que aprova o regime do registo de aeronaves）。

160 对澳门经济和贸易发展而言，相关语句应理解为“合适的”；它应从第136条的角度去理解。

161 Lui Rolong (1993)：〈澳门参加的国际组织〉（International Organization Joined by Macau），《Journal of Macau Studies》，页17-19。（仅供参考）

的证据；它考虑了澳门特区存在的三个不同方面：

（1） 澳门以“中国澳门”之名，具“自主”代表性的独立身份参加的国际组织有：[“亚太”= 亚洲和太平洋； 除另有说明外，“（年份）”指澳门自该年起成为会员]ACOLOP - 葡语奥林匹克委员会协会（2004）；ADLOMICO - 反毒品国际合作协调官会议（2011）；AFIR - 亚洲保险监督论坛（2007）；亚太地区反腐败行动计划（2006）；APCCA - 亚太惩教官会议（2002）；APDC[162] - 亚太发展中心（澳门自1993年起与香港同时成为副会员；中国是正式主权国会员[163]）；APG - 亚太反洗钱小组（澳门自2001年起与香港、中国内地同时成为会员[164]）；中葡论坛[165] - 中国-葡语国家经贸合作论坛（澳门）（澳门自论坛2003年成立起即成为论坛常设秘书处所在地）；GIFCS - 国际金融中心监管组织（1998）；IAIS - 国际保险监督协会（1994）；IBTG - 国际纺织制衣局（1984）；IDEC - 国际毒品执法会议（2011）；IMO - 国际海洋组织（澳门自1990年起成为副会员[166]）；IOS - 国际标准化组织（澳门与香港均为通讯会员[167]）；ISCGM - 地图绘制国际协调委员会（澳门自1998年起成为参与地区）；OCA - 亚洲奥林匹克理事会（澳门自1989年起与中国、香港同时成为会员[168]）；OECD（经济合作暨发展组织）税务透明与信息交流全球论坛（2009）；PCGIAP - 亚太地理信息常设委员会（1998）；SEANZA 倡议 - 亚洲地区（东南亚、新西兰、澳大利亚）综合中心倡议（澳门自1998年成起，与中国、中国香港同时成为会员[169]）；SGATAR - 亚洲税收管理与研究组织（2007）；《亚太地区港口国监督谅解备忘录》（简称《东京备忘录》）组织（统计与分析）（2003）；世界气象组织(WMO)台风委员会（澳门自1992年起与中国、香港同时成为会员[170]

162 1. 再者，澳门是副会员。申请加入的档于1993年6月3日提交，夹附以下由葡萄牙政府根据第XVII条所作的声明。根据上述檔，“……葡萄牙共和国政府确认澳门作为亚太经济社会委员会的副会员，获授权成为《亚太发展中心章程》的其中一个签署方、担负当中的权利义务。”……秘书长收到中葡双方关于澳门地位的沟通档（见该卷〈前言〉部分“历时数据”段中，“中国”部分的注3和“葡萄牙”部分的注1。当恢复对澳门行使主权后，中国通知秘书长该条约将适用于澳门特别行政区。

163 在“亚太经济社会委员会”《第191 (XXXV)号决议》（1979年3月14日）、《第206 (XXXVI)号决议》（1980年3月27日）以及《第215 (XXXVII)号决议》（1981年3月19日）的基础上，委员会于1982年4月1日（在曼谷）通过了《亚太发展中心章程》（《第225 (XXXVIII) 2号决议》）。根据《章程》第XVI条第(2)款，《章程》自1982年9月1日起至1983年4月30日止，（在曼谷总部）开放予会员和副会员签署，并在上述期间之后在联合国总部（纽约）维持开放。

164 http://www.apgml.org/

165 那是一个支持中国与葡语国家之间经贸合作的平台。该平台不能被视为澳门对外关系政策的一部分。相反，它是一项在有限范围内、一定条件下覆盖澳门的中央政府政策。

166 http://www.imo.org/About/Membership/Pages/MemberStates.aspx

167 正式会员（或会员群，member bodies）通过出席ISO技术和政策会议并投票，影响着ISO标准的发展和战略。正式会员在国内推销和采用ISO的国际标准。通讯会员（correspondent members）通过以观察员身份列席ISO技术和政策会议，观察ISO标准和战略的发展。通讯会员可在国内推销和采用ISO的国际标准。订阅会员（subscriber members）只能获取有关ISO的最新发展信息，但不能参与其中；它们也不会在国内推销和采用ISO的国际标准。http://www.iso.org/iso/home/about/iso_members.htm?membertype=membertype_MC

168 http://www.ocasia.org/Council/GeneralAssembly.aspx

169 http://aric.adb.org/initiative/south-east-asia-new-zealand-australia

170 http://www.typhooncommittee.org/

）；UNESCAP – 联合国亚太经济和社会委员会（澳门自1991年起、香港自1947年起成为副会员；中国自1947年起，成为会员[171]）；UNWTO – 世界旅游组织（澳门自1981年起与香港同时成为副会员）；WCO – 世界海关组织（澳门自1993年起、香港自1987年起成为会员；中国自1983年起成为正式会员[172]）；WMO – 世界气候组织（澳门自1996年起成为地方会员）；以及WTO – 世界贸易组织（澳门和香港自1995年起成为地方会员；中国自2001年起成为会员[173]）。

（2） 澳门以“中国代表团成员”的身份，列席只有主权国家才能参加的国际组织。例子有：[“（年份）”指澳门自该年起参加/列席]APPU – 亚太邮政联盟（2000）；APT – 亚太地区电信组织（澳门自1993年起成为副会员；中国自1979年即成为国家会员）；EAHC – 东亚海道测量委员会（国际海道测量组织IHO 框架下的地区委员会）HONLEA – 亚太禁毒执法机构负责人会议（2000）；ICAO – 国际民用航空组织/联合国专门机构（1991）；ICAA – 国际民航机场协会（澳门自2010年起成为非国家成员）；IHO[174] – 国际海道测量组织（澳门与中国、中国香港同为会员[175]）；ILO – 国际劳工组织（1986）；IMF – 国际货币基金组织（澳门与中国、中国香港同为会员[176]）；INTERPOL – 国际刑事警察组织（澳门自1989年起成为会员，但目前是中国国家中心局的支局[177]）；ITU – 国际电信联盟（1999）；ITSO – 国际卫星通信组织[178]；UNCND – 联合国麻醉药品委员会（2012）；UNESCAP – 联合国亚太经济社会委员会（澳门自1991年起成为会员；中国自1947年起成为会员）；UNESCO – 联合国教育、科学及文化组织（澳门自1995年起成为副会员；中国自1946年起成为正式会员）；UPU – 万国邮政联盟（中华人民共和国）[179]；WHO – 世界卫生组织西太平洋区域委员会（1993）；WIPO – 世界知识产权组织（2001）；以及海牙国际私法会议[180]。

（3） 澳门以自主实体身份参加的国际非政府组织，有：PATA – 亚太旅游协会（1958）；WSI – 世界技能组织（1983）；ICA – 国际档案理事

171 http://www.unescap.org/about/member-states

172

173 澳门原先是《关税及贸易总协议》（GATT）的成员。GATT成立于1947年（哈瓦那会议），后（1995年）为“世界贸易组织”所取代。http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm

174 http://home.eahc.asia/

175 http://www.iho.int/srv1/index.php?option=com content&view=article&id=306&Itemid=452

176 http://www.imf.org/external/country/index.htm#M

177 http://www.pj.gov.mo/New_en/org_inter_en.htm

178 http://www.itso.int/index.php?option=com_content&view=article&id=485&Itemid=224&lang=en

179 联合国任何一个成员国均可成为的万国邮政联盟（UPU）一员。澳门和香港各自被确认为中华人民共和国的两个特别行政区。http://www.upu.int/en/the-upu/member-countries/southern-asia-and-oceania/china-peoples-rep.html

180 澳门特区是若干中国仅以观察员身份参与的条约下的“会议”的列席人，例如《国际诱拐儿童民事方面的公约》。

会（1983年）；EROPA - 东部地区公共行政组织（1985）；IALI - 国际劳动监察协会（1985）；IAKS - 国际体育与休闲设施协会（1989）；ISI - 国际统计学会（1990）；IASC - 国际统计计算协会（1990）；IASS - 国际测量统计师协会（1990）；AIMS - 国际马拉松及公路跑协会（1990）；WSRBI - 世界储蓄与零售银行协会（1992）；EASTICA - 国际档案理事会东亚地区分会（1993）；ICCA - 国际大会及会议协会（1995）；ETSI - 欧洲电信标准化协会（自1996年起成为副会员）；AOA - 亚洲申诉专员协会（1996）；CI - 国际消费者协会（1997）；IOI - 国际申诉专员协会（1997）；IAOS - 国际官方统计协会议（1998）；IFLA - 国际图书馆协会联合会（1998）；APOSHO - 亚太职业安全与卫生组织（1999）；ATPF - 亚洲贸易促进论坛（1999）；ISBN - 国际标准书号组织（2000）；ISSN - 国际标准刊号组织（2000）；IFPI - 国际唱片业协会（2000）；TAFISA - 国际大众体育协会（2000）；ICSSPE - 国际体育科学与体育教育理事会（2000）；ASFAA - 亚洲及大洋洲地区大众体育协会（2000 [181]）；APPC - 亚太邮务合作组织（2000）；IAP - 国际检控官协会（2000）；博鳌亚洲论坛（2001）；ISO - 国际标准化组织（2001）；IRG - 表意文字小组（2001）；IFACCA - 国际艺术理事会及文化机构联盟（自2003年起成为副会员）；APKIC - 亚洲PKI联盟（2003 [182]）；CDF - 中文数字化论坛（2004）；AAPAF - 亚洲表演艺术节联盟（2004）；ASPAC - 亚太科学技术中心协会（2004）；WAIPAP - 世界投资促进机构协会（2005）；UFI - 国际展览业协会（2005）；IAEE - 国际展览与项目协会（2006）；IAACA - 国际反贪局联合会（2006）；ICDPPC - 国际数据保护和隐私专员会议（自2008年起成为观察员）； AOSSG - 亚洲大洋洲会计准则制定机构组（2009）；EGFIU - 艾格蒙（财务情报单位）联盟（2009）；IACR - 国际癌症登记协会（2011）；GPEN - 全球隐私执行网络（2012）；APPA - 亚太隐私管理局（2012）；AFSN - 亚洲法庭科学学会（2012）；ACHS - 澳大利亚医疗服务标准委员会（2012）；APBN - 亚太血液库网络（自2012年起成为副会员）；WTCF - 世界旅游城市联合会（2012）；OECD/IMHE - 经合组织—高等教育机构管理（2012）；APQN - 亚太质量网络（2012）；IHF - 国际医院联盟（2013）；IAPH - 国际港口协会（2013）；ISASI - 国际航空安全调查员协会（2014）；DOCOMOMO - 国际现代建筑遗产保护委员会（2013；中国香港和中国也是会员），以及AABB - 美国血库协会（2002）。

此外，在中央政府授权下，澳门特区政府也与29个国家/地区[183]签署或修

181 http://www.asfaa.org/

182 http://www.apkic.org/

183 挪威、瑞典、丹麦、老挝、日本、斯里兰卡、法国、马尔代夫、冰岛、英国、新加坡、巴基斯坦、柬埔寨、德国、泰

改了一批民航协定（截至2014年11月，最新的例子是澳门特区与台湾签署开放空域的协议）；与18个国家/地区[184]签署有关互免签证的协议；给予66个国家[185]/地区的公民免签证入境澳门特区的优待（大部分可逗留达90天）；与葡萄牙就法律和司法互助，以及就互相鼓励和保护投资，达成协议。再者，共有117项国际公约适用于澳门特区 [186]；中央政府在征求澳门特区意见后提出，或澳门特区政府自行提出适用于澳门特区的国际公约，共有32项，其中一些已经适用于澳门特区。这些国际协约涵盖民航、海关、打击毒品、经济、金融、知识产权、邮政、电讯、环境、人权、海洋事务等领域。

同样值得注意的是，澳门《基本法》第139条确立了中国中央人民政府就签发护照和旅游证件事宜，授予澳门特区政府相关权力。事实上，这是有关澳门特区与其他国际法主权主体之间的关系一个非常重要的安排。通过上述《基本法》的条款，中央人民政府保留签发护照和旅游证件的管理权，这显示并强化了中央人民政府外交事务方面的主权完整性。与此同时，基于务实的理由，中央人民政府授权澳门特区政府因应情况自主行事。

随着1999年12月20日中华人民共和国恢复对澳门行使主权，中央政府在澳门特区设立“中华人民共和国外交部驻澳门特别行政区特派员公署”，以处理涉澳外交事务[187]；设立“中央人民政府驻澳门特别行政区联络办公室”，作为中央政府国务院在澳门的代表机构[188]；在澳门特区派驻人民解放军，以履行防务义务。“在澳门特区派驻解放军，是严格按照澳门《基本法》的相关条款。1993年3月第八届全国人民代表大会第一次全体大会上通过的澳门《基本法》，明确规定中央人民政府负责澳门特区的防卫事务；1999年6月第九届全国人大常务委员会第十次会议上讨论及通过《澳门特别行政区驻军法》，并于1999年12月20日正式生效。《驻军法》的条文明确规定驻澳门特区不得干预特区内部事务，但若有需要借助驻澳解放军恢复社会秩序或应对灾难事故，特区政府可向中央政府提出要求，解放军驻澳部队有义务遵照中央军委指示，提供必要的协助。驻军的任务，包括执行防务、管理军事设施、处理涉外军务，以及确保澳门的安全和社会稳定。中央政府负责驻澳部队的经费，而《驻军法》

国、捷克、北朝鲜、南韩、波兰、奥地利、缅甸、俄罗斯、阿联酋、文莱、南非、尼泊尔、印度以及菲律宾。

184 http://en.io.gov.mo/Legis/record/9131250.aspx

185 http://www.dsi.gov.mo/documents/visa_free_macau_e.pdf

186 http://www.fmcoprc.gov.mo/eng/tyfl/gjgy/t241609.htm

187 澳门特别行政区《基本法》写明，中央人民政府将负责涉及澳门特区的外交事务，而中国外交部将在澳门特区设立机构，处理相关事务。外交部驻澳特派员公署，就是根据上述条文在澳门设立的机构。公署的任务，是严格按照《基本法》的规定，落实“一国两制”、“澳人治澳”和高度政治原则；奉行中央人民政府的外交政策；保障国家安全和国家利益；保护澳门同胞的合法权利；促进澳门特区的长期繁荣稳定和发展。特派员公署的主要职责有：1. 处理涉及澳门特区、属于中央人民政府责任范围的的外交事务；2. 协调和处理有关澳门特区参加相关国际组织和会议、国际组织或机构在澳门特区设立和办事处，以及在澳门特区举办政府间会议等的事宜；3. 处理涉及国际条约适用于澳门特区事宜；协助澳门特区政府取得授权，与外国政府展开须得到中央政府允许的双边谈判，并签署相关协议；4. 协调并处理涉及外国在澳门特区设立领事机构或其他官方半官方代表机构；处理相关领事业务；5. 执行中央人民政府或外交部交办的其他任务。特派员公署下设五个部门：政策研究室、综合业务部、领事部、公共外交和新闻部和办公室。(数据源：http://www.fmcoprc.gov.mo/eng/gsjj/t53336.htm)

188 它在内地的对口单位是澳门特区驻京办事处。

也对驻澳部队的司法管辖权、部队成员的义务和纪律等，作出规定。

解放军驻澳部队听令于中央军委。部队主要由地面部队组成，军中有海军和空军的代表。在执行防卫任务时，驻澳部队既要遵守全国法律，也须遵守澳门特区法律，并维护人民解放军相关规章制度。自进驻澳门特区以来，驻澳部队一直坚持遵守有关营地、行政、行为和管理的规定，因此，驻澳部队能与特区政府维持正常工作关系，并适时与澳门社会建立沟通管道，从而促进澳门市民对驻澳部队的了解和信任。”[189]再者，根据澳门《基本法》第141条，澳门特区可对外派驻代表（团）。事实上，澳门特区设立了以下代表（团），如：中国——澳门特区驻北京旅游办事处；台湾——中国澳门驻台北经济文化办事处；欧盟——中国澳门驻比利时布鲁塞尔经贸办事处、中国澳门驻葡萄牙里斯本旅游推广和信息中心等。此外，外国在澳门特区共有3个总领事馆[190]、10个名誉领事馆；有59个外国驻香港的总领事馆获授权照应涉及澳门特区的事务。澳门特区和全球约10个城市结成“姊妹市”；又与美国、欧盟（通过办事处设于香港的“欧盟驻香港特区和澳门特区办事处”）维持特殊外事关系。

澳门特区与美国之间关系的维持，仰赖相互的贸易与投资利益、博彩产业、执法合作、学术文化联系，以及澳门特区在反恐斗争中所提供的协助。美国东亚及太平洋地区事务局认为，美国-澳门关系的核心体现在下列方面[191]：知识产权的保护[192]、打击非法转口纺织品[193]、执法合作[194]、互免签证安排[195]以及双边协议[196]。2001年9月11日美国遭受恐怖袭击[197]后，联合国安全理事会于9月28日一致通过有关反恐措施的《第1373号决议》。澳门特区其后透过《行政长官第60/2001号公告》，将《决议》内容纳入特区内部法律。再者，作为承认

189 《中国防务2000》（China’s National Defense 2000），III“驻澳部队”[摘自： http://www.gov.cn/english/official/2005-07/27/content_17524.htm]

190 葡萄牙、菲律宾和安哥拉。

191 《美国-澳门政策法》报告（2001年3月27日）[应P.L. 106-507第204节要求]，美国国务院东亚和太平洋事务局于2009年发布。

192 澳门经济局和美国工业商会紧密合作，打击冒牌品的厂商和零售商。结果，行动收获超过70万张盗版数码光盘、影碟，六家盗版生产线被封。澳门特区进而在2000年颁布法例，要求政府部门只能用正版软件，并开始与美国工业界商讨如何确保私营企业只用正版软件。

193 来自澳门的纺织品持续在独立于中国的进口配额下，出口往美国。经过两年的谈判，澳门和美国于2000年9月达成协议，签署《合作严格执行纺织品配额、防止非法转运谅解备忘录》。

194 美国和澳门特区的合作执法，范围有限并仅就个别案例进行。美国政府正寻求拓宽与澳门特区有关部门的合作联系和协作（特别是在知识产权保护、走私毒品、偷运人蛇、走私商品和洗钱等领域），且物色到越来越多作伙伴。美国方面的执法部门设于驻香港总领事馆。自回归以来，澳门特区的立法、司法、检察和执法系统的人员应美国的邀请，定期参与由美国赞助、总部设于泰国曼谷的“国际执法学院”（ILEA）举办的交流活动。

195 往访澳门的美国公民，若停留不超过30天，无须申请签证。考虑到上述安排，加上澳门特区政府改用有多项防伪特征的新护照，美国向以游客身份或短期商业目的赴美的合资格澳门居民，签发十年有效多次入境签证。

196 除2000年9月签署的《合作严格执行纺织品配额、防止非法转运谅解备忘录》外，回归前的九项双边协议维持有效（生效日期）：《航空交通协议》（1996年7月3日）、《包裹邮递协议》（1974年8月1日）、《国际快邮协议》（1983年10月1日）、《INTELPOST实地测试操作谅解备忘录》（1985年5月21日）、《签证相关行政安排》（1981年8月21日）、《棉花、羊毛、人造纤维纺织产品相关贸易协议》（1984年1月9日）、《纺织和纺织品贸易协议》（1994年5月21日）、《退税协议》（1998年10月21日），以及《开放天空修订协议》（1995年7月3日）。

197 根据《联合国宪章》第VII章采纳。

澳门特区高度自治的表示，美国继续视澳门特区为一“特区”，例如，1989年6月“天安门事件”后，美国对中国实施的禁止措施（军火禁运），并未适用于澳门特区[198]。

欧盟方面，第一项重要协议——仍在葡萄牙殖民统治下，澳门与欧盟于1992年签署了《澳门-欧盟贸易和合作协议》。《协议》涵盖工商和科技合作，又成立了联合委员会，每年举行一次会议。1999年中国恢复对澳门行使主权后，《协议》继续生效，并于其后进行了一系列“欧盟-澳门联合委员会会议”（最新一次在2013年11月举行，但已公报最新报告的日期则是2012年12月）[199]。欧盟委员会在1995年发布了题为〈中欧关系的长期政策〉（A long term policy for China-Europe relations）的檔[200]，其中第B3节强调延续原则：“基于欧洲和香港、澳门历史上的联系，让欧盟无可避免地对主权权力移交予中国的安排，给予特殊的关注……。中英、中葡两个《联合声明》保证了两个特别行政区享有高度自治，对两地人的福祉相当重要，北京认为这符合国家利益。两个《联合声明》承认香港和澳门各有独特之处，应予尊重。两地在经贸政策方面均已有自己一套行事方式，在主权移交之前乃至之后，欧盟将按照‘延续性原则’处理与香港和澳门的关系。”欧盟委员会1998年在题为《与中国构建全面伙伴关系》（Building a Comprehensive Partnership with China）的档中称，欧盟的政策是支持澳门特区的高度自治。欧盟委员会1999年采纳了一份向欧洲理事会和欧洲议会提交、题为《欧盟与澳门：2000年之后》（The European Union and Macau: Beyond 2000）的文件[201]。该档着重指出顺利落实“一国两制”原则的重要性，并列出欧盟可以如何对澳门特区政治和经济发展作出贡献。欧盟委员会每年向欧洲议会和欧洲理事会提交澳门特区发展的报告（最新一份年报于2013发布[202]）。澳门特区成立了获欧盟认可的经贸办事处（METO），在诸如贸易、经济关系、经济合作等领域与欧盟保持定期对话。自2001年4月10日起，欧洲理事会采用新的签证规则、欧盟向澳门特区护照持有人免签证进入欧洲的待遇。考虑到（根据澳门《基本法》）澳门特区作为独立关税区的特殊地位，当（且仅当）涉及贸易事务时，欧盟继续视澳门为独立关税区[203]。“欧盟-澳门法律领域合作计划”于2002年12月3日启动，为澳门特区的法官、检察官、政府律师以及其他法律人员提供为期48个月的培训（包括研讨会和课程）。2012年，澳门特区和欧盟开展了“欧盟-澳门学术计划”、签署了有关培训双语（葡文/葡语-中文/普通话）翻译人才的谅解备忘录。欧盟和澳门特区于2013年签署了《有关空中服务若干方面的横向协议》。《协议》旨在让澳门特区与个别欧盟成员国之间确认15份已签署、仍生效的双

198 《欧洲理事会宣言》，1989年6月27日，马德里。

199 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/134021.pdf

200 http://eeas.europa.eu/china/docs/com95_279_en.pdf

201 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51999DC0484:EN:NOT

202 http://eeas.europa.eu/delegations/hong_kong/documents/press_corner/20140516_en.pdf

203 http://eeas.europa.eu/Macau/index_en.htm

边航空服务协议仍然有效（从而消除任何由澳门地位改变而产生协议会否受影响的疑虑），并将为发展欧盟-澳门航空关系提供强有力的基础[204]。也是在2013年，欧盟-澳门商会成立。

最后，为了解欧澳关系的重要性，我们不妨看看一组2013年的数字：欧盟-澳门双边贸易总额为6.565亿欧元，其中，欧盟出口往澳门货值达5.42亿欧元、从澳门进口货值则为1.145亿欧元[205]。

下表展示处理澳门国际法律人格之法律协约（legal instruments）种类的总体概貌。澳门特区内部有四类这样的协约：

1. 澳门于1999年已经确认或加入的国际协约，根据澳门《基本法》第8条，及以后仍然适用于澳门特区的[206]；
2. 澳门特区已经确认或加入，或已经由中国以国际法基本主体身份成为会员的国际组织通过，并适用于澳门特区的国际协约[207]；
3. 经中央政府（有关当局）授权后，澳门特区属其中一员的国际法律协约[208]；
4. 须向中央政府（有关当局）汇报的，澳门特区属其中一员的国际法律协约[209]。

204 澳门特区《致欧洲议会和欧洲理事会合并年报2013》，页6。

205 http://eeas.europa.eu/delegations/hong_kong/documents/press_corner/20140516_en.pdf page 7

206 1999年之前纳入澳门内部法律法令的国际档中使用字眼之例子：《第72/2001号行政长官公告》，“Manda publicar a notificação da República Popular da China sobre a assunção das responsabilidades de parte em relação à continuação da aplicação na RAEM da Convenção sobre o Trânsito Rodoviário, feita em Genebra, em 19 de Setembro de 1949”。

207 承中央政府机构命纳入澳门内部法律法令的国际档中使用字眼之例子：根据《澳门特别行政区第3/1999号法律》第6条第一段，“承中央人民政府命，行政长官命令以官方中文版本（并翻译成葡文），公布联合国安全理事会于1990年8月6日通过有关伊拉克和阿富汗情况的《第661 (1990)号决议》。”

208 澳门须寻求中央政府授权的双边条约中使用字眼之例子：“获中华人民共和国中央人民政府充分授权下，中华人民共和国澳门特别行政区谨此与日本政府缔结本协议（下称‘协议双方’）”……

209 澳门无须寻求中央政府授权的双边条约中使用字眼之例子：《第46/2001号行政长官公告》，“命令公布《中华人民共和国澳门特别行政区与葡萄牙共和国在教育及文化领域的合作协议书》。”

<table>
<tr><th colspan="5">澳门特区国际和区际法律协约[210]</th></tr>
<tr><th>多边条约（所有类别）</th><th>双边条约
（第1、3 、4类）</th><th>区际条约
（第3 、4
类）</th><th>第2类</th><th>所有类别</th></tr>
<tr><td>民航</td><td rowspan="3">法律及司法合作</td><td rowspan="7">中国内地</td><td rowspan="15">联合国安理会决议

澳门基本法第50条第3、第4款

行政长官公告</td><td rowspan="15">联合国安理会决议

澳门基本法第50条第138条</td></tr>
<tr><td>海关</td></tr>
<tr><td>打击毒品</td></tr>
<tr><td>经济及金融</td><td rowspan="2">商业及技术合作</td></tr>
<tr><td>教育、科技、体育</td></tr>
<tr><td>环境保育</td><td rowspan="2">促进及保护投资</td></tr>
<tr><td>外交与国防</td></tr>
<tr><td>卫生</td><td rowspan="3">税务；</td><td rowspan="8">香港特别行政区</td></tr>
<tr><td>人权</td></tr>
<tr><td>知识产权</td></tr>
<tr><td>国际犯罪</td><td rowspan="6">航空运输服务</td></tr>
<tr><td>劳工事务</td></tr>
<tr><td>国际海洋法</td></tr>
<tr><td>国际私法</td></tr>
<tr><td>道路交通</td></tr>
<tr><td>邮务电讯</td></tr>
<tr><td>国际组织 构成条约
（constitutive treaties）</td><td>签证</td></tr>
</table>

澳门特区与各类国际组织的联结关系、多边协议的签署方身份、与外国个别缔结的协议等，都显示国际社会已经对澳门特区采取一系列国际承认的措施，确认它作为一个实体，具备参与国际法律关系的能力[211]—也因此拥有了国际法律人格。再者，我们已清楚表达了有关“国际实践承认了澳门特区在其国际法行为能力范围内存在国际法律人格”这立场。若干国际组织、非政府组织、联合国机构、欧盟、美国、葡语国家共同体绝大部分成员国，以及其他国际法主体透过国际法律实践，承认澳门特区在“中国澳门”这一名义下的国际法律人格。

总的来说，澳门拥有国际法律人格似是清晰明确。然而，当涉及澳门的国际行为能力时，有必要强调它的局限性。事实上，在中国主权权力眼中，澳门的国际行为能力是严格限制在经济、社会和文化范畴。从对外法律的角度看，或许也从政治角度看，人们应把澳门特区视为仅仅在国际经济、社会和文化领域展现其国际行为能力时，表现某程度自主性的一个实体。

210 http:/pt.io.gov.mo/Legis/international/2.aspz

211 Roda Mushkat (1994):《Hong Kong Law Journal》，卷24，第3部分，页337。

d. 澳门《基本法》作为中国主权的一项工具

现在是时候谨慎研究澳门《基本法》（下称“《基本法》”），以全面理解澳门特区高度自治的限度，以及剖析它国际行为能力的限度。前面提过，澳门享受多大程度的自治权，不是由《中葡联合声明》确立，而是由全国人民代表大会根据《联合声明》预见的特殊情况而制定。中国第八届全国人民代表大会于1993年3月31日通过《基本法》，由第3号《中华人民共和国主席令》颁布，并于1999年12月20日生效。这份法律档为澳门特区内部奠定了带根本性的法律基础、是特区内部最高阶的的法律依据。奇怪的是，Paulo Cardinal以此事实出发，提出一个明确无误的立场：宣称澳门《基本法》“犹如澳门特区的‘宪法’运行——至少在具体操作上毫无疑问是如此（而不管附于其上的学术标签为何）。”澳门《基本法》成为“事实上的”宪法，皆因它被正式纳入澳门的内部法律秩序……”。Paulo Cardinal进一步宣称“……澳门特区内部的宪法秩序是多种成分组成。它包括《基本法》本身（既是其主要具体核心，又是内部宪法）、《中葡联合声明》，以及《中华人民共和国宪法》的萃取部分，三者在一个彼此分量并不均衡但却保持互动的复合体中并存。[212]”然而，Paulo Cardinal此前（在同一出处）曾用“澳门，作为中国一个地方单位”一语，又曾数次[213]确认葡萄牙向中国“移交主权”中国“恢复行使主权”等语，（至少间接地）承认在澳门特区的内部法律秩序中，最高阶法律档其实是中国《宪法》。事实上，我们对Paulo Cardinal所表达的持不同立场：澳门《基本法》断然应该视为中国《宪法》的后加部分——其第31条为（与《联合声明》一致的）各种现实可能发展提供了化为具体条文的途径。再者，我们不是唯一持这种观点的。事实上，制宪自主性是一个主权国家其中一个特征。关于这点，国际法院曾数次确认，例如在“Sahara Occidental”案[214]。自由选择适用于某国的政治、经济和社会体制，是这个国家在宪法层面上的基本权利。Leong Wan Chong[215] 清楚形容澳门《基本法》是中国限制性法律的其中一部。《基本法》是中国“发展了的宪法”（constitutional acquis）的一部分。因此他解释说，它是（第八届）人大会议上通过的，故对全国（而不仅仅对澳门特区）均具约束力。

在政治学里，“宪法”一词是指界定一个政治社群（作为一个整体）的法律各个方面……界定一个国家的法律秩序的条文之总和[216]。一部宪法同

212 Paulo Cardinal (2010):〈澳门的基本权利：从澳葡政府到中华人民共和国的特别行政区〉（Fundamental Rights in Macau: from territory under Portuguese administration to Special Administrative Region of the PRC），《澳门民法、商法、宪法和刑法》（Studies on Macau Civil, Commercial, Constitutional and Criminal Law），澳门大学，LexisNexis，页4、6。

213 Paulo Cardinal (2010):（同上），页1、11、12。

214 Nguyen Quoc Dinh、Patrick Daillier、Alain Pellet (1999)：《Direito International Público》，Fundação Calouste Gulbenkian，页391。

215 Leong Wan Chong (2005)：《解读澳门特区基本法》（Anotações à Lei Básica da RAEM），Associação de divulgação da Lei Básica da RAEM，页13、15、16。

216 Jorge Miranda (1997)：《宪法权手册》（Manual de Direito Constitucional），Coimbra Editora，第II部，页13、16。

时也是一份（有时是一套）描述某国[217]政治制度架构的档[218]。再者，从法律视角看，“宪法”一词有两种解读：一种是“物质”的宪法，另一种是“正规”意义上的宪法[219]。正规，指的是其宗旨、内容和功能。简单说，它指的是宪法作为一国之法律基本，对应著作为本源权力的组成部分的、创造性地自我调节的国家权力。宪法是国家构成的本源主权权力之最高表现。后者不单具有较所有其他地方法律文件为高的位阶，还显示整个地方法律体系的基础性结构。再者，宪法概念常与系统地、理性地对政治社群进行调整的意念[220]，联系在一起；与组织、运行和限制国家公权力的最高法律原则的总和联系在一起；也与确立同属一个政治社群的个人的基本权利之原则，联系在一起[221]。宪法性法律作为国家法律秩序的基础，由三个元素组成[222]：国家权力作为公权力，对应国家社群作为全体公民 [主观元素——调整对象]；基本国家选项 [实质元素]；以及宪法条文的法律地位 [正规元素]——宪法作为一项法律档，被置于公共法律秩序的最高位阶。若我们同意把“宪法”（即使用“事实上”的宪法观）的意念，纳入澳门《基本法》，将有妨碍深刻理解澳门特区国际行为能力（以至其真实性质）之虞。事实上，澳门特区既非一个国家，也并不代表中国整个国家。由于《基本法》仅仅形容一个政治体系的一部分，仅适用于个别地区，而非本源的、专属的、自我调整的主权国家权力，澳门《基本法》一定不能被视为一部宪法。同样地，我们不能接受《基本法》为表达了澳门特区的构成权力（constituent power）的说法（一如不少学者曾提及的[223]，以及我们在本章里述及的）。同样，《基本法》既非在（中国）国家法律体系中占据最高位阶，也不作为整个国家内部法律体系的基础结构（《基本法》第143条清楚说明《基本法》的终极解释权在全国人大常委会）。再者，《基本法》由中国最高当局通过并颁布，从而确立了一个特别重要的机制——作为中国《宪法》的实质、恒常的延伸（《基本法》第11条明确了在国家《宪法》第31条之下《基本法》的最高法律价值）。因此，《基本法》展示了中国宪法如上价值。接纳《基本法》纯粹是（涉及澳门特区的）“犹如宪法”的档，无疑矮化了《中葡联合声明》（1987年）作为自主缔结的条约法之价值；最重要的是，削弱了对中国（对澳门特区的）合法行使主权权利的理解。

217 Reinhold Zipplelius (1997)：《国家通论》（Teoria Geral do Estado），Fundação Calouste Gulbenkian，页65。

218 J. Denis Derbyshire、Ian Derbyshire (1996)：《世界政治体制大全》（Political Systems of the World），St Martin’s出版社，页10。

219 Jorge Miranda (1997)：《宪法权手册》（同前），页10-11。

220 J. J. Gomes Canotilho (2003)：《宪法法律与宪法理论 》（Direito Constitucional e Teoria da Constituição），Coimbra（第7版），Almedina，页107。

221 Jorge Bacelar Gouveia (2010)：《宪法权手册 》（Manual de Direito Constitucional），Coimbra，（第3版）卷一，Almedina，页29。

222 Jorge Bacelar Gouveia (2010)：《宪法权手册 》（Manual de Direito Constitucional），Coimbra，（第3版）卷一，Almedina，页30-31。

223 Leong Wan Chong (2005)：《解读澳门特区基本法 》（同前），页15；Roda Mushkat (1994)：《Hong Kong Law Journal》，卷24，第部3分，页335、339；Carmen Amado Mendes (2013)：《葡萄牙、中国与澳门谈判1986-1999》（Portugal, China and the Macau Negotiations 1986-1999），《Hong Kong Studies Series》，页37。

事实上，（香港的和澳门的）《基本法》明文规定两个特区获（中国《宪法》）授权（在符合《中葡联合声明》的前提、遵守全国人大代表规定的条件下）行使（涉及澳门事务的）高度自治权[224]，而且确实被视为中国主权的一项法律工具。

来到这里，我们有必要重温一下澳门《基本法》的价值。毫无疑问，我们承认《基本法》是澳门最高法律。同样地，我们进一步明白《基本法》是管辖中国一个特别行政区的最高法律档。相反地，我们并不支持那种视《基本法》为“事实上澳门宪法”的想法。这种想法削弱了人们对中国(对澳门特区的)合法行使主权权利的理解，也矮化了中国《宪法》作为全国（涵盖澳门作为一个特区）最高法律档的地位。事实上，《基本法》应继续被视为中国主权的一项法律工具，从而（一如前述）被视为“发展了的宪法”之一部分。根据这一派的理论，第11条的条文授予《基本法》较其他地区法律档更高的地位。它说：“澳门特别行政区的任何法律、法令、行政法规和规范性档均不得同本法相抵触。”。此外，第17条确立了政治汇报机制，由全国人大常委会强制执行，以确保澳门特区所有法律行为均维持一致。因此，该机制没有修改法律的权力，只有宣布已通过法律无效的权力。这缺陷不单是中国对澳门特区行使主权权力的直接后果、是在有限国际行为能力的框架下澳门特区国际行为能力一个重要特征，而且是把《基本法》理解为中国《宪法》一部分的另一个理由。《基本法》还围绕此前《中葡联合声明》分析提到的、澳门特区国际法律人格的条件，进一步详细列出三个相关的参照，设定了该等条件；它又透过确立其国际行为能力的内容，进一步界定了澳门自成一体的国际法律人格。结果，量度澳门特区的国际行为能力有多大，必须把下列参照考虑进去：

224 Paulo Cardinal、Zhang, Yihe (2012)：〈中华人民共和国特别行政区的小宪法：特别量身定制模式？〉（Subnational Constitutionalism in The Sars of the People’s Republic of China, An Exceptional Tailored Suit Model?），《Perspectives on Federalism》，卷4，第2号，页E-107。

《基本法》： 界定澳门特区作为一个国际法主体，其自治的“高度”		
自治的高度	一般概念	相关条文
1 限制性	澳门特区被禁止在某些领域中以国际法主体的身份行事。	第13、14、18及19条
2 条件性	澳门特区在中央政府设定的条件下以国际法主体身份行事。	第135、137、138、139、140、141及142条
3 核心性	澳门特区享受完全的国际法法人实体的地位自主行事，仅受正常的国内政治协调约束。	第136及138条

有趣的是，宣称“澳门特区获赋予内外事务‘高度自治权’的事实应理解为仅属政治里程碑”的论调，须进一步的法律定义，而这种定义或会随时间迁移而改变。因此，对外事务的自治权属限制性和条件性层面，而核心自治权则界定了澳门特区国际法律人格的界限。限制性和条件性自治权属行使主权权力的直接后果，而核心自治权是澳门特区作为国际法主体的一个事实方面，仅受制于一国内部正常的政治协调。

总的来说，澳门特区有能力被赋予直接、实时适用的权利和义务，并获国际法条文认可。结果，澳门特区拥有在其国际行为能力的范围内、在“适当的领域”行使的国际法律人格。澳门特区国际法律人格的存在，带有包容性功能，且是作为隶属中国的政治体制下一个主权国家的一个特别行政区之直接结果。

e. 联合国安理会第1373号决议的落实：中国主权特质的一个说明例子

由《联合国宪章》第25条有关落实联合国安理会决议，以及落实《联合国安理会第1373号决议》（2001）（下称《第1373号决议》）有关澳门特区内部秩序而产生的义务，是中国如何行使对澳门特区的主权权力的重要说明例子。它确可作为澳门特区的国际行为能力如何须在它有限权限之内操作的有力说明。事实上，澳门特区已承中央人民政府命[225]，并根据澳门特区有关调节内部法源的法律（第3号法律（2009）），由60/2001号《行政长官公告》公布《第1373号决议》。一如前面提过，澳门特区是非主权、“准国家”的实体，具有自成一体的国际法律人格，其国际行为能力的范围受制于作为国际法基本主体的中国之主权权力，因此，澳门特区既非联合国大会的一员，（作为一个特别行政区）将来也不会，正正是主权中国加诸澳门特区

225 行政长官根据《第3/1999号澳门特别行政区法律》第6条第一段，承中央人民政府命，以官方中文文本并附以葡文翻译本，公告采纳联合国安全理事会于2001年9月28日通过关于恐怖分子活动对国际和平和安全的威胁之《第1373 (2001)号决议》。署理行政长官陈丽敏于2001年10月19日颁布。

的其中一个限制。

一方面，根据《联合国宪章》第25条，联合国会员同意接受并执行安理会决议，故作为主权国的中国必须遵守《第1373号决议》的条款；另一方面，上述决议是在第七章下通过（该章调节有关对和平构成威胁、违反和平协议，以及侵略行动等两个明显属于《基本法》第13、14条澳门特区明确被禁止采取行动的范畴。再者，《1373号决议》确立了一套尺度，根据《联合国宪章》第41条，“不涉及使用武装力量”，比如冻结资产；禁止主动或被动地对任何涉及恐怖主义活动的实体或个人提供支持；不为那些策划、支持、实施恐怖主义活动，或为他们提供财务支持的人提供庇护；防止恐怖分子流动或交换情报等。这些事实，是根据《基本法》第138条（因为都关乎国防和外交事务），毫不含糊地把“这种国际关系工具是否适用于澳门特区”的决定权上交中央人民政府，提供了基础。

国际法承认澳门特区为中国的一个特别行政区（因此，是在具完全主权权力的中国下辖的一块土地）、为一欠缺国防和外交事务国际法律人格的实体。事实上，中央人民政府命令刊发《第1373号决议》，以遵守《联合国宪章》第25条定下的规则——强制每一成员国适用安理会的决议。因此，上述的中央人民政府命令，通过《行政长官公告》（60/2001）的方式执行（一如前述）。同样地，尽管《第1373号决议》已成为澳门特区的内部法，它仍调整在中央人民政府行使专属主权权力范围内、澳门特区的国际行为能力无权涉足的事务。从法律的角度看，若澳门《基本法》被认为是“澳门特区的宪法”，上述程序将是不可能的。

另一个重要的方面，肯定是在澳门特区内部落实《第1373号决议》。关于这点，应该参考两个案例。第一例，在（作为临时决议的）《第1373号决议》的范围内（就如《安理会第1267号决议》（1999）和《安理会第2094号决议》（2013）——附件I和II），限制行使个人权利的措施，适用于公民。同样是这个情况，实施对个人权利的限制，将会是中央人民政府之决定通过植根于澳门特区内部法而下达的结果。第二例则是：当澳门特区在应联合国安理会的要求通过内部立法后，基于自己的监察机制，辨识出属于恐怖组织或类似组织，或发现公民从事《第1373号决议》预见的活动时，自主采取行动。在这种情况下，在（出于寻求中央人民政府直接指引的意图）适当地与中央协调后，同样应完全建基于澳门特区内部法律的条文自主采取《第1373号决议》预见的措施。中央人民政府命令澳门特区落实《第1373号决议》的事实，不能改变澳门特区国际行为能力的局限，也不能改变其国际法律人格的延展。《第1373号决议》在澳门特区的适用，将在与中国主权权力的行使紧密协调下，受特区内部法规管。在这点下，澳门特区的角色，只应被理解为完全是中国（作为国际法基本主体）行使主权权力下的一个工具。根据“反洗钱金融行动特别工作组”（FATF，制定有关反洗钱和资助恐怖

主义活动和扩散的国际标准）的强烈建议（2013）[226]，对抗支持恐怖主义活动的非法金融操作，需要各国采取长期的、全球一致的国内政策。这些政策应建基于以预防风险为本的刑事侦查能力（由金融情报单位支持），以及有效的国际合作。同样地，从实务角度看，是否在澳门特区内部成立独立职务队，意义不大。相反，澳门特区内部保留作为更大的（国家层面的，具有成功处理上述事务所需的全部主权权力的）系统其中一个工具的角色，意义更大。

f. 澳门特别行政区：自成一体非主权实体

在开始之前，有必要再一次重申国际法律人格并非一个主权国家所专有的法律特质，但它常具有包容功能（inclusive function）。因此，讨论澳门的国际法律人格性质，须立足于中国对澳门合法地行使专属主权这一点上。再者，由于从国际法律秩序看，全球不断涌现新的实体，要精确辨识澳门国际行为能力的清晰范围，并不容易。对澳门国际法律人格的研究进行已久，从中产生两个主要论点[227]：一方面，一些学者认为中国作为主权国，是唯一拥有国际法主体的特质，因而具有国际法律人格的国家实体（state-entity）；另一方面，中国和葡萄牙[228] 学者的主流意见似乎接受澳门的性质为国际法的“有条件”主体。

1999年（回归）前澳门国际法律代表地位的基石，是基于两大规则：《葡萄牙共和 宪法》第292条第1款，以及《澳门组织章程》[229]第2、第3条——葡萄牙国家元首获授予对外代表澳门的权力。然而，当涉及澳门专属利益时，这权力可授予澳门总督。同样地，国际条约并非自动适用于澳门，因此，有必要随机决定是否适用（《澳门组织章程》70条、第13/90号法律 [5月10日]，随后为第23-A/96号法律 [9月27日] 所修订)。澳门《基本法》生效后，澳门特区行政长官获授予对外代表澳门特区的权力[230]——前提是这权力受法律的局限[231]和约束[232]。但这些代表权并非专属，且只适用于对外代表性，而非（一如前述）外交代表性。反过来说，中国中央政府在澳门特区的

226 http://www.fatf- gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf

227 Zeng Lingliang (2009)：〈澳门特别行政区的国际法主体的素质〉(À Qualidade do Sujeito de Direito International da Região Administrativa Especial de Macau)，《全球化世界中的葡语国家和中国》(Os Países de língua Portuguesa e a China num Mundo Globalizado)，Almedina，页74-80。

228 Rui Manuel Moura Ramos (1998)：〈从国际法视角看中葡联合声明〉(A declaração conjunta luso-chinesa na perspectiva do direito internacional)，《法学院学报》(Boletim da Faculdade de Direito)，Coimbra，卷74，页671-682；Filipa Delgado Lourenço (2012)：〈国际公法讲义〉(Lições de Direito Internacional Público)，澳门大学法学院，页221-222。杨允中 (2005)：《澳门基本法批注》(Anotações à Lei Básica da RAEM)，页 11，15 及 16

229 在1999年有效的经2月17日第1/76号 法律核准的 1976 澳门《组织章程》具特别重要性，该章程经9 月14 日第 53/79 号法律、 5 月 10 日第 13/90 号法律和 7 月 29 日第 23-A/96 号法律所修改。

230 基本法第45条、第50条13款及第64条3款。

231 第112、136条要求使用“中国澳门”的称谓，而此称谓仅限于少数几个场合。

232 第94条要求须获中华人民共和国中央政府的支持和授权。第140、141和142条要求中华人民共和国中央政府授权。

外交事务代表性上，才是主导方。

有关国际法律人格的文献常与“国家”的经典特质的研究有关。正如Filipa Lourenço所言，澳门特区是具有某些“国家”特征的地域性实体，但并非国家；……它是享有高度自治权的非主权实体……且通过签署国际条约及加入国际组织，成为国际法社会一员[233]。又如Roda Mushkat[234] 提过，要求拥有永久人口、有界址清楚的土地、有一个政府，以及具备与其他国家建立关系[235]的能力国际学者均接受这是传统国际法内容）等，并不构成“国家”资格的充足条件，甚至必需条件……即使联合国成员身份，也不是“国家”的主要区别特征，例子有：圣马力诺共和国、圣基茨和尼维斯联邦、圣卢西亚、瓦努亚图共和国。他总结说，同样地国际法律人格是一个相对现象——就像任何法律体系里的国际法主体——根据（越趋复杂的）国际事务的需求而变化。基于这个原因，国际行为能力是量度这些差异的概念。

即使用传统眼光看国际法律人格，一如Antonio Cassese曾提过、诸如梵蒂冈教廷（Holy See）、耶路撒冷、罗得岛及马耳他圣约翰主权军事医院骑士团、红十字会国际委员会等自成一体的实体：（1）在特殊历史环境下取得法人地位；（2）并不拥有界址清楚的土地（如果有，那其实是属于另一个实体的）；（3）拥有有限的国际法律人格，本质上无异于安道尔公国、摩纳哥公国、圣马力诺共和国、斐济共和国、圣文森特和格林纳丁斯群岛St.Vincent群岛St.Vincent等微型国家（但理论上仍获授予一个主权国的所有权利和权力）[236]。很明显，澳门特区具有这些“国家”属性：毫无疑问，它自1557年起拥有人口；它明显拥有土地；它有一个存续了457年的有效的政府机制，行使立法、行政和独立司法权力（包括终审权）[237]，而就“是否一个本源性的基本国际法主体”这条标准看，澳门从来不曾一个主权国所具有的政治自主权：它没有完整的缔约权（*jus tractum*）、外交代表权（*jus legationis*）——（主动）派遣或（被动）接待外交代表的权力、国际司法权（*jus juridictionis*）——寻求国际司法，以及战争权（*jus bellum*）——动用武装力量自卫。从历史的观点看，澳门特区提供了这样一个例子：一个本源主权国（中国）授予治下的一片土地（澳门）以国际实体的地位，但保留一段时间后收回其地位的权力[238]。1999以前的澳门从来不曾获得有效的主权权力转授，而仅仅是基于某些利益而自愿暂停行使某些主权权力。我们可视澳门特区为一个获授土地但不带主权转授的例子，或至少不带完整主权权力转授的例子。

233 Filipa Delgado Lourenço (2012)：〈国际公法讲义〉（同前），页222-223。

234 Roda Mushkat (1994)：《Hong Kong Law Journal》，卷24，第3部分，页328-341。

235 《国家权利义务公约》（Montevideo Convention on the Rights and Duties of States）（1933），第1条。

236 Antonio Cassese (2005)：《国际法》，牛津大学出版社，页131。

237 Roda Mushkat (1994)：《Hong Kong Law Journal》，卷24，第3部分，页331（修订）。

238 Nguyen Quoc Dinh、Patrick Daillier、Alain Pellet (1999)：《Direito International Público》，Fundação Calouste Gulbenkian，页438。

目前，国际法秩序是由“主权国主导”的概念驱动。无论如何，在国际法层面，主权国不是有能力获授予权利义务的唯一实体[239]。国际法原则通常与国际法律人格相联系，而后者往往与“独立”的概念画上等号[240]。简单说，在国内法律环境，行使专属、自主和最高权力；在国际关系舞台上与其他国家互动时，则基于平等原则行事。值得一提的是，基于当今国际关系的复杂性，涌现出对非主权国实体、个人、群体乃至（最近）人类作为一个整体，授予新的法律权利义务。因此，结果越来越多实体以国际法人的面貌出现——尽管它们的国际行为能力是有限度的。

一方面，我们有基础说：（前面提过）国际法律人格的终极价值，是合法地参与国家法律秩序；另一方面，国际法的现实不言自明：国际法律人格并不入于专属主权国的范畴之内。这个局部结论，引向全面理解澳门特区的国际法律人格之大门。无可否认，中国合法地对澳门特区行使主权权力，并不妨碍人们承认澳门特区为一拥有国际法律人格的、非主权“准国家”实体，并因此展现出自成一体国家法法人资格（有别于其他同样具有国际法律人格的国际实体[241]）。同样地，在澳门特区的国际法人资格为其他具国际法律人格的主体所承认的同时，中国合法地对澳门特区行使主权权力，可视为澳门作为自成一体法人资格的一种量器。再者，澳门特区之取得自成一体国际法律人格，是中国自愿授予，作为一种遵守国际条约（《中葡联合声明》）的举动。向澳门特区授予自成一体国际法律人格的这举动，是为兼容中国作为一个具有本源和无限制国际法律人格的主权国这事实而量身打造的。总的来说，澳门特区的国际法律人格属自成一体，是因为它不同于其他国际法实体，同时受中国作为主权国的本源国际法律人格所约束，且约束国际法律人格的条文并不超越国际行为能力的范围以外。正如Paulo Cardinal和Yihe Zhang所强调：“国际法律人格、财政和税务完全分离、自行发行货币、独立的海关制度、有自己的社会制度。[242]”换言之，澳门特区是非主权“准国家”实体，具有自成一体（有别于其他国际法主体）之国际法律人格，而其国际行为能力的范围受中国（作为国际法的主要主体）的主权约束。尽管如此，应该强调一个特别意念：在适用于某目的之普通国际法下，澳门特区之具有国际法律人格，确实是中国主权凌驾澳门特区这一属性，且不会减损中国的基本的、本源的、全面的主权权利。事实上，它的确强化了中国作为国际法主要主体的地位，而所有国家和其他国际法主体将必须接受它作为一个客观法律事实，并基于此与澳门交往。因此，若外方拒绝以“澳门特区”看

239 Ian Brownlie (1990)：《国际法原则》(Principles of International Law)（葡萄牙版），牛津大学出版社，Fundação Caloust Gulbenkian，页71。

240 Guggenhein (1954: II 174)：国际法院Palmas案中的Max Huber、Corfu Channel案；Wladimir Brito (2008)：《国际法》(Direito Internacional)，Coimbra Editora，页367。

241 澳门《基本法》不像诸如波多黎各（美国）、格陵兰（丹麦）等联邦州或副州，甚或诸如西班牙授予其属地很大的自主权的例子；Eduardo do Nascimento Cabrita：《Perspectivas do Direito》，澳门，3 (5) 1998-2 （葡文中文双语版），页9。

242 Paulo Cardinal、Zhang, Yihe (2012)：〈中华人民共和国特别行政区的小宪法：特别量身定制模式？〉（同前），页E-109。

待澳门，仅承认中国和北京，将会损害澳门的法律地位，因为那显然不是中国的主权意图。人们应把澳门特区放在中国主权领土的脉络中，同时记住中国具有这样一种意志，即进行一切它认为必须的，或有益于生息于其领土上的人民之福祉的活动，去理解澳门特区。诚如前述，中国确是唯一具有基本（本源）国际法主体特质的实体。无论获广泛承认的中国国际法律人格，还是中国对澳门特区地域拥有的主权权利，都不能排除澳门特区是自成一体的国际法主体这一事实。这符合国际法法律包容性功能的特质。所以，我们一方面考虑《中葡联合声明》确立了澳门特区作为自成一体国际法律人格的基石，另一方面，1993年中国全国人民代表大会通过、国家主席颁布的澳门特区《基本法》，为澳门量身打造了中国主权之下的特区国际法律人格。事实上，澳门特区是在“中国澳门”名义下的一个国际法主体，受中国主权权力约束。同样，国际法律人格是澳门特区在其国际行为能力范围内自主权的其中一项属性。

正如Filipa Lourenço指出，澳门特区[243] 的国际法律人格是三种制度特点的结果：对防务的掌控、对对外关系的掌控，以及（在征得或未征得中央政府同意下）参加国际协议的能力。因此，澳门特区在这些领域中行使的高度自治权，清楚得到国际法律社会认可为具有不同于中国法律地位。澳门特区的例子，代表了一种创造（一种法律解决方案），以处理当今的挑战，同时透过构筑新的法律实体，不单容许成功继承自葡萄牙行政程序的内部法律秩序，还容许它合法地回到它原本的中国主权秩序。

我们视澳门（在中国授权范围内）享有有限度国际行为能力和（有别于其他同样拥有国际法律人格并属国家内实体的）自成一体的国际法律人格为目前的现实，故很难接受澳门为（像前文提到的）“有条件”国际法主体。“有条件”一词在法律上有误导成分，因为它蕴含某程度的不确定性（一种难以捉摸该词真实性质的状态），与“*有条件*”(正如前述)界定澳门国际法律人格的法律现实，有一段距离。与此相反，一如前面提过，葡萄牙和中国两国政府已足够谨慎，清楚界定澳门国际法律人格的范围，以至几乎在显微镜水平上减少任何不清晰的地方。此外，我们必须再次强调，具有国际法律人格并不表示与其国际地位有关的任何权利义务平等性。

由《中葡联合声明》设计、其后由澳门特区《基本法》落实的解决方案，为主权原则和它的操作层面之可调和一致，提供了参考经验。《联合声明》无疑表达了这样一种意图:《联合声明》签署双方为澳门提供了在国际事务上，作为中国一个自成一体的实体独自行事的能力——但仅限于与行使本源主权权力相适应的有限领域。再者，清楚区别于国家的身份，以及获授权行使（有限）主权权力(并享有随着“一国两制”意念而来的实惠、接受它的约束），仍然永久地由中国国家主权的核心所掌握。但首要的是，（诚如Gottfried Wilhelm von Leibniz所述及的）澳门的国际法律人格加强了一个

243 Filipa Delgado Lourenço (2012)：〈国际公法讲义〉（同前），页223.

国际法工具的核心，借助它，可以在国际法律领域中，在国家主权和其他参与者之间，起调和的作用。目前澳门的国际法律人格起了一个了不起的示范作用——画出转变轨迹：为如何平衡好由中国庄严宣告、带里程碑意义的“一国两制”所蕴含的包容性，提出解决方案。

目前欧盟的国际法律人格

五、目前欧盟的国际法律人格

a. 欧盟法律地位的历史背景

欧盟成立60年以来的演化，可按六个条约的先后生效，粗略总结成六个重要时刻。其中三个条约被认定为主要条约[244]，另三个则被视为巩固主要条约的辅助性条约[245]。首先，欧盟共同商贸政策原本是欧盟对外关系的核心。它一开始就被纳入《罗马条约》（第111-114条），并被纳入国际经济法律体系，确认在全球范围实现贸易自由化，是欧盟其中一个目标[246]。欧盟共同商贸政策完全反映《罗马条约》第113、《尼斯条约》第133条的精神，以及目前反映《欧盟运行条约》（Treaty on the Functioning of the European Union，下称“TFEU”）第207条的条文。后面这个条文赋予欧盟在制定商贸政策（包括外贸谈判），并在中央谈判过程中牵涉欧洲理事会和欧盟委员会。第二，欧盟的对外行动也由与第三国合作以及人道援助组成。虽然发展合作被纳入上述条约（通过《马斯特里赫特条约》，简称“《马城条约》”），但只有《尼斯条约》（为与第三方国家人道援助）确实是《里斯本条约》的一项创新[247]。第三，外部环境政策在欧盟对外行动的基本目标中被两次提及——TFEU第21条第2款(d)和(f)，而自1992年“里约会议”始，以及随后的《京都议定书》（1997年）、“联合国气候转变大会”（2009年）等，欧盟在全球环境事务方面的角色不断提升。根据TFEU第4条第2款(e)，环境政策被列为共享的能力。最后，第四，若没有考虑“共同外交和安全政策”，欧盟对外行动将是不完整的。

谨记着本研究的视角，是欧盟的对外法律方面，同时已明确成立“欧洲煤炭钢铁共同体”（ECSC）背后的政治动因，是与和平有关的——须视政府间官方代表沟通平台特里维（TREVI为针对有关国际恐怖主义，激进主义，极端主义和暴力行为的组织）为把“欧洲经济共同体”带离单纯经济领域的首个倡议。事实上，特里维（TREVI）纯粹是一个政府间（来自各国司法部和内政部等的）官方代表的沟通平台，在欧洲经济委员会法律框架以外运作。该法律框架是在1975年12月1及2日欧洲理事会在罗马召开峰会时，根据与会首脑的共同政治意志确立的。形成欧盟对外拓展的第二步，是在1987年。当年，基于由《单一欧洲法》框架所编制成的《欧洲政治合作（EPC）法典》， 作为另一个非正式政府间组织的协商机制，此乃为根据《卢森堡Davignon报告》（1970年初稿，先后经1973年《哥本哈根报告》和1981年《伦敦报告》的修订及增强）的建议。后来，此前国家官员之政府间组织联网因《马城条约》而被正式

244 《罗马条约》（1958）、《马城条约》（1993）和《里斯本条约》（2009）。

245 《合并条约》（1967）、《阿姆斯特丹条约》（1999）和《尼里条约》（2003）。

246 Kuijper, Pieter Jan、Wouters, Jan等人 (2013)：《欧盟对外关系法》，牛津大学出版社，页373。

247 Kuijper, Pieter Jan、Wouters, Jan等人 (2013)（同上），页577。

认可为欧盟其中一个支柱部门——司法和内政部（JHA）的摇篮。司法和内政部（JHA）于1999年所签署的《阿姆斯特丹条约》（Amsterdam Treaty）成为刑事方面的警察和司法合作（PJCC），其为欧盟三大支柱中的第三支柱。此支柱由1993年[248]存在至2009年，当其被统整于欧盟主要任务领域中的自由、安全与正义的领域。同样地，于1993年自《马城条约》签署后，欧洲政治合作（EPC）由欧盟的“共同外交与安全政策”（CFSP）所取代，其并由欧盟共同外交与安全政策(ESDP)作为补充，于最后签署的《里期本条约》后被名为 欧盟共同安全与防务政策(CSDP)。

事实上，《马城条约》是欧洲建设的转折点——它为欧洲确立了三根支柱的政治制度：第一根支柱——欧洲共同体（EC）是基于超国家的欧洲法律；第二及第三根支柱本质上是政府间组织——欧盟的“共同外交与安全政策”(CFSP)和事方面的警察和司法合作(PJCC)——的正式机制。结果，在第二、第三根支柱下采取的法律行动，被形容为欧盟成员国之间的协议。就是说：作为传统公共国际条约法律[249]。当时，一般认为欧盟组织特性的核心，是永久性政府间会议机构[250]，特别是不涉及第一支柱的事务。

但仍有需要强调欧洲法院[251]下面的判决（1964年7月15日Flaminio Costa诉E.N.E.L案）：“*通过创设无限期存续的、有其自己的机构、自己的个性、自己的法律行为能力和在国际层面代表自己的小区，特别是源自有限主权或主权成员转授予这个小区的真实权力，成员国为各自的主权权力加设了限制——尽管仅在有限范围如此，从而创设了一个对各成员国和其国民皆有约束力的法律实体。*”[252]

无论如何，《马城条约》为欧盟的外交政策注入了新的“刺激”，据此，其成员国可在CFSP的框架下独立行事——进行信息交流、相互咨询、采取共同立场和共同行动等。更且，“Petersberg任务”（西欧联盟WEU/1992）作为欧盟防卫体系的一部分，以及作为强化欧洲支柱——《大西洋联盟》——的手段之一，首先被纳入《马城条约》（第J.4条）。在《马城条约》之后的“圣马鲁进程”（1998年）和“欧洲委员会科隆会议”（1999年），通过创立“欧洲安全和防卫政策”（ESDP），CFSP得到加强，并在其后得到《尼斯条约》内设的法律安排和相应的结构，得到支持。最后，《里斯本条约》为现已更名

248 于欧盟的马城条约 – 欧洲联盟基本条约代表着欧洲一体化的新阶段，自从其开拓了政治一体化的道路。它创建了一个由三大支组成柱欧盟：欧洲共同体，共同外交与安全政策（CFSP），以及警察和司法合作的刑事案件（最初JHA以及后来的PJCC）。

249 Christoph Herrmann (2008)：〈庸人自扰？再谈欧盟法律秩序的统一〉（Much Ado about Pluto? The Unity of the legal order of the European Union revisited），M. Cremona、B. de Witte（合编），《欧盟对外关系法的宪法基础》（EU Foreign relations Law – Constitutional Fundaments），Oxford、Hart Publishing，页19-51。

250 Julija Brsakoska Bazerkoska (2011)：〈欧盟的法人地位〉（The legal personality of European Union），《Iustinianus Primus Law Review》，卷2:1，页1。

251 现称“欧洲联盟法院”（CJEU）。它由三个法院组成：欧洲法院（the Court of Justice）、综合法院（the General Court）和欧盟公务员法院（the European Union Civil Service Tribunal）。

252 欧洲法院1964年7月15日裁决：“Flaminio Costa诉E.N.E.L.案”预审之参考——意大利治安官（Giudice conciliatore di Milano – Italy），案号6-64，页593。

的“共同安全和防卫”（CSDP[253]，是为CFSP的一部分） 注入新动力，并移除了支柱结构，清楚地赋予欧盟法人属性（第47条），并根据第27条第3款，创设“欧盟对外行动署”（EEAS），归欧盟“外交与安全政策高级代表兼欧盟委员会副主席”（HR/VP）领导。同样地，TFEU（第五部分）系统地整理了除CFSP以外的欧盟对外行动（第206-222条），如下表所示：

欧盟对外行动 （TEU 第21-22条）	
CFSP 相关事务	CFSP / 共同安全与防卫政策（TEU第23-46条）
	欧盟制裁与反制措施（TEU第2章、标题V；TFEU第75条）
非CFSP 相关	共同商业政策（TFEU第206-207条）
	与第三国合作与人道援助（TFEU第208-214条）
	与国际组织及第三国关系（TFEU第220-221条）
	外部环境政策
	（TEU第21条第2 (d)、(f)款；TFEU第4条第2 (e)款、第191-193条）
	扩充与邻国政策（第49条；EC战略档12.5.2004）
	欧盟制裁与反制措施（TEU第2章、标题V；TFEU第215条）

在此前的结构下，第二、第三支柱——分别覆盖CFSP和司法与内政事务（刑事案中公安与司法系统间之合作），受政府间合作管辖，而第一支柱将适用“共同体决策法”（community decision method）的其他欧洲事务，纳入其中。2009年之前，只有欧洲共同体和欧洲原子能共同体（EAEC）根据条约享有法人地位。在《里斯本条约》以前的《欧洲联盟条约》（Treaty on European Union，下称“《欧盟条约》”或“TEU”）中，关于法人地位的条款当时并未出现，尽管该相关条约赋予欧洲理事会制订条约的权力（TEU第24条）[254]。无可否认，《里斯本条约》中有关TEU的条文（第47条）清楚确立了欧盟的法人地位。相应地，一个新的法律实体便被创造出来，将欧洲共同体（EC，“欧共体”）和欧盟糅合起来，职责是促使欧盟的对外行动去繁趋简、提高效率、前后一致和透明看见。

b. 欧盟的国际法律人格

可以确定地说，初期的欧洲经济共同体（EEC）、后来的欧共体以及最后

253 《欧盟条约》〈共同安全和防务政策〉，标题V，第2部分。.

254 Kuijper, Pieter Jan、Wouters, Jan等人 (2013)：《欧盟对外关系法》（同前），页1。

的欧盟的条约中，有关法人地位的条文一直是含糊的[255]。尽管如此，无论是欧共体还是欧盟，在实践中均能享受不受争议的法人地位，并以此身份缔结无数国际协议[256]。无论如何，争议的焦点似乎不外三个方面：

(1) “如何从国际法角度界定欧盟法人地位”似乎是理解欧盟的法人性质的首要问题：欧盟是否一个类似国家的实体？欧盟是否一个“传统的”国际组织？

(2) EEC、欧共体和欧盟曾否被赋予法人地位？

(3) 若它们被赋予法人地位，会否只有当面对个别成员国的国内法律（国内法人）时，这种法人地位才有意义？或者，它们所拥有的法人地位，是否国际法中的完全法人地位？

我们前面说过，拥有国际法律人格本身，不足以视作国家身份的标志，而欧盟确拥有国际法律人格（这点我们后面会看到）。我们前面也曾提过，“国家身份”这概念是在“国家权利义务会议”（Montevideo）时确立。该会议把“国家”界定为“国际法下的一个人”，具备以下条件：拥有常住人口、有清晰划定的领土、有一个政府、有能力与其他国家建立关系。根据第356条，《欧盟条约》并无有效期限，但可以修订和修改；欧盟似乎拥有常住且稳定的人口（公民身份：TFEU第20、25条）；它似乎有清晰划定的领土（TEU第52条、TFEU第355条），至于由政府行使相对其他国家的主权权力，我们既不能确定欧盟是否拥有本源的主权能力，也不能确定它拥有完全的主权能力。一如前面提到，主权是一个“国家”的专属特质。“主权”一词蕴含了某些实体，作为一级、本源的国际法主体，在国际法面前地位平等这原则。再者，“国家”对其政治边界范围内的领土和居于其上的常住人口拥有排他、完全、当然的司法管辖权。欧盟仅拥有自主转授的、有限度的行为能力，而《欧盟条约》（连同TFEU、《欧盟基本权利宪章（2007）》）[257]不能视作具有宪制价值。（我们此前用过有关参考宪制价值作为原本制宪能力的论述，同样适用于此。）事实上，一方面，宪法标志着本源的自我调节能力[258]，但这不适用于欧盟；另一方面，正式宪法代表了凌驾于个别国家的剩余法律条款的至高无上条款。在《欧盟条约》的情况，后者只是部分准确。此外，欧盟并不享有全面的本源缔约权（*Jus tractum*）——事实上，欧盟仅获转授非常有限的范围之专属法人能力（TFEU第3条）；欧盟行使（主动）派遣和（被动）接待外交代表（*Jus legationis*）。有无数外交代表团获欧盟、欧洲原子能委员会和若干

255 Kuijper, Pieter Jan、Wouters, Jan等人 (2013)：《欧盟对外关系法》（同前），页1。

256 J. C. Piris (2010)：《〈里斯本条约〉：法律和政治分析》，剑桥大学出版社，页86-87。

257 欧洲公民身份被载于条约（欧洲联盟条约（TFEU）的第18至25条对和欧洲联盟条约（TEU）第9条至12条）。它仍是欧洲人身份形成的一个重要因素。欧洲公民身份的存在就如补充一个会员国的公民身份。两者的主要区别在于，公民所享有欧洲公民份的权利，与其所衍生的义务不一致。

258 《欧盟条约》第6条——将有与条约一样的法律价值。

国际驻有联络办事处的国际组织认可。根据TFEU第221条，欧盟向第三国和国际组织派出的代表团，将代表欧盟。然而，欧盟的主动代表性，并不自动表示一个单一的欧盟代表实体和欧盟成员国纯粹出于在国际组织中协调行动的需要而扣连在一起（TEU第34条）。结果，欧盟成员国只是有责任与欧盟保持紧密合作（TEU第221条第2款）。再者，欧盟成员国有行使对外代表权、有自主派遣外交和领事级代表团的权利（TEU第35条）；欧盟有权寻求国际司法（*Jus Juridictionis*），就是说，接受并受制于国际法院的司法程序——欧盟的“欧洲法院”视自身的裁决为终极裁决，且对欧洲法律的诠释具专属权威性[259]（TFEU 第275条所述者除外）[260]；最后，根据《联合国宪章》有关条款（第51条），欧盟有义务在权限范围内（第42条第7款）以一切手段向以武装力量行使自卫权（*Jus bellum*）的欧盟成员国，提供协助。

有关欧盟的对外代表性，历史上是碎片化的，反映了前述支柱结构。先是EEC，然后是欧共体，均没有明确提到这个群体的对外代表性。然而，《罗马条约》（EEC第116条）已经提及成员国一项义务，即在涉及经济事务的国际组织架构内，只能通过共同行动行事。促成欧共体诞生的条约，在（TEU）第211条已明确欧共体是共同体法律的守护者，而TEU第282条则赋予了欧共体代表共同体处理成员国（内政方面的）事务。过去一段时间，欧共体已发展出欧共体海外代表团网络，在第三国和国际组织代表欧共体。《里斯本条约》把这个网络转化为“欧盟代表团”。在《里斯本条约》之前，在有关CFSP的事务采取主席轮任制，也是欧盟代表制度的一部分[261]。一如前述，“欧洲政治合作”已体现了这一点。直至《阿姆斯特丹条约》生效之前，对外代表性一直以欧共体和其主席为中心，偏离了CFSP和非CFSP事务互相分离的原则。《阿姆斯特丹条约》引入了CFSP高级代表制度，但上述情况没变。同样地，尽管《里斯本条约》的确纳入了一系列创新，CFSP和非CFSP事务互相分离这原则得到保持，故CFSP发展成政府间代表的平台（通过欧洲理事会主席和HR/VP）。欧共体的HR/VP是《里斯本条约》一项主要创新，融合此前CFSP高级代表和对外事务专员的职位，而通过高级代表同时兼任副主席，更接近于把欧共体牵涉在内。此外，赋予HR/VP在理事会上委任特别代表的权力，一如欧盟在联合国的代表一样[262]。结果，非CFSP事务由委员会代表，一如以前。有一个短暂时期内，欧洲理事会主席在各国元首以及（在CFSP相关事务中）各国政府当中，拥有代表欧盟的权力，而HR/VP则在部长层面以及CFSP的日常事务层面，拥有代表欧盟[263]的权力。

259 Jorge Miranda (1997)：《宪法权手册》(Manual de Direito Constitucional)，Coimbra Editora，第II部，页11。

260 Mattew Parish (2012)：〈机构法院与欧洲法律秩序〉(Institutional Courts and European Legal Order)，《The European Journal of International law》，卷23，第1号，页141。

261 TFEU第275条275：欧盟法院对有关共同外交与安全政策的条文，或者有关基于该等条文采取的举措，将不会拥有司法权。然而，欧盟法院在其他方面则拥有司法权：检查《欧盟条约》第40条的执行情况方面；就根据《条约》第263条设定的条件移送法院的案件之法律程序，作出裁决；检视欧洲有关（理事会基于《欧盟条约》标题V，第二章采纳的）针对自然人或法人的限制性措施之合法性的决定。

262 Kuijper, Pieter Jan、Wouters, Jan等人 (2013)：《欧盟对外关系法》（同前），页23-25。

263 Kuijper, Pieter Jan、Wouters, Jan等人 (2013)：《欧盟对外关系法》（同前），页28-29。

委员会在所有非CFSP事务中，一如既往主导欧盟对外代表权。但是实际上，谁于对外代表着欧盟?；欧盟委员会主席拥有根据其获授权范围内代表欧盟的权力。欧美各代表团在海外全权代表欧盟（而不单代表委员会[264]）。最后，在司法程序中，委员会拥有代表欧盟的权力[265]。以下是欧盟代表权一览表：

<table>
<tr><th colspan="4">谁是欧盟对外代表[266]?</th></tr>
<tr><th>层面 / 事务</th><th>CFSP相关事务</th><th>非CFSP事务</th><th>司法程序</th></tr>
<tr><td>国家元首及政府</td><td>理事会主席</td><td>欧盟委员会主席</td><td rowspan="5">欧盟各条约并无明确提及欧盟拥有让自己受国际争议程序约束的能力，或者若参与争议程序，谁代表欧盟。然而，与第三国签署的协议载有遇争议时的处理机制（交付诉讼或第三方仲裁）。这已成为委员会的特权[267]. 涉及国际法院的案例时，只有国家才有参与诉讼的权利。然而，在某些情况下ICL法规第34条第2款和第66条第2款赋予国际组织介入的权利[268].</td></tr>
<tr><td>部长级</td><td>高级代表/副主席（HR/VP）[269]</td><td rowspan="2">专员；HR/VP兼任欧盟委员会副主席</td></tr>
<tr><td>第三国、国际组织和多边论坛</td><td>特别代表</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">欧盟代表团 及 欧盟理事会轮任主席[270]</td></tr>
<tr><td>行政</td><td>EEAS</td><td>委员会服务；
EEAS总部服务</td></tr>
</table>

再者，外交关系是国家的专有权利，而《维也纳外交关系公约》（“《外交关系公约》”）（1961年）规定了国家之间建基于彼此同意原则的外交关系（《外交关系公约》第2、16、48和50条）。因此，只有国家才是《外交关系

264 http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/index_en.htm

265 这些代表团是在HR/VP根据TFEU第221条第2款授权，在海外全权代表欧盟（而不单是代表欧盟委员会），一如过去的案例（TFEU 第221条第1款；欧洲对外行动署（EEAS）决定：第5条第3款——《委员会第2010/427/EU号决定》（2010年7月26日）确立EEAS的组织和运作（2010年3月8日），欧盟官方刊物《Journal of the European Union》（L 201/30）。正因如此，他们或在共同外交与安全政策（CFSP）事务方面接受人权委员会的指示，或在非CFSP 方面接受欧盟委员会的指示。Kuijper, Pieter Jan、Wouters, Jan等人（2013）：《欧盟对外关系法》（同前），页31。

266 修改自Kuijper Pieter Jan、Wouters, Jan等人（2013）：《欧盟对外关系法》（同前），页46、62。

267 F. Hoffmeister（2012）：〈欧盟与和平解决国际争端〉（The European Union and the Peaceful Settlement of International Disputes），《Chinese Journal of International Law》，卷11，页80-81。

268 国际法院（2009）：有关“黑海划界案”（罗马尼亚诉乌克兰），2009年2月3日裁决，第3段。

269 “…放弃一些宪法学用语（例如‘外交部长办公室’），而‘仅’继续用‘高级代表’…或会为对欧盟不太熟悉的人提示，其外交事务仍在初生阶段”。Piet Eeckhout（2011）：《欧盟对外关系法》（EU External Relations Law）第二版，牛津大学出版社，页3。

270 欧盟理事会主席一职，由欧盟成员国每六个月轮任一次。在这六个月期间，轮任主席主持理事会各级会议，尽力确保理事会工作的延续性。轮任主席所来自的成员国以若干个（各来自不同国家的）三人小组与轮任主席紧密共事。此体系引进自2009年《里斯本条约》。三人小组设定长期工作目标，并准备共同议程，决定未来18个月理事会须关注的讨论课题和主要事项。在这个流程的基础上，每一个（小组成员来自的）国家各自准备更详细的六个月工作内容。(http://www.consilium.europa.eu/council/what-is-the-presidency?lang=en)

公约》的组成部分；也因此，外交领域的国际法不是欧盟可以处理的[271]。相反（且先不管欧盟在《外交关系公约》没有位置），欧盟获主权成员国授权，以国际（法律上、外交上）主体行事，而成员国保留各自以同样身份行事的行为能力。人们或会问：这怎么可能——特别是授予欧盟官员特权和豁免？务实地看，解决办法有二：一方面，它与成员国在国内法人地位的承认分离（例如主权国比利时）；另一方面，在彼此同意的原则下，HR/VP在与理事会、委员会取得一致后，每次欧盟决定派遣代表团时，都须先与东道国按彼此同意原则谈好该特定的代表团之特权和豁免（接近在《外交关系公约》下派遣的那些）。此外，东道国确认欧盟代表团团长的规格，应依循接待主权国代表的规格，但欧盟事务官员所持的证件皆为“过境”（laisser-passer）性质，而非外交护照。其结果是，我们或者可以说，从国际法律观点看，欧盟不能被视为一个主权国。然而，它确享有主权国专有的一些特权。

若我们假定欧盟不是一个国家（尽管它享有国家的特权），人们会问它是否一个“经典的”国际组织。同理，我们可说欧盟不是一个“常规的国际组织”。事实上，与绝大部分国际组织相反，欧盟的宗旨与其各成员国无异，而欧盟的法律秩序其实是其成员国内部秩序的一部分。再者，欧盟后天地（acquis）凌驾若干成员国内部法律，同样地，它有所谓“间接”和“直接后果”的整个条文系列。有关凌驾性的问题，在ECJ Costa诉ENEL (1964) 一案（案例6-64）中的法理，正好击中议会主权原则的核心[272]，明确国内法律凌驾欧盟法律。该案的裁决称：“*意大利政府提交Giudice Conciliatore 的请求，属‘绝对不能受理’，因为一个有责任适用国内法律的国家法院不能同时适用第177条。与普通国际条约相反，《欧洲经济共同体条约》已为自己创设了法律制度，一旦生效，即成为其成员国内部法律的有机部分，它们的法院有义务适用。通过创设没有存续期限的共同体，有自己的机构、自己的法人地位、自己的法律行为能力和在国际层面代表自己；更具体地说，欧盟的真实权力来自成员国自我约束了主权的行使，或者说，通过转授权力，成员国已限制了自己的主权权力——尽管仅在有限的范围，从而创设了一个既约束其国民也约束成员国自己的法律体系。把源自共同体的法律条文融入各成员国法律，一般而言，《条约》的条款和背后的精神，使成员国（作为一种推论）不可能把单边且事后的措施，置于一个基于互惠原则且各方事先已接受的法律制度之前。因此，这种措施无法与该法律制度保持一致。共同体法律的执行不能因成员国而异、不能让后来出现的国内法凌驾出现在先的共同体法律。这没有妨害对《条约》宗旨的追求（第5条第2款），也不会违反第7条所述的禁止歧视的情况……关于共同体法律具凌驾地位这点，得到第189条确认。根据该条，（共同体的）的规例对所有成员国将‘具约束力’且‘直接适用’。这个条款没有但书，若成员国通过国内议会程序，单方面否定条款的效力，那该条款便变得*

271 Jan Wouters、Sanderijn Duquet (2011)：〈欧盟、欧洲对外行动署、欧盟代表团和国际外交法：一个全新境界〉（The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law: New Horizons），Leuven环球管治中心，第62号工作文件，页4。

272 Ian Bache、Stephen George、Simon Bulmer (2011)：《欧盟的政治》（Politics in the European Union）（第三版），Oxford，页321。

没有意义。结果，欧洲法院在若干案例中采取这样一种观点，即共同体［欧盟］的法律凌驾性[273]，在成员国签署条约时，已经接受了的——成员国的义务，已蕴含在条约当中（TEU　/《尼斯条约》第10条）……故此，国内法院有责任遵守条约义务，即使这意味着“解除”国内法律……[274]。

关于“直接适用”的问题，条约起草时，文本若有加诸各成员国义务的条款，一旦获通过、签署、确认，既不会授予个别公民权利，也不会将义务直接加诸个别公民身上，*Van Gend en Loos*一案（5.2.1963）[案例26/62][275]中，欧洲法院所运用的法理，便是对国际法的偏离。欧盟法律条文对成员国国内的法律秩序带来直接影响这事实，是欧盟宪法其中一个标志性特质。当欧洲法院在Van Gend en Loos案中裁决《欧洲经济共同体条约》已确立了新的法律秩序，其主体不单包括成员国，还包括其国民时，判词即开创了一个新的法律秩序....然而，“直接适用”和“凌驾性”仍无可争议地继续是欧盟法律秩序的基石[276]。但欧洲法院并不如此裁决：“*从中可得出的结论是，共同体构成一个新的国际法法律体系，为照顾它的利益，成员国限制了各自的主权权力——尽管仅在有限范围，而成员国的主体不仅止成员国自己，还包括其国民。由于独立于成员国的国内法律，共同体法律不单把遵守它的义务加诸个人，还有意图授予个人权利，以致成为一项法律传统。这些权利不单源于《条约》明确列出的条文，还源于条文表达方式所清楚蕴含的、个人、成员国和共同体机构的遵守义务。*” [277]

关于“间接适用”，它代表了“和谐释法”原则的发展。根据该原则，各国国内法院有义务在解释国内法时，不与对应的欧盟法律相冲突，就如案例14/83“*Von Colson*与*Kamann*诉*Land Nordrhein-Westfalen* (1984) ECR 1891”案所蕴含的。在该案中，法院明确指出，作为国家机器，一国的法院负有成全共同体[欧盟]的义务，并鼓励案中的德国法院通过把国内法朝着与欧盟《指令》不相冲突的方向解释，以补足国内法（至少目前）条文字面上无法有效补救的这一矛盾[278]。

为进一步理解欧盟的国际法律人格，有必要探讨它与国际法其他课题的关系。加入欧盟的权利，由TFEU第216条第1款和第220条规定。除了此两条外，还有众多有关在不同领域与国际组织合作的条款，包括环境事务（TFEU

273　欧洲法院1964年7月15日裁决：“Flaminio Costa诉E.N.E.L.案”预审之参考（同前），页593、594。

274　Elspeth, Berry、Sylvia Hargreaves (2007)：《欧盟法律》（European Union Law）(第二版)，牛津大学出版社，页39。

275　同一情况有欧洲法院就“Yvonne van Duyn诉其派出国案”的裁决（1974年12月4日）预审之参考——高等法院下的大法官法庭（Chancery Division）庭，英国，《Public policy》，案件编号41-74。

276　Eeckhout, Piet (2011)：《欧盟对外关系法》(同前)，页324。

277　法院裁决（1963年2月5日）：“NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos 诉 荷兰税务局案”。预审之参考（案件编号26-62），页12。

278　Paul Craig (2008)：《欧盟法律：文本、案例和材料》(EU Law: Text, Cases and Materials)（第四版），牛津大学出版社，页288.

第191条）、发展合作（TFEU 第211条）、与第三国合作（TFEU第212条）等[279]。然而，法律中并无欧盟成员国参与国际组织的相关条文，而从国际法的观点看，情况远不能称得上清晰明了。其中，《维也纳条约法公约》第15条并无包括任意在任何国际法领域参与任何条约的签署的权利。然而在实践上，在国际组织中的会员资格，与它的条约制定活动严重对立。后者是全方位的，且在很大程度上对应欧盟的行为能力——即使所签订的协议或许是混合的，但相比之下，在国际组织中“欧盟”会员身份的限制就大得多……欧盟之加入 [国际组织]，仅限于联合国粮农组织（FAO）、欧洲复兴开发银行（EBRD）、世界贸易组织（WTO）、国际食品法典委员会（the Codex Alimentarius）(食品法典的国际食品标准、准则和行为守则促进了国际食品贸易的安全、质量和公平。消费者因此可以确信所购买食物产品的安全和质量，进口商也可以确信所订购食品符合他们的规格要求。http://www.codexalimentarius.org/about-codex/zh/)，以及“海牙私法会议”（the Hague Conference on Private Law）。欧盟不是联合国或其下任何组织的成员——除了FAO[280]。比如说，它不是国际劳工组织（ILO）的成员、它不是国际海洋组织（IMO）的成员、它不是国际货币基金组织（IMF）的成员、它不是世界银行(WB)的成员、它不是欧洲理事会的成员(CoE)。后来者获准加入特定多边会议或组织的条件，取决于相关会议或组织原来成员的意愿。关于欧盟获接纳加入多边会议或国际组织的可能性，根据国际实践确立了五种途径（除了欧盟成员国已经是多边会议的成员这情况）：[281]

- 《联合国海洋法公约》（UNCLOS）设下的先例（在第305条第1款(f)中宣示），容许国际组织成为UNCLOS的成员——条件是符合UNCLOS（1982年12月10日）附件II （参与国际组织)。这先例确立了后来被称为REIO条款[282]的国际实践。附件II第1条要求有关国际组织属“政府间”性质，即某国际组织必须由且仅由国家组成，其成员国已就UNCLOS管辖的事务（包括在UNCLOS管辖的事务范围内参与签署条约）,向该组织转授法人能力。再者，当关涉运输、环保和渔业等领域的其他多边组织时，UNCLOS某程度上代表一种混合模式。作为一条常则，欧盟与其成员国同时参与这些组织，并为符合既定要求提交行为能力证明，并非不寻常[283]。
- 对于采纳《欧洲人权公约》（ECHR）《第14号议定书》（欧盟据之获接纳加入ECHR），欧洲理事会的实践，与欧洲相对。早期的欧洲理事会会议（其时尚未对欧盟开放）通过引进额外的议定书（一如前述例子），开放予新会员加入。

279 Kuijper, Pieter Jan、Wouters, Jan等人 (2013)：《欧盟对外关系法》（同前），页201。

280 Eeckhout, Piet (2011)：《欧盟对外关系法》(同前)，页222-223。

281 Kuijper, Pieter Jan、Wouters, Jan等人 (2013)：《欧盟对外关系法》（同前），页202、 207-208。

282 由于这些条款指的是地区经济融合组织（REIO）（例如：1922年《联合国气候转变框架公约》UNFCCC第22条，后又称‘RIO条款’；又如：《联合国残疾人士公约》第44条。）

283 Eeckhout, Piet (2011)：《欧盟对外关系法》(同前)，页219.

- 偶尔地，欧盟曾在某些国际商品协议中，被直接提名邀其加入。《国际咖啡协议2007》第4条，即为一例。
- 欧盟也有可能成为一个国际组织的创始成员，一如有关成立WTO的协议之第14条，正是混合的例子，因为成员国承认并接受共同体的优势地位[284]。因此，共同体成为WTO的创始成员，是自然不过的，问题倒是共同体个别成员国能以何种角色参与WTO。
- 欧盟或可参加某个国际组织——若该组织的现有成员修改组织的宪章，使欧盟可成为组织成员，一如联合国粮农组织（FAO）的例子。有关共同体加入FAO的谈判历时四年，最终在1991年达成一致。由于原先FAO只允许国家加入，它的条款必须修改[285]。然而，欧盟不能成为联合国一员。迄今，欧盟是首个享有联合国观察员身份的非国家实体。

欧盟获授予多种权力：立法权力（在对外共同商业政策中享有专属行为能力——完全取代成员国行事[286]）、行政和司法权力、自行制定法律秩序、拥有可观的财政资源（且当中相当一部分用于对外行动），常与成员国的开支相联系；自主落实一些重要政策（例如单一货币——货币联盟，共同商业政策、农业、凝聚、欧盟公民权、贸易和发展……）；欧盟（法律）可凌驾部分成员国国内法，并直接间接影响成员国本身及其国民；它在国际上拥有独立代表能力；它是其他国际组织的一员(这是非常独特的现象，尽管范围有限)；它有能力参与军事行动；它是首个非国家实体担任联合国常设观察员[287]。这些特点多少接近主权国家的运作[288]。结果，欧盟似乎是一个由成员国结合的、自成一体的国际组织，在某些方面类似一个政治联盟（成员国自愿地转授某些国家权力，从而限制了自己的这些权力），但欧盟成员国保有并行使它们主权权力的剩余部分，也就是它们各自的主权国际法律人格。结果，必须找到一个新的、覆盖欧盟与其成员国所有缔约需要的法律解决方案——混合式协议[289]。由是观之，欧盟不可看成为一个“传统的”国际组织，因为在某些情况下，它已经有

284 Peter Van den Bossche (1997)：〈欧洲社会和乌拉圭回合协议〉（The European Community and the Uruguay Round Agreements），JH Jackson与AO Sykes（合编），《Implementing the Uruguay Round》，牛津大学出版社，页53-59。

285 Eeckhout, Piet (2011)：《欧盟对外关系法》(同前),页228-230。

286 Eeckhout, Piet (2011)：《欧盟对外关系法》(同前),页3。

287 联合国恒常地邀请非成员国家或国际组织实体，以观察员身份列席联合国大会或参与其工作。欧盟属于后者。http://www.un.org/en/ga/about/observers.shtml

288 Jan Wouters, Sanderijn Duquet (2011)：〈欧盟、EEAS、欧盟代表团和国际外交法：一个全新境界〉（同前），页6。

289 “混合协议”的法律逻辑是：一份协议不能由欧盟单方面缔结，因为其缔约能力并不涵盖整份协议……混合协议是欧盟对外行动的其中一项政策工具，并由欧盟和所有成员国同时缔结。后者是基于一个简单的理由：一份国际协议所涉及的事务，常常不局限于欧盟成员国授权的领域（例如，与土耳其签署联系国协议（association agreements）——在TFUE第217条述及的联系国协议，混合是常则……在这些情况下，欧盟和成员国共同对协议的执行负责。）只有在少数情况下，欧盟单独具备缔约的能力，这意味着在大多数情况下，成员国必须作为缔约方参与其中。Bart van Vooren、Ramses A. Wessel (2014)：《欧盟对外关系法：文本、案例和材料》（EU External Relations Law: text, cases, and materials），剑桥大学出版社，页55-56；Eeckhout, Piet (2011)：《欧盟对外关系法》(同前),页213、262。

十分成熟的自主权，有产生对成员国及其国民具直接影响的能力、享有某些转授的主权权力、可以参与国家协议的签署（一如成员国或联合国等国际组织般拥有独特的法律存在），以及具备参加其他国际组织的资格。欧盟的自成一体国际组织这性质，找不到既有的用语适以形容[290]。欧盟既非一般人们认知的传统政府间组织，也非不完整的主权国[291]。德国宪制法院曾裁定欧盟为由主权国家的连结，并授之以主权权力[292]。目前，我们相信“欧盟”的平衡定义为：一个以法律上、政治上明显区别于其成员国所采取的方式，与第三国及国际组织群体（甚至与其成员国）互动的实体。”[293]

毫无疑问，无论是对自己的成员国还是对第三国，欧盟都有自己独特的法人地位。再者，它是具有有限国际法权力的国际法实体（基于专属授予原则，根据TFEU第2条第1款，专属行为能力既然已转授予欧盟，便再不能由其成员国单独行使）。然而，欧盟不是一个主权国，其成员国在国际舞台上的重要性依旧，欧盟对外关系法的核心，是基于这一现象[294]。一个国际组织取得国际法律人格地位最清晰的途径，是它清楚地获纳入该组织的创始约章。然而，国际法同时接受参照为联合国服务而受伤人员的补偿的国际法院《补偿咨询意见》（Advisory Opinion on the Reparation）[1949年4月11日之报告] 的内容，默认国际组织国际法律人格的存在。与此意念一致，Dailler与Pellet [295]认为一个组织一旦被委以“在国际关系中具备自主行动能力的任务”（*missions qui impliquent une capacité d’action autonnomme dans les relations internationales*），它即具备国际法律人格。一如前述，讨论欧盟国际法律人格，必须先从讨论欧洲共同体的国际法律人格开始。事实上，《罗马条约》第210[296]、第211条[297]授予了欧洲共同体这种法人地位。前一条假定指的是欧共体的国际法律人格，后一条则被接纳是指相对于欧盟成员国的欧共体内部法人地位，因为它们已通过签署条约，授予其法人地位。尽管欧共体的国际法律人格没有在《条约》中清楚列明，这种法人地位是功能性的[298]——

290 Bart van Vooren、Ramses A. Wessel (2014)：《欧盟对外关系法：文本、案例和材料》（同前），页2。

291 C. Bretherton、J. Vogler (2006)：《欧盟：一个环球角色》（The European Union as a Global Actor），Routledge，页2。

292 〈关于联邦宪法法院的里斯本裁决——有关欧洲融合之限制的新指引〉（The Lisbon Judgment of the Federal Constitutional Court - New Guidance on the limits of European Integration）（2010），《German Law Journal》，第4号，页367。

293 Bart van Vooren、Ramses A. Wessel (2014)：《欧盟对外关系法：文本、案例和材料》（同前），页2。

294 Bart van Vooren、Ramses A. Wessel (2014)：（同上），页7。

295 P. Dailler; A. Pellet (2002)：《国际公法》（Droit International Public）（第七版），LGDJ，巴黎，页596。

296 （《罗马条约》）第210条：“共同市场拥有法人地位。”

297 （《罗马条约》）第211条：“共同市场在每一个欧盟成员国内部，一般享有各自国内法律所赋予法人的最大限度法人行为能力；其中具体到可以取得或处置动产和不动产、可以成为诉讼的其中一方等。为此，欧盟委员会可以代表共同市场。”

298 Julija Brsakoska Bazerkoska (2011)：〈欧盟的法人地位〉（同前），页7。

这点已得到欧洲法院确认[299]。

《罗马条约》之后、《里斯本条约》之前，关于欧盟国际法律人格的讨论，并未取得一致，因此，一如前述，国际法律人格从未在各条约中的任何具体条文得到厘清——尽管这“达成一致”是攸关欧盟在国际法层面的权利、义务、权力、责任。造成这“未一致”，一方面是因为一些欧盟成员国忧虑过度“政府间化”，另方面，一些成员国忧虑发展出一个“虚弱”的组织[300]；有些感到授予欧盟国际法律人格，将在外交事务上削弱自己的主权权力…另一些又觉得会对共同体的法律个性造成冲击[301]。一如Julija Brsakoska Bazerkoska提及过，该课题在《阿姆斯特丹条约》政府间会议时被重提[302]。1995年的《关于反省小组的报告》反映了持续相悖的意见：“大部分成员认同欧盟具备国际法律人格的好处，好让它在涉及CFSP标题Titles V和VI的事务，以及对外司法与内政事务时，有能力签署国际协议。对这些成员国而言，欧盟法律上并不存在的事实，是对外时产生混乱的根源，从而削弱了它的对外地位；另一些认为欧盟的创立，有混淆欧盟成员国法律特权的风险。[303]”然而，没有了国际法律人格，欧洲理事会退而成为政府间的会议，在一般国际公共法律下行事，距国际组织机关之角色的良好意图，相去甚远。此外，欧盟正假设具备国际法律人格来行事，成为国际协议的签署方——特别是有关派遣前线代表团[304]。爱尔兰、冰岛、荷兰和欧洲议会均属意授予欧盟国际法律人格，但法国和英国则反对。

无论如何，《马城条约》授予欧盟缔约权力（TEU第24条 ［前第J.14条］和第38条 ［前K.10条］ ）；在标题V方面（有关共同外交和安全政策的条文）和标题VI（有关在刑事案件中公安和司法合作的条文）[305]，而《尼斯条约》甚至扩充适用于欧盟缔约权力的条文。因此，一方面，欧盟成员国拒绝公开承认欧盟的国际法律人格，但另方面，同样的欧盟成员国却授予欧盟有限度的缔约权力，而缔约权力是国际法律人格其中一个主要特征[306]。事实上，当《马城条约》约束欧盟时，条约文字并无述及国际法律人格，但它有资格与第三方缔结

299 法院裁决：AETR案件编号22-70，（1971年3月31日）——“委员会诉理事会（AETR）1971 ECR 263，页274：EEC第210条：“……表示在其对外关系中，共同市场在《条约》第一部分中界定的全部领域范围内，享有与第三国缔结合约联系的能力，而第六部分进一步补充……”

300 Ramses A. Wessel (2000)：〈重温欧盟国际法律人格〉（Revisiting the international legal status of European Union），《European Foreign Affairs Review》第5号，Kluwer Law International，页520。

301 Philippe de Schoutheete、Sami Andoura (2007)：《欧盟的法人地位》（The Legal Personality of the European Union），Studia Diplomatica，卷LX，第1号，页1。

302 Julija Brsakoska Bazerkoska (2011)：〈欧盟的法人地位〉（同前），页8。

303 《IGC反思小组报告》（1995年12月），页40。

304 《第2002/845/CFSP号决定》，OJ EC，L 293（2002年10月29日），欧盟驻波斯尼亚和黑塞哥维那（Bosnia & Herzegovina，“波黑”）维持和平部队。

305 http://www.basiclaw.net/Appendices/eu_cons_treaty_en.pdf

306 Philippe de Schoutheete、Sami Andoura (2007)：《欧盟的法人地位》（同上），页2。

约束欧盟所属机构和欧盟成员国（的缔约能力[307]）的协议，也有能力处理国际双边和多边关系（对外遣使或接待来使的权利[308]）。若我们还记得（并同意）Dailler与Pellet所言（一个组织一旦被委以在国际关系中具备自主行动能力的任务，它即具备国际法律人格），就很难辩称在《马城条约》的框架下，同时又在没有法律上自主行动能力的情况下，可以落实共同外交安全政策[309]。欧洲议会关于欧盟法人地位的决议（ 2001/2021[INI]）[310] 宣称，在关系到公共国际法下的权利和义务时，欧盟成员国是唯一参考，从而描述了欧盟欠缺国际法律人格的主要后果……在公共国际法下，欧盟无行事能力[311]。是《Giuliano Amato报告》（2002）清楚指出向欧盟授予明确、单一国际法律人格的重要性。随着《里斯本条约》生效，情况立时大变。有必要指出六个主要事实：

- 第281条：欧共体一直明言共同体具有法人地位，而早至1971年，欧洲法院在AETR裁决中诠释该条文时，确认国际法律人格[312]。无论如何，欧共体的法人地位消失了(TEU ［修订］ 第1条）：“……联盟将取代并继承欧共体”；
- 条约授予欧盟法人地位（TEU ［修订］ 第47条）：“联盟将有法人地位”；
- 条约也铺垫了国内法人地位（TFEU 第335条）；
- 条约载有关于欧盟的合约和非合约义务（TFEU 第340条）；
- 欧盟委员会对外继续代表欧盟——例外：CFSP以及《欧盟条约》第15条第6款、第17条列明的情况（欧洲理事会主席以及欧盟外交与安全政策高级代表），以及TFEU第221条（欧盟在第三国的代表）；
- 三根支柱的制度也取消了。

首先，无可否认的是，《里斯本条约》的确清楚列明与欧盟成员国相对的国际法律人格（TFEU第335条），从而避免了任何有关欧盟相对于28个成员国的性质和行为能力的误解。其次，《欧盟条约》第47条似乎有能力澄清欧盟的国际法律人格（相对于国际法的其他课题），让它在厘清功能性国际法律人格上（欧洲法院AETR案例 ［註脚299]），走在前头。《里斯本条约》设想把

307 例子不胜枚举：欧盟和美国之间签署了超过60份有关参与或支持由欧盟牵头的维和行动之双边协议，当中有若干条文确保双方均有外交地位。相近的例子有：欧盟和波黑之间关于成立EUPM的协议（2002年）、欧盟和智利共和国之间的协议（2005年）、欧盟和刚果共和国之间关于在金沙萨成立欧洲刑警（EUROPOL）的协议，以及欧盟和冰岛、挪威及美国之间的协议。

308 例子不一而足：欧洲共同市场建立了由欧盟委员会官员出任的驻联合国代表网络。这些代表享受大使级外交地位。欧洲共同市场总部——布鲁塞尔——同时是由欧洲最庞大外交团队的外交首都；再者，《阿姆斯特丹条约》创立了“共同外交与安全政策高级代表”（HR for CFSP）一职。

309 Philippe de Schoutheete、Sami Andoura (2007)：《欧盟的法人地位》（同前），页4。

310 欧盟由2001年开始，在《马城条约》下运作。

311 欧洲议会关于欧盟法人地位的决议（2001/2021(INI)），页6。

312 E. Denza (2002)：《欧盟的政府间支柱》（The intergovernmental Pillars of the European Union），牛津大学出版社，第3章。

欧盟国际法律人格变得更可靠、透明、不含糊。循着这个思路，看来两厢情愿的是，欧盟法律（特别是在《里斯本条约》之后）构成这样一个自主法律的体系：把权力义务加诸欧盟成员国和它们的国民、能限制成员国的主权、在“直接适用”的原则下运行、承认“欧盟法律凌驾于国内法”[313]，并因此对其他国际法主体而言“能见度更高”。

总而言之，《罗马条约》、《马城条约》和《里斯本条约》毫不含糊地向欧共体（其后的欧盟）授予相对于其成员国的国际法律人格。我们可提出这样的论点：欧共体（及其后的欧盟、相对于其他国际法主体）的国际法律人格，在其国际实践中一直存在，且大体上获承认。然而，只有《里斯本条约》，透过融合支柱体制，（至少某程度）成功消除法律上的不确定性，即有关“欧盟成员国（相对于其他国际法主体）原本是否同意”的不确定性。

C. 欧盟的国际法行为能力

于2009年明确地授予欧盟法人地位，有一实时的后果：欧盟已明确获授予与设想其对外行为能力相符的、缔结国际协议的能力、有能力成为国际组织的一员、有能力参加国际会议，一个有别于其成员国的实体。因此，欧盟已经或将会签署的国际条约，蕴含约束其成员国国内法律的凌驾性。这些特性或会强化欧盟作为在国际舞台上一个单一法律主体的印象，但从欧盟内部的角度看，成员国仍然主导着决策过程，更确切地说，基于前述原因，国家以外法律实体的法律能力，从来都没有一般化特性。事实上，只有关连到创始成员国授予它们行为能力时，这种法律能力才存在[314]。基于授权的原则，欧共体（和其后的欧盟）只有在相关条约条文明确的行事法律基础存在时，才具体行事[315]。因此，找出一个有别于国家的国际实体之特定功能和目的，以充分理解欧盟作为自成一体的国际组织的潜力，非常重要。

这个课题的基础，是由《欧盟条约》条文（第3条）规管下、欧盟的所谓“专属行为能力”。紧记一点：权力是以专门满足《欧盟条约》第3条确立的宗旨为目标、在个别成员国的主权意志运作下，由成员国转授予欧盟的。此外，一如《欧盟条约》第4、第5条宣示的，由于欧盟行为能力的范围，受制于授权原则，成员国仍保有条约未授予欧盟时的主权行为能力。同样地，欧盟行为能力的运用，受制于从属性原则（在欧盟专属行为能力以外，成员国的行动有优先权）和合比例原则（欧盟的作为不能超越为达成条约各项宗旨所需）。故此，对欧盟国际行为能力的衡量，偏离了在特定领域授予“专属行为能力”的条约条文（只有欧盟处于适当位置以立法及采纳具法律约束力的法案——TEU第2条），也偏离了欧盟具有“共享行为能力”的条文（成员国将在

313 Julija Brsakoska Bazerkoska (2011)：〈欧盟的法人地位〉（同前），页2。

314 Ramses A. Wessel (1997)：〈欧盟的国际法律人格〉（The international legal status of the European Union），《European Foreign Affairs Review》，Kluwer Law International，页111。

315 Paul Craig (2008)：《欧盟法律：文本、案例和材料》(同前)，页171。

欧盟未有行使其能力的情况下，行使各自的能力——TEU第2条第2款）。专属行为能力是欧盟的核心能力，也就是Duff[316] 所称的“《欧盟现行法》的关键”（*lynch-pins of the acquis communitaire*）。大部分这些权力都是恒常性的。《里斯本条约》引入了两项创新：第一，把海洋保育列为欧盟的专属（行为能力）范畴……第二，加强了欧盟在对外关系的行为能力……把知识产权和外商直接投资纳入商务政策的权力范围[317]。结果，根据《欧盟条约》第3条，欧盟在有关联盟海关事务、货币政策、保护海洋生物资源和商业政策等国际法领域采取行动时，拥有完全行为能力；根据第4条，欧盟在有关农业、渔业、环保、消费者保护、交通运输、能源、自由-安全-司法、公共卫生、研究、技术开发、太空、发展合作和人道援助等领域采取行动时，拥有某程度的国际行为能力。

在此阶段，有必要先重温有关对外行为能力的一些基本原则。首先要区分的，是专属与非专属行为能力：前者仅限于欧盟的海关、国内市场运作所必须的竞争规则、采纳欧元为货币的成员国之货币政策、海洋生物保育、共同商业政策，以及某些蕴含的权力（TFEU第3条）。只要某项国际协议的条文完全为任何上述欧盟专属能力的任何一项所覆盖，就只有欧盟有权签署协议。实践上，由于完全处于共同体的体蕴含的专属权力范围内（或任何其他列明的专属能力的范围内）的国际协议，例子很少，上述专属行为能力仅局限于商业和渔业。至于欧盟的非专属权力，宜区分清楚TFEU第4条所载的“共享行为能力”(shared competences)与TFEU第5、第6条所载的“协调、支持和补足能力”。关于共享能力，只要欧盟没有行使自己的缔约能力，即“未占据领域”，成员国可保留相关能力。这些权力的例子有交通运输、环保和农业政策[318]。

最后，根据《欧盟条约》，欧盟有权在卫生、工业、文化、旅游、教育、职业培训、青年和体育、公民保护和行政合作等领域，支持、协调或补足欧盟成员国的行动（TEU第6条）。今天，TFEU第218条是授予欧盟缔约权的唯一条款。下表描述与欧盟缔约权有关的核心条款：

316 A. Duff (2009)：《拯救欧盟：里斯本条约的逻辑》(Saving the European Union. The logic of the Lisbon Treaty)，伦敦，Shoehorn Media，页32。

317 Ian Bache、Stephen George、Simon Bulmer (2011)：《欧盟的政治》（同前），页248。

318 Eeckhout, Piet (2011)：《欧盟对外关系法》(同前)，页214。

与欧盟缔约权有关的核心条款			
《欧盟条约》TEU		《欧盟运行条约》TFEU	
第1条	……欧盟将取代并继承欧洲共同体	第3及4条	欧盟 专属 行为能力（……） 欧盟 共享 行为能力（……）
		第207及209条	第207条 (1) 共同商业政策将基于同一原则，特别是与调整关税税率有关的（……） 第209条 (1) 欧洲议会和欧洲理事会（根据普通立法程序行事）将采纳必须措施，以落实发展合作政策（……）
第24条	有关欧洲理事会缔约权的条款	第216条	(1) 欧盟可与一个或多个第三国或国际组织缔约——只要条约允许如此，或所签署的协议是在欧盟政策框架之内、为达成条约载明的其中一项宗旨所必需，或属某项具法律约束力的欧盟法律的条款之一，或有可能影响共同规则或改变它们的范围。 (2) 欧盟缔结的协议对其下所有机构、其成员国均具约束力。
第37条	欧盟可与一个或多个国家或国际组织在本章*覆盖的领域签署协议 （*第2章，有关CFSP的特别条款）	第217条	欧盟可与一个或多个第三国或国际组织缔约，成立成员权利义务对等、按特别程序、采一致行动的组织。
		第219条	第219条 (1) 通过对第218条第1款的减损，欧洲理事会（……）
第47条	联盟享有法人地位	第218条	在不影响第207条载明的特别条款的前提下，欧盟与第三国或国际组织签署的协议，将按下列程序洽谈和达成：（……）

欧盟的对外行动当然包括CFSP，但一天仍然由“政府间主义”原则主导，这方面仍将受制于特殊规则和程序，且排除采纳立法法案（TEU第24条）。而今，在TFEU第218条第6款下，“一步走”程序只能适用于CFSP协议[319]；此外的所有情况，必须先征求欧洲议会同意，或至少征询其意见，于是，在国际层面触发“两步走”的程序[320]。因此，欧洲理事会将首先就第218条第5款述及的签名作出决定……该举动又引发《维也纳条约法公约》第18条a款所反映的真诚义务，以避免采取任何足以损及协议宗旨和意图的举动。然而，欧盟之同意被约束，只在第二步时，通过“批准”这举动，加以表达。作为一项通则，

319 《第2011/318/CFSP号欧盟理事会决议》（2011年3月31日）—— 有关美国和欧盟就美国参与欧盟危机管理行动之框架协议的签署。官方刊物L143（2011年5月31日），页1。

320 《第2011/118/EU号欧盟理事会决议》（2011年1月18日）——有关欧盟和格鲁吉亚之间就“重新接纳未经许可居留人员”一事达成协议。官方刊物L52（2011年2月25日），页45-65。

欧洲理事会根据TFEU第218条第6款(b)，在咨询欧洲议会后所得“结论”，作出批准决定。第218条开列了在五种情况下，欧洲议会必须同意（TFEU第218条第6款(a)）[321]。

我们前面说过，“权力”以专门满足《欧盟条约》第3条确立的宗旨为目标、在个别欧盟成员国的主权意志运作下，由成员国转授予欧盟。同样，欧盟的对外作为受制于“视政治状况而行”（political conditionality）原则（TEU第21条）。事实上，该原则不仅限于扩大——为着诸如商业权限、援助、合作协议和政治联系等方面的利益，欧盟向第三国应用正面的和负面的视政治状况原则。自1980年代末，上述原则的应用与日俱增（一如经济状况原则），其背后既有意识形态动机，也有实际考虑……。在与第三国互动时，欧盟表现出更愿意用“胡萝卜”多于用“大棒”[322]，而它在应用视状况原则时，不见得很一致[323]。无论如何，“视政治状况而行”已成为欧盟对外行动一个重要特征，在巩固其国际对外关系的努力中，产生影响。

321 Kuijper, Pieter Jan、Wouters, Jan等人 (2013)：《欧盟对外关系法》（同前），页77。

322 Nye, Joseph (2004)：《环球信息时代的实力：从现实主义到全球化》（Power in the global information age: from realism to globalization），London， Routledge，页5：“硬实力是可以同时运用经济实力的胡萝卜和军事实力的大棒，让别人顺从你的意志……”

323 Heather Grabbe (2002)：〈欧盟条件性与共同体〉（European Union Conditionality and the Acquis Communautaire），《International Political Science Review》（2002），卷23，第3号，249－268，页250。

结 论

六、结 论

为一项学术研究下结论，往往是最耗费心力且具风险的工序。考虑到容留给本研究的时间不多且资源有限，出于学术上的谨慎，要求对研究作一定程度的概括。再者，我们相信本研究为澳门特区和欧盟之间法律上的对照，开拓了新的视角。因此，先于其他结论的第一个结论是，有必要在将来对本课题作进一步的、更深入的探讨。无论如何，现在是时候重温在本研究最初提出的“结束前提问”和“后续探究或引申提问”。

a. 在多大程度上澳门与欧盟分别是国际法的两个主体?

首先要下的结论是：由于国际法律人格已不再是主权国家的专属特质，澳门特区和欧盟均为十分“独特”的非一级主体（non-primary subjects）而且，在国际事务的实践中，澳欧均被广泛接纳为国际法下的“独特”主体。无论如何，澳欧的独特性有不同的渊源。在国际层面上，两者皆有代表自己行事的法律能力，但皆有其局限；两者皆被赋予有别于其他主权国、其他国际法主体，有时甚至内部成员主权实体的法律独特性。同样地，两者在没有各自源自的主权国或主权国群体的同意，或至少协商一致下，均只能在国际法律事务的某些领域中独立行动。一方面，在“中国澳门”的名义下，澳门特区被授予在（国际层面）所有由澳门《基本法》授权的领域中独自行动的法律能力；另一方面，欧盟也被授予在（国际层面）所有由主权成员国授权的领域中独自行动的法律能力。再者，由于澳欧皆不能在所有领域的所有国际事务中代表自己行事，故两者皆为国际法中两个有限行为能力的主体。前者受限于一个主权国家——中国（根据《联合声明》，直至2049年）。这点事实，对发展出内部法律体系的可能性，构成了法律限制，同时对“一国两制”的原则施加限制；后者无任何时限，但同时也受欧盟成员国授予的主权权限制约。欧盟享受的动态演化，取决于其成员国的排他性主权意志。相反，似乎澳门特区的国际法律人格至少在1949年之前都将是稳定的。再者，在由澳门《基本法》确立的界限内采取国际法律行动方面看，澳门特区的地位，受其所属主权实体（中国）的正常政治指导和协调制约。相反，欧盟在采取国际法律行动时，其专属行为能力不会受个别成员国的意志制约——除非各该成员国以欧洲理事会成员的身份行事。因此，澳门特区和欧盟皆为国际法中的有限行为能力法人，但具体限制原因不同、经历的过程不同、约束来自宪法主权不同的实体。

我们前面谈过，要在可接受的精准度下为澳门特区和欧盟两个实体加上国际法卷标，并不容易。原因很多，但主要与一点事实有关：两者皆为应对当今法律世界的新生事物。由于澳欧两者在国际法的支持下皆落实了转变基座的功能，故表现了包容的功能。设若没有葡萄牙与中国（直至2049年）或2049年以后的中国，澳门特区在国际法上将不复存在其自治之。故澳门特区成了自成一体的国际法律人格，与“非主权、国家内”实体这概念相连，其国际行为能力受中国的主权权力制约。相反，离开欧盟成员国，它仍然有其国际法存在。

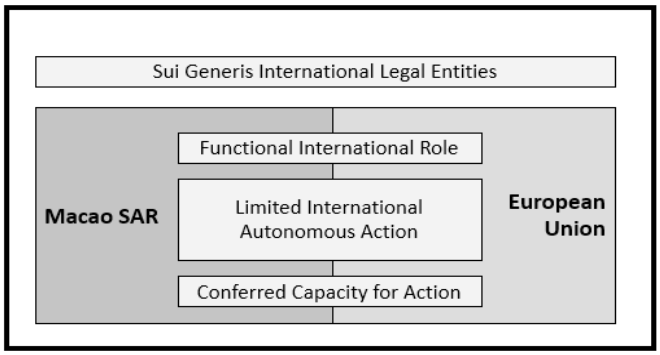
它的国际法律人格与另一种“建设中”的概念相连。这概念介乎自成一体的、由欧盟成员国组成的国际组织（不享受完全主权权力），与一种有限度、超国家的国家间组织之间，它是一种前联盟组织的早期阶段，其国际行为能力严格受主权成员国的意志塑造（或授予）。一方面，“欧盟”与“欧盟成员国”不是一回事，在为数有限的事务上，占至高无上的法律地位。另一方面，欧盟不能在国际层面上的所有方面行事，故有需要依赖其成员国，并把自己置于一个从属的法律地位。

最后，基于各自的历史渊源，澳门特区和欧盟皆获国际实践广泛承认为具“有限”法律能力但自成一体的国际法实体。

b. 澳门特区和欧盟是“异类国际实体”？ 还是“自成一体”的国际法实体?

澳门特区和欧盟是两个成熟、备受认可的国际法主体，具有不同的国际行为能力。澳门特区是两个主权国家意志的产物，其国际行为能力已由一个国际法的一级主体（中国）通过宪政性档界定清楚；欧盟则是国际协议的产物（反映多个主权国家的集体意志）。通过它，其成员国将特定主权授予欧盟，容许后者在授权范围内行使。因此，澳欧两者是在不同法律视角下的“自成一体”。事实上，有倾向认为澳门特区是“非主权、国家内实体”，其行为能力受限于它的法律地位。于其他国际法主体而言，澳门特区仅在若干方面具有国际法存在。然而，于中国而言，澳门特区却不是一个国际法实体。面对中国，澳门特区仅仅是一个国内法律实体（事实上，它是中国国内一个不可区分的实体）。只有在中国宪法架构下批准的《基本法》的范围内，澳门特区才有可能对其市民界定权利和义务。再者，澳门特区作为国际法主体（正因如此），不能参加政府间国际组织下辖的国际组织。最后，澳门特区的国际作为（行事），是在“对外作为”概念的指引下进行的。那是一种在行使双边和多边主权权利的范围以外的、国际法主体之间的关系。这是为什么澳门特区行政长官被授予澳门特区政府的对外代表权，而特区的对外事务权，则掌握在

中国中央政府手中。



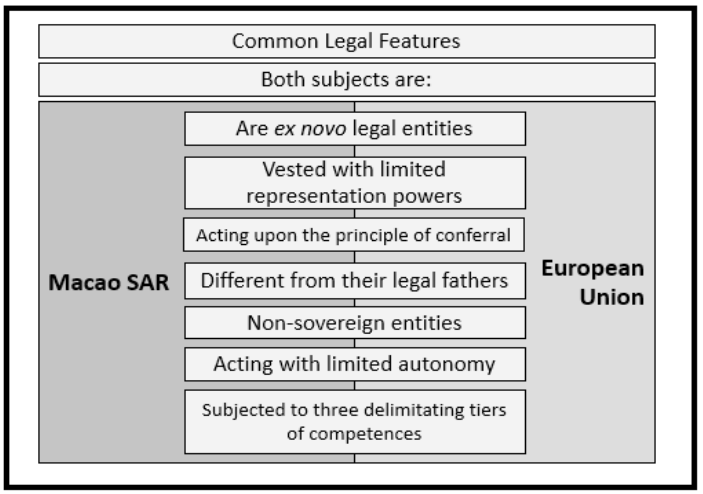
与澳门不同，欧盟正从经典的自成一体的国际组织，向一种只有有限主权权力转移的国家间组织过渡。在某种只有有限法律能力的情况下，从国际法的角度看，欧盟是通过其28个成员国而存在，其法人性质与其他国际法主体，以及各欧盟成员国国内的法人性质，皆不相同。又再者，欧盟拥有根据欧盟法律最高法律原则，向其公民和成员国界定权利和义务，以及确定“直接”抑或“间接”生效的能力。此外，在授予主权权力方面，欧盟对外关系的操作，与主权国家的真实操作无异。欧盟的国际代表性，因所涉专题而异 —— CFSP和非CFSP事务、司法事务，以及代表的层次 —— 国家元首级、政府级、部长级或行政性代表。最后，在特殊情况下、在某程度上，欧盟拥有参加具政府间组织性质的国际组织的法律能力。

从法律的角度，一般倾向视欧盟为一个政府间国际组织、澳门为一个主权国家下辖的一个特别行政区。因此，说欧盟和澳门特区皆为国际法主体之一，应无异议。两者都有有限度的国际行为能力；在处理对外事务时，两者皆可清楚区别于各自的“母体”；两者皆起着某种法律功能角色，就如我们在之前已提及过的。然而，澳门特区作为一个国际实体，很难被视为获赋予完全自主权法律能力。事实上，澳门特区并不具备创造自主、具独立意志的政治能力，去签署国际协议。相反，欧盟具有完全自主权和独立地位，以产生一种意志，去行使条约列明、欧盟成员国授予的法律能力，从而参加国际协议的签署。一方面，澳门特区的独特国际法律人格不单与其国际行为能力相关连，且正正与其国际行为能力作为非主权、国家内主体的本质属性相关连；另一方面，欧盟在其国际行为能力覆盖的有限领域中，拥有作为国际法律人格的完全行为能力，有别于“一般的”国际组织。其结果是，澳门特区和欧盟皆不是国际法法律主体的“异类”——它们并非不属于国际法领域的一部分。事实上，它们是由国际法一级主体的意志创造出来的、自成一体的国际法行为人。

C. 澳门特区和欧盟之间具有共通的法律特质吗?

澳门特区和欧盟皆为主权国家以外的“国际实体”。它们确具有一些相

近的法律特质，但一般而言，它们在国际法地位的性质是不同的：一方面，澳门特区是自成一体、非主权、国家内，且是过渡期的国际法主体，在国际法律领域展现有限度的国际行为能力，以有限度自主权行事。澳门特区在若干国际法律领域中具有（不同于中国的）法律和独特存在——但这种自主权并非对中国而言。然而，在全面的国际法律关系互动中，澳门特区并不存在。澳门特区作为国际法律人格，其存在由其母体（中国）界定。同理，澳门的国际行为能力也受主权国中国的约束。再者，澳门作为一个自主、具有限度代表权的实体之国际存在，并不排拒母体中国代其行使对外代表权——无论是在国内事务还是对外事务。

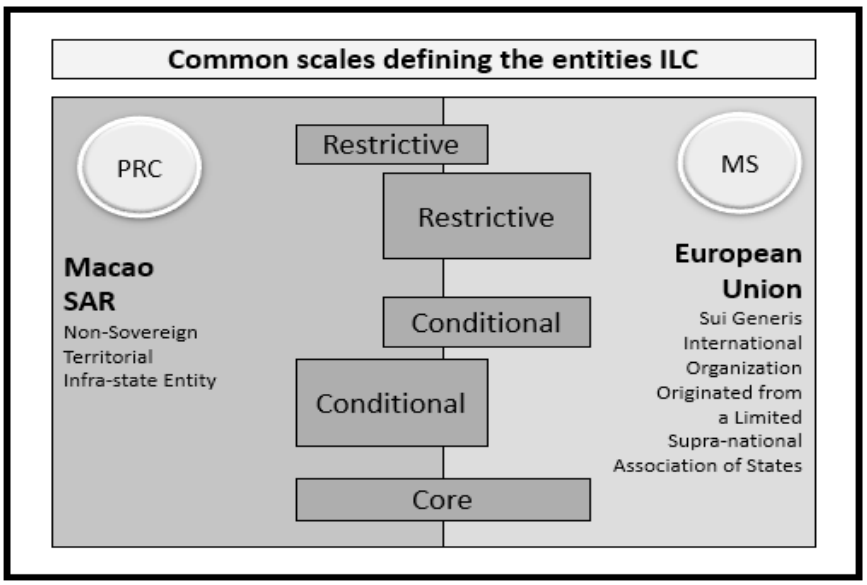


另一方面，欧盟是自成一体的国际法实体，具有有限度行使主权国权力的能力，以及在国际法律事务展示有限度的国际行为能力。此外，欧盟的国际法人代表性并不排除成员国的国际代表性——在处理专属法律能力的事务时除外。从上述两例中均可看出原授权权力的缺位，以及在国际事务上行为能力的限制。同样在两例中，欧盟和澳门皆有不同于欧盟成员国（欧）或中国（澳）的、有限度的缔约能力。再者，在两例中，对国际行为能力的限制源自国际法的一级主体：中国容许澳门特区有限度作为；欧盟成员国授予欧盟有限度行为能力。有趣的是，澳门特区和欧盟皆在法律上受制于必须跟从界定它们的国际法律人格：

- 对两者而言皆存在 限制能力层级（restrictive scale of competences）——对澳门特区而言，中国在外交和国防事务上拥有主权国家专属的特殊权力；对欧盟而言，其成员国在所有未授权领域皆拥有主权国家专属权力；
- 授权原则（principle of conferral）适用于澳欧两个实体，但基于不

同理由、通过不同的过程;

- 对两者而言皆存在 带条件能力层级（conditional scale of competences）：对澳门特区而言，中国中央政府在某些国际事务上会根据一定条件授权澳门行事；对欧盟而言，为其成员国界定了非专属能力（分享、协调、支持、补充等）的作为;
- 对两者而言皆存在 核心能力层级（core scale of competences）：对澳门特区而言，除了正常的政治协调外，特区享受国际法主体的地位；对欧盟而言，在一些欧盟可以主权国国际法主体行事的领域中，享有专属法律能力。



无论从宣示承认还是推定承认的角度看，澳门特区和欧盟之间都存在不少差异，但皆获广泛认可，从而强化它们各自扮演国际法角色的能力。下面的列表展示澳门和欧盟

在不同领域里法律能力的异同。通过对两个表的安排，首先确认了两个国际法主体的不同性质，并时刻记住欧盟CFSP的政府间组织的特性，不同于主权国中国与澳门的关系。

澳门特区 （非主权领土、国家内实体）				
1 限制性层级 中国拥有专属主权权力	澳门被禁止在某些领域以国际法主体的身份行事	外交事务、国防 澳门《基本法》第13、14、18（特别是最后一段）以及19条 第13条 中央人民政府负责管理与澳门特别行政区有关的外交事务。中华人民共和国外交部在澳门设立机构处理外交事务。中央人民政府授权澳门特别行政区依照本法自行处理有关的对外事务。		
2 带条件能力层级	澳门在中国中央政府界定的条件下，以国际法主体的身份行事	仅限于外交事务的概念	第135、137、139、140、141以及142条 第137条 对以国家为单位参加的、同澳门特别行政区有关的、适当领域的国际组织和国际会议，澳门特别行政区政府可派遣代表作为中华人民共和国代表团的成员或以中央人民政府和上述有关国际组织或国际会议允许的身份参加，并以“中国澳门”的名义发表意见。澳门特别行政区可以“中国澳门”的名义参加不以国家为单位参加的国际组织和国际会议。……	
3 澳门特区 核心能力层级	除却正常的政治协调外，澳门享受完全的国际法实体地位		第136条 澳门特别行政区可在经济、贸易、金融、航运、通讯、旅游、文化、科技、体育等适当领域以“中国澳门”的名义，单独地同世界各国、各地区及有关国际组织保持和发展关系，签订和履行有关协议。 第138条 （第二段） 中华人民共和国尚未参加但已适用于澳门的国际协议仍可继续适用。中央人民政府根据情况和需要授权或协助澳门特别行政区政府作出适当安排，使其他与其有关的国际协议适用于澳门特别行政区。	

欧 盟 （非国家实体）				
1 欧盟 限制性层级	与外交事务有关的对外作为	欧盟成员国拥有 专属主权权力	所有不经条约调整，因此没有向欧盟授权的的领域	
2 欧盟成员国 之 带条件能力层级		非专属权力： 欧盟与其成员国之间的共享能力（TFEU第4条），以及 《协调、支持和补充能力》（TFEU第5、第6条）	(a)	内部市场；
			(b)	条约界定的那些社会政策；
			(c)	经济、社会、领土完整；
			(d)	农业和渔业（海洋生物资源保护除外）；
			(e)	环境保护；
			(f)	消费者保护；
			(g)	运输交通；
			(h)	泛欧洲网络；
			(i)	能源；
			(j)	自由、安全、司法等领域；
			(k)	共同关心的公共卫生事务（具体领域由TFEU界定）。
3 欧盟 核心 能力层级		欧盟专属权力 （TFEU第3条）	(a)	海关联盟；
			(b)	确立内部市场运作所需的竞争规则；
			(c)	以欧元为官方货币的成员国之货币政策；
			(d)	（根据现行共同渔业政策）海洋生物资源保护；
			(e)	基于TFEU 第206条的共同商业政策。

d. 澳门和欧盟之间的国际关系有否“值得探究的共通之处”?

澳门特区和欧盟作为国际法主体，其法人特质既有相近之处又有不同之处。两者均为新生法人实体，皆源自具有国际法一级主体身份的母体；在国际法层面，两者的行为能力皆有限度。再者，根据中国宪法，前者是一个过渡性的国际法实体，而后者是逐步演化出来的、永久性的实体，其权力受欧盟成员国的主权权力制约。

显然，不难辨识澳欧这两个国际法实体之间不能就某些领域的合作事宜直接接触　——至少目前的情况下不允许。这些领域包括：CFSP、CSDP和外交相关事务。无论如何，若和上述领域有关，就有需要澄清有关合作在法律上可行，但完全仰赖于或受制于欧盟成员国或中国的政治意愿。

除前段所列领域外，澳门特区和欧盟还获授予与对方（作为有别于各自母体的独特国际法主体）建立法律关系。在一些领域里，欧盟或可完全自主地完成决策过程；在另一些领域里，欧盟须与其成员国协调行动。相反，澳门特区在任何领域里的国际交往中，均不享有这个层面的自主权。它在单独以国际法主体身份对外行事前，必须先寻求政治指引，且对外行事的，只能是关于社会、经济、文化领域的事务。

澳门特区（中国）和欧盟（其成员国）皆为各自母体国家手上的政策工具，以功能实体的性质，运用有限的行为能力，按特殊性原则，在国际法关系中行事。澳门特区作为国际法实体，其设计是以确保特区经济、社会和文化事务的对外交往有完全的可持续性为目的；欧盟作为国际法实体，其设计是以确保在一些领域中成员国之间有共同、协作一致的行动为目的。澳门特区是非主权领土、国家内实体，而欧盟则是源自一个超国家有限度结合而自成一体的国际组织。

总的来说，上述两个国际法主体之间的关系，可在三个层面上界定：

首先，存在一个最基层的合作可能，把欧盟和澳门特区的三个核心行为能力层级对应起来，然而，在这个层面上，澳门在政治上受中国控制。其次，存在第二层面的合作，把两者的条件能力层级对应起来。但是，在这个层面上，欧盟和澳门实质上分别受主权母体——欧盟成员国和中国——的政治意志所制约）。最后，在法律上欧盟提供了另一选择，在第三个层面即限制性能力层级上进行合作。一方面，在这个层面上，澳门不享有直接法律权力，因而完全仰赖中国的主权权力，以进行对外合作。另一方面，欧盟受限于一个更高级别的政府间主义。再者，在上述全部三个层面上，澳门作为国家内实体，将受来自中央政府不同程度的、“合乎法统、直接而随时的干预”。这种干预，在涉及核心能力层级的事务中，程度是最低的。同样地，欧盟的核心能力层级不会受到欧盟成员国的“专属领域”主权权力干预，因而完全在欧盟的管控范围，除非成员国是以欧洲理事会的身份行事。

最后注释

最后注释

澳門特別行政區依法正式管理85平方公里的水域

來源：政府發言人辦公室

《特區公報》今（20）日刊登第128/2015號行政長官公告，根據澳門特別行政區第3/1999號法律《法規的公佈與格式》第六條第一款的規定，命令公佈中華人民共和國國務院令第665號及中華人民共和國澳門特別行政區行政區域圖的中文本及葡文譯本。自此，澳門特別行政區依法正式管理85平方公里的水域。

國務院今日頒佈第665號國務院令，公佈新的《中華人民共和國澳門特別行政區行政區域圖》。1999年12月20日國務院公佈的《中華人民共和國澳門特別行政區行政區域圖》同時廢止。

根據國務院令第665號附件，為支持澳門特別行政區經濟社會持續穩定發展，中央人民政府決定將澳門特別行政區海域面積明確為85平方公里。同時，將澳門特別行政區與廣東省珠海市邊界之間的關閘澳門邊檢大樓段，劃歸澳門特別行政區管轄。行政區域調整後，澳門特別行政區的行政區域界線包括陸地和海上兩部分。海上部分由內港段、路氹航道段、澳門南部海域段、澳門東部海域段、人工島段和澳門北部海域段六段組成。陸地部分由關閘澳門邊檢大樓段和鴨涌河段兩段組成。

第128/2015號行政長官公告

行政長官根據澳門特別行政區第**3/1999**號法律《法規的公佈與格式》第六條第一款的規定，命令公佈中華人民共和國國務院令第665號及中華人民共和國澳門特別行政區行政區域圖的中文本及葡文譯本。

二零一五年十二月二十日發佈。

行政長官 崔世安

———

中華人民共和國國務院令第665號

根據1993年3月31日第八屆全國人民代表大會第一次會議通過的《全國人民代表大會關於設立中華人民共和國澳門特別行政區的決定》，《中華人民共和國澳門特別行政區行政區域圖》已經2015年12月16日國務院第116次常務會議通過，現予公佈，自2015年12月20日起施行。1999年12月20日國務院公佈的《中華人民共和國澳門特別行政區行政區域圖》同時廢止。

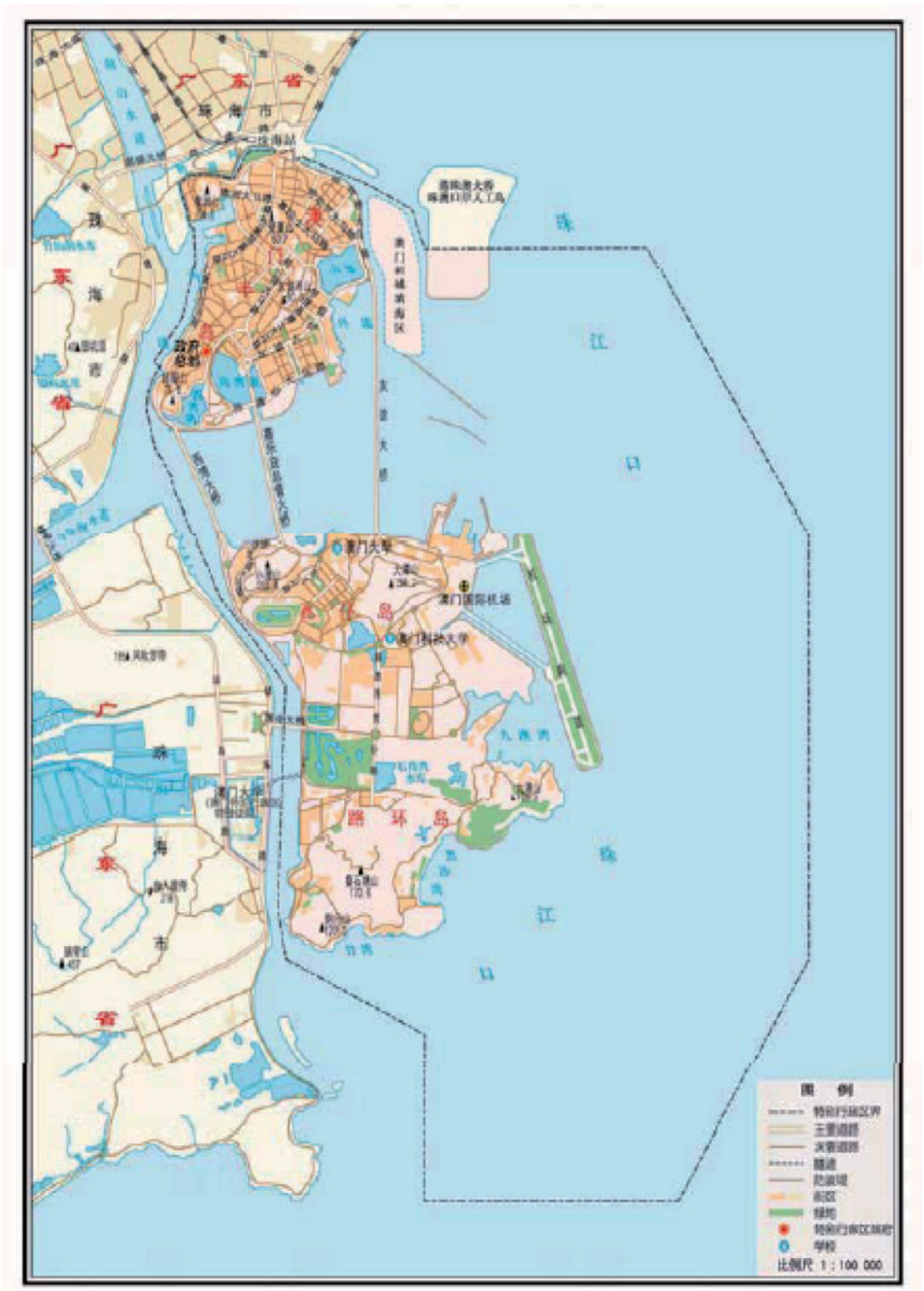
附：中華人民共和國澳門特別行政區行政區域界線文字說明

總理

李克強

二零一五年十二月二十日

中華人民共和國澳門特別行政區行政區域圖



简称一览

7. 简称一览

- CFSP - 共同外交与安全政策 Common Foreign and Security Policy
- CJEU - 欧洲联盟法院 The Court of Justice of the European Union
- CMC - 中央军事委员会The Central Military Commission
- CRP - 葡萄牙共和国宪法Constitution of the Portuguese Republic
- CSDP / PCSD - 共同安全与防卫政策 Common Security and Defence Policy
- CUN - 联合国宪章Charter of the United Nations
- EC - 欧洲各共同体European Community
- ECSC - 欧洲煤钢共同体European Coal and Steel Community
- EEAS - 欧洲对外行动署 European External Action Service
- EEC - 欧洲经济共同体European Economic Community
- EOM -澳门组织章程Macau Organic Statute
- EPC/CPE - 欧洲政治合作European Political Cooperation
- ESDP/PESD - 欧洲安全与防卫政策 European Security and Defence Policy
- EU -欧洲联盟European Union
- EUMS/MS -欧洲联盟成员国European Union Member State(s)
- FAO - 联合国粮农组织 Food and Agriculture Organization of the United Nations
- FIR - 飞航情报区Flight Information Region
- FRETILIM -东帝汶独立革命阵线Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente/Revolutionary Front for an Independent East Timor
- HKSAR - 香港特别行政区 Hong Kong Special Administrative Region
- HR/VP - 欧盟外交与安全政策高级代表兼欧盟委员会副主席High Representative of the Union for Foreign Affairs & Security Policy / Vice-President of the European Commission
- ICC - 国际刑事法院 International Criminal Court
- ICJ -（联合国）国际法院 International Court of Justice (United

Nations)

- IHL – 国际人道法International Humanitarian Law
- 国际行为能力 – 国际法行为能力 International Legal Capacity
- 国际法律人格 – 国际法法人地位 International Legal Personality
- JHA/JAI –司法和内政事务部Justice and Home Affairs
- LP – 法人Legal Personality
- Macau SAR—— 澳门特别行政区Macau Special Administrative Region
- MBL – 澳门《基本法》Macau SAR Basic Law
- MOU –谅解备忘录Memorandum of Understanding
- NPC – 全国人民代表大会National People's Congress
- PJCC/CPJMP – 刑事议题之警政与司法合作Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters
- PLA –中国人民解放军People's Liberation Army
- PLO – 巴勒斯坦解放组织 Palestine Liberation Organization
- TEU – 欧洲联盟条约 Treaty on European Union
- TFEU – 欧盟运行条约 Treaty on Functioning of the European Union
- UNCLOS – 联合国海洋法公约 United Nations Convention on the Law of the Sea
- UNSCR – 联合国安全理事会决议(“安理会决议”)
- VCD – 视觉光盘Visual Compact Disk: CDs, DVDs, HD-DVDs, Blue Ray Discs, USB disks…
- VCDR – 维也纳外交关系公约 Vienna Convention on Diplomatic Relations
- VCLT – 维也纳条约法公约 Vienna Convention on the Law of the Treaties
- WEU – 西欧联盟Western European Union

参考书目

8. 参考书目

Alves, Jorge M. dos Santos (1999). Um Porto entre Dois Impérios, Instituto Português do Oriente.

Amado Mendes, Carmen (2013). Portugal, China and the Macau Negotiations 1986-1999. Hong Kong Studies Series.

Andrade, Manuel de (1966). Teoria Geral da Relação Jurídica, Almedina Coimbra.

Bache, Ian; George, Stephen; Bulmer, Simon (2011). Politics in the European Union. 3rd Edition, Oxford.

Basdevant, J. (1960). Dictionnaire de la Terminologie du Droit International, Paris.

Bazerkoska, Julija (2011). The Legal Personality of European Union, Iustinianus Primus Law Review, Vol 2:1

Bekker, Peter H.F. (1994). The legal position of International Organizations: a functional necessity analysis of their legal status and immunities. Martinus Nijhoff Publishers - Dordrecht.

Berry, Elspeth; Hargreaves, Sylvia (2007). European Union Law, Oxford University Press, 2nd Edition.

Bogdandy, Armin von (1999). The legal case for unity: The European Union as a Single Organization with a Single Legal System. 36th Common Market Law Review, Kluwer Law International.

Bossche, Peter Van den (1997). The European Community and the Uruguay Round Agreements, JH Jackson and AO Sykes (eds), Implementing the Uruguay Round (OUP).

Bretherton, C.; Vogler, J. (2006). The European Union as a Global Actor. Routledge.

Brownlie, Ian (1990). Principles of Public International Law. Clarendon Press - Oxford.

Cabrita, Eduardo do Nascimento (1998). Limites de natureza internacional e constitucional à autonomia da RAEM (在联合声明及基本法中澳门的法律自主) "Perspectivas do Direito" Macau, §1.2, p. 85-115, Ed. bilingue em Português e Chinês.

Canas, Vitalino (1988). Relações entre o ordenamento constitucional

português e o ordenamento jurídico do território de Macau. Revista Jurídica de Macau. Volume I, pages 32-52.

Canotilho, J. J. Gomes (1998). As Palavras e os Homens: Reflexões sobre a Declaração Conjunta Luso-Chinesa e a institucionalização do Curso de Amparo de direitos e liberdades na ordem jurídica de Macau. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Canotilho, J. J. Gomes (2003). Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra, 7th edição. Almedina.

Cardinal, Paulo (2009). One Country Two Systems, Three Legal Orders - Perspectives of Evolution. Springer.

Cardinal, Paulo (2010). Fundamental Rights in Macau: from territory under Portuguese administration to Special Administrative Region of the People's Republic of China. Studies on Macau Civil, Commercial, Constitutional and Criminal Law. University of Macau, LexisNexis.

Cardinal, Paulo; Zhang, Yihe (2012). Subnational Constitutionalism in The Sars of the People's Republic of China, An Exceptional Tailored Suit Model? Perspectives on Federalism, Vol. 4, issue 2.

Cassese, Antonio (2001). International Law, Oxford University Press.

Cassese, Antonio (2005). International Law, Oxford University Press.

Chang, Jaw-ling Joanne (1988). Settlement of the Macau Issue: Distinctive Features of Beijing's Negotiating Behavior. Case Western Reserve, Journal of International Law, 253.

Chong, Ieong Wan (2005). Anotações à Lei Básica da RAEM. Associação de divulgação da Lei Básica da RAEM, pages 13-16.

Clabbers, Jan (1996). The Concept of Treaty in International Law. Kluwer Law International.

Correira, Carmo (2013). Bridges of Light, Limited Edition - CC Photography.

Costa, Alberto (1998). Continuidade e mudança no desenvolvimento jurídico de Macau à luz da Declaração Conjunta Luso-Chinesa. Revista Jurídica de Macau, Volume 1.

Craig, Paul (2008). EU Law: Text, Cases and Materials. Oxford University Press, 4th Edition.

Dailler P.; Pellet, A. (2002). Droit International Public. 7th Edition,

LGDJ, Paris.

Denza, E (2002). The intergovernmental Pillars of the European Union, Oxford, Oxford. University Press.

Derbyshire, J. Denis; Derbyshire, Ian (1996). Political Systems of the World. St Martin's Press.

Diehl, F. Paul; Ku, Charlotte; Zamora, Daniel (2006). International Law and International Relations - The Dynamics of International Law: The interaction of Normative and Operating Systems (pp. 426-453). Edited by Beth A. Simmons & Richard H. Steinberg. Cambridge University Press.

Dreyer, June Teufel (2012). China's Political System. Longman.

Duff, A. (2009). Saving the European Union. The logic of the Lisbon Treaty. London. Shoehorn Media.

Eeckhout, Piet (2011). EU External Relations Law. 2nd Edition, Oxford University Press.

European Court of Justice (1964). Judgment of the Court of 15 July. Flaminio Costa v E.N.E.L. - Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano - Italy, Case 6-64.

European Parliament Resolution on the legal personality of European Union (2001/2021(INI)).

Ferreira, Ilda Cristina (2010). The Macau SAR legal System - is the EU Law a Source of Inspiration for Macau Lawmakers? Studies on Macau Civil, Commercial, Constitutional and Criminal Law. University of Macau, LexisNexis.

Focsaneanu, Lazar (1987). La déclaration conjointe du gouvernement de la République Populaire de Chine et du gouvernement de la République du Portugal sur la question de Macau, in Revue Génerale de Droit International Public, t.91, n.4.

Friedmann, Wolfgang (1964). The Changing Structure of International Law, Columbia University Press.

Ghai, Yash Pal (2007). Hong Kong New Constitutional Order: the resumption of Chinese sovereignty and the basic law. Hong Kong University Press.

Gouveia, Jorge Bacelar (2010). Manual de Direito Constitucional. Coimbra, 3rd edição, Vol. I. Almedina.

Grabbe, Heather (2002). European Union Conditionality and the Acquis Communautaire, International Political Science Review (2002), Vol 23, No. 3, 249 – 268.

Hao, Zhidong（郝志东）(2011). Macau History and Society. Hong Kong University Press.

Herrmann, Christoph (2008). Much Ado about Pluto? The Unity of the legal order of the European Union revisited. M. Cremona and B. de Witte (Editions), EU Foreign relations Law - Constitutional Fundaments. Oxford, Hart Publishing.

Hoffmeister, F. (2012). The European Union and the Peaceful Settlement of International Disputes, Chinese Journal of International Law, Volume 11 (1).

International Court of Justice (1949). Lotus Case Advisory Opinion, Reparations for injuries suffered in the Service of the United Nations.

International Court of Justice (1952). Rights of Nationals of the United States of America in Morocco (France v. United States of America).

International Court of Justice (1996). Advisory Opinion on the Legality of the use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflicts.

International Court of Justice (2009). Case concerning delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine), Judgment of 3 February 2009.

Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013). The Law of EU External Relations. Oxford University Press.

Lingliang, Zeng (2009). À Qualidade do Sujeito de Direito International da Região Administrativa Especial de Macau, in "Os Países de língua Portuguesa e a China num Mundo Globalizado", Almedina.

Lourenço, Filipa Delgado (2012). Lições de Direito Internacional Público. Faculdade de Direito da Universidade de Macau.

Miranda, Jorge (1991). Direito Internacional Público. Faculdade Direito de Lisboa.

Miranda, Jorge (1996). Manual de Direito Constitucional. Coimbra Editora, 3ª edição - Tomo II.

Miranda, Jorge (1997). Manual de Direito Constitucional. Coimbra Editora, 6ª edição - Tomo I.

Mushkat, Roda (1994). Hong Kong Law Journal. Volume 24, part 3.

Neves, Miguel Santos (2002). Macau and Europe: the challenges of the paradiplomacy games. China perspectives number 44.

Nijman, J. E. (2007). The Concept of International Legal Personality, An Inquiry into the History and Theory of International Law. The European Journal of International Law Vol. 18 number 4.

Nye, Joseph (2004). Power in the global information age: from realism to globalization, London, Routledge.

Parish, Mattew (2012). Institutional Courts and European Legal Order. The European Journal of International law, Volume 23, number 1, pages 141-153.

Pereira, André Gonçalves; Quadros, Fausto de (1997). Manual de Direito Internacional Público. Almedina

Pereira, F. G. (1991). Towards 1999: the political status of Macau in the Nineteenth and Twentieth centuries. Hong Kong API Press.

Pinto, Carlos da Mota (1976). Teoria Geral do Direito Civil, Coimbra Editora.

Piris, Jean-Claude (2010). The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis, Cambridge University Press.

Ptak, Roderich (1992). Early Sino-Portuguese relations up to the Foundation of Macau. Mare Liberum, Revista de História dos Mares.

Quoc Dinh, Nguyen; Daillier, Patrick; Pellet, Alain (1999). Direito International Público. Fundação Calouste Gulbenkian.

Ramos, Rui Manuel Moura (1998). A declaração conjunta luso-chinesa na perspectiva do direito internacional, in Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra, v.74.

Reinhold Zipplelius (1997). Teoria Geral do Estado. Fundação Calouste Gulbenkian.

Report of the Reflection Group on the IGC, December 1995.

Rolong, Lui (1993). International Organization Joined by Macau. Journal of Macau Studies, 17-19.

Schoutheete, Philippe de; Andoura, Sami (2007). The Legal Personality of the European Union. Studia Diplomatica, Volumes LX, and LX, number 1.

Segal, Gerald (1993). The fate of Hong Kong, London Simon & Schuster, pages 10 and 11.

Tarello, Giovanni (1976). Storia della cultura giuridica moderna, collana - Le vie della civiltà, Bologne. Collezione di testi e di studi: Diritto.

Vitorino, António (1990). A relevância do Estatuto Orgânico de Macau para a aplicação da Declaração Conjunta Luso-Chinesa sobre o futuro de Macau. Paper presented in the 1st Meeting on the law of Macau and transitional period promoted by the Cabinet for the legislative Modernization of Macau, 10-15 Dec 1990.

Vooren, Bart van; Wessel, Ramses A. (2014). EU External Relations Law: text, cases, and materials. Cambridge University Press.

Wesley-Smith, Peter (1998). Unequal Treaty 1898－1997: China, Great Britain and Hong Kong's New Territories, Revised Edition, Hong Kong, Oxford University Press.

Wessel, Ramses A. (1997). The international legal status of European Union. European Foreign Affairs Review, Kluwer Law International, pages 109-129.

Wessel, Ramses A. (2000). Revisiting the international legal status of European Union. 5th European Foreign Affairs Review, Kluwer Law International.

Wladmir Brito (2008). Direito Internacional Público, Coimbra Editora.

Wouters, Jan; Duquet, Sanderijn (2011). The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law: New Horizons. Leuven Center for Global Governance. Working Paper 62.

Wu, Zhiliang（吴志良）(2013). O papel histórico de Macau no encontro da China com o mundo. Administração n.º 99, vol. XXVI, 2013-1.º, pages 109-118.

Xiaoping, Deng (1993). On the Question of Hong Kong, New Horizon Press, Hong Kong.

Zhiliang, Wu (2013). O papel histórico de Macau no encontro da China com o mundo. Administração n.º 99, vol. XXVI, 2013-1.º, pages 109-118.

Zipplelius, Reinhold (1997). Teoria Geral do Estado. Fundação Calouste Gulbenkian.

作者简历

利天佑（Francisco B. S. José Leandro）在葡萄牙天主教大学取得政治学与国际关系（及国际刑事法）博士学位（优等生）；在国际政治学院及国际人道法研究所（意大利）获国际法高级文凭；在里斯本高等军事学院获高级军事科学文凭（葡萄牙）；在葡萄牙里斯本Autónoma大学获法律学位；在葡萄牙陆军军事学院（里斯本 / 葡萄牙）获军事与社会科学学位，以及在北约学校（德国上阿默高）获北约法律顾问及公共关系顾问文凭。

除从事学术教学外，他曾担任葡萄牙陆军法律顾问、欧洲理事会辖下“武装部队成员人权发展小组专家委员会”的葡萄牙代表；曾担任欧盟战斗小组公共事务办公室主任及发言人、北约盟军联合司令部副司令员军事助理，以及联合国驻前南斯拉夫军事观察员（1995-1996）。

利教授為澳门居民，着有六本书及多篇文章和论文。他曾获颁五个颇具声望的学术奖，并获澳门欧洲研究学会（IEEM）2014年学术研究资助——“亚欧比较研究计划”（AECSRP）的重要组成部分。目前，作者担任圣若瑟大学助理教授教授、创意产业学院教育学院委员会主席、及澳门欧洲研究学会客席教授。作者定期于澳门报章 “Tribuna de Macau”及中国日报香港版撰文，且同时为产业（日本）管理与训练期刊的编辑委员会成员。

支持机构

澳门欧洲研究学会（IEEM）创办于1995年，获欧盟认可为合法私人组织。该学会由六方组成：澳门特别行政区政府、澳门大学、澳门理工学院、澳门基金会、澳门贸易投资促进局,以及澳门金融管理局。IEEM是“欧盟学术计划”合作伙伴，后者的宗旨是：提高对欧盟的认知度；拓宽澳门的欧盟研究——拓展至学术圈之外的欧盟研究，以及拓宽与以下欧盟大学的合作：欧洲大学学院（意大利佛罗伦萨市）、科英布拉大学（葡萄牙科英布拉市）和马斯特里赫特大学（荷兰马斯特里赫特市）。

官乐怡基金会 - 英文为 The Rui Cunha Foundation in English; 葡文为Fundação Rui Cunha in Portuguese; 中文为官乐怡基金会, 官乐怡基金会为一个非牟利的公益私法人, 以及为一个致力促进公共利益的基金会。

东方基金会澳门办事处 -东方基金会于澳门特别行政区的办事处自于里期本之东方基金会成后便于澳门开办, 该基金会开展多个丰富不同且由其自身组织或透过其他公共及私人机构赞助支持的文化、社会和教育活动计划。基金会于两项与教育及培训领域有关之项目计划里充当着一个具决定的角色。这些计划为东方葡萄牙学会(IPOR)及澳门葡文学校旨在维持澳门与葡萄牙之间的密切联系。

圣若瑟大学 - 圣若瑟大学乃一所由天主教基金会为着高等教育于1996年在澳门创立的大学 (由天主教澳门教区及葡萄牙天主教大学拥有相同的部分),其目标是在澳门设立一所其模式及标准接近欧洲顶尖高校的天主教大学,以促进标志着澳门历史的东西方交流及对话。圣若瑟大学在澳跟随可敬且历史悠久的天主教大学教育方针,该大学于十六世纪后期由神父Alessandro Valignano始创,他同时为圣保罗大学学院的创始人。大学提供多个广泛且跨越不同知识领域的课程, 全部课程被澳门政府所认可,而毕业生也能从事其专业,以及与本地及国际有名望的机构研究合作,因此赋予我们一个更高水平的认受性和信誉。

A RAE DE MACAU E A UNIÃO EUROPEIA DOIS SUJEITOS DE DIREITO INTERNACIONAL?

Instituto de Estudos Europeus de Macau/Projecto de Investigação de Estudos Comparativos Ásia/Europa, com o apoio institucional da Universidade de São José (RAEM).

A versão em língua Inglesa representa o texto original – Revista porTanja Wessels
A versão em língua Portuguesa segue as regras de escrita em vigor antes do acordo ortográfico de 1990 – Traduzida por Paulo Leite
A versão em língua Chinesa segue as regras do Mandarim simplificado – Tradução de Norman Ching（程 翰）

Francisco José B. S. Leandro
Cidade do Santo Nome de Deus de Macau
Janeiro, 2016

As opiniões aqui expressas são apenas, e unicamente, as do autor e não reflectem a perspectiva da qualquer instituição à qual ele está, ou pode estar, afiliado.

Da mesma forma, quaisquer erros, omissões e imprecisões são da exclusiva responsabilidade do autor.

Nunca é tarde demais para acreditar na rectidão.
Dedico esta publicação à minha querida esposa, Carla Flores.

Quero, também, realçar e elogiar a paciência persistente dos meus gatos
(Maomi & Dante), que permaneceram ao lado do meu computador durante horas,
enquanto o texto desta publicação estava a ser preparado.

Estou particularmente grato:

Ao Instituto de Estudos Europeus de Macau,
À Fundação Rui Cunha,
À Universidade de São José,
À Fundação Oriente,

Ao meu erudito colega Paulo Cardinal

aos meus estimados amigos

José Luís de Sales Marques, Peter Stilwell, Filipa Guadalupe,
José Manuel Simões, Tanja Wessels, Filipa Martins de Abreu,
Yvonne Sun, Paula Cleto, José Carlos Matias, Teresita Morales Haban,

e também aos meus alunos da Universidade de São José, com menção especial para Carmen Liu.

PREFÁCIO

Prefácio

É um privilégio e um prazer, tanto a nível académico como pessoal, ter a honra de prefaciar o livro do Professor Francisco José B. S. Leandro, *Macau RAE e a União Europeia - Dois Sujeitos de Direito Internacional*. De facto, pelas diferentes perspectivas como se pode olhar para este livro, é muito gratificante poder dedicar-lhe algumas palavras.

A primeira e principal perspectiva, a qualidade e a densidade do livro serão evidentes para qualquer pessoa, portanto, o conhecimento que se recolhe a partir da sua leitura é, ao mesmo tempo, gratificante e desafiante. Apresenta sólidas bases em questões de contextualização e apresenta ideias diferentes para novos temas, que são um pouco esquecidos nos manuais de direito internacional.

Em segundo lugar, o tema da personalidade jurídica internacional é de grande relevância em geral, uma vez que foi recentemente revisitado, revisto e contestado por alguns importantes novos desenvolvimentos no campo do direito internacional[1], no qual a política fundamental de «Um País, Dois Sistemas», e a consequente consagração de novos actores estruturais, as chamadas Regiões Administrativas Especiais, não desempenha um papel menor e, como diz Susan J. Henders, «*China pushes the envelope*»[2] (a China empurra o envelope). Tem vindo a ser bem aceite a ideia de que já não se pode recorrer a modelos clássicos de categorização de sujeitos do direito internacional (Estados, Organizações Internacionais, e assim por diante) e, consequentemente, a forma de compreender, explicar e aceitar o conceito de soberania, já não é a mesma que foi utilizada no século passado, nomeadamente o conceito de uma soberania absoluta e intangível[3]. Se alguém insistir em olhar para a soberania nestes termos diante do cenário internacional, será míope.

Em terceiro lugar, e directamente relacionado com o anterior, o tema

1 Ver, para revisitar os temas de direito internacional e os novos desafios, com foco nas questões de legitimidade, nomeadamente, os direitos humanos, autonomia, soberania, autodeterminação, o pluralismo constitucional e a globalização, Samantha Besson/John Tasioulas, (editores) *The Philosophy of International Law*, Oxford UP, 2010.

2 *Region-states and the world: China pushes the envelope, em ´Is Ontario a region-state?´ Policy Options, Janeiro - Fevereiro, 2000, página 88.*

3 Ver, por exemplo, David A. Rezvani, *Surpassing the Sovereign State - The Wealth, Self-Rule, and Security Advantages of Partially Independent Territories*, Oxford University Press, 2014.

da personalidade jurídica internacional de Macau, a sua pesquisa e equação, em primeiro lugar, seguidos por sua negação ou aceitação, são, sem dúvida, questões relevantes e obrigatórias para compreender plenamente Macau (e Hong Kong), tanto teoricamente como em termos de consequências e aplicações práticas. Poderá admitir-se, numa atitude de abertura científica, que Macau possa ser uma pessoa jurídica internacional ou não, mas a conclusão deve ser consequência de estudo e análise, e não de pré-concepções, sejam elas jurídicas ou políticas. Para nos recordar da relevância do tema, juntamente com a natureza da Declaração Conjunta do Governo da República Popular da China e do Governo da República Portuguesa sobre a Questão de Macau e seu impacto além-fronteiras, vêm imediatamente à memória casos recentes, julgados por tribunais estrangeiros[4], retratados pelos media locais, que giram em torno da incerteza de vários temas relacionados com Macau e sua relação com o direito internacional.

Em quarto lugar, não obstante a relevância do acima mencionado, o facto é que, em relação a Macau, existe uma clara falta de estudo e investigação da personalidade jurídica internacional desta Região Administrativa Especial da China; daí a reforçada relevância deste livro do Professor Francisco Leandro. Esta falta de obras doutrinárias é um facto que merece também alguma contextualização, a fim de melhor compreendê-lo. A falta de doutrina bem centrada e dedicada a Macau é um traço negativo que aflige não só o direito internacional, mas também, infelizmente, a maioria das outras áreas do direito de Macau, como o direito constitucional (uma área de especialização jurídica que, como se sabe, pode também ser convocada para este tópico). No entanto, ao contrário de algumas *verdades propagadas*, existem, de facto, alguns trabalhos publicados (e muitos plenamente utilizados pelo Professor Francisco Leandro), incluindo em moderna *língua franca*, que perpassam este assunto e afirmam a personalidade internacional de Macau, mesmo se apenas em formato de artigo e não de livro ou monografia, e mesmo se abordado de forma colateral e não central[5]. Este livro representa um exercício daquilo que sempre

4 Ver: Governo da República Democrática Popular Lau v Sanum Investments Ltd, [2015] SGHC 15.

5 Muito resumidamente, recorde-se as obras de Roda Mushkat, *The international legal personality of Macau,* Hong Kong Law Journal, 24, 1994, António Barrento, *A personalidade internacional de Macau,* Perspectivas do Direito, 5, 1998, Paulo Cardinal, *International Law Notes – FSH/2008*, Universidade de Macau, 2008, Fong Man Chong, *Alguns aspectos em torno da vigência da Lei Básica na fase inicial (II): reflexões sobre a aplicação do direito internacional na RAEM*, Administração, 62, 2003, páginas 1261-1287, Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de Direito Internacional Público*, Almedina, 2004, páginas 456-457. Além disso, quando se olha para o outro lado do estuário do Rio das Pérolas e se olha para o exemplo gémeo de Hong Kong, há uma quantidade considerável de obras doutrinárias concentradas no caso

considerei necessário: um foco no estudo do sistema jurídico de Macau e as suas implicações e ramificações, reconhecendo as suas próprias características e desafios, e não uma mera e *preguiçosa* aplicação, e muitas vezes cega ou alheia à realidade normativa, dos modelos gerais a Macau. De uma forma acrítica e não adaptada. Além disso, o livro representa uma consolidação da investigação sobre este tema complexo, ou melhor, teia de tópicos, e é um passo em frente neste domínio doutrinário.

Em quinto lugar, este livro também traz centralidade a um tema que tem sido de algum modo desconsiderado: as relações entre Macau e a União Europeia e o tratado em vigor entre estas duas entidades[6]. Como Mi Jian escreveu, de forma premonitória, há mais de uma década, é necessário reforçar o conhecimento e divulgar a relação entre Macau e a União Europeia [7].

Em sexto lugar, e a perspectiva final, é um prazer pessoal, ainda que difícil e desafiador, prefaciar um livro que toca temas que estão presentes e têm centralidade na minha própria pesquisa, como a personalidade internacional de Macau, mas também, por exemplo, a Declaração Conjunta, a natureza da Lei Básica, a elevada autonomia de Macau, o constitucionalismo multinível. Por outro lado, tenho uma relação de amizade e respeito com o Professor Francisco Leandro pelo seu trabalho académico e científico. Como anteriormente sugerido, ele encarna o tipo de academia de que Macau necessita. Alguém que verdadeiramente estuda, analisa e compara o sistema jurídico de Macau, com uma visão independente e académica inata. É disto que o sistema jurídico de Macau necessita. Pessoas competentes e dedicadas, de Macau ou do exterior, e pesquisa de qualidade, que é verdadeiramente centrada em Macau, e que enriquece a doutrina de Macau e para reforçar o seu sistema jurídico e a sociedade, reforçando assim a máxima política de «Um País, Dois Sistemas».

---

de Hong Kong, que têm uma semelhança quase absoluta com Macau. Ver, por exemplo, Roda Mushkat, *One country, two international legal personalities- the case of Hong Kong*, HKUP, 1997, James Crawford, *The creation of Sates in International Law*, 2nd, Oxford U.P., 2006, página 244 e seguintes.

6 *Acordo de Comércio e Cooperação entre a Comunidade Económica Europeia e Macau, incluindo não só cláusulas sobre essas matérias mas também em matéria de direitos humanos*.

7 «*Nos últimos anos, o Governo e homens de bom senso de diversos sectores de Macau salientam cada vez mais o relacionamento entre Macau e a União Europeia, e a situação especial e vantagem de Macau para ligar a China com a União Europeia. Porém, o conhecimento dos organismos do Governo e dos círculos jurídicos e educacionais de Macau em relação à União Europeia apenas está a começar. Se não reforçarmos os trabalhos nesses aspectos, inclusive a divulgação, educação e pesquisa, Macau não será capaz de desempenhar um papel de relacionamento eficaz entre o continente da China e a União Europeia. Obviamente esta é mais uma questão de significado de longo alcance sobre a qual o futuro Governo da RAEM deveria ponderar.*» *Desafios perante o sistema jurídico de Macau sob o Princípio «Um País, Dois Sistemas»*, Administração, 46, 1999, página 1041.

Deve-se, ainda que brevemente, recordar aqui que Francisco B. S. José Leandro tem um Doutoramento em Ciência Políticas e Relações Internacionais da Universidade Católica de Portugal (Magna cum Laude), e um Diploma Avançado em Direito Internacional - Istituto per gli Studi di Politica Internazionale & Instituto de Direito Internacional Humanitário (Itália), além de uma licenciatura em Direito - Autónoma Universidade de Lisboa (Portugal), entre outras realizações académicas e profissionais. É, actualmente, Professor Assistente na Universidade de São José, Professor Convidado na Universidade de Macau e no Instituto de Estudos Europeus de Macau. Este breve perfil espelha de forma clara a especialização e experiência do autor. Que o livro confirma.

Este é o momento certo para passar a abordar questões levantadas no livro, de forma panorâmica coloquial e leve, dada a natureza de um prefácio. A concordância com a obra do autor é frequente e envolve elementos centrais deste livro, como o reconhecimento da personalidade jurídica internacional de Macau, embora com capacidade limitada, ou o reconhecimento da Declaração Conjunta como um tratado internacional adequado - perfumada com um brilho da paz perpétua de Kant e denotando a aquiescência a uma ideia primordial do cosmopolitismo e respeito pelas diferenças dentro da unidade, abrangendo muitos méritos e sabedoria - e não como mero acordo de cavalheiros, totalmente desprovido de juridicidade, ou já não juridicamente vinculativo, ou apenas com a natureza de uma «declaração sobre disposições constitucionais internas da RPC com Macau»[8]. Então, na espinal medula desta pesquisa tem de se estar, fundamentalmente, de acordo com o autor. Mas existem também algumas áreas de divergência, seja nas soluções propostas, como na abordagem escolhida.

No primeiro caso, a leitura do livro é, naturalmente, suficiente, no último - as divergências – valerá porventura a pena identificar alguns exemplos lançando, assim, as bases para um debate académico desejável. Consenso e harmonia não podem ter a posição primordial numa verdadeira comunidade académica. Assim, o próximo foco incidirá, principalmente, nas áreas de divergência.

Mas, em primeiro lugar, e pedindo emprestadas e resumindo as palavras do autor, vamos definir o cenário deste livro: *O objectivo desta pesquisa académica é triplo. Por um lado, visa lançar alguma luz sobre a actual Personalidade Jurídica Internacional de Macau. Nesta dimensão pretende ainda estudar o*

8 Caracterização proposta mas não recebida pelo Governo da República Democrática Popular Lau v Sanum Investments Ltd, [2015] SGHC 15.

estatuto jurídico internacional da RAEM, com o objectivo de identificar que tipo de capacidades jurídicas estão contidas na existência da RAEM como sujeito da comunidade jurídica internacional. Por outro lado, considerando que o Tratado de Lisboa concedeu personalidade jurídica à União Europeia, o actual projecto desafia também a compreensão dos termos desta nova dimensão jurídica relativamente à sua política externa estabelecida. Finalmente, após abordar os dois primeiros tópicos, esta pesquisa estabelece a paridade entre a RAEM e União Europeia enquanto sujeitos do Direito Internacional. Além disso, pretende ainda estabelecer os termos do seu relacionamento jurídico internacional, ao identificar a dimensão jurídica de seu relacionamento como não estando sujeita à " intervenção directa e ad hoc" das autoridades centrais da República Popular da China, nem ao "domínio exclusivo" dos poderes soberanos Estados-Membros da União Europeia.

O objectivo proposto define, realmente, a cena, identifica a estrutura central e aguça de forma adequada a curiosidade e vontade de ler o livro.

A linha relevante de dissidência (s) – e o diálogo agora iniciado - repousa sobre a natureza da Lei Básica de Macau e sobre a composição e as inter-relações da ordem constitucional de Macau.

Francisco Leandro afirma *«Com efeito, a Lei Básica de Macau RAE deve ser definitivamente considerada parte do acervo Constitucional da China, a concretização prática da possibilidade contida no seu artigo 31, em consonância com os objectivos da Declaração Conjunta.»* e *também «A LBM não deve ser considerada uma constituição, devido ao facto de apenas descrever uma fracção do sistema político em vigor numa região especial em particular, e não o poder original exclusivo e auto-regulador de um Estado soberano»*, e «*A aceitação da LBM como documento constitucional (como se refere a Macau) diminui o valor da Declaração Conjunta de 1987 como lei tratado voluntária e, acima de tudo, enfraquece o entendimento do conceito do legítimo exercício dos direitos soberanos chineses sobre a RAEM».*

Na minha compreensão das coisas, a ordem constitucional de Macau é composta por múltiplos documentos, que incluem a Lei Básica na sua totalidade, a Declaração Conjunta na sua totalidade e partes da Constituição chinesa. Dito isto, é importante notar que a ordem constitucional de Macau tem também diferentes níveis, ou seja, estes três componentes não são colocados ao mesmo nível. No seu globalismo eles são proeminentes à luz de qualquer outro acto

normativo dentro do, quase virtualmente independente, sistema jurídico de Macau. A nível desta camada superior de constitucionalidade e entre estes três elementos existem relações de subordinação, ou seja, eles são desiguais. Existem relações de primazia e de *primariedade* ou natureza base, como o artigo 31 da Constituição chinesa - que atua como uma ponte entre a Declaração Conjunta internacional e a Lei Básica regional – em relação à Lei Básica de Macau e, mais relevante para o nosso tema, a Declaração Conjunta face à Lei Básica. Como já foi escrito: *«Em suma, podemos dizer que a Declaração Conjunta funciona como uma grundnorm (regra base) para a Lei Básica e, consequentemente, para o sistema constitucional, jurídico, político, social e económico autónomo de Macau até 2049. Todas as obrigações criadas pelo tratado internacional emanam garantias que são proclamados na Declaração Conjunta e, em conformidade com o princípio pacta sunt servanda, nenhuma dessas garantias pode ser violada dentro do prazo fixado pelo tratado internacional»*[9]. Então, eu coloco a Lei Básica de Macau na ordem constitucional de Macau e é a sua fonte mais importante ou substancial em termos quantitativos e horizontais, mas não é a fonte primária ou fundante, nem está no topo hierárquico[10].

Assim, olhando para o efeito retratado desta doutrina, reflectido em valor decrescente relativamente à Declaração Conjunta, não vejo como esse efeito possa ter lugar. Pelo contrário, colocando a Declaração Conjunta - emanação de uma comunhão bilateral de políticas e de efeitos jurídicos de dois Estados soberanos e livres, que ambos depositaram como tratado internacional nas Nações Unidas - como a *grundnorm* da Lei Básica, conforme preconizado por Kelsen, e conforme o acordo que possibilitou o regresso de Macau à jurisdição da China, apenas se reforça o estatuto e a relevância do tratado internacional até 2049. Além disso, como a própria Lei Básica de Macau reconhece, a Declaração Conjunta e as suas doze políticas básicas devem ser seguidas: Preâmbulo, *«As políticas básicas da República Popular da China em relação a Macau foram elaboradas pelo Governo chinês na Declaração Conjunta Luso-Chinesa»*, e artigo 144, *«Nenhuma revisão desta Lei pode contrariar as políticas básicas estabelecidas pela República Popular da China relativamente a Macau»*.

9 E, «*Claro, a Declaração Conjunta não contém qualquer mecanismo para a sua aplicação, mas o respeito pelo princípio do jus cogens representa um elemento forte, a comunidade internacional em geral e Portugal em particular deve poder pronunciar-se no caso de violação.*» *The Constitutional Layer of Protection of Fundamental Rights in the Macau Special Administrative Region*, Revista de Direito Público, 3, 2010, páginas 211 — 262.

10 Ver, por exemplo, Paulo Cardinal, *Fragmentos em torno da constituição processual penal de Macau — do princípio da continuidade ao princípio da dignidade humana*, in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Jorge de Figueiredo Dias, Vol. III, organização Costa Andrade *et al*, Coimbra Editora, 2010, páginas 759 *e seguintes.*

Outro ponto de discordância está ancorado na visão de Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau como uma constituição *lato sensu*. É inegável que Macau não é um Estado, seja soberano ou federado, também é inegável que Macau não tem *Kompetenz-Kompetenz*. Mas tudo isso pode, e deve, ser relativizado. Macau não é um Estado federado, mas goza, em *totto*, de muito maior autonomia do que Estados federados. Macau não tem *Kompetenz-Kompetenz*. No entanto, a China também não a tem de uma forma absoluta e irrestrita; na verdade, a RPC através do tratado internacional bilateral sobre ao futuro de Macau e do seu povo, auto-limitou os seus poderes constitucionais relativamente a Macau. Além disso, deve sublinhar-se, a *Gestalt* da SAR foi delineada na Declaração Conjunta[11] e não na Lei Básica, nem mesmo na Constituição chinesa. Na verdade, o artigo 31 abre uma porta, e aponta a direcção mas, na realidade, nem especifica, nem detalha o caminho a seguir.

É possível adicionar mais algumas razões para melhor fundamentar esta proposição. O facto de, em conformidade com o artigo 11 da Lei Básica, a ordem normativa de Macau dever obediência à Lei Básica, numa linguagem muito semelhante à das constituições - *«Nenhuma lei, decreto, regulamento administrativo e actos normativos da Região Administrativa Especial de Macau deve contrariar esta Lei»*; também no artigo 11 se afirmou e reforçou que, em Macau, em algumas áreas, a Lei Básica substitui ou, pelo menos, põe de lado, a aplicação da Constituição soberana - *«Em conformidade com o artigo 31 da Constituição (...), os sistemas e as políticas praticadas em (...) Macau (...), incluindo os sistemas económicos e sociais, o sistema de protecção dos direitos e liberdades fundamentais dos seus residentes, os sistemas executivo, legislativo e judicial, e as políticas relevantes, devem basear-se nas disposições da presente Lei.»* - note-se, com base nesta Lei e não na Constituição da China[12].

Além disso, a estrutura e o conteúdo da Lei Básica espelha a estrutura e o conteúdo de constituições *continentais* formais. Cobre o sistema político, os direitos fundamentais, o sistema social e económico, o sistema fiscal, o judiciário, os mecanismos de controlo e garantia da Lei Básica, as regras e os limites da sua revisão, algumas áreas relacionadas com o *jus tractum*, etc. Pelas

11 Gomes Canotilho vê a Declaração Conjunta Luso-Chinesa como tendo um papel um papel de garantia, direcção e concretização e interpretação no futuro Região Administrativa Especial de Macau. *As palavras e os homens - reflexões sobre a Declaração Conjunta Luso-Chinesa e a institucionalização do recurso de amparo de direitos e liberdades na ordem jurídica de Macau*, O Direito, Outubro 1994, páginas 7 e 8.

12 Cfr. Wu Xingping, *O sistema jurídico da Região Administrativa Especial de Macau,* Boletim da Faculdade de Direito, Macau, 13, página 74.

razões acima expostas se apresenta a proposta da *categoria* de constituição *lato sensu*[13] para a Lei Básica[14].

Um outro ponto que poderia ter sido lido através de uma perspectiva diferente é o facto de *«as Leis Básicas (com referência às RAE de Macau e a Hong Kong) afirmarem que as RAEs estão autorizadas a exercer um alto grau de autonomia, o que deverá ser tomado como um instrumento da soberania chinesa».* É um facto que o artigo 2.º da Lei Básica assim o estipula, mas afirmar que o NPC (em português Congresso Nacional Popular) autoriza parece juridicamente errado, uma vez que não tinha o poder de o fazer. Pode-se admitir que o NPC está mandatado pelas partes[15] para agir desta forma e com estes actos, em certo sentido, nos termos e dentro desse mandato internacionalizado. Foi decidido na Declaração Conjunta que o organismo interno competente seria o NPC e, além disso, a sua competência seria predeterminada, no sentido de que teria que promulgar uma lei - sem escolha para promulgar ou não - e os conteúdos dessa lei teriam de, pelo menos em certa medida, respeitar regras e princípios básicos superiores já anteriormente estabelecidos de forma bilateral.

É hora de terminar este já longo prefácio e de salientar a elevada importância deste livro, sob diferentes perspectivas, o contributo sólido para o depauperado acervo doutrinário de Macau, a coragem de enfrentar temas complexos e sensíveis, a verdadeira pesquisa posta em prática com Macau como seu verdadeiro nó górdio, e não apenas como uma espécie de *coisa* lateral ou receptáculo em que se derramam cegamente doutrinas ou soluções alienígenas.

13 Pode também ser acrescentado, por exemplo, que o Tribunal de Último Recurso de Hong Kong Court várias vezes se refere à Lei Básica como uma Constituição, por exemplo, Ng Ka Ling v. Diretor de Imigração (1999) 2 HKCFAR 4 (CFA) onde se diz, por exemplo, a Lei Básica "*Tornou-se a constituição da Região Administrativa Especial de Hong Kong* após o seu estabelecimento" Leung Kwok Hung e outros V. RAEHK [2005] HKCFA 41; [2005] Quando o Dr. Juíz Bokhary PJ afirma que "nossa constituição da Lei Básica." Ver também na doutrina, entre outros, Lin Feng, *The Constitutional Crisis In Hong Kong - Is It Over?* Pacific Rim Law & Policy Journal, Vol. 9, 2000, páginas 281 e seguintes, «*The Basic Law is essentially Hong Kong's written constitution*», página 282.

14 Diferentemente, mas assumindo e reconhecendo a presença e relevância de um elemento constitucional, J. Melo Alexandrino propõe a noção da Lei Fundamental como constituição funcional*, O Sistema de Direitos Fundamentais na Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau,* CFJJ, 2013.

15 Frances Luke, afirma "*A fim de implementar a Declaração, China e Portugal seleccionaram o Congresso Nacional Popular da China para legislar uma Lei Básica para Macau" The imminent threat of China´s intervention in Macau autonomy: Using Hong Kong´s past to secure Macau´s future, American University International Law Review, Vol. 15, 2000*, página 4. Ver também, Zhu Guobin *«O poder de autonomia que a RAEHK goza não deriva de uma delegação do Governo Popular Central, mas a partir de um acordo internacional com base na realpolitik e razoável separação de poderes entre o governo central e os governos das RAEs», Redefining the Central-Local Relationship under the Basic Law, paper given at One Country, Two Systems: Theory and Practice International Conference, 1997, página 6.*

E, no essencial, o raciocínio que afirma a personalidade jurídica internacional de Macau, a tónica na ideia de *soberania compartilhada*, a consideração da dualidade *dos Negócios Estrangeiros de Macau vs. as Relações Exteriores de Macau*, a relevância do quadro histórico e a evolução, a recuperação da UE como uma questão de relevância para Macau, e a análise do acordo internacional em vigor entre Macau e a União Europeia, a longa identificação das organizações internacionais das quais Macau é membro e da teorização das *«seis particularidades que contribuem para uma melhor compreensão da prática internacional de Macau RAE enquanto entidade internacional»,* entre muitas outras razões.

É, portanto, minha firme convicção de que este livro se vai tornar um elemento obrigatório de estudo para quem se aventurar nestes tópicos e continuará a ser um farol de referência no futuro. Os parabéns são, de facto, merecidos. Em suma, e a partir das diferentes perspectivas acima mencionadas, trata-se de um livro importante, de um importante autor de Macau.

Paulo Cardinal, Macau, 8 de Abril de 2015.

INTRODUÇÃO

1. Introdução

a. Apresentação

O objectivo desta pesquisa académica tem três vertentes. Por um lado, visa projectar alguma luz sobre a actual Personalidade Jurídica Internacional de Macau (doravante designada PJI) sob a marca política da República Popular da China afirmada pelo Presidente[16] Deng Xiaoping: "*Um País Dois Sistemas*" (Deng, 1993). Nesta dimensão pretende-se ainda estudar o estatuto jurídico internacional da Região Administrativa Especial de Macau (doravante designada por RAEM) com o objectivo de identificar que tipo de capacidades jurídicas estão atribuídas à existência da RAEM, enquanto sujeito da comunidade jurídica internacional. Por outro lado, considerando que o Tratado de Lisboa (2009) concedeu personalidade jurídica à União Europeia (artigo 47º do TUE), o actual projecto busca também a compreensão dos termos desta nova dimensão jurídica, no que diz respeito à sua estabelecida política externa. Finalmente, depois de abordar os dois primeiros tópicos, esta investigação estabelece paridade entre a RAE de Macau e a União Europeia, enquanto sujeitos de Direito Internacional. Além disso, prevê ainda a reconhecimento dos termos da sua relação jurídica internacional, ao identificar a dimensão do seu relacionamento não sujeito, no que a RAEM diz respeito, à "*intervenção directa e ad hoc"* das autoridades centrais da República Popular da China (doravante designada China), nem sujeito, no que à União Europeia concerne, ao *"domínio exclusivo"* dos poderes soberanos dos seus Estados-Membros.

b. Pergunta de Partida e Perguntas de Pesquisa ou Derivadas

Pergunta de Partida:

(1) Em que medida a RAEM e a União Europeia são dois sujeitos de Direito Internacional Público?

Perguntas de Pesquisa ou Derivadas:

(2) A RAEM e a União Europeia serão "*entidades internacionais alienígenas*"

16 Presidente da Comissão Central Consultiva do Partido Comunista (1981-1987), Presidente do Partido Comunista da China (PCC) Comissão Central Militar (1981-1989), Presidente da Conferência Política Consultiva do Povo Chinês (CCPPC) Comissão Nacional (1978 -1983), e o Primeiro Vice-Primeiro Ministro da República Popular da China (1975-1976; 1977-1980).

ou entidades jurídicas internacionais "*sui generis*"?

(3) A RAEM e a União Europeia *possuem* características jurídicas comuns?

(4) A RAEM e a União Europeia têm "*semelhanças para serem exploradas em termos"* da sua relação internacional?

c. Limitações

Esta investigação está limitada a um período de nove meses e analisa a questão principalmente do ponto de vista da política externa como um todo. Da mesma forma, a pesquisa actual não pretende estudar a entidade jurídica doméstica da RAEM. Além disso, apesar das referências ocasionais à Região Administrativa Especial de Hong Kong (doravante referida como RAEHK), a investigação actual a não tem a intenção de fazer uma comparação das semelhanças entre estas duas Regiões Administrativas Especiais da China. Além disso, com excepção dos documentos oficiais, todas as fontes acedidas em português, italiano, chinês e francês foram livremente traduzida para inglês pelo autor e, consequentemente, não representam traduções oficiais.

d. Significado do Projecto

Os estudos sobre a personalidade jurídica internacional não são inovadores. No entanto, estudos comparativos sobre personalidades jurídicas internacionais são menos comuns. Da mesma forma, os estudos sobre a paridade entre a RAE Macau e a União Europeia são raros. Neste contexto é, portanto, aceitável considerar esta pesquisa como uma produção original. Depois de identificar a dimensão jurídica da RAEM como sujeito de direito internacional e os termos de personalidade jurídica internacional da União Europeia, esta investigação tem por finalidade apoiar as autoridades da RAEM a explorar uma relação jurídica internacional como base para desenvolver ainda mais a sua cooperação bilateral. Além disso, pensamos que tem potencial para contribuir para uma melhor compreensão do âmbito das futuras relações jurídicas entre a RAEM e outros sujeitos do direito internacional, nomeadamente Estados soberanos como sujeitos primários de direito internacional, e organizações internacionais. Da mesma forma, explora a sistematização da perspectiva interna de medição externa da RAE Macau, dentro do quadro de uma região administrativa especial da China, contribuindo directamente para a melhoria da política de relações

externas da RAEM.

e. Organização

O presente estudo está organizado em seis capítulos sequenciais: (1) Introdução, (2) Personalidade Jurídica Internacional, Reconhecimento e Prática, (3) Soberania em Direito Internacional, (4) Personalidade Jurídica Internacional da RAEM, (5) Personalidade Jurídica Internacional da União Europeia e (6) Conclusões.

PERSONALIDADE JURÍDICA INTERNACIONAL, RECONHECIMENTO E PRÁTICA

2. Personalidade Jurídica Internacional, Reconhecimento e Prática

a. Personalidade Jurídica Internacional

A essência do conceito de "*sujeito de direito internacional*" surgiu, pela primeira vez, na história do pensamento jurídico internacional com Gottfried Wilhelm von Leibniz. Na verdade, o termo *subjectus* já não se destina a designar uma pessoa sujeita a uma obrigação, mas uma pessoa que goza um direito legalmente protegido[17]. Leibniz quis precisamente conciliar a soberania do Estado com a participação de outros actores no domínio jurídico internacional[18]. Por conseguinte, é preciso salientar que a PJI não é mais uma qualidade exclusiva dos Estados soberanos, mas tem uma função inclusiva e, portanto, os Estados soberanos não são as únicas entidades investidas de PJI[19]. Em linha com esta ideia, em 1949 o Tribunal Internacional de Justiça (a seguir designado TIJ) afirmou o seguinte: "*os sujeitos de direito em qualquer sistema jurídico não são necessariamente idênticos na sua natureza ou na extensão dos seus direitos, e a sua natureza depende das necessidades da comunidade... e o aumento progressivo das actividades colectivas do Estado já deu origem a entidades capazes de uma certa acção no plano internacional, através de certas entidades, que não são Estados[20]*".

Como já anteriormente afirmado, a PJI não é uma qualidade exclusiva dos Estados soberanos, mas tem muitas vezes uma função inclusiva, no sentido de reconhecer a existência de sujeitos de direito internacional diferente dos Estados mas, da mesma forma, investidos de direitos e deveres no domínio jurídico. O Parecer Consultivo do TIJ sobre a Reparação por danos sofridos ao Serviço das Nações Unidas (Relatório de 1949) analisou o seguinte: "... *o aumento progressivo das actividades colectivas dos Estados deu já origem a casos de acção no plano internacional, por certas entidades que não são Estados... mas, para alcançar essas metas, a atribuição de personalidade jurídica internacional é indispensável*". O mesmo documento declara: "... *O*

17 Giovanni Tarello (1976). Storia della cultura giuridica moderna, collana - Le vie della civiltà, Bologna, página 139.

18 J. E. Nijman (2007). The Concept of International Legal Personality, An Inquiry into the History and Theory of International Law. The European Journal of International Law, Vol. 18, número 4, página 775.

19 Wladmir Brito (2008). Direito Internacional Público, Coimbra Editora, página 334.

20 Tribunal de Justiça Internacional, Parecer Consultivo do Caso Lotus, Reparações por Danos Sofridos ao Serviço das Nações Unidas (1949), página 7.

que isto significa é que se trata de um sujeito de direito internacional e capaz de possuir direitos e deveres internacionais, e que tem capacidade para manter os seus direitos ao instaurar reivindicações internacionais[21]". No entanto, após uma análise equilibrada do conceito, a PJI aparenta ser circular, inclusiva, elástica e, muitas vezes, associada à discussão geral sobre a classificação de pessoas jurídicas estabelecidas.

Ian Brownlie explica que o conceito de PJI aparenta ser circular, uma vez que os indícios referidos dependem da existência de uma pessoa colectiva. Uma entidade de um tipo reconhecido pela lei consuetudinária, por um lado capaz de possuir direitos e deveres e, por outro, imbuída da capacidade de instaurar reivindicações internacionais e tendo essas capacidades que lhe são conferidas enquanto pessoa jurídica. Se a primeira condição não for satisfeita, a entidade em questão pode ainda ter personalidade jurídica de um tipo muito restrito, dependente do acordo ou a aquiescência de pessoas colectivas reconhecidas e oponíveis no plano internacional apenas para aqueles que concordam ou aquiescem[22].

Nijman declara ainda inclusivo o conceito de PJI, porque não é apenas uma noção teórica, mas porque está também na base da construção do direito internacional como uma noção política, um espaço de mudança ou de conservação. É um espaço de mudança quando novos sujeitos são postulados ou admitidos na arena do direito internacional; é um espaço de conservação quando o direito internacional é protegido contra a permeação de novos sujeitos no seu corpo[23]. Tanto quando o direito internacional distingue uma entidade com PJI ou quando nega a atribuição de PJI, o conceito de PJI pós-Vestefália, como veremos adiante, não está estritamente associado à noção de uma entidade do Estado que exerce os seus direitos e deveres soberanos. Antes pelo contrário, parece acomodar as exigências reais de uma ordem jurídica internacional, procurando pragmatismo e adaptação. Peter Bekker definiu a PJI como "*o exercício concreto de, ou pelo menos a capacidade potencial para exercer, certos direitos e o cumprimento de certas obrigações*"[24] e, de alguma forma, realçou a ideia de "pragmatismo" e "adaptação" relativamente às condições emergentes da vida internacional ao

21 Tribunal de Justiça Internacional, Parecer Consultivo do Caso Lotus, Reparações por Danos Sofridos ao Serviço das Nações Unidas (1949), páginas 178-179.

22 Ian Brownlie (1990). Principles of Public International Law. Clarendon Press, Oxford, 4ª Edição, página 58.

23 J. E. Nijman (2007). The Concept of International Legal Personality, An Inquiry into the History and Theory of International Law. The European Journal of International Law Vol. 18 número 4, página 775.

24 Peter H.F. Bekker (1994). The legal position of International Organizations: a functional necessity analysis of their legal status and immunities. Martinus Nijhoff Publishers — Dordrecht, página 53.

definir a PJI usando a expressão "capacidade potencial" para exercer ou para se comportar como uma entidade jurídica internacional.

No entanto, o conceito de PJI parece ser elástico. Por um lado, preserva o princípio da igualdade de determinados sujeitos de direito internacional, possuindo uma personalidade jurídica internacional primária e soberana, reconhecendo (por outros) que esses indivíduos têm o direito de criar voluntariamente "*entidades internacionais ex novo"*, também reconhecidos como sujeitos de lei internacional. Os Estados são de facto unidades de autoridade legitimada sobre os povos e territórios, pelo que o primado básico do Estado como sujeito de relações internacionais e do direito seria substancialmente afectado e, eventualmente, substituído, apenas se as entidades nacionais, enquanto sistemas políticos e jurídicos, fossem absorvidas num Estado mundial[25]. Por outro lado, engloba entidades com diferentes capacidades em relação à capacidade de fazer reivindicações a respeito de violações do direito internacional, diferentes capacidades para celebrar tratados ou acordos válidos no plano internacional, e diferentes capacidades para desfrutar de privilégios e imunidades de jurisdições nacionais estrangeiras.

Antonio Cassese considera que os indivíduos são os sujeitos principais dos sistemas jurídicos nacionais, mas que os Estados são os sujeitos principais de direito internacional (ser um sujeito principal não é uma qualidade exclusiva) assim que possuam plena capacidade jurídica, que é a capacidade de ser um titular com direitos, poderes e obrigações[26]. Na verdade, hoje em dia é possível definir sujeitos de direito internacional todas as entidades detentoras de personalidade jurídica internacional. Além disso, a PJI é uma qualidade jurídica de uma "entidade"[27] capaz de ser titular de direitos e deveres, directa e imediatamente[28] endossados por disposições jurídicas internacionais[29]. A

25 Wolfgang Friedmann (1964). The Changing Structure of International Law, Columbia University Press, página 213.

26 Antonio Cassese (2005). International Law, Oxford University Press, página 71.

27 O termo "entidade" significa um Estado, um quási-Estado, uma empresa, uma organização internacional, uma agência dos Estados (tais como uma comissão conjunta internacional ou um tribunal arbitral), uma agência de uma organização internacional, a não-organização do Estado, um indivíduo, um entidade *sui generis* (tal como a Santa Sé reconhecida pela Itália como tendo soberania exclusiva e competência no domínio internacional sobre a Cidade do Vaticano), um movimento internacional, ou mesmo sob certas condições, a um grupo armado beligerante, grupo ou movimento capaz de estabelecer relações jurídicas com os Estados ou outros grupos beligerantes.

28 André Gonçalves Pereira, Fausto de Quadros (1997). *Manual de Direito Internacional Público*. Almedina, página 300, and Nguyen Quoc Dinh; Patrick Daillier; Alain Pellet (1999). Direito International Público. Fundação Calouste Gulbenkian, página 367.

29 Jorge Miranda (1991). Direito Internacional Público. Faculdade Direito de Lisboa, página 265.

PJI permite a interacção dos órgãos da entidade [da organização] com outros sujeitos de direito internacional, permite acções de direito internacional contra a entidade [organização], e determina a consequente responsabilidade da entidade [organização][30]. O propósito da PJI tem sido definido quando usado como um conceito pragmático ou ferramenta que indica que uma entidade existe *"à luz do direito internacional"* [...]. Através da atribuição de direitos e deveres jurídicos internacionais, (novos) actos "emergem" tornam-se "visíveis", como pessoas colectivas internacionais e são incluídos na comunidade internacional (direito). Neste papel funcional, a PJI continua a ser um conceito fundamental de direito internacional[31], associada à ideia de um certo grau de permeação de novos sujeitos com a capacidade de desempenhar um papel funcional pretendido pelos sujeitos (de direito) já existentes. Por conseguinte, pode afirmar-se que os novos sujeitos de direito internacional (que não os Estados) são uma criação associada aos já existentes, e o seu novo papel é quase sempre determinado e limitado pela vontade soberana da capacidade original e primária para actuar na arena jurídica internacional. Assim, a PJI dessas novas entidades reconhece a necessidade de cumprir uma função internacional, que é medida pela Capacidade Jurídica Internacional (doravante designada CJI) que lhes é conferida. Além do mais, o direito internacional hoje em dia não é nem exclusivamente um *jus inter potestates* (essencialmente uma lei entre Estados soberanos pós-Vestefália), nem a velha ideia de um *jus gentium* alegando que o único verdadeiro sujeito de direito internacional é o indivíduo enquanto centro fulcral de direitos e deveres. De facto, o direito internacional reconhece uma dimensão mais complexa de uma ordem jurídica internacional, em que as interacções jurídicas "*visíveis*" são ocupadas por diferentes entidades, possuindo diferentes capacidades, coexistindo lado a lado com os Estados soberanos.

Ao aceitar que um sujeito de direito internacional possa ser caracterizado como *"uma entidade individual ou colectiva para a qual o direito internacional reconhece não só a capacidade de ser titular de direitos e obrigações*, *mas também a capacidade de desencadear processos regulados e regidos por*

30 Armin von Bogdandy (1999). *The legal case for unity: The European Union as a Single Organization with a Single Legal System*. 36th Common Market Law Review, Kluwer Law International, página 892.

31 J. E. Nijman (2007). The Concept of International Legal Personality, An Inquiry into the History and Theory of International Law. The European Journal of International Law, Vol. 18 número 4, página 776.

princípios e normas internacionais[32]", é razoável dizer que existem vários tipos de personalidades jurídicas internacionais ou seja, diferentes sujeitos de direito internacional. Filipa Lourenço salienta que a PJI dos Estados não é apenas um produto histórico, sociológico e político, mas é também um resultado directo da sua soberania[33]. De facto, os Estados são os únicos sujeitos de direito internacional que gozam de poderes soberanos. O Estado soberano é a única entidade internacional que possui competência primária e geral ao abrigo do direito internacional. Portanto, os diferentes tipos de Estados exercem diferentes capacidades soberanas dentro do plano jurídico internacional. Os Estados soberanos, enquanto sujeitos de direito internacional, devem referir-se às manifestações externas da sua PJI e à CJI, com base no princípio da igualdade (às vezes designado princípio da independência) declarado pelo artigo 2º da Carta da Organização das Nações Unidas (CNU).

Manuel de Andrade[34], Mota Pinto[35] e Wladimir Brito[36] definem a PJI como a qualidade que é atribuída a uma "entidade", que permite que a mesma estabeleça acção autónoma jurídica e deve ser encarada como um produto dos poderes soberanos (Estados), ou como um atributo implícito nos objectivos de uma organização internacional. A ideia de acção autónoma, papel funcional e capacidade conferida, são características importantes para a definição de um sujeito de direito internacional. Além disso, na ordem jurídica internacional, a PJI determina a existência de uma entidade jurídica. No entanto, a partir da existência de uma entidade jurídica-internacional é necessário compreender que a capacidade de acção reconhecida a cada sujeito varia de acordo com a própria natureza desse sujeito, dependendo da substância do papel internacional pretendido pelos criadores dessa "nova" entidade jurídica.

Soberania é um poder original com dimensões tanto políticas como jurídicas. A primeira dimensão pode ser descrita como o poder, exercido através de um governo legítimo, para governar exclusivamente sobre os seus assuntos domésticos. A segunda dimensão pode ser considerada a

32 J. Basdevant (1960). Dictionnaire de la Terminologie du Droit International, Paris.

33 Filipa Delgado Lourenço (2012). Lições de Direito Internacional Público, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, página 177. Nguyen Quoc Dinh; Patrick Daillier; Alain Pellet (1999). Direito Internacional Público. Fundação Calouste Gulbenkian, página 373.

34 Manuel de Andrade (1966). Teoria Geral da Relação Jurídica, Almedina Coimbra, página 30.

35 Carlos da Mota Pinto (1976). Teoria Geral do Direito Civil, Coimbra Editora, página 152.

36 Wladimir Brito (2008). Direito Internacional Público, Coimbra Editora, páginas 304-307, 310.

supremacia do direito nacional e dos tribunais nacionais de outras jurisdições estrangeiras, lado-a-lado com a capacidade de agir como uma entidade jurídica internacional ao abrigo do princípio da igualdade. Assim, há quatro atributos fundamentais de um sujeito original de direito internacional, soberano e ilimitado, a saber[37]: *Jus tractum* – O direito de celebrar tratados internacionais; *Jus legationis* - O direito de enviar (activo) e receber (passivo) representações diplomáticas; *Jus Juridictionis* - O direito de procurar/exercer a justiça internacional; e *Jus bellum* - O direito de utilizar a força armada em legítima defesa. A classificação dos sujeitos de direito internacional varia de acordo com diferentes autores[38]. No entanto, é possível agrupá-los em termos genéricos da seguinte forma (3 grupos):

37 Nguyen Quoc Dinh; Patrick Daillier; Alain Pellet (1999). Direito International Público. Fundação Calouste Gulbenkian, páginas 367-648; Filipa Delgado Lourenço (2012). Lições de Direito Internacional Público, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, página 182.

38 Antonio Cassese (2005). International Law. Oxford University Press, páginas 125-150; Brownlie, Ian (1990). Principles of Public International Law. Clarendon Press, Oxford. Fourth Edition, páginas 59-70; Filipa Delgado Lourenço (2012). Lições de Direito Internacional Público, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, páginas 183-233 and Piet Eeckhout (2011). EU External Relations Law. 2ª Edição, Oxford University Press, página 1.

Grupos	Sujeitos de Direito Internacional	
Sujeitos jurídicos internacionais cada vez mais reconhecidos como tal.	A **Comunidade de Estados** como um todo (Quando directamente titular de direitos e obrigações, por exemplo o artigo 136º da Convenção de Montego Bay)	
	Indivíduos (Quando o direito consuetudinário impõe deveres e obrigações aos indivíduos, por exemplo, artigos 25º e 28º do Estatuto do Tribunal Penal Internacional)	
Diferentes tipos de Estados, entidades políticas legalmente equiparadas a Estados e entidades para-Estatais	**Estados** (Entidades capazes de exercerem plenos poderes de soberania no plano jurídico internacional)	Nesta categoria incluímos todos os tipos de **Estados** (Micro-Estados, Estados Exíguos, Estados Federais…) como sujeitos primários de direito internacional, capazes de exercerem plenos direitos de soberania. Incluindo também as **Confederações** e as **Associações de Estados**.
	Entidades *Sui generis* (Entidades capazes de exercerem poderes limitados de soberania no plano jurídico internacional)	Entidades que gozam uma espécie de singularidade jurídica devido às características jurídicas históricas ou outras, tais como a Santa Sé, a Ordem Soberana e Militar Hospitalária de S. João de Jerusalém, de Rodes e de Malta e o Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV).
	Entidades Pró-Estado ou Quási Estados (Entidades Interinas)	**Insurgentes, beligerantes, e Movimentos de Libertação Nacionais** (Sob certas condições) (por exemplo, Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (FRETILIM) e Organização de Libertação da Palestina (OLP))
	Entidades infra-Estatais (não exercendo poderes de soberania, mas com acesso ao plano jurídico internacional)	**Povos não auto-governados** (por exemplo, Capítulo XI Carta da Organização das Nações Unidas)
		Territórios internacionalizados (por exemplo, as antigas cidades de Tânger, Danzig e Trieste)
		Colónias Autónomas (por exemplo, o antigo estatuto de Hong Kong)
		RAE de Macau[39]
Outros sujeitos de direito internacional	**Organizações Internacionais** (por exemplo, as Nações Unidas, a União Postal Universal e o Fundo Monetário Internacional (FMI)	
	Agências do Estado (por exemplo a antiga Comissão Europeia sobre o Danúbio)	
	Agências de Organizações Internacionais (por exemplo, Agência Europeia de Energia Nuclear / OCDE)	
	…	

39 Paulo Cardinal (2010). Fundamental Rights in Macau: from territory under Portuguese administration to Special Administrative Region of the PRC. Studies on Macau Civil, Commercial, Constitutional and Criminal Law. University of Macau, LexisNexis, página 3: "Sometimes, the history of Macau is referred to as a history of anomaly and with colorful expressions such as "extraordinary condominium" (condomínio é um exercício conjunto do poder do Estado num território por meio de uma administração local autónoma... No entanto, nenhum dos Estados exercem direitos territoriais soberanos exclusivos).

A natureza jurídica das organizações internacionais é um assunto controvertido. Ian Brownlie define as organizações internacionais como uma forma de cooperação entre os Estados independentes através do mecanismo do consentimento, em que a aquisição do estatuto de membro dessa mesma organização internacional, não afecta necessariamente a PJI ou a CJI dos outros Estados-Membros. Segundo este mesmo autor, estas representam uma associação de Estados constituída com uma determinada finalidade política que, por vezes, pode ter elementos integrativos do tipo federal[40]. Filipa Lourenço declara[41] que a associação de Estados é uma entidade internacional histórica que desapareceu no plano jurídico internacional. Por outro lado, a mesma autora fornece alguns exemplos desse tipo de entidade internacional, indicando como exemplos as Confederações, a União de Reinos, a Commonwealth e a Comunidade de Estados Independentes. A mesma autora num outro momento da obra citada (nota 42), define as organizações internacionais como "*associações de sujeitos de direito internacional, constituídas por um acto de direito internacional, para alcançar os objectivos comuns, e que possuem os seus próprios órgãos*"[42]. Neste mesmo sentido, Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier e Alain Pellet definem organizações internacionais como uma associação de Estados, constituídas por um tratado internacional, possuindo uma constituição permanente e órgãos próprios, sendo estas associações dotadas de PJI diferente da dos seus Estados-Membros[43]. Da mesma forma, Wladmir Brito define organizações internacionais como entidades permanentes e autónomas, possuindo PJI e CJI, constituídas por uma associação voluntária de sujeitos de direito internacional, por meio de um acto jurídico internacional, e possuindo órgãos e regulamentos capazes de atingir as metas internas constantes do acto jurídico internacional constituinte[44]. De forma complementar, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969), apesar de não oferecer uma definição de organização internacional, declara no artigo 2º § 1º i. a seguinte igualdade: organização "internacional" ou organização "intergovernamental", reconhecendo implicitamente a vontade soberana na sua formação.

40 Ian Brownlie (1990). Principles of Public International Law. Clarendon Press, Oxford, 4ª Edição, página 77.

41 Filipa Delgado Lourenço (2012). Lições de Direito Internacional Público, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, páginas 186-189.

42 Filipa Delgado Lourenço (2012). Lições de Direito Internacional Público, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, página 244.

43 Nguyen Quoc Dinh; Patrick Daillier; Alain Pellet (1999). Direito Internacional Público. Fundação Calouste Gulbenkian, página 523.

44 Wladmir Brito (2008). Direito Internacional Público, Coimbra Editora, página 392.

Relativamente às organizações internacionais como sujeitos de direito internacional, devemos da mesma forma referir a Opinião Consultiva do Tribunal Internacional de Justiça das Nações Unidas sobre a legalidade do uso de armas nucleares em conflitos armados por um Estado, para melhor compreender a natureza da sua PJI. De facto, no §19 o TIJ declara o seguinte: "*Mas os instrumentos constitutivos de organizações internacionais são também tratados de um tipo particular; o seu objectivo é criar novos sujeitos de direito dotados com um certo grau de autonomia, aos quais as partes confiam a tarefa de realizar objectivos comuns. Consequentemente, as organizações internacionais, são apenas instrumentos nas mãos dos Estados e têm uma competência e um campo de acção limitados*"[45]. Mais à frente o mesmo TIJ volta a declarar o seguinte no §25: "*O Tribunal nem precisa de salientar que as organizações internacionais são sujeitos de direito internacional que, ao contrário dos Estados, não possuem uma competência geral. As organizações internacionais são regidas pelo "princípio da especialidade"*, *isto é, são investidas pelos Estados que as criam de poderes, em que limites dependem dos interesses comuns cuja promoção esses Estados lhes confiam... Os poderes conferidos a organizações internacionais são normalmente objecto de uma declaração expressa nos próprios instrumentos constitutivos. No entanto, os requisitos da vida internacional apontam para a necessidade das organizações, a fim de atingirem os seus objectivos, possuírem poderes subsidiários que não estejam expressamente previstos nos estatutos que regem as suas actividades. É em geral aceite que as organizações internacionais podem exercer esses poderes, conhecidos como "poderes implícitos"*[46]. Além do mais, o Parecer Consultivo do TIJ sobre a Reparação por Danos Sofridos ao Serviço das Nações Unidas delineou um teste duplo para avaliar que uma organização internacional possui PJI. Em primeiro lugar, tem de ser comprovado que os seus "pais fundadores" pretendiam criar um organismo autónomo, capaz de ocupar "*uma posição em certos aspectos desligada/distinta dos seus membros ".* Em segundo lugar, é necessário demonstrar que a organização *"está de facto a exercer e a gozar de funções e direitos que só podem ser explicados com base na posse em grande medida de personalidade internacional, bem como de capacidade para operar*

45 TIJ (1996) Opinião Consultiva sobre a legalidade do uso por um Estado de armas nucleares em conflitos armados, §19, página 75.

46 TIJ (1996) Opinião Consultiva sobre a legalidade do uso por um Estado de armas nucleares em conflitos armados, §19, páginas 78-79.

no plano internacional[47]. Filipa Lourenço resume a ideia desta forma*: "quando os Estados criam organizações internacionais, não só transferem para estas atribuições e poderes, mas estabelecem igualmente as condições necessárias sobre as quais as organizações internacionais criam e manifestam a sua própria vontade, como resultado de um processo de tomada de decisão exclusivo e interno"*[48]*.* Os Estados como sujeitos primários de direito internacional no gozo do poder de celebrar tratados internacionais (*Jus tractum*) e na posse de uma competência soberana geral, conferem, de forma voluntária e intencional, PJI a organizações internacionais. Além disso, o acordo voluntário fundador consagrado como pacto constitutivo da organização internacional, estabelece a medida da sua CJI, transferindo competências no âmbito do princípio da especialização, por forma a cumprir exclusivamente as finalidades e os objectivos inicialmente pretendidos pelos Estados. Assim, os Estados possuem direitos originais completos e deveres reconhecidos pelo direito internacional. Distintamente, as organizações internacionais possuem apenas os direitos e deveres conferidos pelas partes e expressos em termos do seu pacto fundacional para alcançar os objectivos da organização definidos pelas partes. A existência de uma entidade com PJI permite que o órgão interaja com outros actores jurídicos internacionais, e a definição de uma entidade com CJI estabelece os termos dessa interacção jurídica internacional. Além disso, a personalidade jurídica de cada organização internacional tem de ser avaliada tendo em conta os dois componentes: o doméstico (*vis-à-vis* os Estados-Membros) e a personalidade internacional (*vis-à-vis* outros sujeitos de direito internacional). Relativamente ao primeiro, o artigo 104º da CNU define o princípio segundo o qual se dota cada organização internacional de personalidade jurídica interna no território da organização internacional dos Estados-Membros[49]. No que diz respeito ao segundo, o pacto fundamental não precisa de indicar claramente a existência de tal recurso, uma vez que a avaliação da PJI deve ser analisada à luz das necessidades e metas expressas pelos Estados-Membros[50], tendo em conta

47 Antonio Cassese (2005). International Law. Oxford University Press, página 137; ICJ (1949) Parecer Consultivo sobre a reparação pelos danos sofridos no Serviço das Nações Unidas, página 179.

48 Filipa Delgado Lourenço (2012). Lições de Direito Internacional Público, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, página 255.

49 Em linha com Julija Brsakoska Bazerkoska (2011). The legal personality of European Union, Iustinianus Primus Law Review, Vol 2:1, página 4.

50 Nguyen Quoc Dinh; Patrick Daillier; Alain Pellet (1999). Direito Internacional Público. Fundação Calouste Gulbenkian, página 534.

a teoria dos poderes implícitos[51].

Filipa Lourenço[52] identificou cinco competências materiais das organizações internacionais: (1) poderes para resolver conflitos, (2) poderes de regulamentação, (3) poderes financeiros, (4) poderes de gestão e (5) o subsequente poder de celebrar tratados com outras organizações internacionais, Estados-Membros e Estados terceiros. Complementarmente, Antonio Cassesse[53] sublinha também quatro direitos fundamentais de uma organização internacional como: (1) o direito de celebrar acordos internacionais com Estados terceiros sobre os assuntos incluídos na jurisdição da organização; (2) o direito à imunidade de jurisdição dos tribunais do Estado por actos e actividades realizadas pela organização; (3) o direito à protecção de todos os agentes da organização actuando no território de um Estado terceiro na sua qualidade oficial de funcionários internacionais; (4) o direito de obter reparação internacional por danos causados por Estados-Membros ou Estados terceiros aos activos da organização ou aos seus funcionários actuando em nome da organização. Por fim, Brownlie declara que a personalidade jurídica das organizações internacionais pode ser resumida da seguinte forma: (1) uma associação permanente dos Estados, com propósitos juridicamente aceitáveis, equipada com órgãos próprios; (2) uma distinção, em termos de poderes jurídicos e finalidades, entre a organização e os seus Estados-Membros; (3) a existência de poderes jurídicos exercíveis no plano internacional, e não apenas no âmbito dos sistemas nacionais de um ou mais Estados... deve todavia realçar-se que, enquanto uma organização internacional com personalidade jurídica é normalmente estabelecida por tratado internacional, mas tal não é de forma alguma o único modo de prover à sua constituição, podendo ser através de uma resolução de uma conferência de Estados ou de uma prática uniforme[54].

Neste momento é razoável concluir que os Estados soberanos são os sujeitos principais de direito internacional e que, devido ao papel funcional do direito internacional, existem outros sujeitos não-soberanos de direito

51 Reconhecido pelo TIJ várias vezes, por exemplo, Opinião Consultiva no Processo de Votação sobre as Questões Relativas a Relatórios e Petições no Território do Sudoeste Africano, 1954), pelo Tribunal de Justiça Europeu (caso Fédéchar 8/55), e pelo Tribunal de Contas Europeu Direitos Humanos (caso Lawless, 1961). Para mais detalhes sobre a doutrina dos poderes implícitos consultar Piet Eeckhout (2012), páginas 71-119.

52 Filipa Delgado Lourenço (2012). Lições de Direito Internacional Público, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, página 259.

53 Antonio Cassese (2005). International Law. Oxford University Press, página 139.

54 Ian Brownlie (1990). Principles of Public International Law. Clarendon Press, Oxford, 4ª Edição, páginas 681-82 e 683.

internacional a quem foi confiada a realização de objectivos comuns, nomeadamente as organizações internacionais. Assim, as organizações internacionais são sujeitos especiais de direito internacional, criadas de acordo com o seu pacto fundacional para desempenhar um papel funcional e, por essa razão, representam uma entidade juridicamente diferente dos seus fundadores constitutivos.

b. Capacidade Jurídica Internacional

Finalmente, é muito importante diferenciar a atribuição de Personalidade Jurídica Internacional da Capacidade Jurídica Internacional. A primeira aborda o estatuto jurídico internacional de uma entidade, e a segunda refere-se à medição da capacidade de exercer essa posição jurídica internacional[55]. Ramses Wessels vai mais longe e faz uma observação importante que relaciona a CJI com a qualidade do sujeito de direito internacional. Ramses afirma que a distinção entre personalidade jurídica internacional e capacidade jurídica internacional é esclarecedora a este respeito: a primeira é uma qualidade e a segunda é um activo. Enquanto personalidade internacional significa, portanto, não muito mais do que ser um sujeito de direito internacional, a capacidade preocupa-se mais com o que essa entidade tem, potencialmente, o direito de fazer[56]. Enquanto a PJI é apenas uma qualidade, que significa pouco mais do que ser um sujeito de direito internacional, a CJI diz respeito áquilo que a entidade tem potencialmente o direito de fazer[57], ou, em termos simples, refere-se ao conjunto de possibilidades para agir como entidade jurídica internacional. Os actores internacionais podem, assim, ter a capacidade de apresentar queixas/pretensões internacionais, têm capacidade processual internacional, têm capacidade de se vincular a tratados internacionais e têm o direito de estabelecer relações diplomáticas ou o direito de reconhecer outros sujeitos de direito internacional[58]. A PJI é a qualidade de um actor jurídico

55 Tribunal Internacional de Justiça, reparação por danos sofridos no Serviço das Nações Unidas, Opinião Consultiva de 11 de Abril de 1949: " O Tribunal salienta, ainda as tarefas políticas importantes da organização: a manutenção da paz e da segurança internacionais. Por conseguinte, o Tribunal conclui que a Organização tendo direitos e obrigações tem ao mesmo tempo uma grande medida de personalidade internacional e certamente a capacidade de operar no plano internacional, embora não seja um super-Estado..."

56 Ramses A. Wessel (1997). The international legal status of the European Union. European Foreign Affairs Review, Kluwer Law International, página 111.

57 Julija Brsakoska Bazerkoska (2011). The legal personality of European Union, Iustinianus Primus Law Review, Vol 2:1, página 3.

58 Ian Brownlie (1990). Principles of Public International Law. Clarendon Press, Oxford, 4ª Edição, páginas 681-683;

internacional, que a transforma num sujeito de direito internacional ou seja, uma entidade capaz de agir no domínio jurídico internacional. No entanto, o simples reconhecimento da existência de um sujeito de direito internacional que possui uma PJI, não se traduz nas qualidades desta nova entidade jurídica. Por conseguinte, requer ainda o estudo da CJI do actor como a medida das qualidades jurídicas do novo sujeito. No entanto, as capacidades jurídicas internacionais de outras entidades que não os Estados não são em regra abrangentes e dependem dos termos de seu pacto fundacional. Além disso, a capacidade jurídica de entidades que não sejam Estados não tem carácter geral, uma vez que é estabelecida nos termos do princípio da especialidade. As entidades que não sejam Estados existem apenas em relação à competência que lhes é atribuída pelos Estados fundadores[59], enquanto sujeitos primários de direito internacional. Além disso, só podem existir em relação às competências específicas que lhes são atribuídas pelos Estados fundadores[60] e estas competências estão limitadas às funções e propósitos destinados a serem atribuídos à nova entidade. A capacidade de agir enquanto entidade internacional é um atributo distintivo entre todas as entidades que não os Estados, pois são manifestações públicas de poderes soberanos e produto de uma base jurídica (um tratado ou acordo internacional), pensados para serem executados dentro das limitações ditadas pela vontade soberana do Estado. De facto, as organizações internacionais são feitas à medida do poder soberano e da vontade dos Estados. Além disso, de modo geral, estas entidades que não Estados deverão ser claramente providas com as disposições jurídicas específicas que lhes conferem PJI, *vis-à-vis* uma CJI abrangente para actuar como estritamente pretendida no domínio jurídico internacional, de forma independente e *vis-à-vis* os Estados fundadores e outras entidades jurídicas. Portanto, estudar a PJI e a CJI de entidades internacionais, como a RAE de Macau e a União Europeia, irá permitir clarificar se gozam dessa qualidade e, em caso afirmativo, em que medida pode ser explorado o seu potencial de relação.

Wessel, Ramses A. (1997). The international legal status of the European Union. European Foreign Affairs Review, Kluwer Law International, páginas 63-64.

59 Ramses A. Wessel (1997). The international legal status of the European Union. European Foreign Affairs Review, Kluwer Law International, página 111.

60 Julija Brsakoska Bazerkoska (2011). The legal personality of European Union, Iustinianus Primus Law Review, Vol 2:1, página 3.

c. Reconhecimento e Prática Internacional

O papel do reconhecimento no âmbito do direito internacional tem sido objecto de muita controvérsia. Na verdade, para alguns académicos, o acto de reconhecimento não tem qualquer efeito jurídico sobre a personalidade internacional de uma entidade: não confere quaisquer direitos, nem impõe obrigações. Outras soluções são incompatíveis com o princípio da igualdade jurídica soberana dos Estados, portanto, o reconhecimento é visto como um mero elemento declarativo. No entanto, como explica Antonio Cassese, o reconhecimento tem um significado triplo. Em primeiro lugar, é politicamente importante, na medida em que atesta a vontade dos Estados em iniciar uma interacção internacional. Em segundo lugar, é juridicamente relevante porque prova que os Estados consideram que a nova entidade cumpre todas as condições factuais consideradas necessárias para que se torne um sujeito internacional. Finalmente, o reconhecimento é juridicamente relevante visto que, uma vez concedido, impede o Estado de alterar a sua posição... por outras palavras, o reconhecimento cria um *estoppel*[61]. Da mesma forma é mais ou menos consensual que não é desejável atribuir a um acto político como o reconhecimento internacional, uma força assim decisiva na determinação da Personalidade Jurídica Internacional. Claro que discutir o reconhecimento de outras entidades jurídicas internacionais não pode ser comparado com o reconhecimento de um Estado como principal sujeito de direito internacional. No entanto, a relevância do "reconhecimento" em termos da capacidade de possibilitar relações jurídicas internacionais permanece, do ponto de vista bilateral ou multilateral. De facto, se a PJI é um conceito relativo que denota a capacidade de agir dentro do sistema do direito internacional, então o "reconhecimento" de uma nova entidade jurídica reforça a sua capacidade de estar sujeita a deveres e direitos internacionais directamente aplicáveis. Além disso, a aquiescência tem o mesmo efeito do reconhecimento, mas surge da conduta, da ausência de protesto quando tal possa ser razoavelmente esperado... é claro que, nas condições adequadas, a aquiescência terá também um efeito de estoppel. Da mesma forma, os actos de protesto internacional

61 *Estoppel* é um princípio jurídico que impede uma parte de negar ou alegar um facto relativo à anterior conduta, alegação, ou negação da outra parte. Nas palavras de Brownlie (*op. cit*. Página 641) "Preclusão" impede o autor de negar a "verdade" da representação, expressa ou implícita. No entanto, como o mesmo autor recomenda não há especial coerência na utilização em termos de paridade entre a legislação estadual e internacional. Além disso, há uma tendência para usar este princípio como capital próprio e não como princípio geral do direito internacional. Da mesma forma, Antonio Cassese aborda a partir da perspectiva do reconhecimento no sentido de que "estoppel" impede a subsequente contestação do que foi previamente reconhecido (página 184).

e reconhecimento internacional desempenham um papel subsidiário na resolução de disputas, porque podem fornecer boas provas relativamente às questões envolvidas[62].

Outros académicos acreditam que, antes do acto de reconhecimento internacional não há sujeito de direito internacional. O reconhecimento é visto como um elemento constitutivo que completa a existência do sujeito. Filipa Lourenço[63] afirma que a maioria dos académicos apoia a doutrina do reconhecimento declarativo em relação aos sujeitos primários de direito internacional (Estados) e a doutrina do reconhecimento constitutivo em relação aos demais sujeitos de direito internacional. Da mesma forma, Julija Brsakoska[64] enfatiza a questão da PJI *vis-à-vis* aos Estados não-membros, recordando que é um caso de *res inter alios acta* (uma questão entre terceiros não nos diz respeito) e, portanto, a personalidade jurídica externa de organizações internacionais exige o reconhecimento explícito ou implícito por parte dos sujeitos não-membros. Independentemente da doutrina de reconhecimento aplicável a entidades não-estatais, acreditamos que os actos de reconhecimento não afectam a existência de uma entidade jurídica internacional, mas têm de facto efeitos extensivos sobre as relações bilaterais.

62 Ian Brownlie (1990). Principles of Public International Law. Clarendon Press, Oxford, 4ª Edição, páginas 87 e 160-161.

63 Filipa Delgado Lourenço (2012). Lições de Direito Internacional Público, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, página 235.

64 Julija Brsakoska Bazerkoska (2011). The legal personality of European Union, Iustinianus Primus Law Review, Vol 2:1, página 5.

SOBERANIA ESTATAL EM DIREITO INTERNACIONAL

3. Soberania Estatal em Direito Internacional

O Estado é um tipo, provavelmente, o tipo principal no contexto de todos os tipos de pessoas colectivas jurídicas, reconhecidas pelo direito internacional. No entanto, tal como foi claramente afirmado anteriormente, o Estado não é a única pessoa jurídica reconhecida pelo direito internacional. Para além disso, a PJI não é, em si mesma, uma marca suficiente da soberania Estatal[65]. A condição de Estado é, de facto, instituída por um conjunto de critérios de base estabelecidos pelo direito internacional. O quadro comum geralmente aceite para afirmar o conceito de "soberania" é a Convenção de Montevidéu sobre os Direitos e Deveres dos Estados[66], que declara: " (artigo 1º) *O Estado enquanto pessoa de Direito Internacional deve reunir os seguintes requisitos: uma população permanente; um território definido; um governo; e a capacidade de estabelecer relações com os demais Estados*". De facto, o Estado é entendido sob o ponto de vista jurídico como uma entidade estável (permanente), política, legislativa, judicial e executiva; governando, efectivamente, com supremacia sobre a população de um território definido, capaz de estabelecer relações com outros Estados soberanos, e capaz de assumir responsabilidade perante os seus próprios cidadãos e as pessoas sob a sua jurisdição, com base nos direitos humanos; perante civis, incluindo não-combatentes sob ocupação, bem como combatentes, durante conflitos armados, ao abrigo do direito humanitário internacional; face a outros Estados ou organizações internacionais (por exemplo, as Nações Unidas), com base nos princípios gerais do direito internacional, bem como em convenções bilaterais e multilaterais específicas a que se tenha vinculado, incluindo instrumentos de proteção de direitos humanos e Tratados de Direito Humanitário Internacional; e ainda, face à comunidade internacional, como um todo, quando se trata de regras muito importantes, tal como a proibição do genocídio ou da tortura.

Soberania é uma qualidade exclusiva dos Estados e é, de facto, um conceito-chave em Direito Internacional. O termo "soberania" consagra o princípio da igualdade dos Estados perante o direito internacional, que rege uma comunidade que consiste principalmente de Estados com personalidade jurídica uniforme. Do mesmo modo, a soberania expressa um direito em relação

65 Ian Brownlie (1990). Principles of Public International Law. Clarendon Press, Oxford, 4ª Edição, página 71.

66 Este tratado foi assinado na Conferência Internacional dos Estados Americanos, em Montevideu, Uruguai, em 26 de Dezembro de 1933 e entrou em vigor em 26 de Dezembro de 1934.

a outros Estados ou associações de Estados. O TIJ descreveu Marrocos como um "Estado soberano", o que significa que manteve a sua própria personalidade, apesar de ter sido um Protectorado Francês[67]. Os principais corolários da soberania (no sentido da igualdade) dos Estados podem ser sistematizados da seguinte forma: (1) Jurisdição *prima facie* exclusiva, sobre um território e a população permanente que ali vive – o poder de exercer autoridade sobre todos os indivíduos que vivem no território[68]; (2) o dever de não-intervenção na área da competência exclusiva de outros Estados – o direito que nenhum outro Estado se intrometa no território do Estado (*Jus excludendi alios*)[69]; (3) A dependência das obrigações decorrentes do direito consuetudinário e tratados sobre o consentimento do obrigado[70]; (4) O poder de usar livremente e dispor do território sob jurisdição do Estado e realizar todas as actividades necessárias ou benéficas para as populações que ali vivem[71]; (5) O direito à imunidade da jurisdição de um tribunal estrangeiro por actos ou acções realizadas pelo Estado na sua capacidade soberana[72]; (6) O direito à imunidade para os representantes dos Estados quando actuem em qualidade oficial; e (7) O direito a respeitar as vidas e a propriedade dos cidadãos do Estado e funcionários do Estado no estrangeiro[73]. De facto, a dimensão territorial Estado paralelamente ao seu governo e população dentro de suas fronteiras juridicamente reconhecidas, é a manifestação física de um certo tipo de pessoa jurídica internacional. A competência jurídica dos Estados e as regras para a sua protecção dependem e assumem a existência de uma pátria estável e fisicamente delimitada. Soberania é uma abreviatura jurídica para uma certa qualidade de personalidade jurídica, a de um Estado, a ser exercida dentro das suas fronteiras aéreas, marítimas e terrestres, e em relação a outros Estados. A soberania territorial, em particular, é exclusiva (nenhuma outra entidade), e é exercida com autonomia (sem interferência de terceiros) e com plenitude (completa - sem limitações de qualquer tipo).

67 TIJ em direitos dos nacionais dos Estados Unidos da América em Marrocos (França v. USA), Sentença de 27 Agosto 1952, página 188.

68 Antonio Cassese (2001), International Law, Oxford University Press, página 89.

69 Antonio Cassese (2005), International Law, Oxford University Press, página 51.

70 Ian Brownlie (1990). Principles of Public International Law. Clarendon Press, Oxford, 4ª Edição, página 287.

71 Antonio Cassese (2005), International Law, Oxford University Press, página 51.

72 Existem, no entanto, algumas limitações tais como as relativas a determinados crimes internacionais cometidos por agentes do Estado.

73 Antonio Cassese (2005), International Law, Oxford University Press, páginas 49-53.

Nesta fase devemos distinguir entre os direitos de soberania e de administração sobre um território. Frequentemente, uma entidade que possui direitos de soberania sobre um território delimitado, exerce direitos de administração. Estranhamente, devido por vezes a vicissitudes históricas, os poderes administrativos e os poderes soberanos são atribuídos a entidades diferentes. No entanto, o exercício dos poderes de administração sob um território não conferem de *persi* um acto de transferência de soberania, nem um acto de aquisição de direitos de soberania sobre esse território. Na verdade, a importante característica da soberania é a continuada existência de personalidade jurídica e a atribuição de um território para essa pessoa jurídica (original) e não a titulares temporários[74]. Além disso, faz sentido para discutir a questão do uso e posse concedida em perpetuidade como expediente para o exercício de direitos administrativos quási-soberanos, e a questão da transferência de certos direitos soberanos. Em relação a estes últimos, a posse concedida em perpetuidade como expediente para o exercício de direitos administrativos quási-soberanos depende, em grande parte das capacidades, efectivas para exercê-los. Em relação aos primeiros, um contrato ou uma licença podem ser rescindidos. A atribuição em perpetuidade, por definição, não pode. De facto, a possibilidade de conceder, de foram perpétua, o uso de um território de um Estado a outro, por acordo, seria derrotada pela disposição da soberania residual, que consiste na incapacidade de conceder direitos similares a outro Estado, especialmente se esses direitos foram concedidos sob coerção através do uso da força armada. Finalmente, a restrição à utilização do território, aceite pelo tratado não afecta a soberania territorial como título, mesmo quando as restrições dizem respeito a questões de segurança nacional e preparação para a defesa[75].

Discutir a soberania e a condição de Estado tendo como referência a RAEM e a União Europeia, põe em confronto duas perspectivas muito diferentes sobre o assunto. Relativamente à RAEM, a expressão frequentemente utilizada é *"transferência de soberania para a RPC*[76]" ou "*a retoma da soberania da RPC sobre o território de Macau*[77]". Do mesmo modo, a primeira assume que a

74 Ian Brownlie (1990). Principles of Public International Law. Clarendon Press, Oxford, 4ª Edição, páginas 108-109.

75 Ian Brownlie (1990). Principles of Public International Law. Clarendon Press, Oxford, 4ª Edição, páginas 114-115.

76 Paulo Cardinal (2010), Fundamental Rights in Macau: from territory under Portuguese administration to Special Administrative Region of the PRC. Studies on Macau Civil, Commercial, Constitutional and Criminal Law. University of Macau, LexisNexis, páginas 11-12.

77 A expressão "retomada do exercício da soberania sobre Macau" domina a redacção da Declaração Conjunta Luso-Chinesa de 1987.

soberania da China sobre o território da RAE de Macau foi perdida, pelo menos do ponto de vista do exercício, e foi voluntariamente transferida em 1999, *ex novo*, da República Portuguesa para a China. De modo inverso, a segunda assume que, apesar da presença Portuguesa no território da RAE de Macau, a China foi impedida de exercer os seus direitos de soberania, mas aqueles nunca foram perdidos e, portanto, o acordo internacional de 1987 apenas negociou o processo de retomada da soberania original (para começar depois de uma pausa), seguido de um período transitório. No que diz respeito à União Europeia, a discussão abrange a eventual *"transferência voluntária mas limitada"* de direitos de soberania dos Estados-Membros da União Europeia (EMUE) para a União Europeia enquanto tal, paralelamente ao argumento de como a União Europeia exerce os "direitos originais de soberania" transferidos em nome dos actuais 28 EMUE.

A PERSONALIDADE JURÍDICA INTERNACIONAL DA RAE DE MACAU

4. A Personalidade Jurídica Internacional da RAE de Macau

a. Contexto Histórico

O contexto histórico a que nos referimos adopta a perspectiva de compreender o estatuto jurídico internacional da RAEM. Assim, a existência de Macau como uma entidade, com um símbolo de carácter distintivo em termos da sua dimensão internacional, sempre foi associada à presença portuguesa. De facto, foi a presença portuguesa que transformou a Península de Macau e seus territórios associados ao longo dos séculos, no que diz respeito à sua existência internacional. Existem diferentes perspectivas históricas sobre como RAEM deve ser entendida do ponto de vista internacional, mas todas elas debatem "*a soberania do território*", como a questão-chave em termos da avaliação das dimensões do seu estatuto internacional.

Com esta ideia em mente, organizámos a perspectiva histórica em três períodos principais, correspondentes às alterações essenciais em termos da percepção do estatuto jurídico internacional da RAEM. Ao mesmo tempo, estes três períodos não devem ser entendidos como blocos históricos individuais e independentes, pois retratam subperíodos diferentes, em que devem ser reconhecidas evoluções relevantes. A seguinte tabela procura resumir os períodos históricos mais relevantes para a análise a que se destina.

<table>
<tr><th colspan="8">Períodos Históricos Relevantes</th></tr>
<tr><td colspan="6">(1)
A presença portuguesa foi baseada no consentimento com vista ao de benefício mútuo</td><td>(2)
Contratual</td><td>(3)
Retrocessão</td></tr>
<tr><td>1513
1573</td><td colspan="4">1583 - 1979</td><td colspan="2">1979 - 1999</td><td>1999
2049</td></tr>
<tr><td rowspan="6">Idade do Consenso (presença)</td><td colspan="4">Quatro séculos de soberania partilhada[78] ou Jurisdição Conjunta [79]</td><td colspan="2">Administração Portuguesa</td><td rowspan="2">Período de transição</td></tr>
<tr><td>1583
1783</td><td>1729[80]
1860</td><td>1849
1976</td><td>1949
1979</td><td>1979
1987</td><td>1987
1999</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Período do “Senado “ (administração municipal)</td><td rowspan="2">Guerras do Ópio:
1839–1842
1856-1860</td><td rowspan="2">Período Colonial</td><td rowspan="2">Não existem Relações de “direito” entre a República Portuguesa e República Popular da China</td><td rowspan="3">1979 – Estabelecimento das relações sino-Portuguesas

Reaproximação entre Portugal e a China e definição dos termos políticos sobre a questão de Macau</td><td>Estabelecimento das condições de retrocessão</td><td rowspan="4">Implementação da Declaração Conjunta</td></tr>
<tr><td rowspan="2">1843 a oportunidade: Governo de Macau declara o fim dos pagamentos de leasing</td><td rowspan="2">1849 Governador Ferreira do Amaral declara a soberania Portuguesa de facto sobre os poderes administrativos crescentes de Macau até 1945
(Poderes Soberanos Nominais Chineses)</td><td rowspan="2">Depois de 1987 Portugal ganha poderes de administração contratuais</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Portugal “inquilino” da China</td><td rowspan="3">1822 Constituição Portuguesa, Macau como território Português</td></tr>
<tr><td>Declínio dos Poderes Administrativos até 1974</td><td rowspan="3">China exerce poderes soberanos</td></tr>
<tr><td colspan="2">Disputa de percepções e procura de benefícios mútuos</td><td>1972 - Macau retirado, por mútuo acordo, da lista de territórios não autónomos das Nações Unidas</td><td colspan="2">1976 – Constituição Portuguesa

Depois de 1976 Macau é reconhecido como território sob administração portuguesa</td></tr>
</table>

A idade do Consenso

O comércio internacional funcionou como força motriz no que à presença Portuguesa em Macau diz respeito. Inegavelmente, Macau constituiu-se com uma porta perfeita para o comércio internacional, comportando-se como uma cidade global antes da globalização[81] ou, pelo menos, nos primórdios da globalização. De facto, a designação de Macau na língua local é "*ao men"* que significa literalmente "a porta da Baía"[82]. Na verdade, foi a conquista de Malaca em 1511 que abriu uma imensa oportunidade comércio na China. No entanto, os Portugueses não chegaram a Macau imediatamente. O ano de 1513 marcou, provavelmente, a chegada dos marinheiros portugueses no estuário do Rio Zhu (pérola), e o início de um sistema de trocas frutuosas com o continente. As primeiras transacções ocorreram no mar e foram altamente lucrativas para os Portugueses, bem como para os Chineses e Japoneses, tendo as autoridades chinesas feito "vista grossa" a este bem estabelecido comércio marítimo, cuja natureza consideravam ilegal[83]. Mais tarde, os Portugueses exploraram destinos como Tuen Mun (Tamão) - Hong Kong, a Ilha Nei Lingding e Tunmen. A ideia por trás das frotas comerciais portuguesas era o comércio e o estabelecimento de boas relações com as autoridades chinesas, a fim de explorar a possibilidade de estabelecerem o comércio em terra. Por terem compreendido o potencial de oportunidades oferecidas pelo delta do Rio das Pérolas, fizeram uma primeira tentativa de obter a autorização de Pequim para se estabelecerem em terra. Essa tentativa falhou devido ao facto de o sultão destronado de Malaca se ter queixado da presença portuguesa ao imperador (Malaca fazia parte de

78 Até 1987, o território de Macau, na perspectiva jurídica internacional, foi amplamente reconhecido como sendo governado por Portugal, pelo menos, do ponto de vista administrativo. No entanto, os poderes de jure e de facto variaram ao longo dos quatro séculos da presença portuguesa em Macau. Às vezes, a situação era mais semelhante a um "condomínio" em termos da existência de um exercício conjunto dos poderes do Estado de facto, sem qualquer dos Estados a exercer poderes soberanos completos e exclusivos; às vezes mais parecida com uma potência colonial; por vezes, o Estado chinês tinha apenas poderes nominais soberanos.

79 Carmen Amado Mendes (2013). Portugal, China and the Macau Negotiations 1986-1999. Hong Kong Studies Series, página 7.

80 A crise do ópio começou com a ilegalização do comércio de ópio pelos imperadores Yongzheng e Jiaqing, respectivamente.

81 Jorge Alves Santos; Carmo Correia (2013). Ponto de Luz, Edição Limitada — CC Photography, página 13.

82 Zhidong Hao (2011). Macau History and Society. Hong Kong University Press, página 15.

83 Carmen Amado Mendes (2013). Portugal, China and the Macau Negotiations 1986-1999. Hong Kong Studies Series, páginas 9 e 11.

suserania da China quando foi tomada pelos Portugueses) [84]. Em 1521, após vários problemas relacionados com a presença Portuguesa em Tunmen, as autoridades de Pequim e Guangzhou anunciaram oficialmente a proibição do comércio com os Portugueses. Este facto, como afirma Zhidong Hao, deu origem a vários combates e duas batalhas foram travadas entre Portugueses e Chineses, a saber: a Batalha de Tunmen e a Batalha de Xicaowan. Consequentemente, este ambiente de confronto levou o Reino de Portugal a decidir procurar outros lugares e outras estratégias.

Pode dizer-se que, após uma sequência de "graves" incidentes sobre Malaca, entre o Reino de Portugal e o Governo Imperial Chinês, as relações entre Portugal e a Dinastia Ming foram retomadas em 1540[85], principalmente devido aos seguintes factores:

- Os Portugueses mudaram-se para outras zonas de comércio;
- Os Portugueses decidiram criar uma situação comercial favorável para ambas as partes com a introdução de pagamentos;
- Os Chineses compreenderam o potencial benefício inerente à ideia dos "bárbaros serem úteis para controlar outros bárbaros[86]";
- Os Chineses compreenderam o potencial benefício da presença Portuguesa para controlar e, se possível, eliminar os piratas das suas costas.

Os Portugueses negociaram com os Chineses, entre 1549 e 1553, na Ilha Sanchoão (上川岛)[87] apesar da proibição imposta sobre o comércio. Tal deveu-se ao alegado suborno de funcionários chineses[88]. Como consequência, alguns anos mais tarde, a Ilha Langbajiao ou Lampacau (浪白澳), mais próxima do delta do Rio da Pérolas, tornou-se a principal base para o comércio português na região[89]. Existe um certo grau de controvérsia relacionado com a data precisa

84 Zhidong Hao (2011). Macau History and Society. Hong Kong University Press, página 11.

85 Zhidong Hao (2011). Macau History and Society. Hong Kong University Press, página 17.

86 Zhidong Hao (2011). Macau History and Society. Hong Kong University Press, página 17.

87 Esta ilha tem sido historicamente referida como o local da morte de São Francisco Xavier.

88 Zhidong Hao (2011). Macau History and Society. Hong Kong University Press, página 12.

89 Roderich Ptak (1992). "Early Sino-Portuguese relations up to the Foundation of Macau". Mare Liberum, Revista de História dos Mares, página 4. "Os mapas portugueses do período mostram o local um pouco a Oeste da ilha de Macau, perto da cidade de Shangchuan (Ilha de São João) mais a Sudoeste. De acordo com a pesquisa de Chang Tseng-hsin, fazendo uso de fontes quer chinesas quer ocidentais, Lampacau ficou ligada com a ilha vizinha de Lianwan (連灣山). O nome Lianwan foi usado para a toda a ilha, e o nome Langbai'ao ficou relegado para o estreito que separa Lianwan da

do estabelecimento dos Portugueses em Macau. De acordo com Zhidong Hao, os comerciantes portugueses chegaram pela primeira vez a Macau em 1553[90] e parece que, ao chegarem, perguntaram à população local o nome da terra. No entanto, devido à dificuldade em se entenderem, a população local respondeu "Ma Kok", pensando que procuravam o templo: que mais tarde deu origem ao vocábulo "Macau" em português. Outras fontes históricas referem que, por volta de 1552-1553, os Portugueses obtiveram, pela primeira vez, autorização temporária do mandarim local para construírem armazéns a fim de secarem as mercadorias molhadas pela água e para construírem tendas provisórias para facilitar a actividade comercial[91]. Além disso, outras fontes sugerem que, na sequência de um naufrágio em 1535, os comerciantes Portugueses foram autorizados a ancorar navios nos portos de Macau, tendo-lhes sido permitido a levar a cabo actividades comerciais, embora não tivessem o direito de permanecer em terra[92]. O que parece ser um facto histórico consensual foi a existência de subornos. No entanto, com o passar do tempo, os subornos iniciais aceites pelas autoridades locais foram associados à necessidade de compensar o risco de quebrar as regras estabelecidas pela proibição de negociar com os portugueses. Estes subornos eram também vistos pelas autoridades locais chinesas como vantajosos funcionando como uma cobrança de taxas, por forma a para partilhar os lucros comerciais. Posteriormente, foi estabelecida uma renda anual de 500 moedas de prata[93]. Depois de 1535 os comerciantes portugueses obtiveram os direitos de atracar navios nos portos de Macau e levar a cabo actividades comerciais. Em 1537 foi fundado em Macau um posto missionário e comercial português, tendo sido erguidas casas de madeira e pedra, estabelecendo-se assim um posto permanente português em Macau[94]. Em 1554 as relações diplomáticas com as autoridades cantonenses foram retomadas através do Acordo Leonel de Sousa. Estima-se que em 1555 já

vizinha Wenwan Island (文灣山). Este facto indicaria a antiga localização da ilha de Lampacau dentro dos limites do distrito de Jinwan da actual cidade de Zhuhai (30 Km a Oeste de Macau).

90 Zhidong Hao (2011). Macau History and Society. Hong Kong University Press, página 12.

91 Carmen Amado Mendes (2013). Portugal, China and the Macau Negotiations 1986-1999. Hong Kong Studies Series, página 10.

92 Fonte: http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/gats/xgxw/t27695.htm Esboço Geral da RAEM - Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China. Página acedida a 16 de Julho de 2014.

93 Zhidong Hao (2011). Macau History and Society. Hong Kong University Press, página 16.

94 Existe um certo grau de incerteza relativamente ao modo como se deu início à presença portuguesa em Macau e à data efectiva do estabelecimento desta presença de modo permanente. Mais detalhes podem ser aflorados na obra de Carmen Amado Mendes (2013), Portugal, China and Macau Negotiations 1986-1999. Hong Kong Studies Series, página 116 nota 13.

vivessem 400 portugueses e cinco sacerdotes em Langbajiao[95].

Tudo indica que a ideia de benefício mútuo desempenhou um papel importante na autorização concedida à presença portuguesa em Macau. Em linha com essa escola de pensamento, Paulo Cardinal[96] faz referência à presença inicial portuguesa em Macau realçando duas ideias: o consentimento das autoridades chinesas relativamente à presença portuguesa, e a rejeição de uma ocupação por terceiros. Efectivamente, vários factos históricos sugerem a ideia de um acordo chinês sobre a presença administrativa portuguesa em Macau. Em 1557 a Corte Imperial Ming autorizou, finalmente, uma base comercial portuguesa em Macau, permanente e oficial e os portugueses estabeleceram um colonato em Macau[97]. Os portugueses representavam uma fonte estável de rendimento (impostos) e, ao mesmo tempo, uma força militar permanente para proteger o território chinês de piratas, dos holandeses e dos britânicos. Jorge Alves vai mais longe, declarando que a busca de um entendimento diplomático dominou as relações sino-portuguesas no século XVI, ao mesmo tempo que reconhece os projectos portugueses de conquista relativamente a Guangdong e Fujian. De igual forma, usa também a palavra "tensão" para descrever a relação entre os portugueses e as autoridades chinesas, dando como exemplo a disputa da "Ilha Verde", como a primeira grande crise em termos dessa relação (1620)[98]. Para os portugueses, Macau representava naquele tempo não apenas uma porta de entrada para Guangdong, mas também para as zonas mais prósperas da China[99]. Mais tarde, em 1564, as autoridades provinciais chinesas pediram aos portugueses ajuda para conter a sublevação da frota naval chinesa que regressava de Fujian, facto que, aliado ao apoio contra a pirataria, reforçou os "direitos territoriais informais" concedidos aos Portugueses. A presença Portuguesa em Macau foi objecto de uma autorização pelo imperador chinês em 1557 (Chi-Tsung), como uma recompensa corrente e preventiva, e os pagamentos das rendas começaram em 1573. Rui Loureiro refere-se a este

95 Zhidong Hao (2011). Macau History and Society. Hong Kong University Press, página 12.

96 Paulo Cardinal (2009). One Country Two Systems, Three Legal Orders - Perspectives of Evolution. Springer, páginas 224-227.

97 Ilda Cristina Ferreira (2010). The Macau SAR legal System — is the EU law a Source of Inspiration for Macau Lawmakers? Studies on Macau Civil, Commercial, Constitutional and Criminal Law. University of Macau, LexisNexis, página 39. General Outline of the Macau Special Administrative Region (2003). Source: http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/gats/xgxw/t27695.htm Página acedida a 9 de Julho de 2014.

98 Jorge M. dos Santos Alves (1999). Um Porto entre Dois Impérios, Instituto Português do Oriente, páginas 29, 147-161.

99 Zhidong Hao (2011). Macau History and Society. Hong Kong University Press, página 13.

período como a "*idade do compromisso*" [100,] em que Portugal era uma espécie de "inquilino" da China, principalmente devido ao facto do consentimento ter um interesse objectivo e material, paralelamente a uma preocupação patriótica.

Quatro séculos de soberania partilhada ou jurisdição dupla

Entre 1557 e 1601 o povoamento português em Macau foi pacífico e próspero. Entre 1601 e 1688 os holandeses atacaram Macau várias vezes sem sucesso[101] (com destaque para o ataque de 1622). Apesar de os chineses não entrado em qualquer disputa contra os holandeses, também não os ajudaram no conflito luso-holandês. Da mesma forma, todos os esforços feitos pelos chineses para controlarem as fronteiras (foi até construída uma porta de acesso e um posto de alfândega) e os pagamentos das rendas anuais às autoridades chinesas locais (e não para o Rei português), são demonstrativos da aceitação tácita da ocupação estrangeira de Macau[102]. No entanto, pensamos que, do ponto de vista jurídico-internacional, nos séculos XVI, XVII e XVIII Macau encontrava-se sob dupla jurisdição chinesa e portuguesa e com uma soberania partilhada[103].

A China manteve a soberania[104] sobre Macau e os residentes chineses estavam sujeitos à lei chinesa, mas o território estava sob administração Portuguesa. Em 1582 foi assinado um contrato de arrendamento de terras e a renda anual paga ao distrito de Xiangshan. A posição do historiador Wu Zhiliang é particularmente interessante ao referir-se a Macau como "*espaço público*" no sentido de coexistência social e comercial. Menciona também dois factos excepcionalmente importantes: por um lado, descreve a atitude das dinastias Ming (1368-1644) e Qing (1644-1919) relativamente à presença portuguesa como *"um distrito especial estrangeiro... que paga uma renda...",* como um destino comercial e como recompensa pela ajuda na luta contra a pirataria e contra os estrangeiros (como fizeram contra os holandeses em 1622). Por outro lado, o

100 Rui Manuel Loureiro (1999). Guia de História de Macau 1500-1900. CTMCDP, página 30.

101 Entre 1580 e 1640, Portugal esteve sob o domínio espanhol.

102 Carmen Amado Mendes (2013). Portugal, China and the Macau Negotiations 1986-1999. Hong Kong Studies Series, página 10 menciona 500 taels (peso de prata chinês) e direitos aduaneiros, no valor de 20.000 taels.

103 Zhidong Hao (2011). Macau History and Society. Hong Kong University Press, página 39.

104 A expressão "soberania" neste contexto, não é usada em sentido moderno (pós-vestefaliana) do Estado Soberano. É, portanto, apenas uma afirmação de poderes *de facto*.

historiador faz referência a uma colecção de documentos oficiais portugueses que reconhecem a soberania chinesa sobre Macau[105], designadamente o facto de que em 1688 a China construiu um posto de alfândega em Macau[106]. A ideia de Macau como um destino comercial foi novamente enfatizada em 1733 pelo imperador Yongzheng, quando pretendeu que todo o comércio estrangeiro destinado ao interior passasse por Macau, a fim de evitar a crescente influência do comércio britânico. Durante todo este período, os colonos portugueses foram reconhecidos como residentes informais. Esta situação persistiu até 1787, quando o governo Português começou a considerar este facto inaceitável. Em 1808, para evitar o confronto directo com as forças britânicas, os portugueses autorizaram a sua presença em Macau, sob a condição de permanecerem sob bandeira portuguesa[107]. Também naquele momento histórico, o consentimento da presença portuguesa foi reforçado quando os chineses se preparavam para lutar contra a presença britânica em Macau. Mais tarde os britânicos retiraram-se, mas a presença portuguesa em Macau continuou.

O período seguinte foi caracterizado pelas chamadas Guerras do Ópio. Uma humilhação épica para o orgulho chinês que terminou com a assinatura do Tratado de Nanking (1842) e a cedência de Hong Kong aos britânicos. Além disso, as autoridades chinesas presenciaram, de forma impotente, o saque e o incêndio de Palácio de Verão pelas forças franco-britânicas (forças aliadas ocidentais) durante a última das "Guerras do Ópio", em 1860. Os chamados "tratados desiguais" foram a correspondente linha de vergonha internacional que danificou profundamente o orgulho da nação chinesa. Os tratados desiguais foram uma colecção de tratados internacionais celebrados depois das Guerras do Ópio que atribuíram "*...aos estrangeiros concessões significativas no comércio, tarifas, direito de residência, extraterritorialidade, nações mais favorecidas, e indemnizações por perdas e danos*. Neste contexto, a *Ilha de Hong Kong foi também cedida à Grã-Bretanha*[108]*. Curiosamente, c*onforme claramente documentado na Galeria Comemorativa da Lei Básica de Macau, todos os pedidos apresentados pelas autoridades portuguesas para uma maior liberdade de movimento e de isenção de rendas na sequência do Tratado de Nanquim

105 Wu Zhiliang (2013). O papel histórico de Macau no encontro da China com o mundo. Administração, nº 99, vol. XXVI, 2013-1º, páginas 110-113.

106 Carmen Amado Mendes (2013). Portugal, China and the Macau Negotiations 1986-1999. Hong Kong Studies Series, página 10.

107 Zhidong Hao (2011). Macau History and Society. Hong Kong University Press, página 23.

108 June Teufel Dreyer (2012). China´s Political System. Longman, página 48.

(que marca o fim da Primeira Guerra do Ópio, 1839-1842), foram rejeitados pelas autoridades chinesas. Esse facto realça, mais uma vez, a importância do consentimento na relação sino-portuguesa. A história repetiu-se após o Tratado de Pequim, em 1860, com um segundo conjunto de tratados desiguais. Em 1862, Portugal assinou o primeiro Tratado de Amizade e Comércio com a China. Este instrumento internacional não mencionou a questão da soberania sobre Macau, de alguma forma respeitando os diferentes conceitos respeitantes ao consentimento existente. De facto, o Tratado de Amizade e Comércio de 1862 nunca foi ratificado pela China. No entanto, a Constituição Portuguesa de 1822 (e mais tarde a Constituição Portuguesa de 1933) conferiu a Macau o estatuto de território Português.

Yash Pal Ghai menciona que a China se sentia particularmente humilhada pela forma como era tratada pelas potências europeias (em particular pela Grã-Bretanha) nos séculos XIX e XX. Entre muitas outras nações europeias, também o Reino de Portugal fez parte de um segundo conjunto de tratados, nomeadamente o Tratado Sino-Português de Pequim de 1887 (中葡 北京 條約 - Tratado de Amizade e Comércio Sino-Português), ratificado em Abril de 1888. A definição das fronteiras permaneceu sem solução. A controvérsia baseou-se em torno de dois conceitos. O primeiro, a definição de tratados desiguais e o segundo as consequências jurídicas de tais tratados internacionais. Assim como já havia afirmado Yash Ghai Pal *"embora alguns académicos do direito clássico internacional, como Grotius, tenham diferenciado os tratados iguais e desiguais, definindo os tratados desiguais como tratados sem reciprocidade que impõem encargos permanentes a uma das partes, não afirmaram que os tratados desiguais eram inválidos, apenas mencionando que, tanto quanto possível, os tratados devem ser iguais... A formulação mais moderna publicada em 1991 por Jilin People define tratados desiguais como aqueles que são celebrados pela coerção de uma das partes através de métodos injustos com o objectivo de impor obrigações desiguais à outra parte"*[109]. A consequência parece ser a busca de equilíbrio no caso de livre negociação, ou nulidade no caso de negociação sob coerção.

Depois de uma derrota desastrosa na Guerra do Ópio, a China foi "obrigada a concordar" com os termos do Tratado de Nanjing em 1842, cedendo a Ilha de Hong Kong à Grã-Bretanha... após da ratificação do Tratado de Humen, em Junho

109 Yash Pal Ghai (2007). Hong Kong New Constitutional Order: the resumption of Chinese sovereignty and the basic law. HK University Press, páginas 9-12.

de 1843, Hong Kong foi declarada colónia da coroa[110]. De facto, o século XIX trouxe algumas mudanças fundamentais ao estatuto internacional de Macau. Aproveitando-se dos eventos e sentindo a posição de fraqueza das autoridades chinesas no final da primeira Guerra do Ópio, em 1843 o Governo Português de Macau enviou uma carta ao comissário imperial Qiying argumentando que, uma vez que Hong Kong tinha sido cedido aos britânicos, não faria sentido para pagar a renda de Macau. Os portugueses também queriam incluir a Taipa como parte dos territórios que controlavam... Por outras palavras, os Portugueses tinham por objectivo obter um reconhecimento indirecto dos direitos de soberania total sobre Macau, sobre as suas águas e sobre as suas ilhas. No entanto, comissário imperial Qiying não concordou[111].

A convenção de Paz e Amizade, assinada em Pequim a 24 de Outubro de 1860, após a segunda guerra anglo-chinesa, a ratificação do Tratado de Tianjin, assinado em 1857, abriram o cesso a onze novos portos, o que permitiu aos estrangeiros viajarem para qualquer parte na China com um passaporte[112] e levou a que a Península de Kowloon fosse adicionada às possessões da colónia. A "Convenção respeitante à Extensão do Território de Hong Kong", assinada em Pequim a 9 de Junho de 1898, adicionou à colónia de Hong Kong mais 350 milhas do continente e 235 ilhas, por meio de um contrato de arrendamento de 99 anos, que são hoje conhecidos como os Novos Territórios[113]. Os britânicos preferiram o sistema de *leasing* a uma cessão permanente do território por parte da China, para evitarem acusações de serem responsáveis pela sua ruptura territorial [114].

Além disso, o Tratado de Amizade e Comércio entre Portugal e a China, assinado a 26 de Março de 1887, transferiu os direitos de administração sobre Macau da China para Portugal, ao mesmo tempo que protegeu o território da ocupação por terceiros. Da mesma forma, Wu Zhiliang reconheceu a reafirmação da soberania chinesa sobre Macau através da seguinte expressão: "*ocupação perpétua e governo de Macau por Portugal - artigo 2º Protocolo Preliminar*

110 Gerald Segal (1993). The Fate of Hong Kong, London Simon & Schuster, páginas 10-11.

111 Zhidong Hao (2011). Macau History and Society. Hong Kong University Press, página 40.

112 Gerald Segal (1993). The fate of Hong Kong, London Simon & Schuster, páginas 14-15.

113 Carmen Amado Mendes (2013). Portugal, China and the Macau Negotiations 1986-1999. Hong Kong Studies Series, página 39.

114 Peter Wesley-Smith (1998). Unequal Treaty 1898–1997: China, Great Britain and Hong Kong's New Territories, Revised Edition, Hong Kong, Oxford University Press, página 58.

de Amizade" (Perpétua ocupação e governo de Macau pelo Estado Atlântico) e conclui que Portugal exerce poderes administrativos sobre Macau, um território sob a soberania chinesa[115]. Assim, o Tratado de Amizade e Comércio entre Portugal e a China, à excepção da expressão "perpétuo", dificilmente poderá ser visto como um tratado desigual por natureza. China não abdicou dos seus direitos soberanos, nem negociou sob coacção. Pelo contrário, os tratados representavam o reconhecimento formal de um interesse mútuo, especialmente no que diz respeito à ocupação por terceiros. Portanto, o uso da palavra "perpétuo" meramente procura remediar através da busca de um equilíbrio renegociado. Nesta interpretação destacam-se a prática internacional e o incidente do navio japonês Tatsu Maru (1908)[116]. Na verdade, o incidente levou a uma negociação trilateral em Hong Kong (1909) entre Macau, China e Portugal, a fim de limitar as águas territoriais de Macau e, consequentemente, ajustar dos direitos de administração das autoridades portuguesas. Assim, se considerarmos, como fez Anne Peters, que "*um tratado desigual é caracterizado pela sua substância desigual - desequilíbrio das obrigações do tratado, não reciprocidade, extrema restrição da soberania - e/ou através de um processo desigual da sua conclusão - tratados assinados sob coerção militar, política ou económica... Na sua versão mais radical (direito socialista), o conceito é aplicado até mesmo àqueles tratados que, embora estabeleçam formalmente direitos e deveres iguais, criam ou perpetuam de facto a desigualdade substantiva*[117]", teremos de concluir que não é correcto incluir o Tratado Sino-Português de Pequim na categoria de *"tratados desiguais"* [118] paralelamente a outro que resultou do puro uso do poder militar. Na realidade, este tratado não diminuiu os direitos soberanos chineses. China podia, a qualquer momento,

115 Wu Zhiliang (2013). O papel histórico de Macau no encontro da China com o mundo. Administração nº 99, vol. XXVI, 2013-1º, página 113.

116 A 5 de Fevereiro de 1908, um navio de guerra chinês do cantão apreendeu o Tatsu Maru, um navio mercante japonês, alegando o contrabando de um carregamento de armas e munições. As autoridades chinesas alegaram que a apreensão do navio se tinha dado nas águas sob a jurisdição chinesa. Governo Japão insistiu que o navio foi apreendido em Macau (Portugal) e protestou contra a apreensão. Depois do governo chinês ter formalmente pedido desculpas e após ter libertado o navio Tatsu Maru... (fonte: http://www.eacs2014.pt/admin/schedule/478/paper Página acedida a 14 de Julho de 2014.)

117 Max Planck Enciclopédia de Direito Internacional Público (2013). Instituto Max Planck de Direito Público Comparado e Direito Internacional, Heidelberg e Oxford University Press § 2º e § 16, F. Stoerk [edição] Martens Nouveau Recueil Général de Traités et Autres Actes Relatifs aux Rapports de Droit International [reeditada by Kraus Reprint Nendeln 1967] Series II, volume 18, página 635.

118 Anne Peters discorda afirmando o seguinte: "other typical elements of the treaties were cessions or lease of territory… for example, China confirmed the 'perpetual occupation and government' of Macau by Portugal in article 2 Preliminary Protocol of Friendship (signed 26 March 1887)". Uma vez mais, consideráveis restrições de soberania não podem ser entendidas como perda de direitos soberanos.

exercer o seu direito de retomar poderes de soberania, retirando ao Estado Atlântico (Portugal) os poderes administrativos concedidos. A confirmar esta posição está o facto de, em 1920, o governo nacionalista chinês ter contestado a validade dos "tratados desiguais", com base no princípio de reciprocidade de Grotius, "*...não afirmaram que os tratados eram inválidos, apenas insistiram que, medida do possível, os tratados deviam ser iguais*"[119], tendo mais tarde o Partido Comunista Chinês adoptado a mesma posição, apesar de afirmar que este tipo de tratados representavam uma violação à soberania. Na mesma linha de argumentação está o facto de, mesmo antes da transferência de soberania de Hong Kong (1997) e da retrocessão de Macau para a China (1999), não só artigo 103º CNU, bem como o artigo 52º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados no que se refere ao uso da força (1949), e também a jurisprudência do Tribunal Internacional de Justiça, nomeadamente no âmbito da *jurisdição das pescas* (Reino Unido vs. Islândia[120]) 1972, interpretaram "força" como força militar. Esse entendimento jurídico apoia ainda mais o entendimento de que o Tratado Sino-Português de Pequim não podia ser visto como nulo, nem como ameaça ou uso da força, nem como exercício desigual de ocupação perpétua.

Após a Declaração da República Popular da China de 1949, o regime do Presidente Mao Zedong parece ter feito duas tentativas frustradas de estabelecer relações diplomáticas com Portugal em 1949 e 1954. A China não pressionou o restabelecimento das relações com Portugal, porque a parte chinesa parece ter reconhecido que Portugal tinha controlo administrativo *de facto* sobre Macau. Entre 1949 e 1979 a China e Portugal não tiveram relações formais, mas apenas relações *de facto*, apesar do papel de Macau durante a Guerra da Coreia (1950-1953), e o crescente envolvimento chinês no apoio aos movimentos de libertação na antiga África Portuguesa. Curiosamente este apoio não aconteceu em relação a Macau e o território sempre serviu como porta de ligação com Ocidente, para escoar os produtos chineses, e como fonte de moeda estrangeira[121]. Além disso, em 1972, o território de Macau foi retirado da lista de territórios não autónomos das Nações Unidas (artigo 73º

119 Yash Pal Ghai (2007). HK New Constitutional Order: the resumption of Chinese sovereignty and the basic law. Hong Kong University Press, página 9.

120 http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=gi&case=55&k=9d&p3=0

121 Carmen Amado Mendes (2013). Portugal, China and the Macau Negotiations 1986-1999. Hong Kong Studies Series, páginas 8, 14-17.

CNU)[122] a pedido da China[123] com o acordo de Portugal, que tinha acabado de ser reconhecida pelas Nações Unidas como a única titular na representação chinesa nas Nações Unidas, depois de substituir a República da China (Taiwan - República da China) em 1971. Todavia, não foi então tomada nenhuma decisão substancial sobre a questão de Macau. Os dois Estados tinham posições diferentes em relação a Macau, mas Portugal votou a favor do reconhecimento da China como representante única do poder soberano na Assembleia Geral das Nações Unidas[124]. Por um lado, para a China, o território de Macau era um território chinês administrado por Portugal com o consentimento da China. Por outro, para Portugal, Macau era uma província ultramarina e, portanto, Portugal exercia direitos de soberania total sobre o território. No entanto, a remoção da lista de territórios não autónomos das Nações Unidas privou Macau da terceira opção: a auto-determinação ou uma voz terceira no subsequente processo para eventualmente se tornar uma entidade internacional.

O primeiro sinal da vontade de estabelecer relações diplomáticas foi feito após a Revolução Portuguesa de 25 de Abril de 1974, através de um comunicado de imprensa oficial publicado em 1975 pelo Ministro Português dos Negócios Estrangeiros, que declarou a intenção de Portugal em estabelecer relações com todos os países, incluindo a China[125]. A nova Constituição Portuguesa de 1976 (§4º do artigo 5º e o artigo 306º) classificou Macau como um "território sob administração Portuguesa, regido por um estatuto especial". Em 1979 a China e a República de Portugal estabeleceram relações diplomáticas. Portugal não só reconheceu que o Governo da China era o único governo legítimo da China, mas também que Taiwan (Formosa) era parte integrante da República Popular da China.

122 A lista foi constituída pela decisão da Assembleia Geral das Nações Unidas A/RES/66 (1946) e é gerida pelo Comité Especial de Descolonização, baseada na Declaração sobre a concessão da independência aos territórios coloniais e Povos das Nações Unidas. A lista em 2014 continha 17 territórios.

123 Carta datada de 10 de Março de 1972 do delegado chinês, Huang Hua, ao Comité das Nações Unidas sobre Descolonização, reeditada em Cohen, Jerome A and Chiu, Hungdah (1974a) People's China and International Law: A Documentary Study. Princeton: Princeton University Press (Vol. 1), página 384.

124 A Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas 2758 foi aprovada em resposta à resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas 1668 que exigia que qualquer alteração na representação da China na ONU fosse determinado pelo voto de dois terços invocando o artigo 18º da Carta da ONU. A Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas 2758, aprovada em 25 de outubro de 1971, reconheceu a RPC como "a única representante legítima da China nas Nações Unidas" e expulsou "os representantes dos Chiang Kai-shek, do lugar que ocupavam ilegalmente nas Nações Unidas."

125 Carmen Amado Mendes (2013). Portugal, China and the Macau Negotiations 1986-1999. Hong Kong Studies Series, página 25.

Administração Portuguesa

Após o estabelecimento de relações diplomáticas entre Portugal e a China, todos os poderes administrativos sobre Macau foram exercidos de forma a criar condições para preparar a eventual retrocessão de Macau para a China. Apesar de um longo debate político que associava Hong Kong e Macau à retomada dos direitos soberanos chineses, em 1987, quando foi assinada a Declaração Conjunta de entre o Governo da China e o Governo da República de Portugal sobre a questão de Macau, Portugal quis garantir uma transição pacífica e harmoniosa dando especial atenção aos direitos fundamentais dos residentes portugueses no território e à protecção do património Português. A China também desejava uma transição pacífica, mas prestou especial atenção à sustentabilidade económica e social de Macau. Macau, na perspectiva do governo chinês, era visto como uma porta aberta para o Ocidente, como já tinha sido no passado, em circunstâncias bem diferentes. Desde a assinatura do acordo de 1987 a presença portuguesa no território foi, finalmente e de forma inequívoca, oficialmente reconhecida. De facto, se até 1987 se poderia falar da uma presença concedida por acordo, após a assinatura da declaração conjunta pode dizer-se que a presença se tornou contratual[126].

No seu todo, a presença administrativa portuguesa em Macau era mutuamente benéfica, sendo que as autoridades chinesas manifestavam, por vezes, o seu consentimento de diferentes formas, tais como o dever de pagar renda, as concessões temporárias, as autorizações e reserva de direitos de soberania; e os portugueses reconheceram as limitações dos seus direitos administrativos após 1976. As palavras de Roda Mushkat[127] oferecem uma outra perspectiva da situação: "*contrariamente a Hong Kong, Macau foi administrado por Portugal não na base de um contrato de prazo fixo, mas em virtude de uma série de acordos bilaterais flexíveis e muitas vezes vagamente definidos com afirmações periódicas de soberania por cada uma das partes"*. Ambas as visões são prova de uma "transição política estável e harmoniosa[128]" preparada entre 1988-1999 e, actualmente, ainda em vigor.

126 António Vitorino (1990). A relevância do Estatuto Orgânico de Macau para a aplicação da Declaração Conjunta Luso-Chinesa sobre o futuro de Macau. Documento apresentado no 1º Encontro sobre a Lei de Macau e período de transição promovido pelo Gabinete para a Modernização Legislativa de Macau, 10-15 dezembro 1990, a página 3.

127 Roda Mushkat (1994). Hong Kong Law Journal. Vol 24, parte 3, página 338.

128 Alberto Costa (1998). Continuidade e mudança no desenvolvimento jurídico de Macau à luz da Declaração Conjunta Luso-Chinesa. Revista Jurídica de Macau, v.1, página 58.

b. Os Negócios Estrangeiros de Macau vs. as Relações Exteriores de Macau

Em linha com o argumento de que Portugal só exerceu poderes administrativos sobre Macau, está Yash Pal Ghai[129], ao citar Pereira[130] que obrigou Portugal ao sigilo quando a China recusou a sua oferta de devolver Macau após a revolução de 1974, devido à agenda doméstica, no plano económico e político, do Presidente Deng Xiaoping relativamente à RAE de Hong Kong. Jaw-ling Joanne Chang vai mais longe, relatando que Portugal fez não uma, mas duas tentativas frustradas de devolver Macau à China em 1967 e 1974[131] (Vários autores contestam esta posição. Entre eles estão: Aníbal Mesquita Borges, Vasco Silvério Marques, e o ex-governador de Macau, Eduardo Garcia Leandro[132]). As leituras políticas, apesar de outros motivos, prendem-se com as diferentes naturezas do problema. Todavia, o Presidente Deng Xiaoping sabia que ao resolver o problema de Hong Kong, a retomada da soberania da China sobre Macau se seguiria naturalmente, uma vez que o cerne da disputa tinha sido resolvido pela Constituição Portuguesa de 1976.

Conforme mencionado anteriormente, as Constituições Portuguesas de 1822 e 1933 consideravam Macau um território português ultramarino, sobre o qual Portugal exercia plenos direitos de soberania[133]. Esta posição foi fortemente combatida pelas autoridades chinesas. No entanto, a posição oficial Portuguesa evoluiu e a Constituição Portuguesa de 1976 reconheceu que Portugal apenas exercia poderes administrativos sobre Macau. Mais tarde, essa ideia foi claramente citada na Constituição de 1997 - artigo 292º [134]. Após a revolução de 1974 e o estabelecimento do regime democrático, a República Portuguesa nunca considerou Macau política ou juridicamente como parte dos seus territórios soberanos. A prova dessa ideia é a expressão

129 Yash Pal Ghai (2007). HK New Constitutional Order: the resumption of Chinese sovereignty and the basic law. Hong Kong University Press, página 37.

130 F. G. Pereira (1991). Towards 1999: the political status of Macau in the Nineteenth and Twentieth centuries. Hong Kong API Press, página 274.

131 Jaw-ling Joanne Chang (1988). Settlement of the Macau issue: distinctive feature of Beijing's negotiating Behavior. Case Western Reserve Journal of International Law, 253, página 256-257.

132 Ponto Final (October 14, 2014) páginas 4 e 5, Diário de Notícias (20 de Setembro de 2014) — Provedor do Leitor.

133 Rui Manuel Moura Ramos (1998). A declaração conjunta luso-chinesa na perspectiva do direito internacional, in Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra, v.74, página 672.

134 Na versão da Constituição de 1976 - 5º nº 1 e 4. No entanto, o artigo em referência 292º refere-se à versão após a emenda constitucional de 1997. Vitalino Canas (1988). Relações entre o ordenamento constitucional português e o ordenamento jurídico do território de Macau. Revista Jurídica de Macau. Volume I, páginas 32-52.

"desde que Macau permaneça sob administração Portuguesa (artigo 292º § 1º, Constituição Portuguesa na revisão de 1997) ". O despertar da revolução democrática em Portugal trouxe de volta a noção de que Portugal tinha apenas direitos administrativos sobre Macau. A evidência mais clara dessa ideia é o facto de, nem o Governo Administrativo Colonial Português ter dado ao povo de Macau a oportunidade de expressar as suas ideias a respeito do estatuto colonial de Macau, nem o Governo Democrático Português o ter feito em relação ao futuro de Macau, como seria de esperar de um regime democrático. Roda Mushkat refere uma ideia extremamente importante em relação a este facto. Não há dúvida de que os habitantes de Macau tiveram pouco controlo sobre seu destino... e nunca foram considerados como "pessoas constitutivas" [135], no sentido constitucional da expressão, que teria sido a melhor forma de reconhecer o poder constitutivo inicial. Estes factos, entre muitos outros, nomeadamente o fim das discórdias sobre as questões coloniais africanas entre a China e Portugal, levaram ao estabelecimento de relações diplomáticas entre Portugal e a China no dia 8 de Fevereiro de 1979. A partir desse momento Macau recebeu a designação oficial de "*território chinês sob administração portuguesa*"[136]. Consequentemente, a Declaração Conjunta Luso-Chinesa de 1987[137] (assinada e ratificada)[138], reconheceu formalmente Macau como um território chinês sob administração portuguesa, em conformidade com o artigo 5º §1º e §4 da Constituição Portuguesa de 1976 mencionado anteriormente.

De acordo com a posição oficial do Governo Chinês (2003), "*Os Governos Chinês e Português realizaram quatro rondas de negociações entre 30 de Junho de 1986 e 26 de Março de 1987. A Declaração Conjunta do Governo da República Popular da China e do Governo da República Portuguesa relacionada com a questão de Macau contém dois anexos: (1) as Esclarecimentos do Governo da República Popular da China sobre as suas políticas básicas para Macau e (2) Disposições Relativas ao Período de Transição. A 13 de Abril do mesmo ano, os Primeiros-Ministros dos dois países assinaram formalmente a*

135 Roda Mushkat (1994). Hong Kong Law Journal. Vol 24, parte 3, páginas 335 e 339.

136 Rui Manuel Moura Ramos (1998). A declaração conjunta luso-chinesa na perspectiva do direito internacional. Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra, v.74, página 673.

137 J. J. Gomes Canotilho (1998). As Palavras e os Homens: Reflexões sobre a Declaração Conjunta Luso-Chinesa e a institucionalização do Curso de Amparo de direitos e liberdades na ordem jurídica de Macau. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, página 107.

138 A Declaração Conjunta do Governo da República Popular da China e do Governo da República de Portugal sobre a questão de Macau.

Declaração Conjunta[139] *em nome dos seus governos. A 15 de Janeiro de 1988, os dois governos trocaram instrumentos de ratificação e a Declaração Conjunta entrou em vigor a partir dessa data. Estava previsto na Declaração Conjunta que o Governo da República Popular da China retomasse o exercício da sua soberania sobre Macau a partir de 20 de Dezembro de 1999. Na declaração conjunta, o Governo chinês expôs suas políticas fundamentais sobre a resolução da questão de Macau. A assinatura da Declaração Conjunta deu um exemplo de uma solução pacífica de questões pendentes devido à história e a disputas internacionais e tem sido de grande importância para a promoção da causa da paz mundial e do progresso*[140].

O presente estudo sobre PJI de Macau olha cuidadosamente para a Declaração Conjunta do Governo da República Popular da China e do Governo da República de Portugal sobre a questão de Macau (Pequim 13 de Abril de 1987), e também, como consequência directa, para Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da China que foi adoptada pelo Congresso Nacional Popular a 31 de Março de 1993, como parte da Constituição da China aplicável em todo o território chinês, e que estabelece as regras fundamentais que regem o sistema administrativo especial de Macau (que entrou em vigor em 20 de Dezembro de 1999).

A principal alteração constitucional em termos da perspectiva portuguesa relativamente a Macau foi, inegavelmente, o artigo 5º da Constituição Portuguesa de 1976 (e mais tarde o artigo 292º da revisão de 1997). As leituras constitucionais e políticas desta disposição fundamental pavimentaram o caminho para a ratificação interna (portuguesa) da Declaração Conjunta de 1987, especialmente devido ao facto da definição de território português não incluir o território de Macau. Portanto, o artigo 5º da Constituição Portuguesa de 1976, a Declaração Conjunta de 1987, e o artigo 31º da Constituição da China, estabeleceram os alicerces jurídicos básicos de Macau. Este conjunto de disposições jurídicas paralelamente à vontade política de ambas as partes, funcionou como a plataforma onde foi possível desenvolver um conjunto de princípios fundamentais mutuamente acordados, que foram também a

139 Lazar Focsaneanu (1987). La déclaration conjointe du gouvernement de la République Populaire de Chine et du gouvernement de la République du Portugal sur la question de Macau, in Revue Génerale de Droit International Public, t.91, n.4, páginas 1279-1303.

140 Source: http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/gats/xgxw/t27695.htm Página acedida a 14 de Junho de 2014.

estrutura central da Personalidade Jurídica Internacional de Macau.[141]

141 (Declaração §1) O Governo da República Popular da China e o Governo da República de Portugal declaram que a área de Macau (incluindo a Península de Macau, Taipa e Coloane Island, a seguir designado Macau) é território chinês... (Declaração § 2) O Governo da República Popular da China declara que, em conformidade com o princípio de um país, dois sistemas, a República Popular da China prosseguirá as seguintes políticas básicas relativas Macau... (Declaração §2.1) De acordo com o disposto no artigo 31 da Constituição da República Popular da China, República Popular da China estabelecerá uma Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China ao voltar a assumir o exercício da soberania sobre Macau. (Declaração §2.2) A Região Administrativa Especial de Macau será directamente sob a autoridade do Governo Popular Central da República Popular da China e gozará de um alto grau de autonomia, excepto nas relações externas e defesa, que são as responsabilidades do Governo Popular Central. A Região Administrativa Especial de Macau serão atribuídos poderes executivo, legislativo e do poder judicial independente, incluindo o de julgamento em última instância. (Declaração §2.7) Usando o nome de "Macau, China", a Região Administrativa Especial de Macau pode, por sua própria manter e desenvolver as relações económicas e culturais e nesse âmbito celebrar acordos com Estados, regiões e organizações internacionais relevantes. (Declaração anexo II) O Congresso Nacional Popular da República Popular da China elaborará e promulgará a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, que estipula que, após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau o sistema e as políticas socialistas não serão praticados na Região Administrativa Especial de Macau e que os actuais sistemas sociais e económicos e estilo de vida em Macau permanecerão inalterados durante 50 anos. (Declaração Anexo IV) O Governo Popular Central deverá apoiar ou autorizar o Governo da Região Administrativa Especial de Macau a fazer os arranjos apropriados para a assistência jurídica recíproca com Estados estrangeiros. (Declaração anexo I.VIII) Na observância do princípio que as relações externas são da responsabilidade do Governo Popular Central, a Região Administrativa Especial de Macau pode, por si só, usando o nome de "Macau, China", manter e desenvolver relações, celebrar e executar acordos com Estados, regiões e organizações internacionais ou regionais relevantes nos campos apropriados, tais como a economia, comércio, finanças, transportes marítimos, comunicações, turismo, cultura, ciência e tecnologia e desporto. Representantes do Governo de Macau Região Administrativa Especial pode participar, como membro das delegações do Governo da República Popular da China, nas organizações e conferências internacionais nos domínios apropriados, limitadas aos Estados e relacionadas com a Região Administrativa Especial de Macau, ou fazê-lo na outra qualidade que for permitida pelo Governo Popular Central e da organização ou conferência em causa, e podem expressar seus pontos de vista em nome de "Macau, China". A Região Administrativa Especial de Macau pode, usando o nome de "Macau, China", nas organizações e conferências internacionais não limitadas aos Estados. Os representantes da Região Administrativa Especial de Macau Governo podem participar, como membros de delegações do Governo da República Popular da China, em negociações conduzidas pelo Governo Popular Central, a nível diplomático afectando directamente a Região Administrativa Especial de Macau. A aplicação à Região Administrativa Especial de Macau de acordos internacionais em que a República Popular da China é ou torna-se uma das partes deve ser decidida pelo Governo Popular Central, de acordo com as circunstâncias de cada caso e as necessidades da Região Administrativa Especial de Macau e após ouvir o parecer da República Popular da China não é parte, mas que são aplicados em Macau não é parte, mas que são aplicados em Macau podem permanecer implementado na Região Administrativa Especial de Macau. O Governo Popular Central deverá, de acordo com as circunstâncias e as necessidades, autorizar ou ajudar a Região Administrativa Especial de Macau de outros acordos internacionais pertinentes. O Governo Popular Central deverá, de acordo com as circunstâncias de cada caso e as necessidades da Região Administrativa Especial de Macau, tomar medidas para assegurar que a Região Administrativa Especial de Macau deve continuar a manter o seu estado há uma capacidade adequada nessas organizações internacionais em que Macau é um participante de uma forma ou de outra, mas de que a República Popular da China não é um membro. Oficial consular e outro estrangeiro ou missões semi-oficiais podem ser estabelecidas na Região Administrativa Especial de Macau com a aprovação do Governo Popular Central. Missões oficiais consulares e outros estabelecidos em Macau por parte de Estados que estabeleceram relações diplomáticas com a República Popular da China podem ser mantidas. De acordo com as circunstâncias de cada caso, as missões oficiais consulares e outros em Macau dos países que não têm relações diplomáticas com a República Popular da China podem ser mantidas ou alteradas para missões semi-oficiais. Os países não reconhecidos pela República Popular da China só pode estabelecer instituições não governamentais. (Declaração anexo I.IX) O Governo Popular Central apoiará ou autorizará o Governo da Região Administrativa Especial de Macau a negociar e celebrar acordos de abolição de vistos com os Estados e regiões interessados. (Declaração Anexo I.XIII) O Governo Popular Central é responsável pela defesa da Região Administrativa Especial de Macau.Clabbers Janeiro (1996). O conceito de Tratado em Direito Internacional. Kluwer Law International, páginas 37-64 e 233.

A Declaração Conjunta Luso-Chinesa é um acordo bilateral internacional (no sentido do artigo 2.1 a) da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados - 1969[142]), que estabelece as condições e os princípios orientadores da cessão territorial portuguesa[143] adiada no tempo (depois um período de 11 anos), com origem num poder administrativo e com destino ao poder soberano original. A Declaração Conjunta Luso-Chinesa abriu o caminho para o futuro da PJI de Macau, com base na diferenciação entre "negócios estrangeiros" e "assuntos externos", à luz do princípio "um país, dois sistemas". A primeira expressão refere-se à relação entre entidades soberanas primárias. A segunda designação expressa a possibilidade, limitada até certo ponto, de uma entidade não-soberana ser empossada com certos poderes, permitindo que esta entidade venha a agir como um sujeito de direito internacional, tal como havia sido pretendido pelo detentor original dos poderes soberanos. Além disso, o princípio-chave para a diferenciação entre "negócios estrangeiros" e "assuntos externos" são os três pilares do período de transição (1999-2049) e o núcleo essencial da Lei Básica de Macau. Neste sentido, Sales Marques[144] declarou: "A *RAE de Macau é parte da identidade da China à luz da ideia de uma centralidade forte lado-a-lado com dois sistemas*".

Surpreendentemente, ao comparar os parágrafos chave da Declaração Conjunta e da Lei Básica de Macau verifica-se que a versão em português não diferencia "negócios estrangeiros" e "assuntos externos", usando apenas a segunda expressão. No entanto, acreditamos que as versões em chinês e em inglês correspondem à vontade da parte negociadora chinesa e, consequentemente, ao conceito "um país, dois sistemas". Na verdade, a parte chinesa pretendia criar uma entidade com poderes e capacidade para actuar no plano jurídico internacional, em certos domínios das relações jurídicas internacionais, e sob certas condições definidas pelo governo central. A criação da RAE de Macau como um sujeito de direito internacional exibe uma dupla característica: por um lado, representa a redefinição conjunta de uma entidade já existente, assumindo o seu carácter jurídico internacional; por outro constitui uma expressão da soberania chinesa, não só pelo acto conjunto da sua criação mas, principalmente, pela definição dos termos e limitação daquela entidade

142 Jan Clabbers (1996). The Concept of Treaty in International Law. Kluwer Law International, páginas 37-64 e 233.

143 Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier, Alain Pellet (1992). Droit International Public, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, página 479: Cessão pode ser definida como um tratado voluntário convencional entre Estados soberanos, transferindo os direitos e poderes sobre um território a outro Estado.

144 José Luis Sales Marques (2014). Palestras sobre a política externa da RAEM. IEEM, 22 de Maio de 2014.

internacional. A primeira é muitas vezes referida como "*as relações externas de Macau*" e a segunda refere-se a um conjunto de questões correntemente designadas "*Negócios Estrangeiros da República Popular da China*[145]". Em termos simples, RAE de Macau não está empossada de funções diplomáticas (relações de Estado), mas apenas possui o poder de estabelecer, em regra, missões económicas e comerciais em Estados estrangeiros (artigo 141º LBM) após a devida aprovação do Governo Central da China. Este facto está alinhado com a visão chinesa da RAE de Macau associada a uma entidade internacional com uma considerável autonomia social, cultural e económica, enquadrada pelo princípio unitário da Constituição China.

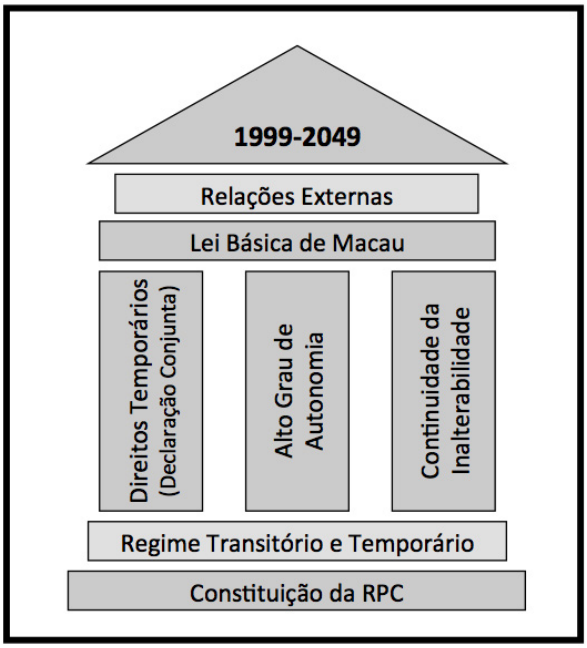
A tabela seguinte estabelece a comparação entre as três versões (portuguesa, chinesa e inglesa) dos parágrafos-chave da Declaração Conjunta e da Lei Básica de Macau. Mostra também alguns problemas de tradução em relação à versão portuguesa. Inegavelmente, tanto a tradução chinesa como a inglesa apresentam de forma coerente a mesma enunciação para exprimir conceitos diferentes. Ambas distinguem *"relações externas"* de *"relações estrangeiras"* e usam a expressão *"negócios externos relevantes"* em vez de *"negócios estrangeiros"*. A primeira refere-se sempre à RAE de Macau e a segunda refere-se sempre ao Ministério dos Negócios Estrangeiros da China. Inversamente, e de forma confusa, a versão portuguesa declara que: *"O Governo Popular Central é responsável pelas relações externas (external relations) (artigo 13º)"* e, ao mesmo tempo, declara também que; *"O Governo Popular Central autoriza a Região Administrativa Especial de Macau a realizar relações externas relevantes (relevant external affairs) por conta própria, de acordo com esta Lei".* Consequentemente, relações externas, negócios externos e negócios estrangeiros são tratados como expressões equivalentes quando usados no contexto dos artigos 13º, 64º e no Capítulo VII da LBM.

145 As funções do Comissário dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China na RAEM regidas pelos artigos 13º, 135º, 142º (LBM) fazem uma clara distinção entre os dois conceitos.

	Declaração Conjunta Parágrafo 2.2 e VIII – Anexo I	**Lei Básica de Macau** Artigos 13º, 64º (3) e Capítulo VII
Português	**Parágrafo 2.2** A RAEM ficará directamente subordinada ao Governo Popular Central da República Popular da China e gozará de um alto grau de autonomia, excepto nas ***relações externas*** e na defesa... **Parágrafo VIII – Anexo I** Sujeita ao princípio de que as **relações externas** são da competência do Governo Popular Central, a Região Administrativa Especial de Macau poderá, com a denominação de «Macau, China», manter e desenvolver por si própria relações...	**Artigo 13º** O Governo Popular Central é responsável pelos assuntos das **relações externas** relativos à Região Administrativa Especial de Macau. O Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China estabelece uma representação em Macau para tratar dos **assuntos das relações externas**. O Governo Popular Central autoriza a Região Administrativa Especial de Macau a tratar, por si própria e nos termos desta Lei, dos assuntos **externos concernentes**. **Artigo 64º 3)** Tratar de **assuntos externos**, quando autorizado pelo Governo Popular Central nos termos previstos na lei Capítulo VII **Assuntos Externos**
Chinês	**《中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府關於澳門問題的聯合聲明》** **二、中華人民共和國政府聲明，中華人民共和國根據「一個國家，兩種制度」的方針，對澳門執行如下的基本政策：** **（二）澳門特別行政區直轄於中華人民共和國中央人民政府，除外交和國防事務屬中央人民政府管理外，享有高度的自治權。** **附件一** 八 在外交事務屬中央人民政府管理的原則下，澳門特別行政區可以「中國澳門」的名義，在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、科技、體育等適當領域單獨同世界各國、各地區及有關國際性或地區性組織保持和發展關係，並簽訂和履行協定。	第十三條 中央人民政府負責管理與澳門特別行政區有關的外交事務。 中華人民共和國外交部在澳門設立機構處理外交事務。 中央人民政府授權澳門特別行政區依照本法自行處理有關的對外事務。 **中華人民共和國澳門特別行政區基本法** **第六十四條** **澳門特別行政區政府行使下列職權：** **（三）辦理本法規定的中央人民政府授權的對外事務；** **第七章** **對外事務**
Inglês	**Paragraph 2.2** The Macau Special Administrative Region will be directly under the authority of the Central People's Government of the People's Republic of China, and will enjoy a high degree of autonomy, except in **foreign** and defence affairs… **Paragraph VIII – Annex I** Subject to the principle that **foreign affairs** are the responsibility of the Central People's Government, the Macau Special Administrative Region may on its own, using the name "Macau, China "…	**Article 13** The Central People's Government shall be responsible for the **foreign affairs** relating to the Macau Special Administrative Region. The Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China shall establish an office in Macau to deal **with foreign affairs**. The Central People's Government authorizes the Macau Special Administrative Region to conduct **relevant external affairs**, on its own, in accordance with this Law. **Article 64 (3)** To conduct **external affairs** as authorized by the Central People's Government **Chapter VII** **External Affairs**

Conforme já anteriormente mencionado, a nossa leitura dos actuais fundamentos da PJI da RAE de Macau tomam em conta os princípios

fundamentais inscritos em três pilares:



Pilar 1 (Direitos Temporários) - De acordo com a lei constitucional da China[146] esta exerce plenos direitos de soberania sobre o território da RAE de Macau e, com base neste facto, a China concordou voluntariamente em levar a cabo uma transição harmoniosa, implementando ***um regime jurídico especial temporário de direitos de soberania*** em Macau RAE[147], conforme previsto na Declaração Conjunta.

146 Constituição da República Popular da China - Aprovada na quinta sessão do Quinto Congresso Nacional Popular e promulgada para implementação pelo anúncio do Congresso Nacional Popular em 4 de Dezembro de 1982 e alterada em conformidade com as emendas à Constituição da República Popular da China adoptadas, respectivamente, na primeira sessão do Sétimo Congresso Nacional Popular em 12 de Abril de 1988, na primeira Sessão do Oitavo Congresso Nacional Popular em 29 de Março de 1993, a segunda Sessão do nono Congresso Nacional Popular em 15 de Março de 1999 e segunda Sessão do Décimo Congresso Nacional Popular em 29 de Março de 2004 - **Artigo 31º** o Estado pode criar regiões administrativas especiais quando necessário. Os sistemas a serem instituídos em regiões administrativas especiais são definidos por lei promulgada pelo Congresso Nacional Popular, em função das condições específicas.

147 Eduardo do Nascimento Cabrita (1998). Limites de natureza internacional e constitucional à autonomia da RAEM (在聯合聲明及基本法中澳門的法律自主) "Perspectivas do Direito" Macau, §1.2, p. 85-115, Ed., bilingue em Português e Chinês mencionou a ideia de uma limitação auto-imposta "*...uma limitação temporária dos direitos soberanos chineses sobre a RAEM*".

Pilar 2 (Alto Grau de Autonomia) – O regime jurídico especial temporário dos direitos soberanos sobre a RAE de Macau baseia-se no princípio "um país, dois sistemas". Este estatuto excepcional, caracterizado por um elevado grau de autonomia, deve ser definido e detalhado pelas potências soberanas governantes no âmbito da Declaração Conjunta. A expressão ***alto grau de autonomia é um conceito abstracto e dominantemente político***, exigindo uma definição de sua dimensão jurídica. No entanto, em ciência política, a autonomia de um território sob soberania plena de um Estado é concedida pelas instituições do Estado com poderes de soberania sobre esse mesmo território. Como tal, essas instituições são as únicas com legitimidade a estabelecerem as condições, a fim de que o território seja autorizado a "autogovernar-se" condicionalmente, para que possa funcionar de forma semi-independente, após a devida apreciação das cláusulas vinculativas nesta matéria previstas pela Declaração Conjunta. O grau de autonomia concedido à RAE de Macau foi estabelecido de acordo com o artigo 31º da Constituição da República Popular da China. Na verdade, o grau de autonomia da RAE de Macau não foi estabelecido pela Declaração Conjunta do Governo da República Popular da China e do Governo da República de Portugal sobre a questão de Macau (1987). Foi, efectivamente, aprovado pelo Congresso Nacional Popular, à luz das condições específicas previstas na Declaração Conjunta. Nestes termos, o Congresso Nacional Popular da República Popular da China decretou e promulgou uma Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China. A tabela seguinte apresenta três dimensões do alto grau de autonomia da RAE de Macau, enquanto entidade jurídica internacional.

Definição do "alto grau" de Autonomia da RAE de Macau enquanto entidade jurídica internacional [148]		
Nível	***Conceito Geral***	***Detalhes***
1 Dimensão Restritiva da RAE de Macau	Estes poderes representam o atributo interno da soberania chinesa sobre Macau e, consequentemente, são mantidos sob controlo exclusivo das autoridades centrais chinesas.	A RAEM existe sem poderes atribuídos nas áreas da defesa e negócios estrangeiros. Estas duas áreas estão vedadas aos poderes administrativos conferidos às autoridades de Macau. Assim, o Governo Popular Central da China é responsável pela defesa e segurança externa da RAE de Macau. Além disso, os Estados não reconhecidos pela China só podem estabelecer instituições não-governamentais na RAEM.
2 Dimensão Condicional da RAE de Macau	Estes poderes representam a limitada visibilidade externa da RAEM, quer como parte da representação internacional da República Popular da China, quer quando usando o nome "Macau, China".	Um conjunto de poderes atribuídos às autoridades da RAE de Macau que podem ser exercidos após a devida autorização, aprovação, análise, relatório, auxílio ou orientação do Governo Popular Central. Os poderes de representação internacional podem ser exercidos em negociações conduzidas pelo Governo Popular Central a nível diplomático, com outros Estados, quando estas negociações afectem directamente a RAEM. A RAE de Macau pode, ao usar o nome "Macau, China", participar em organizações e conferências internacionais não limitadas aos Estados. Usando o nome "Macau, China" a Região Administrativa Especial de Macau pode, por si só, manter e desenvolver as relações económicas e culturais e nesse âmbito celebrar acordos com Estados, regiões e organizações internacionais relevantes.
3 Dimensão Essencial da RAE de Macau	Estes poderes representam a essência do alto grau de autonomia. A grande maioria está voltada para a organização política interna. Outros concedem à RAEM um grau limitado de autonomia individual no plano internacional em assuntos culturais e económicos.	Após devida consideração dos níveis 1 e 2, são conferidos à RAEM os poderes executivos, legislativos e o poder judicial independente, incluindo o de julgar o recurso em última instância. A RAEM pode usar a bandeira regional e o seu próprio emblema. A manutenção da ordem pública na RAE de Macau será da responsabilidade do Governo da RAE de Macau. A RAE de Macau pode, por si só, usando o nome "Macau, China", manter e desenvolver relações, celebrar e executar acordos com Estados e regiões estrangeiras e organizações internacionais relevantes nas áreas apropriadas, incluindo a económica, comercial, financeira e monetária, transportes, comunicações, turismo, cultura, ciência e tecnologia e áreas desportivas.

Pilar 3 (Inalterabilidade e Continuidade) – O estabelecimento dos ***princípios fundamentais de inalterabilidade e continuidade durante o período***

148 Inspirado em Miguel Santos Neves (2002). Macau e Europa: os desafios dos jogos para-diplomacia. Perspectivas China, nº 44, páginas 54-56.

de transição no que diz respeito às características fundamentais do sistema anterior à transição.[149] Na verdade, as disposições da Lei Básica da RAE de Macau da China estipulam que, após o estabelecimento da RAE de Macau, o sistema socialista e políticas socialistas não devem ser praticadas na RAE de Macau e ainda que os actuais sistemas sociais e económicos, bem como o estilo de vida da RAE de Macau, deverão permanecer inalterados por um período de 50 anos.

Em suma, a marca política caracterizada pelo alto grau de autonomia da RAEM foi definida pela China e, consequentemente, atribui à RAEM uma definição provisória da sua CJI. Durante todo o período de transição, a evolução da CJI temporária de Macau vai depender dos poderes soberanos da China, enquadrada pelos princípios estabelecidos na Declaração Conjunta. Além disso, após o período de transição a evolução da CJI temporária de Macau, e talvez a própria existência da PJI de Macau, irá depender exclusivamente dos poderes soberanos da China.

c. Reconhecimento e Prática Internacional da RAE de Macau

Como já foi mencionado referido, a PJI é uma qualidade jurídica de uma "entidade" internacional capaz de ser titular de direitos e deveres directa e imediatamente endossados por disposições jurídicas internacionais. A RAEM não é um Estado soberano, nem uma entidade que beneficie dos plenos direitos e deveres que são normalmente concedidos a entidades para-Estatais soberanas. É por isso que a RAEM goza de uma PJI *sui generis,* definida pela extensão limitada da sua CJI. A RAEM tem vido a interagir do ponto de vista jurídico em muitas actividades internacionais, participado em várias organizações intergovernamentais e internacionais, mas a sua dimensão territorial não incorpora inteiramente os domínios aéreo e marítimo. Os últimos desenvolvimentos em relação à dimensão territorial envolvem a extensão da jurisdição da RAEM sobre a Ilha de Hengqin e sobre as novas zonas de aterro, designadamente a "Zona A" (em frente ao terminal marítimo do porto exterior da RAEM), que não faziam parte do seu domínio territorial inicial. Na verdade, a construção do novo campus da Universidade de Macau foi aprovada pelas autoridades centrais da China, o que alargou os limites da jurisdição da RAEM

149 Alberto Costa (1998). Continuidade e mudança no desenvolvimento jurídico de Macau à luz da Declaração Conjunta Luso-Chinesa. Revista Jurídica de Macau, v.1, página 53.

sobre um novo território, originalmente pertencente a Zhuhai, uma Zona Económica Especial na província chinesa de Guangdong. A 27 de Junho de 2009, a 9ª Sessão do Comité Permanente da 11ª Assembleia Popular Nacional aprovou uma lei para transferir para a RAEM a jurisdição sobre 1,09 quilómetros quadrados de terra localizada na costa Leste da Ilha de Hengqin. A aprovação desta proposta de lei transferiu das autoridades de Zhuhai para o Governo da RAE de Macau, o pleno exercício da jurisdição sobre o novo campus da Universidade de Macau e, portanto, legitimidade para impor o *acquis* da RAEM. Mais uma vez, este último desenvolvimento permanece como um símbolo da manifestação externa dos poderes soberanos da China sobre a RAEM.

Por um lado, cada vez que a expressão "RAEM" é usada em seu sentido original, refere-se expressamente à seguinte dimensão territorial: Península de Macau, Ilhas da Taipa e de Coloane. De facto, do ponto de vista da prática internacional, a definição do domínio marítimo e o seu "espaço aéreo" não foram concluídos antes de 1999, apesar da pressão portuguesa, precisamente para evitar tomar uma posição Jurídico-política sobre a questão dos direitos de soberania. Na verdade, do ponto de vista histórico, a China nunca aceitou quaisquer tentativas para definir os limites de espaço marítimo e aéreo da Macau, mesmo quando Portugal começou a construção do aeroporto Internacional de Macau. A China exerce hoje plenos direitos de soberania na RAEM em termos do "*mar territorial*" e "*zona contígua*"[150]. Ainda hoje, a RAEM não tem limites especiais para exercer poderes públicos[151] nos domínios marítimo e aéreo, e tem poderes administrativos limitados nas competências de coordenação e de busca e salvamento dentro dos limites das regiões administrativas vizinhas. No domínio marítimo, a RAEM tem jurisdição administrativa limitada na zona marítima inter-ilhas, a par de parte do mar territorial necessária para operar infra-estruturas marítimas (corredores de tráfego costeiro). A prática internacional da RAEM reconhece esta posição[152]. Desde 2012 que os *media*

150 Tal como resulta da interpretação da lei aplicável: Aviso do Chefe do Executivo n.º 19/2007, sobre a aplicabilidade Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, em 10 de Dezembro de 1982, e Acordo relativo à Aplicação da Parte XI da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de Dezembro de 1982, adoptado em Nova Iorque, em 28 de Julho de 1994.

151 Despacho do Chefe do Executivo n.º 3/1999; Decreto-Lei n.º 52/94/M - 7 de Novembro; Portaria n.º 233/95/M - 14 de Agosto; Despacho do Chefe do Executivo n.º 295/2010.

152 Acordo entre o Governo da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China e o Governo das Ilhas Faroé, relativo à Troca de Informações em Matéria Fiscal (2011), artigo 4º alínea b) o termo "Macau", a Região Administrativa Especial de Macau de República Popular da China; usado em sentido geográfico, significa a Península de Macau, as Ilhas da Taipa e de Coloane.

locais de Macau e diferentes declarações[153] de membros da Assembleia Legislativa da RAEM[154], de académicos locais[155] têm mencionado que o Governo da RAE de Macau solicitou às autoridades centrais chinesas um maior grau de autonomia em termos da gestão da "*zona contígua*". Com efeito, e ao contrário da RAE de Hong Kong, por razões históricas, a RAEM nunca usufruiu do exercício dos plenos poderes públicos sobre o seu domínio marítimo contíguo. No entanto, como erroneamente afirmado no discurso dos *media* locais, tal nunca foi nem uma questão de transferência de poderes soberanos de Pequim para Macau, nem uma questão relacionada com o controle do mar territorial chinês. Efectivamente, o conceito jurídico do mar territorial chinês[156] tem de ser inferido do artigo 2º da Convenção de Montego Bay do Direito do Mar e, é por isso, um direito soberano exercido exclusivamente pelo Estado soberano. A eventual redefinição das competências sobre o domínio marítimo da RAEM é meramente uma questão do alargamento dos poderes administrativos conferidos à RAEM, especialmente em relação à gestão da zona marítima contígua. Estes novos poderes públicos foram outorgados em Dezembro de 2015 - ver notas finais. De facto, não representa uma mudança significativa na capacidade internacional da RAE de Macau. Será, isso sim e porventura, mais um instrumento comum do desenvolvimento económico da RAEM.

Relativamente ao espaço aéreo, a RAEM exerce jurisdição[157] associada numa Zona de Tráfego Aéreo[158] integrada tanto na *Flight Information Region* (FIR - Região de Informação de Voo) da região de Guangzhou e de Hong Kong. Assim, à excepção da capacidade de exercer jurisdição a bordo de navios e aeronaves registados na RAEM (artigos 116º e 117º LBM[159]), a RAEM tem uma

153 Jornal Plataforma, Edição nº 34, 9 de Janeiro de, 2015, página A6.

154 Entre outros, o membro da Assembleia Legislativa de Macau Gabriel Tong.

155 Entre outros, Ai Linzhi Professor da Universidade de Macau.

156 Artigo 2º - Regime jurídico do mar territorial, do espaço aéreo sobre o mar territorial e de seu leito e subsolo. 1. A soberania de um Estado costeiro estende-se além do seu território e águas interiores e, no caso de um Estado arquipélago, das suas águas arquipelágicas, a uma zona de mar adjacente designada pelo nome de mar territorial. 2. Esta soberania estende-se ao espaço aéreo sobre o mar territorial, bem como ao seu leito e subsolo. 3. A soberania sobre o mar territorial é exercida de acordo com esta Convenção e as demais normas de direito internacional.

157 Despacho do Chefe do Executivo n.º 295/2010 altera a Portaria n.º 233/95/M, de 14 de Agosto, que define a área confinante com o Aeroporto Internacional de Macau que fica sujeita a servidão aeronáutica.

158 Zona de Tráfego Aéreo (Direcção da política do espaço aéreo Maio 2007) - é o espaço aéreo de dimensões definidas, estabelecidas em torno de um aeródromo para a protecção do tráfego na área de manobra do aeródromo e todas as aeronaves que voam nas imediações deste (uma aeronave encontra-se na proximidade de um aeródromo, quando está a entrar ou sair de um circuito de tráfego desse mesmo aeródromo) (ICAO).

159 Decreto-Lei n.º 10/98/M, 30 de Março, que aprovou o regime do registo de aeronaves.

presença internacional muito limitada neste domínio físico, a par da sua exígua dimensão territorial.

Existem, no entanto, seis particularidades que contribuem para um melhor entendimento da prática internacional da RAE de Macau como uma entidade internacional: **Primeira** – A participação da RAEM em organizações ou conferências internacionais nos domínios apropriados[160], limitadas a Estados (artigo 137º); **segunda** – a participação da RAEM em organizações ou conferências internacionais não limitadas a Estados (artigo 137º); **terceira** - a participação da RAEM em organizações ou conferências internacionais nas quais a China é membro e a RAEM participa numa qualidade ou noutra (artigo 137º); **quarta** - a participação da RAEM em organizações ou conferências internacionais em que a China não é membro e a RAEM participa numa qualidade ou noutra (artigo 137º); **quinta** – A candidatura/pedido (application) da RAEM para se tornar parte em acordos internacionais dos quais a China é ou venha a ser membro, é decidida pelo Governo Popular Central (artigo 138º); e **sexta** – acordos internacionais de que a China não é parte, mas que (já) foram implementados em Macau, podem continuar a ser implementados na RAE de Macau (artigo 138º). É pois, é interessante entender o papel internacional da RAEM, através da sua participação na dinâmica das relações jurídicas internacionais. Assim, apresentamos os seguintes exemplos que retratam alguns aspectos da interacção jurídica internacional da RAEM[161]. A lista que se segue não é exaustiva e é puramente descritiva, uma vez que tenta facultar evidências de como a RAEM é amplamente reconhecida por outros sujeitos de direito internacional e, em linha com a doutrina declarativa de reconhecimento (RAEM é parte de um Estado soberano), são tomados em conta três aspectos diferentes da existência da RAE de Macau:

1. **As organizações internacionais em que Macau tem representações individuais "autónomas" sob a designação "Macau, China"** são as seguintes: ACOLOP - Associação dos Comités Olímpicos de Língua Oficial Portuguesa (Macau participa desde 2004); ADLOMICO – Anti-drug Liaison Official's Meeting for International Cooperation (desde 2011); AFIR – Asian Forum of Insurance Regulators (desde 2007); Anti-Corruption Action Plan

160 A expressão "domínios apropriados" deve ser entendida como "adequada" para efeitos do desenvolvimento económico e comercial de Macau. A interpretação desta expressão deve ser feita à luz do artigo 136º.

161 Lui Rolong (1993). Organização Internacional à qual Macau se juntou. Journal of Macau Studies, 17-19 (como referência).

for Asia and the Pacific (Macau participa desde 2006); APCCA – Asia Pacific Conference of Correctional Administrators (Macau participa desde 2002); APDC[162] – Asian Pacific Development Centre (Macau, juntamente com Hong Kong, é membro associado desde 1993, a China é um Estado membro de pleno direito [163]); APG – Asia Pacific Group on Money Laundering (Macau é membro desde 2001 juntamente com Hong Kong, China [164]); Forum Macau[165] - O Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa, desde 1999; GIFCS - The Group of International Finance Center Supervisors (Macau é membro desde 1998); IAIS – International Association of Insurance Supervisors (Macau é membro desde 1994); IBTG - International Bureau of Textile and Garments (Macau é membro desde 1984); IDEC – International drug Enforcement Conference (Macau participa desde 2011); IMO - International Maritime Organization (Macau é membro associado desde 1990[166]); IOS - Organização Internacional de Normalização (Macau é um membro correspondente juntamente com Hong Kong[167]); ISCGM - International Steering Committee for Global Mapping (Macau é região participante desde 1998); OCA – Olympic Council of Asia (Macau é membro desde 1989, juntamente com Hong Kong e a China[168]); OECD Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes (Macau é membro desde 2009); PCGIAP - Permanent Committee on geographic Information for Asia and the Pacific (Macau é membro

162 Macau é um membro associado. O instrumento de adesão, depositado a 3 de Junho de 1993, foi acompanhada da seguinte declaração do Governo de Portugal, feito em conformidade com o artigo XVII do Estatuto, segundo o qual: "...O Governo da República Portuguesa confirma que Macau, como membro associado da Comissão Económica e Social para a Ásia e o Pacífico, está autorizado a ser parte da Carta da *Asia Pacific Development Centre* e assumir os direitos e obrigações aqui contidas. " O Secretário-geral recebeu notas sobre o estatuto de Macau provenientes da China e de Portugal… Ao voltar a assumir o exercício da soberania sobre Macau, China notificou o Secretário-geral que a Convenção será igualmente aplicável na Região Administrativa Especial de Macau.

163 Charter of the Asian and Pacific Development Centre, Banguecoque, 1 de Abril de 1982. A Carta foi aprovada em 01 de Abril de 1982 pela Resolução 225 (XXXVIII) 2 da Comissão Económica e Social para a Ásia e o Pacífico, seguintes decisões tomadas pela Comissão nas suas resoluções 191 (XXXV) de 14 de Março de 1979, 206 (XXXVI), de 27 de Março de 1980 e 215 (XXXVII), de 19 de Março de 1981. A Carta, nos termos do artigo XVI (2), foi aberta para assinatura dos membros e membros associados da Comissão na sede da Comissão em Banguecoque, em 1 de Setembro de 1982 a 30 de Abril 1983 e permanece aberta posteriormente, na sede das Nações Unidas em Nova Iorque.

164 http://www.apgml.org/

165 É uma plataforma de apoio para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa. Esta plataforma não pode ser vista como parte da política de relações externas de Macau. Pelo contrário, constitui uma política do governo central incluído na dimensão restritiva e condicional da RAEM.

166 http://www.imo.org/About/Membership/Pages/MemberStates.aspx

167 http://www.iso.org/iso/home/about/iso_members.htm?membertype=membertype_MC

168 http://www.ocasia.org/Council/GeneralAssembly.aspx

desde 1998); SEANZA Initiative – Asia Regional Integration Center: South East Asia, New Zealand, Australia (desde 1998, Macau, China é membro juntamente com a China, e Hong Kong, China)[169]; Study Group on Asian Tax Administration and Research (é membro desde 2007); The Memorandum of Understanding of Port State Control in the Asia-Pacific Region - statistics and analysis (Tokyo MOU) (Macau é observador desde 2003); Typhoon Committee UNESCAP/WMO - World Meteorological Organization Typhoon Committee (desde 1992 Macau é membro juntamente com a China e Hong Kong[170]); UNESCAP - United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (Macau é associado desde 1991, Hong Kong é membro associado desde 1947, a China desde 1947[171]); UNWTO - World Tourism Organization (desde 1981) (Macau é membro associado juntamente com Hong Kong); WCO – World Customs Organization (Macau é membro desde 1993, juntamente com with Hong Kong (1987). A China é membro pleno desde 1983[172]); WMO – World Meteorological Organization (Macau é território membro desde 1996); and OMC (WTO) - Organização Mundial do Comércio (Macau é membro desde 1995, Hong Kong desde 1995, e a República Popular da China desde 2001[173]).

2. **As organizações internacionais em que Macau participa como membro da delegação da China devido ao facto de que apenas Estados soberanos poderem participar** são as seguintes: APPU – Asia-Pacific Postal Union (Macau participa desde 2000); APT – Asia-Pacific Telecommunity (Macau é membro associado desde 1993, mas a China é membro desde 1979); EAHC – East Asia Hydrographic Commission (EAHC) é uma comissão hidrográfica regional no âmbito da Organização Hidrográfica Internacional (IHO)[174]; HONLEA – Head of National Drug Law Enforcement Agencies for Asia and the Pacific (Macau participa desde 2000); ICAO/ICAA - International Civil Aviation Organization/United Nations Specialized Agency (Macau participa desde 1991) - International Civil Aviation Authority (Macau é participa

169 http://aric.adb.org/initiative/south-east-asia-new-zealand-australia

170 http://www.typhooncommittee.org/

171 http://www.unescap.org/about/member-states

172 http://www2.unwto.org/en/members/associates

173 Macau era inicialmente parte do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT) estabelecida na Conferência de Havana de 1947. Mais tarde, em 1995, mudou para a WTO (Organização Mundial do Comércio). http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm

174 http://home.eahc.asia/

como um não-Estado desde 2010); IHO - International Hydrographic Organization (Macau é membro juntamente com a China e Hong Kong[175]); ILO – International Labour Organization (Macau participa desde 1986); FMI – Fundo Monetário Internacional (Macau é membro juntamente com a China e Hong Kong[176]); INTERPOL - Organização Internacional de Polícia Criminal (Macau participa desde 1989, mas hoje Macau é uma Dependência dos Departamentos Centrais da China da INTERPOL)[177]; ITU – International Telecommunications Union (Macau participa desde 1999); ITSO - Organização Internacional de Telecomunicações por Satélite[178]; UNCND – Comissão das Nações Unidas sobre Entorpecentes (Macau participa desde 2012); UNESCAP - Comissão Econômica e Social para a Ásia e Pacífico das Nações Unidas (Macau e China participam desde 1991 e a China é membro desde 1947); UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (Macau é membro associado desde 1995. A China é um membro pleno desde 1946); UPU - União Postal Universal (República Popular da China)[179]; OMS - Comissão Regional para o Pacífico Ocidental da Organização Mundial de Saúde (Macau é membro desde 1993), OMPI – Organização Mundial da Propriedade Intelectual (Macau participa desde 2001); e a Convenção de Haia de Direito Internacional Privado [180].

3. **As organizações não-governamentais internacionais em que Macau participa como entidade autónoma** são as seguintes: PATA – Pacific Asia Travel Association (Macau é membro desde 1958); WSI – World Skills International (Macau é membro desde 1983); ICA – International Council on Archives (Macau é membro desde 1983); EROPA – Eastern Regional Organization for Public Administration (Macau é membro desde 1985); IALI – International Association for Labour Inspection (Macau é membro desde 1985); IAKS – International Association for Sports and Leisure Facilities (Macau é membro desde 1989); ISI – International Statistics Institute (Macau

175 http://www.iho.int/srv1/index.php?option=com_content&view=article&id=306&Itemid=452

176 http://www.imf.org/external/country/index.htm#M

177 http://www.pj.gov.mo/New_en/org_inter_en.htm

178 http://www.itso.int/index.php?option=com_content&view=article&id=485&Itemid=224&lang=en

179 Qualquer Estado membro das Nações Unidas poderá tornar-se um membro da UPU. Macau e Hong Kong são reconhecidos individualmente mas como Regiões Administrativas Especiais da República Popular da China. http://www.upu.int/en/the-upu/member-countries/southern-asia-and-oceania/china-peoples-rep.html

180 RAEM faz parte de várias "conferências" da Convenção em que a República Popular da China participa apenas como observador, por exemplo, a Convenção Internacional sobre os Aspectos Civis do Rapto de Crianças.

é membro desde 1990); IASC – International Association for Statistical Computing (Macau é membro desde 1990); IASS - International Association for Survey Statisticians (Macau é membro desde 1990); AIMS – Association of International Marathon and Distance Races (Macau é membro desde 1990); WSRBI – World Saving and Retail Banking Institute (Macau é membro desde 1992); EASTICA – East Asian Regional Branch of International Council of Archives (Macau é membro desde 1993); ICCA – International Congress and Convention Association (Macau é membro desde 1995); ETSI – The European Telecommunications Standards Institute (Macau é membro desde 1996); AOA – Asian Ombudsman Association (Macau é membro desde 1996); CI – Consumers International (Macau é membro desde 1997); IOI – International Ombudsman Institute (Macau é membro desde 1997); IAOS – International Association for Official Statistics (Macau é membro desde 1998); IFLA – International Federation of Library Associations and Institutions (Macau é membro desde 1998); APOSHO – Asia-Pacific Occupational Safety and Health Organization (Macau é membro desde 1999); ATPF – Asian Trade Promotion Forum (Macau has é membro desde 1999); ISBN – International ISBN Agency (Macau é membro desde 2000); ISSN – ISSN International Center (Macau é membro desde 2000); IFPI – International Federation of Phonographic Industry (Macau é membro desde 2000); TAFISA – The association for International Sport for All (Macau é membro desde 2000); ICSSPE – International Council of Sport Science and Physical Education (Macau é membro desde 2000); ASFAA – Asiania Sport for all Association (Macau é membro desde 2000[181]); APPC – Asia Pacific Post Cooperative (é membro desde 2000); IAP – International Association of Prosecutors (é membro desde 2000); BOAO Forum for Asia (Macau é membro desde 2001); ISO/IRG - International Organization for Standardization/Ideographic Rapporteur Group (Macau é membro desde 2001); IFACCA – International Federation of Arts Councils and Culture Agencies (Macau é membro associado desde 2003); APKIC – Asia PKI Consortium (Macau é membro desde 2003[182]); CDF – Chinese Digitalization Forum (Macau é membro desde 2004); AAPAF – Association of Asian Performing Arts Festivals (Macau é membro desde 2004); ASPAC – Asia Pacific Network of Science and Technology Centers (Macau é membro desde 2004); WAIPA – World Association of Investment Promotion Agencies (é membro desde 2005); UFI – Global Association of

181 http://www.asfaa.org/

182 http://www.apkic.org/

Exhibition Industry (Macau é membro desde 2005); IAEE – International Association of Exhibitions and Events (Macau é membro desde 2006); IAACA – International Association of Anti-corruption Authorities (Macau é membro desde 2006); ICDPPC – International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners (Macau é membro desde 2008); AOSSG – Asian-Oceania Standard-Setters Group (Macau é membro desde 2009); EGFIU – Egmont Group of financial Intelligence Units (Macau é membro desde 2009); IACR – International Association for Cancer Registries (Macau é membro desde 2011); GPEN – Global Privacy Enforcement Network (Macau é membro desde 2012); APPA – Asia Pacific Privacy Authorities (Macau é membro desde 2012); ICCA – International Congress and Convention Association (Macau é membro desde 2012); AFSN – Asian Forensic Sciences Network (Macau é membro desde 2012); ACHS – Australian Council on Healthcare Standards (Macau é membro desde 2012); APBN – Asia Pacific Blood Network (Macau é membro associado desde 2012); WTCF – World Tourism Cities Federation (Macau é membro desde 2012); OECD/IMHE – Institutional Management in Higher Education (Macau é membro desde 2012); APQN – Asia Pacific Quality Network (Macau has been a member since 2012); IHF – International Hospital Federation (Macau é membro desde 2013); IAPH – International Association of Ports and Harbours (Macau é membro desde 2013); ISASI – International Society of Air Safety Investigators (Macau é membro desde 2014); DOCOMOMO – International Committee Documentation and Conservation of Buildings, Sites and Neighbourhoods of the Modern Movement (Macau é membro desde 2013. Hong-Kong and China are also members), and AABB – American Association of Blood Banks (Macau é membro desde 2002).

Além disso, com a autorização do Governo Central, o Governo da RAE de Macau assinou ou alterou acordos de aviação civil com 29 Estados[183] (o mais recente, em Novembro de 2014, foi o Acordo de Céus Abertos entre a RAEM e Taipé), assinou acordos sobre a isenção mútua de vistos com 18 Estados[184], 66 Estados ou regiões[185] já tinham obtido isenção de visto de entrada na RAE

183 Noruega, Suécia, Dinamarca, Laos, Japão, Sri Lanka, França, Maldivas, Islândia, Reino Unido, Singapura, Paquistão, Camboja, Alemanha, Tailândia, República Checa, República Popular Democrática da Coreia do Norte, República da Coreia do Sul, Polónia, Áustria, Mianmar, Federação Russa, Emirados Árabes Unidos, Brunei Darussalam, África do Sul, Nepal, Índia e Filipinas.

184 http://en.io.gov.mo/Legis/record/9131250.aspx

185 http://www.dsi.gov.mo/documents/visa_free_macau_e.pdf

de Macau (a grande maioria por 90 dias), assinou com Portugal um acordo sobre assistência jurídica e judicial e um acordo de estímulo e protecção de investimentos mútuos. Para além destes, um total de 117 convenções internacionais foram já validadas na RAE de Macau[186] e a candidatura/adopção (*application*) de um total de 32 convenções internacionais foram propostas, quer pelo Governo Central para sondar a opinião da Região, quer pelo Governo da RAE de Macau por sua própria iniciativa, algumas das quais foram já aplicadas no território. Estes instrumentos internacionais abrangem diferentes áreas nomeadamente: aviação civil, serviços aduaneiros, luta contra as drogas, questões económicas e financeiras, propriedade intelectual, publicações, telecomunicações, ambiente, direitos humanos e assuntos marítimos.

É também importante salientar que o artigo 139º LBM estabelece a delegação de poderes do Governo Popular Central da China no Governo da RAE de Macau, relativamente à capacidade de emissão de passaportes e documentos de viagem. De facto, esta é uma característica muito importante nas relações entre a RAEM e outros sujeitos soberanos de direito internacional. Através desta disposição, o Governo Popular Central da China mantém o controlo sobre a emissão de passaportes e documentos de viagem, o que denota e reforça a unicidade dos poderes soberanos, em relação aos assuntos externos (no sentido de negócios estrangeiros). Ao mesmo tempo, por razões práticas, autoriza o Governo da RAE de Macau a fazê-lo em seu nome.

Na sequência dos acontecimentos de 20 de Dezembro de 1999, o Governo Central da República Popular da China estabeleceu o Gabinete do Comissário do Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China na RAEM, para gerir os negócios estrangeiros que envolvam Macau[187], estabeleceu um Gabinete de

186 http://www.fmcoprc.gov.mo/eng/tyfl/gjgy/t241609.htm

187 A Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China prevê que o Governo Popular Central é responsável pelos assuntos das relações externas relativas à Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) e o Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular de China deve estabelecer um escritório na RAE para lidar com assuntos externos. O Gabinete do Comissário é a agência estabelecida pelo Ministério das Relações Exteriores da RAE de Macau de acordo com as disposições acima mencionadas. Os objectivos do Gabinete do Comissário são de implementar os princípios de "um país, dois sistemas", "As Pessoas de Macau a administrar Macau" e com um alto grau de autonomia em estrita conformidade com a Lei Básica, para prosseguir a política externa do Governo Popular Central, salvaguardar a soberania do Estado e os interesses nacionais, proteger os direitos legítimos dos compatriotas de Macau e promover a prosperidade de longo prazo, a estabilidade e o desenvolvimento da RAE de Macau. As principais funções do Gabinete do Comissário incluem: 1. para lidar com os assuntos externos que afectam a RAEM, que são da responsabilidade do Governo Popular Central; 2. para coordenar o tratamento das questões relativas à participação da RAEM nas organizações e conferências internacionais relevantes, a criação de gabinetes de organizações e agências da RAE de Macau internacionais e conferências intergovernamentais, a ser realizada na RAE de Macau; 3. para lidar com questões relativas à aplicação das convenções internacionais pertinentes à RAEM, e

Ligação do Governo Popular Central na RAEM como o escritório de representação do Conselho de Estado da República Popular da China[188] em Macau, e instalou uma guarnição do Exército da Libertação Popular na RAEM para executar os deveres de defesa nacional. "O estabelecimento da guarnição do Exército da Libertação Popular em Macau foi realizado em estrita conformidade com as disposições da lei. A Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da China, aprovada na 1ª Sessão da 8ª Assembleia Popular Nacional (ANP) em Março de 1993, afirma claramente que o Governo Popular Central da China é responsável pela defesa da RAE de Macau. Em Junho de 1999, na 10ª Reunião do Comité Permanente da 9ª APN foi deliberada e aprovada a "Lei da Guarnição" da RAE de Macau, que entrou oficialmente em vigor a 20 de Dezembro de 1999. As disposições da Lei da Guarnição estipulam que a guarnição da RAE de Macau não irá interferir nos assuntos locais da RAEM, mas se o Governo da RAE de Macau, em momento de necessidade, solicitar ao Governo Popular Central a assistência da guarnição da RAEM na manutenção da ordem social ou em caso do desastre, a guarnição é obrigada a prestar a assistência necessária em conformidade com as instruções da Comissão Militar Central (CMC). O objectivo da guarnição é cumprir os deveres de defesa, gerir as instalações militares, lidar com matérias relacionadas com assuntos militares estrangeiros e garantir a segurança e estabilidade de Macau. As despesas da guarnição da RAEM são suportadas pelo Governo Popular Central e a "Lei da Guarnição" contém também regulamentações que regem as obrigações e disciplina dos membros da guarnição, bem como sua jurisdição judicial.

A guarnição em Macau do Exército da Libertação Popular, subordinada à liderança da CMC, é composta principalmente por forças terrestres mas inclui algum pessoal de marinha de guerra e da força aérea. No desempenho das suas funções de defesa, a guarnição da RAEM deve observar as leis nacionais, bem como as leis da RAE de Macau, e defender as regras e regulamentos do Exército da Libertação Popular. Na sequência do seu posicionamento na RAEM, a guarnição de Macau aderiu estritamente à lei nos aspectos relativos

para ajudar o Governo da RAE de Macau na obtenção de autorizações para negociar e celebrar acordos bilaterais com países estrangeiros, que exigem a aprovação do Governo Popular Central; 4. para coordenar o tratamento das questões relativas à criação de postos consulares estrangeiros ou outras organizações oficiais e semioficiais da RAE de Macau, e para lidar com assuntos consulares relevantes; 5. para executar quaisquer outras tarefas confiadas pelo Governo Popular Central ou o Ministério dos Negócios Estrangeiros. O Gabinete do Comissário tem cinco departamentos: Departamento de Pesquisa Política, Departamento de Organizações Internacionais e Assuntos Jurídicos, Departamento de Assuntos Consulares, Departamento de Diplomacia Pública e Informação, e do Departamento de Assuntos Gerais. (fonte: http://www.fmcoprc.gov.mo/eng/gsjj/t53336.htm)

188 A sua contraparte na China continental é o Gabinete da Região Administrativa Especial de Macau em Pequim.

ao posicionamento das tropas, administração, conduta e gestão. Ao aderir aos regulamentos da "Lei da Guarnição", esta estabeleceu relações normais de trabalho com o governo da Região Especial e encontrou oportunamente canais para contacto com a sociedade de Macau, promovendo assim a compreensão das pessoas de Macau e a confiança na guarnição"[189].

A RAE de Macau pode, ainda, e conforme previsto no artigo 141º da LBM, estabelecer delegações fora do seu território. Neste sentido, a RAEM já estabeleceu as seguintes delegações: República Popular da China – Sector de Turismo, Delegação da RAEM em Pequim; República da China (Taipé) - Delegação Económica e Cultural de Macau em Taipei; União Europeia - Macau, China, Delegação Económica e Comercial, na Bélgica - Bruxelas; e Macau, China, Centro de Promoção e Informação Turística de Macau em Portugal - Lisboa. Existem ainda na RAEM três consulados-gerais e 10 consulados honorários. Da mesma forma, 59 Consulados-gerais[190] credenciados em Hong Kong cobrem também o território da RAE de Macau. A RAEM está ainda envolvida em programas "*cidades irmãs*" em cerca de 10 cidades no mundo e mantém uma relação especial com os Estados Unidos da América e a União Europeia através do Gabinete da Comissão Europeia nas Regiões Administrativas Especiais de Hong Kong e Macau (situado em Hong Kong).

No que diz respeito aos Estados Unidos da América essa relação é alavancada pelo comércio mútuo e interesses de investimento, pela indústria do jogo, pela cooperação policial, ligações académico-culturais e pelo apoio que a RAEM oferece no âmbito da luta contra o terrorismo. De acordo com a Agência Americana dos Assuntos da Ásia e Pacífico (*EUA Bureau of East Asia and Pacific Affairs*) as áreas seguintes estão no centro das relações EUA-Macau[191]: Protecção dos Direitos de Propriedade Intelectual[192], Combate ao Tráfego

189 Defesa Nacional da China (2000) III. A Guarnição em Macau, Acedido em: http://www.gov.cn/english/official/2005-07/27/content_17524.htm

190 República de Portugal, Filipinas e Angola.

191 USA - Macau Policy Act Report de 27 de Março de 2001 como exigido pela secção 204 de P.L. 106-507. Lançado pelo Bureau of East Asian and Pacific Affairs - Informações comunicadas em 2009.

192 Serviços de Economia de Macau cooperam estreitamente com as associações da indústria dos EUA para identificar e neutralizar fabricantes e retalhistas piratas. Como resultado dessas acções, mais de 700.000 DVD e VCD pirateados foram apreendidos e 6 linhas de replicação de VCD/DVD foram fechadas. A RAEM também fez progressos na implementação de um decreto (2000) que requere o uso de *software* licenciado nos escritórios governamentais e iniciou conversações com os EUA sobre como garantir que as empresas privadas usem apenas software licenciado.

Ilícito de Têxteis[193], Cooperação na Área da Aplicação da Lei[194], Reciprocidade de Vistos para Residentes da RAEM[195] e Acordos Bilaterais[196]. Deve também referir-se que a Resolução 1373 do Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou, a 28 de Setembro de 2001, por unanimidade, medidas de luta contra o terrorismo, na sequência dos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 nos Estados Unidos da América [197]. Estas medidas foram incorporadas na esfera jurídica interna da RAEM através do Aviso do Chefe do Executivo n.º 60/2001. Além disso, como sinal do reconhecimento do alto grau de autonomia da RAE de Macau, os EUA continuam a tratar a RAEM como uma "*área especial*" e, consequentemente, as sanções impostas à China (embargo sobre as armas), após os incidentes de 1989 na Praça Tiananmen, não se aplicaram à RAEM[198].

No que respeita à União Europeia, o primeiro acordo importante (Acordo de Cooperação e Comércio entre a União Europeia e Macau) foi estabelecido sob administração Portuguesa em 1992. O acordo abrangia as áreas do comércio, cooperação científica, técnica e industrial e estabeleceu ainda um Comité Misto que se reúne anualmente. O acordo permaneceu em vigor após a retrocessão de Macau em 1999 e estabeleceu uma Reunião do Comité Misto União Europeia-Macau (a

193 Têxteis com origem em Macau continuam a entrar nos Estados Unidos da América ao abrigo de quotas separadas das da China. Em Setembro de 2000, após dois anos de negociações, Macau e os Estados Unidos chegaram a acordo sobre um Memorando de Entendimento (MOU) para a cooperação na execução das quotas têxteis e prevenção de transbordo ilegal.

194 Cooperação policial entre os EUA e a RAEM tem sido limitada e levada a cabo caso-a-caso. O Governo dos Estados Unidos da América está a tentar ampliar sua ligação de cooperação e relações operacionais com agências do Governo da RAEM, com especial atenção para a protecção dos direitos de propriedade intelectual, tráfico de estupefacientes, tráfico de pessoas, transbordo ilegal de têxteis e lavagem de dinheiro. Para além disso os Estados Unidos da América vêm a RAEM como um parceiro cada vez mais receptivo à cooperação. Agências policiais americanas foram colocadas junto ao Consulado-Geral em Hong Kong dos EUA. A convite dos EUA, funcionários da RAEM envolvidos na área legislativa, judicial, combate ao crime e com funções de procuradoria, participam regularmente em programas patrocinados pela International Law Enforcement Academy (ILEA) dos EUA em Banguecoque.

195 Os cidadãos dos EUA que viajam para Macau não precisam de vistos, caso permaneçam menos de 30 dias. Em reconhecimento a este tratamento e ao facto dos novos documentos de viagem da RAEM serem cada vez mais seguros, contendo algumas características invioláveis, os Estados Unidos concedem vistos de entrada múltipla para residentes de Macau, viajando como turistas ou para fins comerciais de curto prazo.

196 Para além do Memorando de Entendimento bilateral de cooperação de Setembro de 2000 relativo às quotas para têxteis e à prevenção do transbordo ilegal, nove pré-acordos bilaterais permanecem em vigor: Acordo de transporte aéreo (entrou em vigor 7/3/96); Acordo sobre encomendas postais (que entrou em vigor 8/1/74); Acordo Internacional sobre correio expresso (que entrou em vigor 10/1/83); Memorando de Entendimento sobre a Operação do INTELPOST Field Trial (entrou em vigor 5/21/85); Acordo administrativo relativo ao sistema de vistos (que entrou em vigor 8/21/81); Acordo em matéria de comércio de algodão, lã, fibras, produtos têxteis e produtos têxteis artesanais (entrou em vigor 1/9/84); Acordo em matéria de comércio de têxteis e produtos têxteis (entrou em vigor 5/21/94); Acordo de reembolso de impostos (que entrou em vigor 10/21/98); e o Acordo modificado de céus abertos para a aviação comercial (entrou em vigor 7/3/95).

197 Adoptada ao abrigo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

198 Declaração de Conselho Europeu, Madrid, 27.6.1989

última foi realizada em Novembro de 2013, mas o último relatório disponível data de Dezembro de 2012)[199]. Em 1995, a Comissão Europeia publicou um documento intitulado "*Uma política a longo prazo para as relações China-Europa*"[200] que, na sua secção B3, enfatiza o princípio da continuidade: "*Os laços históricos entre a Europa e Hong Kong e Macau significam, inevitavelmente, que a União Europeia tem um interesse particular nas disposições relativas à transferência de soberania para a China… O alto grau de autonomia garantido às duas Regiões Administrativas Especiais ao abrigo das Declarações Conjuntas é de grande importância para o bem-estar das duas Regiões e é também reconhecido em Pequim como de interesse para a China. As Declarações Conjuntas reconhecem que Hong Kong e Macau têm características distintas que precisam de ser respeitadas. Ambos territórios já tratavam dos seus próprios assuntos em matéria de política económica e comercial. O princípio da continuidade vai reger as relações da União Europeia com Hong Kong e Macau à luz das que já vigoravam nos anos que antecederam a transferência de soberania ".* A Comunicação da Comissão Europeia de 1998 intitulada *"Desenvolvimento de uma parceria global com a China",* afirma que a política da União Europeia apoia o alto grau de autonomia da RAEM. Em 1999, a Comissão Europeia adoptou uma Comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu, intitulada *"A União Europeia e Macau: depois do ano 2000*[201]*".* Este documento sublinhou a importância da aplicação harmoniosa do princípio *"um país, dois sistemas"* e definiu de que forma poderá a União Europeia, contribuir para o desenvolvimento político e económico da RAEM. A Comissão Europeia publica relatórios anuais sobre os desenvolvimentos da RAE de Macau que envia ao Parlamento e ao Conselho da União Europeia. O mais recente foi publicado em 2013*[202]*. A RAEM estabeleceu uma Delegação Económica e Comercial (METO) acreditada junto da União Europeia, que garante um diálogo regular entre a União Europeia e Macau em áreas como o comércio, relações económicas e cooperação. O Conselho da União Europeia adoptou um novo regulamento de vistos e, desde 10 de Abril de 2001, a União Europeia concede isenção de visto aos titulares de passaporte da RAE de Macau. Dado o seu estatuto como território aduaneiro separado, conforme o previsto na LBM, a RAEM continua a ser tratada pela União Europeia como uma entidade independente, exclusivamente para efeitos de política comercial[203]. O projecto de

199 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/134021.pdf

200 http://eeas.europa.eu/china/docs/com95_279_en.pdf

201 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51999DC0484:EN:NOT

202 http://eeas.europa.eu/delegations/hong_kong/documents/press_corner/20140516_en.pdf

203 http://eeas.europa.eu/Macau/index_en.htm

cooperação UE-Macau na área jurídica foi iniciado em 3 de Dezembro de 2002, apresentando uma série de seminários e programas de formação, levados a cabo durante um período de 48 meses, para juízes, procuradores, advogados do governo e outros profissionais do direito da RAE de Macau. Em 2012 a RAEM e a União Europeia lançaram o Programa Académico UE-Macau e assinaram um Memorando de Entendimento para formar intérpretes bilíngues (Português-Chinês). A União Europeia e a RAEM assinaram também o Acordo Horizontal sobre Certos Aspectos dos Serviços Aéreos (2013). Este Acordo tem por objectivo restabelecer a certeza jurídica para os 15 actuais acordos bilaterais de serviços aéreos entre Macau SAR e os Estados-Membros da União Europeia e irá fornecer uma base sólida para o desenvolvimento das relações aeronáuticas entre a União Europeia e Macau[204]. Em 2013 foi também estabelecida a Câmara de Comércio União Europeia-Macau.

Finalmente, a fim de compreender a importância dessa relação, é interessante olhar para os números de 2013: os bens exportados da União Europeia para a RAE de Macau totalizaram €542.000.000, as importações originárias da RAE de Macau totalizaram €114.500.000 e o comércio total de bens entre a RAEM e a União Europeia ascenderam a €656.500.000 [205].

A tabela seguinte mostra uma ideia genérica do tipo de instrumentos jurídico-internacionais a que podemos recorrer para estudar a PJI de Macau. Assim, há quatro espécies (tipos) de instrumentos jurídico-internacionais e inter-regionais directamente aplicáveis na ordem doméstica de Macau:

1. Instrumentos internacionais ratificados ou a que Macau aderiu antes de 1999 e ainda hoje aplicáveis à RAE de Macau (artigo 8º LBM)[206];
2. Instrumentos internacionais ratificados, acedidos ou aprovados por organizações internacionais dos quais a China é parte como sujeito principal de Direito Internacional e aplicáveis à RAEM[207];

204 Relatório Conjunto ao Parlamento Europeu e ao Conselho, Região Administrativa Especial de Macau: Relatório Anual de 2013, página 6.

205 http://eeas.europa.eu/delegations/hong_kong/documents/press_corner/20140516_en.pdf página 7.

206 Exemplificação de formulação utilizada em instrumentos internacionais incorporados por ordem jurídica interna de Macau, antes de 1999 - Aviso Chefe do Executivo nº 72/2001, Manda publicar a notificação da República Popular da China sobre a assunção das responsabilidades de parte em relação à continuação da aplicação na RAEM da Convenção sobre o Trânsito Rodoviário, feita em Genebra, em 19 de Setembro de 1949.

207 Exemplificação de formulação utilizada em instrumentos internacionais incorporados por ordem jurídica interna de Macau, por ordem das autoridades governamentais centrais - O Chefe do Executivo manda publicar, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 3/1999 da Região Administrativa Especial de Macau, por ordem do Governo Popular Central, a Resolução n.º 661 (1990), adoptada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, a 6 de Agosto de 1990, relativa à situação entre o Iraque e o Koweit, na sua versão autêntica em língua chinesa, com a respectiva tradução para a língua portuguesa.

3. Instrumentos internacionais dos quais Macau é parte, após ter sido devidamente autorizado pelas autoridades governamentais centrais chinesas[208];

4. Instrumentos internacionais dos quais Macau é parte e que exigem apenas comunicação às autoridades governamentais centrais chinesas [209].

<table>
<tr><th colspan="5">Instrumentos Jurídicos Internacionais e Inter-regionais da RAE de Macau[210]</th></tr>
<tr><th>Tratados Multilaterais
Todos os Tipos</th><th>Tratados Bilaterais
Tipos 1,3 & 4</th><th>Tratados Inter-Regionais
Tipos 3 &4</th><th>Tipo 2</th><th>Todos os Tipos</th></tr>
<tr><td>Aviação Civil</td><td rowspan="3">Cooperação Jurídica e Judiciária</td><td rowspan="5">China Continental</td><td rowspan="18">Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas
(artigo 138º LBM)</td><td rowspan="18">Aviso do Chefe do Executivo
(artigo 50º.3 e 4º LBM)</td></tr>
<tr><td>Serviços Aduaneiros</td></tr>
<tr><td>Drogas</td></tr>
<tr><td>Economia e Finanças</td><td rowspan="2">Cooperação Comercial e Técnica</td></tr>
<tr><td>Educação, Ciência, Tecnologia e Deporto</td></tr>
<tr><td>Ambiente e Conservação</td><td rowspan="2">Promoção e Proteção Investimentos</td></tr>
<tr><td>Assuntos Externos e Defesa</td></tr>
<tr><td>Saúde</td><td rowspan="3">Tributação
Relações Diplomáticas e Consulares</td><td rowspan="9">RAE de Hong Kong</td></tr>
<tr><td>Direitos Humanos</td></tr>
<tr><td>Propriedade Intelectual</td></tr>
<tr><td>Crimes Internacionais</td><td rowspan="6">Serviços Transporte Aéreo</td></tr>
<tr><td>Trabalho</td></tr>
<tr><td>Direito Internacional do Mar</td></tr>
<tr><td>Direito Internacional Privado</td></tr>
<tr><td>Tráfego Rodoviário</td></tr>
<tr><td>Serviços Postais e Telecomunicações</td></tr>
<tr><td>Tratados Constitutivos de Organizações Internacionais</td><td>Vistos</td></tr>
</table>

Conforme se pode verificar pelas várias afiliações da RAE de Macau com as organizações internacionais, associações em acordos multilaterais e acordos bilaterais com países estrangeiros, o território tem gozado de

208 Exemplificação da formulação utilizada em tratados bilaterais em que Macau necessita de obter a autorização de Autoridades Centrais - O Governo de Macau Região Administrativa Especial da República Popular da China, que tendo sido devidamente autorizado para concluir este Acordo pelo Governo Popular Central da República Popular da China e o Governo do Japão, a seguir designado por "Partes Contratantes"….

209 Exemplificação da formulação utilizada em tratados bilaterais em que Macau não precisa de solicitar autorização Autoridades Centrais - Manda publicar o Acordo de Cooperação na Área da Educação e Cultura entre a República Portuguesa e a Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) da República Popular da China.

210 http:/pt.io.gov.mo/Legis/international/2.aspz

reconhecimento internacional como entidade capaz de se envolver em relações jurídicas internacionais[211], denotando a existência de uma PJI. Além disso, é manifestamente claro, que a prática internacional reconhece a existência de PJI da RAE de Macau, dentro dos limites da sua CJI. Várias organizações internacionais, organizações não-governamentais, órgãos das Nações Unidas, a União Europeia, os Estados Unidos da América, a grande maioria da dos Estados-Membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, e outros sujeitos de direito internacional reconheceram, através de actos de prática jurídica internacional, a PJI da RAEM no contexto da designação Macau, China.

Parece, pois, incontroversa a existência da PJI de Macau, enquanto RAE da China. No entanto, no que diz respeito à CJI de Macau, é necessário enfatizar seu carácter limitado. Na verdade, a CJI de Macau é estritamente enquadrada numa dimensão económica-social-cultural, conforme previsto pelos poderes soberanos chineses. Do ponto de vista jurídico externo e talvez político, a RAEM deve ser entendida como uma entidade com a capacidade de interagir, com um certo grau de autonomia, exclusivamente nos domínios do direito internacional associados às questões económicas, sociais e culturais.

d. A Lei Básica de Macau como Instrumento da Soberania Chinesa

É hora de abordar, de forma prudente, a Lei Básica de Macau para melhor entender a dimensão do alto grau de autonomia da RAEM e para identificar a extensão da sua CJI. Conforme já anteriormente mencionado, o grau de autonomia da RAEM não foi estabelecido pela Declaração Conjunta Luso-Chinesa, mas sim promulgado pelo Congresso Nacional do Popular, à luz das condições específicas previstas pela Declaração Conjunta. O 8º Congresso Nacional Popular da República Popular da China aprovou a LBM a 31 de Março de 1993, que foi promulgada pelo Despacho nº 3 do Presidente da República Popular da China, tendo entrado em vigor a 20 de Dezembro de 1999. Este instrumento é a lei fundamental da RAEM e representa o instrumento jurídico hierarquicamente mais importante, em termos do seu valor comparado. Curiosamente, este argumento é usado por Paulo Cardinal que lhe concede uma posição muito clara ao declarar que a Lei Básica da RAEM "*funciona como a constituição da RAE, independentemente dos seus rótulos doutrinários, não*

211 Roda Mushkat (1994). Hong Kong Law Journal. Volume 24, parte 3, página 337.

oferecendo, pois, quaisquer dúvidas. A Lei Básica é lato sensu a constituição da RAE, nomeadamente devido ao seu posicionamento formal dentro da ordem jurídica interna de Macau... " Paulo Cardinal declara ainda que "*...a ordem constitucional da RAE de Macau é multi-composta. Inclui a Lei Básica (como seu principal núcleo material e sua constituição imediata), a Declaração Conjunta e extractos da Constituição da RPC, e este três instrumentos coexistem numa relação mútua complexa e não-co-igual*[212]*"*. No entanto, Paulo Cardinal usou anteriormente na mesma fonte a expressão *"Macau que é uma subunidade regional chinesa"* e também várias vezes a expressão "*transferência ou retomada da soberania"* da Administração Portuguesa para a China[213], reconhecendo, pelo menos indirectamente, que o posicionamento formalmente mais valorado dentro ordem jurídica interna da RAEM é, de facto, a Constituição da China. Na verdade, a nossa posição diverge da expressa por Paulo Cardinal. De facto, a LBM deve ser considerada definitivamente como parte do acervo Constitucional da China, a concretização prática das possibilidades oferecidas pelo seu artigo 31º, em consonância com os objectivos da Declaração Conjunta. E não estamos sozinhos nesta posição. Com efeito, a autonomia constitucional é uma das principais características de um Estado soberano, afirmada várias vezes pelo Tribunal Internacional de Justiça das Nações Unidas, nomeadamente no caso de Sahaara Ocidental[214]. A livre escolha de um regime político, económico e social aplicável a um Estado é um direito fundamental, exercido a nível constitucional do Estado soberano. Em liga com o nosso argumento está Leong Wan Chong[215] que descreve claramente a LBM como uma das leis constitucionais da China. Na verdade, para este autor, a LBM é parte do "*acervo constitucional*" da China. Argumenta, ainda que esta foi adoptada pelo 8º Congresso Nacional Popular da República Popular da China e, consequentemente, vincula o Estado chinês como um todo e não somente a RAEM.

O termo "Constituição" em ciência política refere-se à colecção de

212 Paulo Cardinal (2010). Fundamental Rights in Macau: from territory under Portuguese administration to Special Administrative Region of the PRC. Studies on Macau Civil, Commercial, Constitutional and Criminal Law. University of Macau, LexisNexis, páginas 4 e 6.

213 Paulo Cardinal (2010). Fundamental Rights in Macau: from territory under Portuguese administration to Special Administrative Region of the PRC. Studies on Macau Civil, Commercial, Constitutional and Criminal Law. University of Macau, LexisNexis, páginas 1, 11 e 12.

214 Nguyen Quoc Dinh; Patrick Daillier; Alain Pellet (1999). Direito International Público. Fundação Calouste Gulbenkian, página 391.

215 Leong Wan Chong (2005). Anotações à Lei Básica da RAEM. Associação de divulgação da Lei Básica da RAEM, páginas 13, 15 e 16.

disposições que definem o contexto jurídico da comunidade política como um todo... definindo a ordem jurídica do Estado[216]. Uma constituição é também um documento (ou, em alguns casos, um conjunto de documentos), que descreve a estrutura do sistema político[217] de um Estado[218]. Além disso, do ponto de vista jurídico, existem duas leituras do termo "Constituição": a Constituição em sentido "material" e a Constituição no sentido "formal[219]". A primeira refere-se ao seu objecto, conteúdo e função. Em termos simples, refere-se à Constituição como ao estatuto jurídico do Estado e corresponde ao poder constituinte original como o poder criativo de auto-regulação do Estado. Na verdade, a Constituição é a mais alta expressão do poder soberano constitutivo inicial do Estado. O segundo, indica não só a posição hierárquica mais elevada perante todos os restantes instrumentos jurídicos nacionais, mas também a estrutura fundamental de toda a ordem jurídica interna. Além disso, o conceito de Constituição é também frequentemente associado à ideia de uma regulação racional sistemática da comunidade política[220] e à ideia de um acervo dos mais importantes princípios jurídicos que regem a organização, os limites dos poderes públicos do Estado, lado a lado com os princípios que estabelecem os direitos fundamentais dos indivíduos pertencentes à mesma comunidade política[221]. O direito constitucional como fundamento da ordem jurídica do Estado é composto por três elementos[222]: poder do Estado como poder público *v* Estado-comunidade como o conjunto de todos os cidadãos (elemento subjectivo - alvo regulamento); opções fundamentais do Estado (elemento material); e a posição jurídica das disposições constitucionais (elemento formal) - a constituição como documento jurídico é colocada no nível supremo da ordem pública jurídica. Se aceitarmos associar a LBM à ideia de uma "Constituição" (mesmo na perspectiva *lato sensu* do conceito de Constituição), corremos o risco de pôr em causa a compreensão profunda da CJI da RAE de Macau e, portanto, a verdadeira natureza da mesma. De facto, a RAEM não é um Estado nem representa todo o Estado chinês. A

216 Jorge Miranda (1997). Manual de Direito Constitucional. Coimbra Editora, Part II, páginas 13 e 16.

217 J. Denis Derbyshire, Ian Derbyshire (1996), Political Systems of the World. St Martin's Press, página 10.

218 Reinhold Zipplelius (1997). Teoria Geral do Estado. Fundação Calouste Gulbenkian, página 65.

219 Jorge Miranda (1997). Manual de Direito Constitucional. Coimbra Editora, Part II, páginas 10-11.

220 J. J. Gomes Canotilho (2003). Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra, 7ª edição. Almedina, página 107.

221 Jorge Bacelar Gouveia (2010). Manual de Direito Constitucional. Coimbra, 3ª edição, Vol. I. Almedina, página 29.

222 Jorge Bacelar Gouveia (2010). Manual de Direito Constitucional. Coimbra, 3ª edição, Vol. I. Almedina, páginas 30-31.

LBM não deve ser considerada uma constituição, devido ao facto de apenas descrever uma fracção do sistema político de um lugar numa região especial particular, e não o poder exclusivo do Estado auto-regulador soberano original. Do mesmo modo, a LBM não pode ser aceite como expressão do poder constituinte da RAEM como mencionado por muitos académicos[223], tal como já referimos anteriormente. Do mesmo modo, a LBM não ocupa a posição mais alta nos instrumentos jurídicos do Estado (China), nem se trata de uma estrutura fundamental de todo o sistema jurídico nacional do Estado (artigo 143º da LBM afirma claramente que o poder de interpretação final da LBM é da competência da Comissão Permanente do Congresso Nacional Popular). Além disso, a LBM foi aprovada e promulgada pelas autoridades centrais chinesas e estabelece um mecanismo particularmente importante, que funciona como uma extensão material permanente da Constituição chinesa (o artigo 11º da LBM reconhece o elevado valor jurídico da LBM, mas imediatamente subordinado ao artigo 31º da Constituição chinesa). Portanto, creio ser prudente concluir que, por todos estes argumentos, a LBM exibe um valor Constitucional do Estado Chinês enquanto tal. A mera aceitação da LBM como um documento tipo "constituição da RAEM" diminui o valor da Declaração Conjunta de 1987 enquanto tratado internacional de natureza voluntária soberana e, acima de tudo, enfraquece o entendimento do conceito do legítimo exercício dos direitos soberanos do Estado Chinês sobre RAEM. Na verdade, as leis básicas (em referência às Regiões Administrativas Especiais de Macau e Hong Kong) afirmam que as Regiões Administrativas Especiais são autorizadas (pela Constituição chinesa, e nos termos definidos pelo Congresso Nacional Popular da República Popular da China e, em relação a Macau, em conformidade com a Declaração Conjunta Luso-Chinesa) a exercerem um alto grau de autonomia[224], devendo ser entendidas como instrumento de soberania chinesa.

Nesta altura convém clarificar o valor da LBM. A LBM é e deve ser, reconhecida como a lei suprema da RAEM, limitada no tempo. Da mesma forma, entendemos ainda que a LBM se trata do mais elevado documento jurídico a governar o estatuto de uma Região Administrativa Especial Chinesa.

223 Ieong Wan Chong (2005). Anotações à Lei Básica da RAEM. Associação de divulgação da Lei Básica da RAEM, página 15; Roda Mushkat (1994). Hong Kong Law Journal. Volume 24, part 3, páginas 335-339; Carmen Amado Mendes (2013). Portugal, China and the Macau Negotiations 1986-1999. Hong Kong Studies Series, página 37.

224 Cardinal, Paulo; Zhang, Yihe (2012). Subnational Constitutionalism in the SAR of the People's Republic of China, An Exceptional Tailored Suit Model? Perspectives on Federalism, Vol. 4, issue 2, página E-107.

Não apoiamos a ideia de que a LBM deva ser considerada a "*Constituição Macaense*" em *lato sensu*. Esta ideia põe em risco a compreensão do legítimo exercício dos direitos soberanos chineses sobre a RAEM e diminui a Constituição Chinesa como o documento jurídico mais importante de todo o Estado Chinês, que na realidade inclui também Macau como Região Administrativa Especial. Na verdade, a LBM deve significar continuamente um instrumento da soberania chinesa e ser, consequentemente, parte do acervo Constitucional da China, conforme mencionado anteriormente.

Nesta linha de pensamento, o disposto no artigo 11º concedeu à LBM um estatuto superior relativamente a outros instrumentos jurídicos regionais, da seguinte forma: *"Nenhuma lei, decreto, regulamentos administrativos e actos normativos da Região Administrativa Especial de Macau pode contrariar esta lei."* Além disso, o artigo 17º estabelece um mecanismo de relatório político, imposto pelo Comité Permanente do Partido Nacional do Povo Chinês, para garantir a conformidade de todos os actos jurídicos de Macau. Assim, este mecanismo não tem o poder de alterar actos jurídicos, mas pode declará-los nulos. Esta limitação é, não apenas, uma consequência directa do exercício da soberania chinesa sobre o território de Macau, mas também característica importante da existência da PJI da RAEM no âmbito da sua limitada CJI, além de ser ainda uma outra razão para entender a LBM como parte da Constituição chinesa. A LBM detalha mais três escalas relevantes, estabelecendo os termos da PJI de Macau, anteriormente abordada através da análise Declaração Conjunta Luso-Chinesa. Define ainda a PJI *sui generis* de Macau, estabelecendo o conteúdo da sua CJI. Como resultado, a medida da CJI da RAE de Macau deve tomar em conta as seguintes escalas:

Lei Básica – Definindo o "elevado grau" de autonomia da RAE de Macau e a RAEM como sujeito de direito internacional		
Nível de Autonomia	***Conceito Geral***	***Disposições***
1 Escala restritiva	A RAE de Macau, enquanto tal, está impossibilitada de actuar como entidade jurídica internacional em determinados domínios.	Artigos 13º, 14º, 18º e 19º
2 Escala condicional	A RAE de Macau enquanto tal está condicionada pelo governo central chinês na sua actuação como entidade jurídica internacional em certos domínios.	Artigos 135º, 137º, 138º, 139º, 140º, 141º e 142º
3 Escala nuclear	A RAE de Macau goza plenamente do estatuto de entidade jurídica internacional, agindo por conta própria, sujeita à normal coordenação política interna do Estado chinês.	Artigos 136º e 138º

Curiosamente, o argumento que declara o facto de a RAEM ter um "*elevado grau de autonomia*" em ambas as perspectivas interna e externa, deve ser entendido como um mero marco político que requer definição jurídica adicional, susceptível de vir variar ao longo de um período de tempo. Assim, a perspectiva externa é baseada em escalas restritivas e condicionadas, e a escala nuclear define a extensão dos limites da CJI de Macau. As escalas restritiva e condicional são consequência directa do exercício dos direitos soberanos e a escala nuclear é a dimensão factual da RAE de Macau, como entidade jurídica internacional, sujeita à normal coordenação política interna do Estado chinês.

Em suma, a RAEM é capaz de ser titular de direitos e deveres directa e imediatamente aplicáveis e endossados por disposições jurídicas internacionais. Como resultado, a RAEM possui uma PJI que é exercida nas "áreas apropriadas" dentro dos limites da sua CJI. A existência da PJI da RAEM permanece como uma função inclusiva, e é resultado directo de ser uma Região Administrativa Especial pertencente a um Estado soberano, dentro do sistema político unitário da China.

e. A Implementação da Resolução 1373 do CSNU: exemplo ilustrativo da soberania chinesa

Tendo em conta as obrigações decorrentes do artigo 25º da CNU relativamente à implementação das decisões do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a aplicação da Resolução 1373 na ordem interna de Macau é um exemplo que ilustra de forma significativa, como a China afirma sua soberania sobre a RAEM. Na verdade destaca-se como argumento sólido de como a dinâmica da CJI de Macau deve operar, no que diz respeito à sua escala restritiva. Com efeito, a resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) 1373 (2001) foi publicada na ordem jurídica interna da RAEM através de Aviso do Chefe do Executivo nº 60/2001[225], por ordem do Governo Popular Central, e de acordo com a lei da RAEM que regula as fontes de direito interno (Lei 3 (2009)). Conforme já mencionado anteriormente, a RAEM é uma entidade não soberana quási-Estado, dotada de uma PJI *sui generis*, em que a extensão da sua CJI é limitada pela soberania da China, como principal sujeito de Direito Internacional. Assim, Macau nem é membro da Assembleia Geral das Nações Unidas, nem o será no futuro como Região Administrativa Especial, precisamente porque este é um dos limites impostos pela soberania da China sobre Macau.

Por um lado, de acordo com o artigo 25º da CNU, os Estados-Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e aplicar as decisões do Conselho de Segurança. Assim, a China, como Estado soberano, tem de respeitar as disposições da Resolução 1373 (2001). Por outro lado, a Resolução 1373 (2001) foi aprovada nos termos do Capítulo VII, que regula a acção internacional no que diz respeito às ameaças à paz, ruptura da paz e actos de agressão, que são claramente dois dos assuntos vedados à CJI de Macau, de acordo com artigos 13º e 14º da LBM. Além disso, a Resolução 1373 (2001) estabelece um conjunto de medidas que, de acordo com o artigo 41º da Carta das Nações Unidas, "*não envolvem o uso da força*", designadamente o congelamento de bens, a não prestação de qualquer tipo de apoio, activo ou passivo, a entidades ou pessoas envolvidas em actos terroristas; a recusa de servir de porto seguro aos que financiam, planeiam, apoiam ou praticam actos terroristas; o impedimento da

225 O Chefe do Executivo manda publicar, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 3/1999 da Região Administrativa Especial de Macau, por ordem do Governo Popular Central, a Resolução n.º 1373 (2001), adoptada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, a 28 de Setembro de 2001, relativa à ameaça à paz e segurança internacionais causada por actos de terrorismo, na sua versão autêntica em língua chinesa, com a respectiva tradução para a língua portuguesa. Promulgado em 19 de Outubro de 2001.

circulação de terroristas, e a troca de informações, entre outros aspectos. Estes factos constituem razões para transferir de forma inequívoca para o Governo Popular Central, a decisão de aplicabilidade à RAEM deste instrumento internacional, de acordo com artigo 138º LBM, uma vez que se tratam de questões do domínio dos negócios estrangeiros e questões relacionadas com a segurança e defesa.

A RAE de Macau enquanto entidade destituída de PJI nos domínios jurídico-internacional relacionados com os negócios estrangeiros e defesa, é entendida a este respeito pelo direito internacional, como uma Região Administrativa Especial da China, e, portanto, um território sob a plena soberania chinesa. Com efeito, o Governo Popular Central ordenou a publicação da Resolução 1373 (2001), na ordem interna de Macau, para honrar a regra estabelecida pelo artigo 25º da CNU, que estabelece a aplicabilidade obrigatória das decisões do Conselho de Segurança das Nações Unidas, na ordem jurídica interna de cada Estado-membro. Assim, esta decisão soberana foi efectivada através do Aviso do Chefe do Executivo nº 60/2001, como já mencionado anteriormente. Da mesma forma, e apesar de a Resolução do CSNU 1373 (2001) ser ter tornado uma lei interna da RAEM, ainda regula questões no âmbito do exercício exclusivo dos poderes soberanos do Governo Popular Central, que ficam fora da dimensão da CJI de Macau. Se a LBM fosse considerada a "Constituição de Macau", este procedimento não seria possível de um ponto de vista jurídico-constitucional. Uma vez mais, tal só é juridicamente possível, porque a LBM parte da Constituição da República Popular da China.

Por outro lado, um aspecto importante é, definitivamente, a implementação da Resolução 1373 (2001) na ordem interna da RAEM. A este respeito devem ser mencionados dois factos. Em primeiro lugar, as medidas que restringem o exercício dos direitos individuais são aplicáveis aos cidadãos no âmbito da Resolução 1373 (2001), como resultado de uma decisão *ad hoc* do Conselho de Segurança das Nações Unidas, como foi o caso, nomeadamente nos casos das Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (RCSNU) 1267 (1999), e RCSNU 2094 (2013) - Anexos I e II. Mais uma vez, nesta situação, a imposição de restrições aos direitos individuais seria uma consequência de uma decisão do Governo Popular Central, fundamentada no direito interno da RAEM. O segundo facto, no entanto, surge quando a RAEM, agindo por si própria, identifica indivíduos pertencentes a organizações terroristas ou de natureza criminosa, ou cidadãos que realizam actos previstos

pela Resolução 1373 (2001), após a publicação na ordem interna da legislação solicitada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Neste caso, a iniciativa de implementar as medidas previstas pela Resolução 1373 (2001) deve, igualmente, ser fundamentada exclusivamente nas disposições da lei da RAEM, após a devida coordenação com Governo Popular Central chinês. O facto de o Governo Popular Central ter ordenado à RAEM para implementar a Resolução 1373 (2001), não altera os limites da CJI de Macau, nem é susceptível de modificar a extensão da sua PJI. A aplicação da Resolução 1373 (2001) à RAEM será regida pela respectiva legislação interna, em estreita coordenação com o exercício dos poderes soberanos chineses. Nesta matéria, o papel da RAEM deve apenas ser entendido como um instrumento de soberania, que tem de ser plenamente exercida pela China enquanto principal sujeito de direito internacional. Conforme é veementemente recomendado pelas normas internacionais relativas à luta contra o branqueamento de capitais e ao combate ao financiamento e proliferação do terrorismo - as recomendações do Financial Action Task Force on Money Laundering/ Groupe d'Action Financière (FATF/GAFI)[226] (2013), a luta contra as operações financeiras ilegais de apoio às actividades terroristas, requer uma política nacional global de longo prazo, com base em instrumentos penais e capacidades de investigação, apoiada por uma abordagem baseada no risco (fornecido por unidades de informação financeira) e ainda por uma eficaz cooperação internacional. Mais uma vez, de um ponto de vista prático, faria pouco sentido, estabelecer a capacidade de fazê-lo de forma independente na RAEM. Pelo contrário, aquilo que tem lógica será reservar, para a RAE de Macau, o papel de instrumento contributivo para um sistema maior, a nível nacional chinês, entidade que deve possuir todos os poderes soberanos e capacidades necessárias para lidar com o assunto com sucesso.

f. A RAE de Macau como um quási-Estado não-soberano *sui generis*

Acima de tudo, é excepcionalmente importante salientar, tal como referido anteriormente, que a PJI não é uma qualidade jurídica exclusiva dos Estados soberanos, mas que muitas vezes se apresenta como uma função inclusiva. Portanto, o argumento-chave da PJI de Macau é fundamentado no exercício legítimo da soberania exclusiva da China sobre a RAEM. Além disso, devido a

226 http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf

uma proliferação global de novas entidades na ordem jurídica internacional, é bastante difícil identificar, com precisão, a dimensão exacta de CJI de Macau. A PJI da RAEM tem vindo a ser estudada desde há bastante tempo e, desses estudos, resultaram duas posições principais[227]. Por um lado, alguns académicos defendem que a China, enquanto Estado soberano, é a única entidade-Estado que possui a qualidade de sujeito de direito internacional, e portanto, é a única detentora de Personalidade Jurídica internacional. Por outro lado, a posição dominante entre os académicos chineses e portugueses[228] parece ser a aceitação da qualidade da RAEM enquanto sujeito "*condicional*" de Direito Internacional.

A pedra angular da representação jurídica internacional de Macau antes de 1999 baseou-se em duas regras principais. Fundamentado no artigo 292º §1 da Constituição Portuguesa, bem como nos artigos 2º e 3º Estatuto Orgânico de Macau (EOM)[229], o Chefe do Estado Português foi empossado com o poder representativo externo de Macau. No entanto, esta capacidade poderia ser delegada ao Governador de Macau, em relação a assuntos de interesse exclusivo de Macau. Da mesma forma, a aplicabilidade de um tratado internacional ao território de Macau não era automática, pelo que era necessária uma decisão de aplicação *ad hoc* (artigo 70º EOM, a Lei 13/90, de 10 de Maio rectificada pela Lei 23-A/96, de 27 de Setembro). Depois da entrada em vigor da LBM, o Chefe do Executivo da RAEM foi empossado com poderes de representação externa de Macau[230], dentro das limitações[231] e restrições[232] impostas por lei. Mas esses poderes de representação não são exclusivos e referem-se à representação externa, e não contemplam poderes de representação em matéria de Negócios Estrangeiros, como já havíamos referido. Ao invés, o Governo Central da China é, de facto, quem tem legitimidade de representação nas questões relacionadas com os negócios estrangeiros da RAE de Macau.

227 Zeng Lingliang (2009). À Qualidade do Sujeito de Direito Internacional da Região Administrativa Especial de Macau, in Os Países de Língua Portuguesa e a China num Mundo Globalizado, Almedina, páginas 74-80.

228 Rui Manuel Moura Ramos (1998). A declaração conjunta luso-chinesa na perspectiva do direito internacional, in Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra, v.74, páginas 671-682; Filipa Delgado Lourenço (2012), Lições de Direito Internacional Público, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, páginas 221-222; Ieong Wan Chong (2005), Anotações à Lei Básica da RAEM, páginas 11, 15 e 16.

229 Estatuto Orgânico de Macau aprovado pela Lei nº 1/76, de 17 de Fevereiro; alterado pelas Leis nº 53/79, de 14 de Setembro; nº13/90, de 10 de Maio e nº 23-A/96, de 29 de Julho.

230 Artigo 45º, artigo 50º §13, artigo 64º §3 LBM.

231 Artigos 112º e 136º requerem a utilização da denominação Macau, China e esta designação é limitada a um certo número de áreas.

232 Artigo 94º requer o apoio e a autorização do Governo Central da República Popular da China. Os artigos 140º, 141º e 142º requerem autorização do Governo Central da República Popular da China.

Muitas vezes, as leituras da PJI estão associadas ao estudo das características clássicas de um Estado. Conforme referido por Filipa Lourenço, a RAEM é uma entidade territorial que possui algumas características de Estado, mas que não é um Estado... é uma entidade não-soberana que goza de um alto grau de autonomia... e participa como membro da sociedade jurídica internacional ao fazer parte de tratados internacionais e ao participar em organizações internacionais[233]. Roda Mushkat[234] afirmou que ter uma população permanente, um território definido, um governo e a capacidade de estabelecer relações com outros Estados[235] — requisitos aceites pelos académicos internacionais como direito internacional costumeiro — não são de forma alguma qualificações suficientes ou mesmo necessárias para adquirir o reconhecimento da condição de Estado soberano... até mesmo a condição de membro das Nações Unidas não é um atributo, por si só, distintivo da qualidade de Estado soberano, como ilustram os seguintes exemplos: San Marino, a Federação de São Cristóvão e Névis (St. Kitts e Nevis), Santa Lúcia ou Vanuatu (através da Resolução A/RES/67/19 de 29 Novembro de 2012, a Assembleia Geral das Nações Unidas concedeu o estatuto de não-membro observador à Palestina). A mesma autora conclui que a PJI é um fenómeno relativo — tal como os sujeitos de direito internacional em qualquer sistema jurídico - tal varia de acordo com as exigências da [um complexo crescente] vida internacional. Por esse motivo, a CJI é o conceito que determina essas diferenças.

Mesmo na abordagem clássica à PJI, como afirmou Antonio Cassese, as entidades *sui generis*, como a Santa Sé, a Ordem Soberana e Militar Hospitalária de São João de Jerusalém, de Rodes e de Malta, o Comité Internacional da Cruz Vermelha, vieram a adquirir estatuto jurídico (1) em virtude de circunstâncias históricas específicas; (2) não possuem qualquer território distinto ou, se fazem uso de um território, aquele pertence a uma outra entidade; (3) têm uma personalidade jurídica internacional muito limitada, na prática em nada diferente da de pequenos Estados como Andorra, Mónaco, São Marino, Fiji, São Vicente e Granadinas, e outros semelhantes (que, no entanto, em teoria, têm todos os direitos e poderes dos Estados soberanos)[236]. A RAEM aparentemente possui os

233 Filipa Delgado Lourenço (2012). Lições de Direito Internacional Público, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, páginas 222-223.

234 Roda Mushkat (1994). Hong Kong Law Journal. Vol. 24, parte 3, páginas 328-341.

235 Artigo 1º da Convenção de Montevideo sobre os Direitos e Deveres dos Estados, 1933.

236 Antonio Cassese (2005). International Law, Oxford, página 131.

mesmos atributos de um Estado. Tem uma população desde 1557, possui um território definido, dispõe de um aparelho efectivo de governo ao longo dos 459 anos de existência de Macau, exerce os poderes legislativos, executivos e tem um poder judicial independente (incluindo o de julgamento em última instância).[237] Contudo, Macau nunca teve a autonomia política de um Estado soberano em termos dos atributos exclusivos fundamentais de um sujeito original de direito internacional, nomeadamente no que diz respeito à totalidade do *jus tractum* (poder de celebrar tratados), *jus legationis* (o direito de ter (activo) e receber (passivo) representações diplomáticas), *jus juridictionis* (a legitimidade de recorrer à justiça internacional), e a *jus bellum* (o direito de usar a força armada em legitima defesa). De um ponto de vista histórico, a RAEM destaca-se como exemplo de um território em que a entidade internacional com poderes soberanos originais (China) cedeu o território a outra entidade, mas manteve a capacidade de o recuperar após um determinado período de tempo[238]. Em Macau, antes de 1999, nunca houve um acto válido de transferência de soberania, mas apenas uma suspensão voluntária do exercício de alguns direitos soberanos, devido a um certo interesse também ele soberano. A RAEM pode ser vista como um exemplo de uma cedência de um território sem transferência de soberania ou, pelo menos, sem a transferência completa de direitos de soberania.

Actualmente, a ordem jurídica internacional é guiada pelo conceito dominante de Estado soberano. No entanto, um Estado soberano não é a única entidade a possuir a capacidade de ser titular de direitos e deveres na esfera jurídica internacional[239]. A doutrina jurídica internacional comumente associa a PJI à soberania do Estado e esta é, por sua vez, associada ao conceito de independência[240]. Em termos simples, significa o poder de exercer poderes exclusivos, autónomos e supremos na ordem interna e agir, sob o princípio da igualdade, nas suas relações internacionais com outros Estados. Curiosamente, a actual complexidade da situação das relações internacionais, leva à atribuição de novos direitos e deveres jurídicos a entidades estatais não-soberanas, a indivíduos, aos povos e, mais recentemente, à humanidade como um todo.

237 Roda Mushkat (1994). Hong Kong Law Journal. Vol 24, parte 3, página 331 (adaptado).

238 Nguyen Quoc Dinh; Patrick Daillier; Alain Pellet (1999). Direito International Público. Fundação Calouste Gulbenkian, página 438.

239 Ian Brownlie (1990). Principles of International Law. Oxford University Press. Edição Portuguesa da Fundação Calouste Gulbenkian, página 71.

240 Guggenhein (1954: II 174), Max Huber no Caso Palmas, Tribunal Internacional de Justiça - Processo Corfu Channel, e Wladimir Brito (2008). Direito Internacional. Coimbra Editora, página 367.

Assim, e consequentemente, mais e mais entidades que estão a tornar-se visíveis, enquanto pessoas jurídicas internacionais, apesar da sua limitada CJI.

Por um lado, podemos dizer que o valor maior da PJI, como já mencionado, é a legítima participação (lícita e reconhecida) na vida jurídica internacional. Por outro, a realidade jurídica internacional reconheceu e tornou evidente que a PJI não pertence exclusivamente ao domínio dos Estados Soberanos. Esta conclusão parcial abre as portas ao pleno entendimento da Personalidade Jurídica Internacional da RAE de Macau. Inegavelmente, o exercício legítimo dos direitos de soberania da China sobre a RAEM não impede o reconhecimento da RAE de Macau, como uma entidade não-soberana quási-Estado, com PJI e, por conseguinte, exibindo um direito jurídico internacional *sui generis* (diferente de outras entidades internacionais que também possuem PJI[241]). Da mesma forma, o exercício legítimo dos direitos de soberania da China sobre a RAEM, paralelamente ao reconhecimento jurídico internacional de Macau por parte de outros sujeitos com PJI, permanece como a medida da dimensão do seu estatuto *sui generis*. Além disso, a PJI *sui generis* de Macau foi voluntariamente concedida pela China, honrando os termos de um tratado internacional (Declaração Conjunta Luso-Chinesa). Este acto de concessão a Macau de PJI *sui generis* foi feito deliberadamente à medida, para ser compatível com a PJI original e ilimitada da China, enquanto Estado soberano. Assim, a PJI de Macau é *sui generis*, devido ao facto de ser diferente de outras entidades jurídicas internacionais e, ao mesmo tempo única na sua limitação imposta PJI original da China, como Estado soberano. Assim, os termos das limitações da PJI da RAE de Macau enquadram-se na medida da sua CJI. Conforme realçado por Paulo Cardinal e por Yihe Zhang "… *A personalidade de direito internacional. A existência de separação total de sistemas financeiros e fiscais. A emissão de sua própria moeda. Um serviço aduaneiro distinto. A separação do seu próprio sistema social*"[242]. Por outras palavras, a RAEM é uma entidade não-soberana quási-Estado, possuindo uma PJI *sui generis* (diferente de outros sujeitos de Direito Internacional), em que a dimensão da sua CJI é limitada pela soberania da China, como um sujeito principal de direito internacional. Não obstante, uma ideia particular deve ser realçada: a posse de PJI

241 A Lei Básica de Macau não se assemelha a outros exemplos de Estados federais, os Estados associados, tais como Porto Rico ou Groenlândia, ou mesmo o elevado grau de autonomia concedido às regiões administrativas espanholas - Eduardo do Nascimento Cabrita "Perspectivas do Direito", Macau, 3 (5) 1998-2, página 9, Edição bilingue em português e chinês.

242 Cardinal, Paulo; Zhang, Yihe (2012). Subnational Constitutionalism in the SARs of the People's Republic of China, An Exceptional Tailored Suit Model? Perspectives on Federalism, Vol. 4, issue 2, página E-109.

por parte da RAEM à luz do direito internacional geral para determinados fins é, de facto, um atributo dos direitos soberanos chineses sobre a RAEM e não diminui a dimensão dos próprios direitos soberanos chineses originais e primários. Na verdade, capacita a posição da China como sujeito principal de direito internacional e todos os Estados e sujeitos de direito internacional terão de o aceitar, como um facto jurídico objectivo, e, consequentemente, lidar com RAEM nessa mesma base. Por conseguinte, irão prejudicar a posição jurídico-internacional de Macau se se recusarem reconhecer a RAEM nos termos apresentados - reconhecendo a China como a única entidade com existência internacional - porque desrespeitam vontade soberana da China, um Estado soberano igual.

A RAEM tem de ser entendida no contexto do território soberano da China, juntamente com a vontade da China para realizar todas as actividades necessárias ou benéficas para a sua população. Como anteriormente afirmado, a China é, de facto, a única entidade que possui a qualidade de um sujeito principal (original) de direito internacional. Nem a amplamente reconhecida PJI da China, nem os direitos soberanos chineses sobre o território de Macau impedem a existência da RAE de Macau como sujeito *sui generis* de Direito Internacional, cumprindo a função inclusiva desse recurso jurídico internacional. Assim, por um lado, consideramos que a Declaração Conjunta Luso-Chinesa estabeleceu a pedra angular da Personalidade Jurídica Internacional *sui generis* de Macau. Por outro, a LBM adoptada pelo Congresso Nacional Popular Chinês e promulgada pelo Presidente da China em 1993, foi feita à medida da CJI de Macau, respeitando a Constituição chinesa e a soberania chinesa. Na verdade, a RAEM é um sujeito de direito internacional sob a designação de "Macau, China", em que o limite é a própria soberania chinesa. Da mesma forma, a PJI é um dos atributos da autonomia da RAEM, dentro da medida da sua CJI.

Filipa Lourenço observou que a PJI da RAE de Macau[243] é o resultado de três características: o controlo sobre defesa, o controlo sobre as relações externas (no sentido de negócios estrangeiros) e a capacidade de celebrar acordos internacionais com ou sem o consentimento do governo central. Portanto, o maior grau de autonomia exercido pela RAEM nesses domínios é claramente reconhecido pela comunidade jurídica internacional, como um direito diferente da China. A RAEM representa-se como uma criação de uma solução jurídica para lidar com os desafios dos tempos modernos, permitindo ao mesmo tempo,

243 Filipa Delgado Lourenço (2012). Lições de Direito Internacional Público, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, página 223.

através da construção de uma nova entidade jurídica, não a realização de uma ordem jurídica herdada dos poderes administrativos portugueses, mas também o retorno à ordem soberana chinesa original.

Consideramos que, à luz da realidade actual, a RAEM goza de uma CJI limitada (no âmbito das competências conferidas pela China) e uma PJI *sui generis* (diferente de outras entidades internacionais, possuindo também PJI próxima de uma entidade infra-estatal). Assim sendo, é portanto difícil aceitar a qualificação da RAE de Macau como sujeito de Direito Internacional "condicional" (como mencionado anteriormente). O vocábulo "condicional" é, do ponto de vista jurídico, traiçoeiro, já que inclui um certo grau de incerteza (é difícil de entender o verdadeiro sentido do vocábulo) que, segundo a nossa opinião, está longe da realidade jurídica que define a PJI de Macau. Pelo contrário, tal como anteriormente abordado, os Governos português e chinês tiveram o cuidado de definir claramente a extensão da PJI de Macau, reduzindo a incerteza, de uma existência internacional, para um nível quase microscópico. Além disso, devemos enfatizar novamente que a posse de PJI não denota qualquer tipo de igualdade no que diz respeito ao estatuto internacional, nomeadamente em termos de direitos e deveres.

A solução delineada pela Declaração Conjunta Luso-Chinesa e, mais tarde implementada pela LBM, permanece como referência de compatibilidade entre as dimensões soberana e administrativa. A Declaração Conjunta Luso-Chinesa é, sem dúvida, a expressão da intenção de ambas as partes de conceder à RAEM a capacidade de agir, por si só, no domínio jurídico internacional, enquanto entidade separada da China, mas apenas num conjunto limitado de áreas compatíveis com o exercício dos direitos soberanos originais. Além disso, esta entidade, distinta do estatuto "Estado", com direito a exercer poderes internacionais, permanece continuadamente sob o núcleo reservado da soberania do Estado chinês, com as vantagens e limitações implícitas na noção de "um país dois sistemas". Mas, acima de tudo, a PJI de Macau reforça, como referido por Gottfried Wilhelm von Leibniz, a ideia de um direito internacional que abre a porta a soluções capazes de conciliar a soberania do Estado, com a participação de outros actores no domínio jurídico internacional. A actual PJI de Macau permanece como um exemplo notável de estruturação de um mudança, criando uma nova solução jurídico-internacional, capaz de lidar com a necessidade de inclusão, exigida pela política da China "um país dois sistemas".

A PERSONALIDADE JURÍDICA INTERNACIONAL DA UNIÃO EUROPEIA

5. A Personalidade Jurídica Internacional da União Europeia

a. Antecedentes Históricos da União Europeia no Âmbito Jurídico

A construção da União Europeia ao longo dos últimos 60 anos pode ser resumida, em termos muito gerais, em seis momentos-chave que correspondem à entrada em vigor dos seus seis tratados fundamentais. Contudo, três deles são designados por tratados principais[244] e os outros três são entendidos apenas como meros tratados de consolidação[245]. Em primeiro lugar, a política comercial comum da União Europeia foi, originalmente, o centro das relações externas da União Europeia. Tal conceito foi incluído no Tratado de Roma (artigos 111º e 114º) e, desde o início, incorporava também o direito económico internacional, professando a liberalização do comércio à escala mundial, como um dos seus objectivos[246]. A política comercial comum da União Europeia é dominada pelo espírito do artigo 113º (Tratado de Roma), do artigo 133º (Tratado de Nice) e, actualmente, o artigo 207º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Esta última disposição dá competência exclusiva à União Europeia em matéria de política comercial, incluindo as negociações comerciais externas, envolvendo o Conselho e a Comissão Europeia no processo central de negociação. Em segundo lugar, a acção externa da União Europeia engloba também a cooperação com países terceiros e a ajuda humanitária. Enquanto a cooperação para o desenvolvimento foi incluída no Tratado pelo Tratado de Maastricht, apenas o Tratado de Nice previu uma base jurídica específica para a cooperação económica, financeira e técnica com países terceiros. A ajuda humanitária foi, de facto, uma inovação mais tardia, incluída no Tratado de Lisboa em 2009[247]. Em terceiro lugar, a política ambiental é mencionada duas vezes entre os objectivos fundamentais da acção externa da União Europeia, nomeadamente no artigo 21º §2 (d) e (f) do TUE, tendo o papel ambiental da União Europeia sido reforçado no cenário global da Conferência do Rio, em 1992, seguido pelo Protocolo de Quioto (1997) e pela Conferência das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (2009). A política ambiental está descrita como uma competência partilhada nos termos do artigo 4º §2 (e) do TFUE. Finalmente, em quarto lugar, a acção externa da União Europeia não estaria completa, sem uma

244 Tratado de Roma (1958) Tratado de Maastricht (1993) e Tratado de Lisboa (2009).

245 Tratado Merger (1967), Tratado de Amsterdão (1999) e Tratado de Nice (2003).

246 Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013). The Law of EU External Relations. Oxford University Press, página 373.

247 Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013). The Law of EU External Relations. Oxford University Press, página 577.

referência à Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

Tendo em conta que a perspectiva da actual investigação é a dimensão jurídica externa da União Europeia e reconhecendo também que, as motivações políticas por detrás da criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) estavam relacionadas com a paz na Europa, TREVI tem de ser vista, como a primeira iniciativa para levar as Comunidades Económicas Europeias para além da dimensão exclusivamente económica. Na verdade, TREVI (Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale) constituiu-se como uma rede intergovernamental de funcionários nacionais, dos ministérios da justiça e interior (ou Administração Interna), a trabalhar à margem do quadro jurídico das Comunidades Económicas Europeias, por vontade política expressa durante a Cimeira do Conselho Europeu, realizada em Roma, entre 1 e 2 de Dezembro 1975. O segundo passo que contribui para a dimensão externa da União Europeia foi dado em 1987, com a codificação da Cooperação Política Europeia (CPE) pelo Acto Único Europeu, como um outro mecanismo informal de consulta intergovernamental, com base no Relatório Davignon (Luxemburgo, 1970), alterado e reforçado não só pelo Relatório de Copenhaga (1973), mas também pelo Relatório de Londres (1981). Mais tarde, a antiga rede intergovernamental de funcionários nacionais foi oficialmente reconhecida (pelo Tratado de Maastricht), como o berço do pilar da União Europeia, designado por Justiça e Assuntos Internos (JAI/JHA). O pilar da JAI com o Tratado de Amsterdão (1999) foi transformado na Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal (CPJMP/PJCC), constituindo o terceiro dos três pilares da estrutura de União Europeia. Este pilar existiu entre 1993[248] e 2009, ano em que foi absorvido na estrutura consolidada da União Europeia, tornando-se o espaço de liberdade, segurança e justiça. Da mesma maneira, a Cooperação Política Europeia foi substituída pela Política Externa e de Segurança Comum (PESC/CFSP), complementada pela Política Europeia de Segurança e de Defesa (PESD/ESDP), com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht (1993). Em 2009 com o Tratado de Lisboa, a PESD foi rebatizada Politica Comum de Segurança e Defesa (PCSD/CSDP).

O Tratado de Maastricht (1993) foi, de facto, o ponto de viragem da construção europeia, através da criação de uma estrutura de três pilares em que o primeiro pilar (CE) foi baseado no direito europeu supranacional e o segundo e terceiro

248 O Tratado de Maastricht ou da União Europeia (TUE) representa um novo momento na evolução na integração europeia uma vez que possibilitou uma maior integração política. Criou uma estrutura a três pilares: as Comunidades Europeias, a Politica Externa e de Segurança Comum (PESC) e a inicialmente a área da Justiça e Assuntos Internos (JAI), mais tarde Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal (CPJMP).

foram, na sua essência, os mecanismos formais da cooperação intergovernamental (PESC & CPJMP). Por conseguinte, os actos jurídicos adoptados no âmbito do segundo e terceiro pilares foram descritos como acordos entre Estados-Membros da União Europeia, ou seja, tratados de direito internacional público tradicional[249]. O núcleo central do carácter organizacional da União Europeia era, naquele tempo, entendido como uma conferência intergovernamental[250] permanente, especialmente em questões não relacionadas com o primeiro pilar.

Neste contexto, é necessário enfatizar que o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias[251] (15 de Julho de 1964, *caso Flaminio Costa* v *E.N.E.L*) decidiu o seguinte: "*Ao criar uma Comunidade de duração ilimitada, dotada de instituições próprias, personalidade própria, capacidade jurídica própria e capacidade de representação no plano internacional e, em particular, com poderes reais resultantes da limitação de soberania ou da transferência de poder dos Estados para a Comunidade, os Estados-Membros limitaram os seus direitos soberanos, ainda que em domínios limitados, e criaram, assim, um corpo de leis que obrigam tanto os cidadãos nacionais como os próprios Estados*"[252].

No entanto, o Tratado de Maastricht deu um novo estímulo à política externa da União Europeia, ao permitir que Estados-Membros possam agir de forma independente ao abrigo do quadro da PESC (intercâmbio de informações, consulta mútua, adopção de posições comuns e acções conjuntas). Além disso, as missões de Petersberg (UEO/1992) foram, inicialmente incluídas no Tratado de Maastricht (artigo J.4), como um componente de defesa da União Europeia e, necessariamente, como meio de fortalecer o pilar europeu da Aliança Atlântica (NATO). Na sequência do Tratado de Maastricht, do Processo de Saint Malo (1998) e do Conselho Europeu de Colónia (1999), a PESC foi reforçada pela criação da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), apoiada mais tarde pelos regimes e estruturas jurídicas criadas pelo Tratado de Nice (2003). Por último, o Tratado de Lisboa (2009) deu um novo impulso à renomeada Política Comum

249 Christoph Herrmann (2008). Much Ado about Pluto? The Unity of the legal order of the European Union revisited. M. Cremona and B. de Witte (Eds), EU Foreign relations Law — Constitutional Fundaments. Oxford, Hart Publishing, páginas 19-51.

250 Julija Brsakoska Bazerkoska (2011). The legal personality of European Union, Iustinianus Primus Law Review, Vol 2:1, página 1

251 Actualmente, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE).

252 Tribunal de Justiça da União Europeia, Acórdão do Tribunal de Julho de 1964. Flaminio Costa v ENEL 15 - Pedido de decisão prejudicial: Giudice conciliatore di Milano - Italia, Processo 6-64, página 593.

de Segurança e Defesa (PCSD)[253] como parte da PESC, removeu da estrutura de pilares, conferiu claramente à União Europeia personalidade jurídica (artigo 47º), permitindo a criação do Serviço Europeu de Acção Externa (SEAE - artigo 27º §3), sob a autoridade do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança/Vice-Presidente da Comissão Europeia (AR/VP). Da mesma forma, do TFUE (parte cinco) sistematizou a Acção Externa da União Europeia (artigos 206º - 222º), para além da PESC, conforme a tabela que se segue:

A Acção Externa da União Europeia (artigos 21º - 22º TEU)	
Assuntos relacionados com a PESC	PESC / Política de Defesa e Segurança Comum (artigos 23º - 46º TEU)
	Sanções da UE e Contramedidas (Capítulo 2, Título V TUE e artigo 75º do TFUE)
Assuntos não relacionados com a PESC	Política Comercial Comum (artigos 206º - 207º do TFUE)
	Cooperação com países terceiros e ajuda humanitária (artigos 208º -214º do TFUE)
	Relações com as organizações internacionais e países terceiros (artigos 220º -221º do TFUE)
	Política Externa Ambiental (artigo 21º §2 (d) e (f) do TUE, artigos artigo 4º §2 (e), e 191º - 93º TFUE)
	Alargamento e Política de Vizinhança (artigo 49º e documento de Estratégia da CE 12.5.2004)
	Sanções da UE e Contramedidas (Capítulo 2, Título V do TUE e artigo 215º do TFUE)

Na antiga estrutura, tanto o 2º como o 3º Pilares, que abrangiam respectivamente a PESC e a Justiça e Assuntos Internos (mais tarde Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal), eram governados por cooperação intergovernamental, enquanto o primeiro pilar incorporava as outras políticas europeias às quais se aplicava o "método de decisão comunitário". Antes de 2009 apenas a Comunidade Europeia (CE) e a Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEA) estavam formalmente dotadas de personalidade jurídica conferida pelos tratados. No Tratado da União Europeia antes de Lisboa, as disposições sobre a personalidade estavam completamente ausentes, embora o tratado em questão previsse o poder do Conselho para celebrar tratados internacionais (artigo 24º do

253 Segurança Comum e da Política de Defesa, TUE, Título V, Secção 2.

TUE)[254]. Inegavelmente, o artigo 47º do Tratado de Lisboa sobre a União Europeia (TUE) estabeleceu claramente a personalidade jurídica da União Europeia. Por conseguinte, foi criada uma nova entidade jurídica, pela fusão da Comunidade Europeia com a União Europeia, com o intuito de promover uma maior simplicidade e eficiência, mais coerência e visibilidade da acção externa da União Europeia.

b. A Personalidade Jurídica Internacional da União Europeia

Decididamente, as disposições do Tratados relativas à personalidade jurídica do que era inicialmente a Comunidade Económica Europeia (CEE), depois a Comunidade Europeia (CE) e, finalmente, a União Europeia (UE), sempre foram ambíguas[255]. Apesar dessas opacidades, na prática, tanto a CE como a União Europeia sempre gozaram de PJI incontestada, na medida em que concluíram numerosos acordos internacionais[256]. No entanto, o epicentro da controvérsia parece sempre ter tido três vertentes:

(1) Como definir a União Europeia a partir do ponto de vista jurídico internacional, parece ser a questão cuja resposta permite compreender a essência da personalidade jurídica da União Europeia. Será a União Europeia uma entidade quási-Estado ou do tipo Estado? Será a União Europeia uma organização internacional "clássica"?

(2) Será que a CEE, a CE e a União Europeia estavam de facto dotadas de personalidade jurídica internacional?

(3) Se estavam de facto dotadas de personalidade jurídica internacional, tal é relevante apenas perante o direito nacional dos EM (PJ doméstica), ou incluiu toda a extensão da Personalidade Jurídica Internacional?

Já antes mencionámos que a posse de PJI não é, em si mesma, uma marca suficiente da condição de Estado e a União Europeia possui de facto PJI, como veremos mais tarde. Também já referimos anteriormente que o conceito de condição de Estado ("*Statehood*") foi estabelecido pela Convenção de Montevideu sobre Direitos e Deveres dos Estados. A Convenção define o Estado, enquanto pessoa de direito internacional, deve possuir as seguintes qualificações: uma população permanente; um território definido; um governo estruturado; e capacidade de

254 Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013). The Law of EU External Relations. Oxford University Press, página 1.

255 Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013). The Law of EU External Relations. Oxford University Press, página 1.

256 J. C. Piris (2010). The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis, Cambridge University Press, páginas 86-87.

estabelecer relações com os outros Estados. De acordo com o artigo 356º, o TUE foi concluído por um período ilimitado de tempo. No entanto, pode ser alterado e modificado. A União Europeia parece ter uma população permanente e estável (que goza de direitos de cidadania europeia[257]: artigos 20º e 25º do TFUE), parece ter um território definido (artigos 52 º TFUE e 355º do TUE), mas em relação ao exercício dos direitos soberanos por um governo em relação a outros Estados, não é claro que a União Europeia possua competências soberanas originais, ou que possua a totalidade de poderes soberanos. Já antes se referiu que a soberania é uma qualidade exclusiva dos Estados. O termo "soberania" encerra em si o princípio da igualdade de determinadas entidades perante o direito internacional, como sujeitos primários e originais de direito internacional. Além disso, os Estados possuem jurisdição exclusiva, plena e *prima facie* sobre um território e sobre uma população que de modo permanente reside dentro dos limites das suas fronteiras políticas. A União Europeia possui apenas competências limitadas voluntariamente transferidas e o Tratado da União Europeia, paralelamente ao Tratado de Funcionamento da União Europeia e à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2007)[258], não podem ser vistos como tendo valor constitucional (o argumento indicando valor constitucional, como o poder constituinte original que utilizámos anteriormente, aplica-se também aqui). De facto, por um lado, a própria Constituição indica o poder original de auto-regulação[259], que não é o caso da União Europeia. Por outro, a Constituição em sentido formal representa a supremacia das disposições sobre as demais disposições jurídicas nacionais, o que é apenas parcialmente correcto no caso do Tratado da União Europeia. Além disso, a União Europeia não goza da totalidade do poder original de celebrar tratados (*Jus tractum*) – de facto a União Europeia viu apenas competência transferida numa gama muito limitada de áreas (artigo 3º do TFUE); a União Europeia exerce o direito de enviar (activo) e receber (passivo) representações diplomáticas (*Jus legationis*). Há várias missões diplomáticas acreditadas junto da União Europeia, junto da Comunidade Europeia da Energia Atómica e várias organizações internacionais possuem gabinetes de ligação junto da União Europeia. De acordo com o artigo 221º (TFUE) as delegações da União em países terceiros e organizações internacionais devem representar a União. Contudo, a representação

257 Consagrada pelos Tratados (artigos 18.º a 25.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e artigos 9.º a 12.º do Tratado da União Europeia (TUE)), a cidadania europeia é o instrumento primordial da formação da identidade europeia. A sua principal diferença em relação à cidadania dos Estados-Membros, que vem completar, reside no facto de os direitos que confere aos cidadãos não comportarem quaisquer deveres.

258 A Carta dos Direitos Fundamentais da UE deve ter o mesmo valor jurídico que os Tratados (Artigo 6º do TUE).

259 Jorge Miranda (1996). Manual de Direito Constitucional. Coimbra Editora, Tomo II, página 11.

activa da União Europeia não significa, necessariamente, uma entidade única com poderes de representação da União Europeia. Na realidade, os EMUE são apenas responsáveis por coordenar a sua acção nas organizações internacionais (artigo 34º do TUE). Consequentemente, os EMUE estão vinculados a exercer estreita concertação com a União Europeia (artigo 221º §2 TUE). Além disso, os EMUE têm o direito de estabelecer representações externas bem como missões diplomáticas e consulares por sua própria iniciativa (artigo 35º do TUE); a União Europeia tem legitimidade para solicitar o exercício da justiça internacional (*Jus Juridictionis*) ou seja, *de apresentar e ser objecto de um processo em tribunais internacionais - o Tribunal de Justiça da União Europeia vê-se como autoridade exclusiva e final sobre questões de interpretação do Direito Europeu*[260]*, excepto conforme previsto pelo artigo 275º (TFUE)* [261]; e por último, a União Europeia tem a obrigação de assistir por todos os meios (artigo 42º §7) os EMUE quando exerçam o direito de usar a força armada em legítima defesa (*Jus bellum*), de acordo com as disposições relevantes da CNU (artigo 51º).

Relativamente à representação externa da UE, esta tem sido historicamente fragmentada, espelhando a já mencionada antiga estrutura de pilares. A CEE, e posteriormente a CE, não tinham qualquer referência explícita à representação externa da Comunidade. Contudo, o artigo 116º do Tratado de Roma (CEE) já previa uma obrigação dos EM de agirem no âmbito das organizações internacionais de carácter económico ao abrigo das designadas "acções comuns". O Tratado que instituiu a Comunidade Europeia deixou claro, no seu artigo 211º (TUE), que a Comissão é a guardiã do Direito Comunitário, enquanto o artigo 282º (TEU) habilitou a Comissão a representar a Comunidade perante os seus EM (dimensão interna). A Comissão desenvolveu, ao longo do tempo, a sua rede de delegações no exterior, representando-a em países terceiros e organizações internacionais - uma rede que o Tratado de Lisboa transformou em delegações da União Europeia. Antes do Tratado de Lisboa, no âmbito da PESC, a presidência rotativa, era também

260 Mattew Parish (2012). Institutional Courts and European Legal Order. The European Journal of International law, Volume 23 number 1, página 141.

261 Artigo 275º (TFUE), o Tribunal de Justiça da União Europeia não dispõe de competência no que diz respeito às disposições relativas à política externa e de segurança comum, nem no que diz respeito aos actos adoptados com base nessas disposições. No entanto, o Tribunal é competente para controlar a observância do artigo 40.º do Tratado da União Europeia e para se pronunciar sobre os recursos interpostos em conformidade com as condições previstas no artigo 263.º do presente Tratado, fiscalização da legalidade das decisões europeias que prevê medidas restritivas contra pessoas singulares ou colectivas, adoptadas pelo Conselho com base no Capítulo II do Título V do Tratado da União Europeia.

responsável pela representação da União Europeia[262]. Tal já tinha acontecido com a Cooperação Política Europeia, conforme mencionado anteriormente. Até à entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, a representação externa centrou-se na Comissão Europeia e na Presidência, de acordo com o princípio da separação entre a PESC e as questões não relacionadas com a PESC. O Tratado de Amesterdão introduziu o Alto Representante para a PESC, mas não alterou este estado de coisas. Da mesma forma, e apesar do facto de terem sido incluídas um conjunto de inovações no Tratado de Lisboa, o princípio da separação entre a PESC e as questões não-relacionadas com PESC manteve-se e, portanto PESC a surgiu como uma representação intergovernamental, nomeadamente através do Presidente do Conselho Europeu e do Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança/Vice-Presidente da Comissão (AR/VP). O cargo de AR/VP da Comissão foi uma das principais inovações do Tratado de Lisboa, fundindo a anterior posição do Alto Representante para a PESC, com a do Comissário para as Relações Externas e aproximando o envolvimento da Comissão, ao agir ao mesmo tempo como Vice-Presidente. Além disso, o AR/VP tem o poder de propor ao Conselho a nomeação de Representantes Especiais, como é o caso da representação da União Europeia na ONU[263]. Consequentemente, as questões não-relacionadas com a PESC estão no presente a ser representadas pela Comissão Europeia, tal como antes. Mas afinal quem detém poderes de representação da União Europeia? O Presidente do Conselho Europeu detém poderes de representação da UE perante Chefes de Estado e Governo em questões relativas à PESC, o AR/VP detém poderes de representação da UE a nível ministerial e nas matérias ordinárias correntes, em assuntos relacionados com a PESC, a Comissão Europeia domina a representação externa da UE em todas as matérias não-relacionados com a PESC, os Representantes Especiais[264] mantêm os poderes de representação de acordo com os seus mandatos, as delegações da União Europeia representam a União Europeia no exterior na sua totalidade e não apenas a Comissão, e, finalmente, a Comissão Europeia detém o poder de representar a União Europeia em processos judiciais[265]. A tabela seguinte procura

262 Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013). The Law of EU External Relations. Oxford University Press, páginas 23-25.

263 Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013). The Law of EU External Relations. Oxford University Press, páginas 28-29.

264 http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/index_en.htm

265 Estas delegações estão sob a autoridade do AR/VP acordo com o artigo 221º §2 do TFUE e representar a União no exterior em sua totalidade e não apenas a Comissão, como costumava ser o caso (artigo 221º §1 do TFUE; artigo 5º §3 SEAE decisão - Decisão/427/UE, de 26 de Julho de 2010 do Conselho que estabelece a organização e o funcionamento

sintetizar a organização dos poderes de representação da União Europeia:

<table>
<tr><th colspan="4">Quem representa a União Europeia a Nível Externo [266]?</th></tr>
<tr><th>Nível / Assunto</th><th>Assuntos relacionados com a PESC</th><th>Assuntos não-relacionados com a PESC</th><th>Processos judiciais</th></tr>
<tr><td>Chefe de Estado e de Governo</td><td>Presidente do Conselho</td><td>Presidente da Comissão Europeia</td><td rowspan="5">Não há referência explícita nos Tratados da União Europeia no que respeita à capacidade da União de se submeter às vinculações de disputas internacionais, nem quanto a quem é responsável por representar a União Europeia nesses casos. No entanto, os acordos celebrados com países terceiros incluíram mecanismos de resolução de disputas através dos tribunais ou da arbitragem de terceiros. Esta matéria tornou-se a prerrogativa da Comissão[267]. Em relação ao Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) só os Estados têm legitimidade perante o Tribunal. No entanto, o Estatuto do TIJ nos artigos 43º §2 e 66º §2 concede às organizações internacionais, em certas condições, a capacidade de intervir[268].</td></tr>
<tr><td>Ministerial</td><td>Alto Representante Vice-Presidente[269]</td><td rowspan="2">Comissários e AR/VP na qualidade de VP Comissão Europeia</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Em países terceiros, organizações internacionais e instâncias multilaterais</td><td>Representantes Especiais</td></tr>
<tr><td colspan="2">Delegações da União Europeia e Presidência Rotativa do Conselho da União Europeia[270]</td></tr>
<tr><td>Administrativo</td><td>SEAE</td><td>Serviços da Comissão SEAE e serviços centrais</td></tr>
</table>

do SEAE, 3.8.2010, Jornal Oficial da União Europeia L 201/30). É por esta razão que estes representantes recebem instruções sobre Direitos Humanos, questões relacionadas com a PESC e com a Comissão Europeia sobre as políticas não-PESC. Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et ai. (2013). A Lei de Relações Externas da UE. Oxford University Press, página 31.

266 Adoptado de Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013). The Law of EU External Relations. Oxford University Press, páginas 46 e 62.

267 Tribunal Internacional de Justiça (2009). Processo relativo a delimitação no Mar Negro (Roménia v. Ucrânia), Sentença de 3 de Fevereiro de 2009, §3.

268 Tribunal Internacional de Justiça (2009). Processo relativo a delimitação no Mar Negro (Roménia v. Ucrânia), Sentença de 3 de Fevereiro de 2009, §3.

269 "… Abandonar alguma da terminologia constitucional, como o Gabinete do Ministro dos Negócios Estrangeiros - em vez disso, continuam a ter um" mero "Alto Representante... poderia sugerir para aqueles não familiarizados com a UE que a sua política de relações exteriores ainda está em sua infância" Piet Eeckhout (2011). EU External Relations Law. 2nd Edition, Oxford University Press, página 3.

270 A Presidência do Conselho gira entre os Estados-Membros a cada 6 meses. Durante este período de 6 meses, a Presidência preside às reuniões a todos os níveis no Conselho, ajudando a garantir a continuidade do trabalho da União Europeia. Os Estados-Membros que detêm o trabalho da Presidência em estreita colaboração em grupos de três, chamados de "trios". Este sistema foi introduzido pelo Tratado de Lisboa, em 2009. O trio define metas de longo prazo e prepara uma agenda comum, define os temas e as questões principais que serão abordados pelo Conselho durante um período de 18 meses. Com base neste programa, cada um dos três Estados prepara o seu próprio programa mais detalhado de 6 meses. (http://www.consilium.europa.eu/council/what-is-the-presidency?lang=en)

Além disso, as relações diplomáticas são um privilégio dos Estados e a Convenção de Viena sobre as Relações Diplomáticas (1961) regula as relações diplomáticas entre Estados, à luz do princípio de consentimento mútuo (artigos 2º, 16º, 48º e 50º VCDR). Portanto, apenas os Estados são parte da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas. Assim, as competências conferidas pelo direito internacional diplomático, no caso de uma entidade do tipo quási-Estados como é a União Europeia, não disponíveis para aplicação directa[271]. Pelo contrário, e apesar do facto de a União Europeia não ser parte da Convenção, a União Europeia enquanto tal, recebeu dos seus Estados-Membros soberanos, um mandato para agir enquanto actor internacional (a nível jurídico e diplomático), ao mesmo tempo que os Estados-Membros mantiveram a sua própria capacidade de agir enquanto tal. Pode-se perguntar como é isso possível, especialmente em termos da atribuição de privilégios e imunidades aos funcionários que representam oficialmente a União Europeia? Pragmaticamente, a solução tem duas vertentes. Por um lado, baseia-se no reconhecimento da personalidade jurídica interna por parte do Estado em que a União Europeia tem a sua sede: o Estado soberano da Bélgica. Por outro lado, ao abrigo do princípio do comum acordo do AR/VP, com a concordância do Conselho e da Comissão, cada vez que a UE decide estabelecer uma delegação da União Europeia, tem de negociar os privilégios e imunidades de forma semelhantes às estabelecidas com os Estados anfitriões, nos termos da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, com base no consentimento mútuo. Além disso, o processo de acreditação do chefe da delegação da União Europeia segue a prática do Estado, mas os membros da União Europeia são titulares de um documento "*laisser-passer"* e não de um passaporte diplomático. Consequentemente, podemos dizer que a União Europeia não pode ser entendida do ponto de vista jurídico internacional como um Estado soberano. No entanto, desfruta de alguns dos privilégios associados aos Estados soberanos.

Se assumirmos que a União Europeia não é um Estado, apesar de gozar de alguns privilégios de Estado, poder-se-á perguntar se é uma organização internacional "clássica". Da mesma forma, podemos dizer que a União Europeia não é uma organização internacional "regular". Na verdade, ao contrário da grande maioria das organizações internacionais, os objectivos da União Europeia não são diferentes dos seus Estados-Membros, e a ordem jurídica da União Europeia é, efectivamente, parte da ordem interna dos seus Estados-

271 Jan Wouters, Sanderijn Duquet (2011). The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law: New Horizons. Leuven Center for Global Governance. Working Paper 62, página 4.

Membros. Cabe ainda referir que o acervo da União Europeia tem supremacia sobre uma quota de instrumentos jurídicos internos dos Estados-Membros e, da mesma forma, tem a capacidade de produzir o designado "efeito directo" e "indirecto", no que respeita a uma série de disposições. Em relação à questão supremacia, a jurisprudência do TJCE em Costa v. ENEL (1964) – O processo 6-64 atingiu o cerne do princípio da soberania parlamentar[272] deixando claro que o direito nacional não pode prevalecer sobre o direito da União Europeia. O TJCE deliberou da seguinte forma: "*O Governo italiano considera que o pedido do Giudice Conciliatore é ´absolutamente inadmissível´, na medida em que um tribunal nacional, que é obrigado a aplicar uma lei nacional, não pode invocar o artigo 177 º. Contrariamente aos tratados internacionais comuns, o Tratado CEE criou o seu próprio sistema jurídico que, com a entrada em vigor do Tratado, se tornou parte integrante dos sistemas jurídicos dos Estados-Membros e que os seus tribunais são obrigados a aplicar. Com a criação de uma Comunidade de duração ilimitada, dotada das suas próprias instituições, própria personalidade, capacidade jurídica própria e capacidade de representação no plano internacional e, em particular, de poderes reais resultantes de uma limitação da soberania ou a transferência de atribuições dos Estados para a Comunidade, os Estados-Membros limitaram os seus direitos soberanos, ainda que em domínios limitados, criando, assim, um corpo de leis que obriga tanto os seus cidadãos como os próprios Estados. A integração na legislação de cada Estado-membro das disposições que derivam da Comunidade, e em termos gerais dos termos e espírito do Tratado, tornam impossível para os Estados, como corolário, conceder prioridade a uma medida unilateral e posterior sobre um sistema jurídico por eles com base na reciprocidade. Tal medida não pode, portanto, ser inconsistente com a ordem jurídica. A força executiva do Direito Comunitário não pode variar de um Estado para outro, em deferência para com as leis nacionais subsequentes, sem pôr em causa a realização dos objectivos do Tratado definidos no artigo 5º (2) dando origem à discriminação proibida pelo artigo 7º... O primado do direito comunitário é confirmado pelo artigo 189º, ao abrigo do qual uma regulamentação "é obrigatória" e "directamente aplicável em todos os Estados-Membros". Esta disposição, que não está sujeita a qualquer reserva, não faria sentido se um Estado pudesse unilateralmente anular os seus efeitos por meio de uma medida legislativa, que prevaleceria sobre o Direito Comunitário[273]. Consequentemente, em vários casos, o Tribunal de Justiça*

272 Ian Bache; Stephen George; Simon Bulmer (2011). Politics in the European Union. 3ª Edition, Oxford, página 321.

273 Acórdão do TJUE de 15 de Julho de 1964. Flaminio Costa v E.N.E.L. Pedido de Decisão Prejudicial: Giudice

considerou que a supremacia da Lei da Comunidade [da União Europeia] *está implícita na obrigação imposta aos Estados-Membros pelas disposições do Tratado (artigo 10º TEU/Nice...) o órgão jurisdicional nacional tem, portanto, a obrigação de implementar as obrigações do Tratado, mesmo que isso signifique "a não aplicação " da legislação nacional...*[274]

Relativamente à questão do "efeito directo", a jurisprudência do TJCE em *Van Gend en Loos (5.2.1963) – processo 26/62*[275] representou um afastamento em relação ao direito internacional, uma vez que os Tratados são elaborados para impor obrigações aos Estados que assinam e ratificam, mas não conferem direitos nem impõem obrigações directamente aos cidadãos individuais. O facto das disposições do direito da União Europeia terem um efeito directo nas ordens jurídicas dos *Estados-Membros* é uma das marcas e características próprias definidoras da constituição da União Europeia. Quando o Tribunal de Justiça decidiu no processo Van Gen en Loos que o Tratado da CEE tinha criado uma nova ordem jurídica, cujos sujeitos não incluíam apenas os Estados mas também os cidadãos, deu início a uma revolução... contudo, é ainda seguro que o efeito directo e a supremacia ou primado dos instrumentos jurídicos da União, continuem a ser a base da ordem jurídica da União Europeia[276]. No entanto, o TJCE decidiu de forma diferente: "*A conclusão a ser retirada é que a Comunidade constitui uma nova ordem jurídica de direito internacional, a favor da qual os Estados limitaram os seus direitos soberanos, ainda que em domínios limitados e cujos sujeitos incluem não só os Estados-Membros, mas também os seus cidadãos. Por conseguinte, independentemente da legislação dos Estados-Membros, o Direito Comunitário não só impõe obrigações aos indivíduos, mas também se destina a conferir-lhes direitos que se tornam parte da sua herança jurídica. Tais direitos nascem não só onde são expressamente concedidos pelo Tratado, mas também em virtude das obrigações que o Tratado impõe de forma claramente definida quer aos indivíduos, quer aos Estados-Membros e às instituições da Comunidade*[277]".

conciliatore di Milano - Italy. Caso 6-64, páginas 593 e 594.

274 Elspeth, Berry; Sylvia Hargreaves (2007). European Union Law, Oxford University Press, 2ª Edition, página 39.

275 Da mesma forma está o Acórdão do TJUE de 4 de Dezembro de 1974. Caso Yvonne van Duyn v Home Office. Pedido de decisão prejudicial: High Court of Justice, Chancery Division - Reino Unido. Políticas Públicas. Caso 41-74.

276 Eeckhout, Piet (2011). EU External Relations Law. 2nd Edition, Oxford University Press, página 324.

277 Acórdão do Tribunal de 5 de Fevereiro de 1963. NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming Van Gend & Loos v Administração Holanda Inland Revenue. Pedido de decisão prejudicial: Tariefcommissie - Países Baixos. Van Gend en Loos, processo 26-62, Página 12.

Em relação à questão do "efeito indirecto", esta representa o desenvolvimento do princípio da interpretação harmoniosa, que requer a obrigação de interpretar o direito nacional em conformidade com as directivas europeias, como sublinha o Processo 14/83 Von Colson e Kamann v. Terra Nordrhein -Westfalen (1984) ECR 1891. No Processo Von Colson, o Tribunal identificou expressamente os órgãos jurisdicionais nacionais como órgãos do Estado responsáveis pelo cumprimento das obrigações da Comunidade (e também da União Europeia), e incentivou o Tribunal alemão em questão a complementar o direito interno, o qual não pareceu oferecer uma resolução eficiente e em conformidade com a exigência da Directiva para fornecer uma solução realista e eficaz[278].

Para melhor entender a PJI da União Europeia é necessário abordar a questão da sua relação com outros sujeitos de direito internacional. Ao abrigo do direito da União Europeia, o direito de adesão à União Europeia é regulado pelos artigos 216º §1 e 220º do TFUE. Para além destas duas disposições, há uma série de outras disposições relativas à cooperação com organizações internacionais, no que diz respeito a áreas de competência específicas, tal como o ambiente (artigo 191º do TFUE), a cooperação para o desenvolvimento (artigo 211º do TFUE) ou a cooperação com países terceiros (artigo 212º do TFUE)[279]. No entanto, não existem disposições jurídicas que regulem a possível adesão da UE a organizações internacionais e a situação é ainda mais complicada do ponto de vista do direito internacional. O artigo 15º da Convenção de Viena Sobre Direito dos Tratados em particular, não prevê o direito de aceder de qualquer sujeito de direito internacional, a qualquer tratado do qual deseje fazer parte. Na prática, porém, a adesão da União Europeia a organizações internacionais, não parece em consonância com a sua capacidade de vinculação voluntarista internacional (celebração de tratados internacionais). Enquanto a esta competência de vinculação internacional corresponde em grande parte às competências da União Europeia, mesmo no caso em que os acordos internacionais revistam a forma de "*mixed agreements*", a participação plena da União Europeia em organizações internacionais é muito mais limitada... a acessão da União Europeia [a organizações internacionais] está limitada à Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (com o acrónimo FAO), ao Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), à Organização Mundial do Comércio

278 Paul Craig (2008). EU Law: Text, Cases and Materials. Oxford University Press, 4ª Edition, página 288.

279 Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013). The Law of EU External Relations. Oxford University Press, página 201.

(OMC), ao Codex Alimentarius (O Codex Alimentarius é uma coletânea de padrões reconhecidos internacionalmente, códigos de conduta, orientações e outras recomendações relativas a alimentos, produção de alimentos e segurança alimentar - http://www.codexalimentarius.org/about-codex) e à Conferência da Haia de Direito Privado. União Europeia não é membro das Nações Unidas ou de qualquer uma das principais agências, com excepção da FAO[280]. Não é, por exemplo, um membro da Organização Internacional do Trabalho (OIT), não é membro da Organização Marítima Internacional (IMO), não é membro do Fundo Monetário Internacional (FMI), não é membro do Banco Mundial (WB) e não é membro do Conselho da Europa (CoE). As condições para que novos membros possam aderir a uma convenção multilateral ou a uma organização internacional, dependem da vontade das partes originais. Há cinco opções estabelecidas pela prática internacional em relação à possibilidade de a União Europeia aceder a convenções a multilaterais ou a organizações internacionais enquanto tal, quando os Estados-Membros da União Europeia não sejam partes das mesmas convenções multilaterais:[281]

- O precedente estabelecido pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) declarado pelo artigo 305º §1 (f) permitiu que organizações internacionais fizessem parte da Convenção, nas condições estabelecidas pelo Anexo II (Participação de organizações internacionais) da CNUDM, de 10 de Dezembro de 1982. Este precedente estabeleceu uma prática internacional, mais tarde conhecida como cláusulas REIO[282]. O artigo 1º do Anexo II (Participação de organizações internacionais) da UNCLOS, de 10 de Dezembro de 1982, exige que a organização internacional seja de natureza "intergovernamental", isto é, uma organização internacional constituída por Estados e apenas por Estados, para a qual os seus EM tenham transferido competência em matérias regida pela CNUDM, incluindo a competência para celebrar tratados respeitantes a assuntos da CNUDM. Além disso a CNUDM é, em certa medida, um modelo de fusão em relação a outros instrumentos multilaterais no domínio dos transportes,

280 Eeckhout, Piet (2011). EU External Relations Law. 2ª Edição, Oxford University Press, páginas 222-223.

281 Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013). The Law of EU External Relations. Oxford University Press, páginas 202, 207 e 208.

282 Porque estas cláusulas se referem a Integração Organizações Económicas Regionais (REIO), por exemplo artigo 22º da Convenção de 1992 das Nações Unidas sobre Mudança Climática (UNFCCC), mais tarde também conhecido como Cláusulas RIO, por exemplo o artigo 44º da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

protecção do ambiente e pescas. Regra geral, a participação da UE em tais instrumentos em conjunto com os seus EM, bem como é comum a exigência de apresentação de uma declaração de competências[283].

- A prática do Conselho da Europa relativamente à União Europeia no caso da adopção do Protocolo 14, que permite a adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH). As primeiras convenções do Conselho da Europa, que não estavam abertas à adesão por parte da União Europeia, foram tornadas acessíveis através da adopção de protocolos adicionais, tais como os acima mencionados.
- Ocasionalmente, a União Europeia também tem sido directamente designada como parte em certos acordos internacionais de *commodities*. É o caso do artigo 4º do Acordo Internacional do Café, de 2007.
- A União Europeia pode também tornar-se membro fundador de uma organização internacional, como foi o caso do artigo XIV do Acordo que instituiu a Organização Mundial do Comercio (OMC), que se destaca como um exemplo de "mix agreement" devido ao papel preponderante da Comunidade, reconhecido e aceite pelos Estados-Membros[284]. Foi portanto, natural que a Comunidade se tenha tornado membro fundador da OMC, e a questão levantada foi a de saber qual tipo de papel estaria disponível para os Estados-Membros individualmente.
- A União Europeia pode aderir a uma organização internacional se os membros existentes da organização alterarem o acto constitucional, a fim de permitir que a União Europeia se torne membro, como foi o caso da FAO. As negociações para a adesão da Comunidade à FAO levaram quatro anos e foram concluídas com êxito em 1991. Como a constituição da FAO permitia apenas que Estados aderissem, as suas disposições tiveram que ser alteradas[285]. Contudo, a União Europeia não se pode tornar membro da própria Organização das Nações Unidas. Actualmente, a União Europeia é a primeira entidade não-Estado a deter o estatuto de observador permanente junto da Organização das Nações Unidas.

A UE tem capacidade legislativa (capacidade de aprovar legislação e tem

283 Piet Eeckhout (2011). EU External Relations Law. 2nd Edition, Oxford University Press, página 219.

284 Peter Van den Bossche (1997). The European Community and the Uruguay Round Agreements, JH Jackson and AO Sykes (eds), Implementing the Uruguay Round (OUP), páginas 53-59.

285 Piet Eeckhout (2011). EU External Relations Law. 2nd Edition, Oxford University Press, páginas 228-230.

competência exclusiva na política comercial externa comum — substituindo os Estados-Membros individualmente considerados[286]); tem poderes executivos e judiciais; possui sua própria ordem jurídica; dispõe de recursos financeiros significativos e uma parte importante destes é alocada à acção externa, muitas vezes em conjunto com as despesas dos Estados-Membros; leva a cabo, de forma autónoma, uma série de políticas-chave (por exemplo, moeda única - união monetária, política comercial comum, agricultura, coesão, a cidadania da UE, comércio e desenvolvimento); o acervo legislativo da UE tem supremacia sobre uma parte do direito nacional e cria efeitos directos e indirectos sobre Estados e sobre os cidadãos; tem capacidade de representação internacional independente; é membro de outras organizações internacionais - um fenómeno bastante singular (mesmo que ainda de âmbito limitado); tem a capacidade de se envolver em operações militares; e é a primeira entidade não-Estado a deter o estatuto de observador permanente junto da Organização das Nações Unidas [287]. Estas características assemelham-se, de certa forma, ao funcionamento de um Estado soberano[288]. Como resultado, a UE parece ser uma organização internacional *sui generis* que teve origem numa associação de Estados que, em alguns aspectos, se assemelha a uma federação política (alguns poderes dos Estados foram voluntariamente auto-limitados pela transferência), mas na qual os EMUE mantêm e exercem a restante parte dos seus direitos soberanos e, portanto a sua própria PJI soberana. Por conseguinte, tinha de ser encontrada uma nova solução jurídica que abrangesse todas as necessidades contratuais internacionais da União Europeia, lado a lado com os EMUE: os acordos mistos ("mix agreements")[289]. A União Europeia enquanto tal,

286 Piet Eeckhout (2011). EU External Relations Law. 2nd Edition, Oxford University Press, página 3.

287 Estados não-membros das Nações Unidas são as entidades e organizações que receberam um convite permanente para participar como observadores nas sessões e os trabalhos da Assembleia-geral seja como membro não-membros ou as organizações internacionais. A União Europeia faz parte do segundo grupo. http://www.un.org/en/ga/about/observers.shtml

288 Jan Wouters, Sanderijn Duquet (2011). The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law: New Horizons. Leuven Center for Global Governance. Working Paper 62, página 6.

289 A justificação jurídica para os acordos mistos é a de que um acordo não pode ser celebrado pela União Europeia sozinha, porque as suas competências não abrangem a totalidade dos aspectos contemplados no tratado. Os acordos mistos são um dos instrumentos de acção externa da União e são celebrados simultaneamente pela UE e todos os Estados-Membros pela simples razão de que as matérias abrangidas por um acordo internacional são limitadas aos domínios abrangidos pelos poderes concedidos pelos Estados-Membros à União (ou seja, o Acordo de Associação com a Turquia - artigo 217º do TFUE em tratados de associação mista é a regra Nesses casos os Estados-Membros são solidariamente responsáveis pela execução do acordo). Só em muito poucos casos a UE é exclusivamente competente para celebrar um acordo, o que implica que, na maioria dos instrumentos internacionais, os Estados-Membros terão também de se vincular, tornando-se parte. Bart van Vooren; Ramses A. Wessel (2014). Direito das Relações Externas da UE: texto, casos e materiais. Cambridge University Press, páginas 55-56 and Piet Eeckhout (2011). EU External Relations Law. 2nd Edition, Oxford University Press, páginas 213 e 262.

não pode ser entendida como uma organização internacional "clássica" já que, em algumas áreas, possui autonomia bem estabelecida que é capaz de gerar efeitos directos, com impacto nos Estados e seus cidadãos; desfruta da transferência de alguns poderes de soberania; é materialmente capaz de celebrar acordos internacionais; possuem uma existência jurídica individualizada, tal como os seus Estados-Membros ou organizações internacionais (tal como as Nações Unidas) e é capaz de realizar actos de vinculação a outras organizações internacionais. A União Europeia é uma organização internacional *sui generis*, que não pode ser definida com uma terminologia pré-existente[290]. A União Europeia não é uma organização intergovernamental, tal como são tradicionalmente entendidas, nem é um Estado parcialmente formado[291]. O Tribunal Constitucional Alemão considerou que a União Europeia foi concebida como uma associação de Estados soberanos, para a qual foram transferidos poderes soberanos[292]. Actualmente, acreditamos que uma definição aceitável da União Europeia é a seguinte: "uma entidade que interage com Estados terceiros e organizações internacionais (e até mesmo com a os seus próprios Estados-Membros), de formas que são jurídicas e politicamente distintas dos seus Estados constituintes"[293].

A União Europeia tem, sem dúvida, personalidade jurídica distinta, tanto em relação aos seus próprios EM, bem como a Estados terceiros. Além disso, é uma entidade jurídica internacional com poderes jurídicos internacionais limitados, com base no princípio da atribuição, pelo qual as competências exclusivas transferidas para a União Europeia, em conformidade com o artigo 2º §1 do TFUE, já não podem ser exercidas pelos seus Estados-Membros. No entanto, não sendo a União uma entidade Estado, os seus Estados-Membros permanecem igualmente dotados de PJ no panorama jurídico internacional, fenómeno em que se baseia a essência do direito das relações externas da União Europeia[294].

A forma mais clara para uma organização internacional adquirir PJI é incluir esta vontade, no seu pacto constitutivo. Contudo, o direito internacional

290 Bart van Vooren; Ramses A. Wessel (2014). EU External Relations Law: text, cases, and materials. Cambridge University Press, página 2.

291 C. Bretherton; J. Vogler (2006). The European Union as a Global Actor. Routledge, página 2.

292 Acordão do Tribunal Constitutional — New Guidance on the limits of European Integration (2010). German Law Journal, 4, página 367.

293 Bart van Vooren; Ramses A. Wessel (2014). EU External Relations Law: text, cases, and materials. Cambridge University Press, página 2.

294 Bart van Vooren; Ramses A. Wessel (2014). EU External Relations Law: text, cases, and materials. Cambridge University Press, página 7.

também aceita que a existência da PJI de uma organização internacional possa ser implicitamente reconhecida, conforme contemplado no Parecer Consultivo do TIJ, sobre a Reparação por Danos Sofridos ao Serviço da Organização das Nações Unidas (Relatório 11 de Abril de 1949). Em linha com esta ideia, argumenta Dailler e Pellet[295], uma organização tem personalidade jurídica internacional assim que seja incumbida com quaisquer "*missions qui impliquent une capacité d´action autonnomme dans les relations internationales"* (objectivos/finalidades que impliquem uma capacidade de acção nas relações internacionais). Conforme mencionado anteriormente, a discussão da personalidade jurídica internacional da União Europeia, deve ser iniciada com a discussão do estatuto jurídico internacional da Comunidade Europeia. Na verdade, os artigos 210º [296] e 211º [297] do Tratado de Roma concederam personalidade jurídica à Comunidade Europeia. A primeira disposição dirige-se à PJI da Comunidade Europeia e a segunda tem vindo a ser aceite como uma referência à personalidade jurídica interna da Comunidade Europeia, perante todos os seus Estados-Membros, partes do Tratado em a mesma é conferida. Embora a PJI da Comunidade Europeia não tenha sido claramente exarada no Tratado, aquele tipo de personalidade estava dotada de um reconhecimento funcional[298] como confirmado pelo Tribunal de Justiça Europeu[299].

Após o Tratado de Roma e até ao Tratado de Lisboa, a discussão sobre a PJI da União Europeia não foi objecto de consenso e, portanto, como já foi referido, a PJI nunca foi claramente esclarecida através da inserção de uma disposição explícita nos tratados, apesar do consenso em relação ao facto de que a União Europeia dever ter direitos, deveres, poderes e responsabilidades no domínio jurídico internacional. Diferentes razões impediram que o consenso fosse alcançado. Por um lado, alguns Estados-Membros temiam a excessiva a "intergovernamentalização", por outro lado, outros Estados-Membros

295 P. Dailler; A. Pellet (2002). Droit International Public. 7ª Edition, LGDJ, Paris, página 596.

296 Artigo 210º - A Comunidade tem personalidade jurídica.

297 Artigo 211º - Em cada Estado-membro a Comunidade goza da capacidade jurídica reconhecida às pessoas colectivas pelas legislações nacionais, podendo, designadamente, adquirir ou alienar bens móveis e imóveis e ser parte em processos judiciais. Para o efeito, a Comunidade será representada pela Comissão Europeia.

298 Julija Brsakoska Bazerkoska (2011). The legal personality of the European Union, Iustinianus Primus Law Review, Volume 2:1, página 7.

299 Acórdão do Tribunal de Justiça, AETR, 22/70 processo (31 de Março 1971) Comissão v. Conselho (AETR - Acordo Europeu sobre Transporte Rodoviário) 1971 ECR 263, página 274: artigo 210º CEE: "... significa que nas suas relações externas, a Comunidade goza da capacidade de estabelecer relações contratuais com Estados terceiros em relação a todo o campo de objectivos definidos na Primeira parte do Tratado, suplementada pela parte Seis..."

receavam construir uma organização "fraca"[300]. Outros ainda, consideravam que a atribuição de personalidade jurídica internacional à União Europeia poderia comprometer a soberania nacional em especial no âmbito dos negócios estrangeiros... não sendo de ignorar que havia também aqueles que poderiam haver colisões entre a personalidade jurídica da comunidade e dos seus próprios Estados[301]. Julija Brsakoska Bazerkoska afirma que esta discussão se prolongou durante a Conferência Intergovernamental sobre o Tratado de Amesterdão[302]. Em 1995 o Relatório do Grupo de Reflexão sobre a Conferência Intergovernamental espelhou a continuada diferença de opinião: "*a maioria dos membros apontam para a vantagem na atribuição de personalidade jurídica internacional à União Europeia, para que esta possa celebrar acordos internacionais relacionados com os títulos V e VI relativos à PESC e à dimensão externa da Justiça e Assuntos Internos. Para estes, o facto da União Europeia não existir do ponto de vista jurídico é uma fonte de confusão e diminui o seu papel no plano externo. Outros consideraram que a atribuição de personalidade internacional à União Europeia poderia causar confusão relativamente às prerrogativas jurídicas dos seus Estados-Membros*" [303]. No entanto, sem a atribuição de PJI à UE, o Conselho Europeu seria reduzido a uma conferência de governos que agem no ao abrigo do mecanismo geral de direito internacional público, longe do papel para que foi concebido, como órgão de uma organização internacional. Além disso, a União Europeia tem vindo a comportar-se como se tivesse de facto PJI, tornando-se parte de acordos internacionais e constituindo missões que foram enviadas para o terreno[304]. A Irlanda, os Países Baixos e o Parlamento Europeu têm sido, regra geral, a favor da atribuição de ILP à UE, mas a República Francesa e o Reino Unido têm sido, em regra, contra essa mesma atribuição.

Todavia, o Tratado de Maastricht conferiu à União Europeia o poder de elaborar tratados [artigos 24.º do TUE (ex-artigo J.14) e 38º do TUE (antigo artigo K.10) no campo do Título V (Disposições relativas à política externa e política de segurança) e Título VI (Disposições relativas à cooperação judiciária e policial

300 Ramses A. Wessel (2000). Revisiting the international legal status of European Union. 5th European Foreign Affairs Review, Kluwer Law International, página 520.

301 Philippe de Schoutheete; Sami Andoura (2007). The Legal Personality of the European Union. Studia Diplomatica, Volume LX, nº 1, página 1.

302 Julija Brsakoska Bazerkoska (2011). The legal personality of European Union, Iustinianus Primus Law Review, Volume 2:1, página 8.

303 Relatório do Grupo de Reflexão Sobre IGC, Dezembro 1995, página 40.

304 Decision 2002/845/CFSP, OJ EC, L 293 – 29.10.2002 – EU Police Mission in Bosnia & Herzegovina.

em matéria penal][305] e o Tratado de Nice expandiu ainda mais as disposições aplicáveis aos poderes da UE relacionados com a sua capacidade de celebrar tratados. Assim, por um lado, os EMUE recusaram reconhecer expressamente a PJI à União Europeia, mas, por outro, os mesmos EMUE transferiram para a União Europeia, ainda que de uma forma limitada, o poder de celebrar tratados, que é uma das principais características da PJI[306]. De facto, quando a UE era governada pelo Tratado de Maastricht, não tinha formalmente reconhecida a sua PJI, mas detinha a capacidade de celebrar acordos que vinculavam não só as instituições da UE, como também os seus Estados-Membros (*poder de celebrar tratados*[307]) e detinha também a capacidade de estabelecer relações internacionais bilaterais e multilaterais (*direito de representação activa e passiva*[308]). Se recordarmos Dailler e Pellet (uma organização tem personalidade jurídica internacional, logo que lhe sejam atribuídas tarefas/objectivos "*missions qui impliquent une capacité d'action autonomme dans les Relations internationales*", será difícil argumentar a Política de Externa e de Segurança e Defesa, no quadro do Tratado de Maastricht, poderia ter sido implementada, sem que a UE possuísse capacidade de acção jurídica internacional autónoma[309]. A Resolução do Parlamento Europeu sobre a personalidade jurídica da União Europeia (2001/2021 (INI))[310] descreve as principais consequências da inexistência de personalidade jurídica internacional da União Europeia, ao declarar que os EMUE são a única referência em matéria de direitos e obrigações no âmbito do direito internacional público... a União Europeia enquanto tal, não dispõe de capacidade para de determinar enquanto pessoa jurídica de direito

305 http://www.basiclaw.net/Appendices/eu_cons_treaty_en.pdf

306 Philippe de Schoutheete; Sami Andoura (2007). The Legal Personality of the European Union. Studia Diplomatica, Vol LX, nº 1, página 2.

307 Os exemplos são muitos: foram concluídos mais de 60 acordos bilaterais entre a UE e diferentes Estados em relação à participação ou apoio a operações de manutenção da paz dirigidas pela União Europeia, que em várias disposições asseguram um estatuto diplomático aos membros de ambas as partes. Da mesma forma, evidencia-se o acordo entre a UE e a Bósnia e Herzegovina sobre o estabelecimento da Missão da EUPM, em 2002 entre a UE e a República do Chile, em 2005 entre a UE e a República do Congo sobre a criação da EUROPOL Kinshasa, entre a UE e Islândia, a Noruega e os EUA.

308 Os exemplos são sonantes: A Comunidade Europeia estabeleceu uma rede de representações guarnecida pela Comissão Europeia, nomeadamente no âmbito das Nações Unidas. Estes representantes gozam de estatuto diplomático a nível de Embaixador. A Comunidade Europeia acolhe um dos maiores corpos diplomáticos acreditado junto das instituições europeias em Bruxelas. Além disso, o Tratado de Amesterdão criou o Alto Representante para a PESC. Schoutheete; Sami Andoura (2007). A personalidade jurídica da União Europeia. Studia Diplomatica, Vol LX, número 1, página 4.

309 Philippe de Schoutheete; Sami Andoura (2007). The Legal Personality of the European Union. Studia Diplomatica, Vol LX, nº 1, página 4.

310 Em 2001, a União Europeia era governada pelo Tratado de Maastricht.

internacional público[311]. O Relatório Giuliano Amato (2002) apontou claramente para a necessidade de conceder à UE PJI explícita. Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa o cenário mudou consideravelmente, e, em consequência, devem ser salientados seis factos principais:

- O Artigo 281º da CE consagrava personalidade jurídica à Comunidade, tendo em 1971 o Tribunal de Justiça, no seu influente acórdão AETR (Acordo Europeu sobre Transporte Rodoviário), interpretado esta disposição, como uma confirmação da existência da personalidade jurídica internacional[312]. No entanto, a personalidade jurídica da Comunidade Europeia desapareceu (artigo 1º do TUE, revisão) – "… *A União deverá substituir e suceder à Comunidade Europeia*";
- O Tratado concedeu personalidade jurídica à União Europeia (artigo 47º do TUE, revisão) — "A União terá personalidade jurídica"
- O Tratado também estabeleceu personalidade jurídica interna (artigo 335º do TFUE);
- O Tratado contém uma disposição sobre a responsabilidade contratual e extracontratual da União Europeia (artigo 340º do TFUE);
- A Comissão Europeia continua a representar a União Europeia no domínio internacional, com excepção dos assuntos relativos à PESC e nos casos previstos nos artigos 15º §6, 17º do TUE (O Presidente do Conselho Europeu e o Alto Representante da União Europeia para os Assuntos Externos e Política de Segurança) e artigo 221º (TFUE) - As delegações da União Europeia em países terceiros;
- O sistema de pilares desapareceu.

Em primeiro lugar, o Tratado de Lisboa indica claramente a PJI relativamente aos EMUE (artigo 335º do TFUE) evitando, assim, quaisquer equívocos sobre a natureza e as competências da União Europeia em relação aos seus 28 Estados-Membros. Em segundo lugar, o artigo 47º (TUE) parece ter a capacidade de clarificar a ILP da União Europeia, face a outros sujeitos de direito internacional, dando um passo em frente, em termos da clarificação da sua PJI funcional, conforme declarado pela jurisprudência do TJCE AETR (nota de rodapé 299). O Tratado de Lisboa teve por objectivo tornar a PJI da União Europeia mais

311 Resolução do Parlamento Europeu sobre a personalidade jurídica da União Europeia (2001/2021 (INI)), página 6.

312 E. Denza (2002). The intergovernmental Pillars of the European Union, Oxford, Oxford. University Press, Capítulo 3.

visível, mais transparente e inequívoca. Em linha com essa ideia, o que parece ser consensual é o facto de a legislação da UE, especialmente após Tratado de Lisboa, constituir uma ordem jurídica autónoma que impõe obrigações e direitos tanto aos indivíduos como aos EMUE, capazes de limitarem a soberania dos EMUE, operando sob a princípio da "aplicabilidade directa", reconhecendo o "primado do direito comunitário sobre o direito nacional" [313] e, portanto, também por esta via, "mais visível" para outros sujeitos de direito internacional.

Em suma, o Tratado de Roma, o Tratado de Maastricht e o Tratado de Lisboa conferiram de forma inequívoca à Comunidade Europeia e, posteriormente, a União Europeia, PJI *vis-à-vis* aos seus Estados-Membros. Podemos argumentar que a PJI da Comunidade Europeia, e mais tarde da União Europeia, face a outros sujeitos de direito internacional, sempre existiu devido à sua prática internacional em grande parte reconhecida. No entanto, apenas o Tratado de Lisboa, através da fusão do sistema de pilares, conseguiu a eliminação (pelo menos até certo ponto) das incertezas jurídicas em relação ao consentimento dos Estados-Membros *vis-à-vis* a outros sujeitos de direito internacional.

c. Capacidade Jurídica Internacional da União Europeia

A atribuição de personalidade jurídica, de modo inequívoco, à União Europeia teve uma consequência imediata: a União Europeia foi claramente investida com a capacidade de negociar e celebrar acordos internacionais em conformidade com as suas competências externas. Consequentemente, a União Europeia adquiriu a capacidade de se tornar membro de algumas organizações internacionais, bem como a capacidade de aderir a convenções internacionais, enquanto entidade distinta dos seus Estados-Membros. Portanto, tratados internacionais de que a União Europeia seja, ou venha a ser parte, têm força vinculativa e primazia sobre as leis nacionais internas dos seus Estados-Membros. Esta característica pode reforçar a imagem da União Europeia como actor jurídico único no plano internacional, mas do ponto de vista doméstico da União Europeia, os Estados continuam a ser as partes principais em termos do processo de tomada de decisão precisamente porque, como antes mencionado, a capacidade jurídica de outras entidades que não os Estados soberanos, não detém um carácter geral. Na verdade, a capacidade jurídica (limitada) existe

313 Julija Brsakoska Bazerkoska (2011). The Legal Personality of the European Union, Iustinianus Primus Law Review, Vol 2:1, página 2.

apenas em relação às competências atribuídas à União Europeia pelos seus Estados-Membros[314]. Considerando o princípio da atribuição de competências, a Comunidade [União Europeia] só tem legitimidade de exercício, quando existe uma base jurídica para acção prevista nos Tratados[315]. Assim, é extremamente importante identificar os objectivos as funções específicas de uma entidade internacional não Estado, para compreender plenamente o potencial da União Europeia enquanto uma organização internacional *sui generis*.

O fundamental para estes assuntos são as designadas "competências exclusivas" da União Europeia, reguladas pelas disposições do artigo 3º (TUE). Todavia, urge ter presente que a transferência de poderes dos Estados-Membros para a União Europeia, através da vontade soberana de cada destes, visa exclusivamente o cumprimento dos objectivos estabelecidos pelo artigo 3º (TUE). Além disso, conforme declarado nos artigos 4º e 5º (TUE), as competências que não foram atribuídas à União Europeia nos Tratados, pertencem aos Estados-Membros, uma vez que os limites das competências da União Europeia são regidos pelo princípio da atribuição. Da mesma forma, o uso das competências da União Europeia rege-se por princípios da subsidiariedade (fora da competência exclusiva da União Europeia a acção dos Estados-Membros tem prioridade) e da proporcionalidade (a União Europeia não deve exceder o que necessário para atingir os objectivos previstos nos Tratados). Assim, a CJI da UE é medida a partir das disposições dos Tratado que confiram "competências exclusivas" numa área específica (só a União Europeia está em condições de legislar e adoptar actos juridicamente vinculativos - artigo 2º do TUE), e das disposições dos Tratado em que a União tem "competências partilhadas" (os Estados-Membros exercem a sua competência na medida em que a União não tenha exercido as suas competências - artigo 2º §2 do TUE). As competências exclusivas representam, em nosso ver, a actividade fundamental da União Europeia ou aquilo que Duff[316] designa como as "*lynch-pins of the acquis communitaire"* (pedras angulares do acervo comunitário). A maioria destas competências vem sendo adquirida através dos diversos Tratados. Todavia, duas inovações foram incorporadas no Tratado de Lisboa. Em primeiro lugar, a conservação dos recursos biológicos do mar tornou-se uma competência exclusiva da UE. Em segundo, o Tratado

314 Ramses A. Wessel (1997). The international legal status of the European Union. European Foreign Affairs Review, Kluwer Law International, página 111.

315 Paul Craig (2008). EU Law: Text, Cases and Materials. Oxford University Press, 4ª Edição, página 171.

316 A. Duff (2009). Saving the European Union. The logic of the Lisbon Treaty. London. Shoehorn media, página 32.

de Lisboa reforçou as competências da UE nas relações externas, tendo sido adicionados poderes em matéria de política comercial, designadamente, no que respeita à propriedade intelectual e ao investimento estrangeiro directo[317]. Consequentemente, de acordo com o artigo 3º (TUE), a União Europeia mantém plena capacidade de agir *de per si* no domínio jurídico internacional em termos da união aduaneira, política monetária, conservação dos recursos biológicos do mar e política comercial. Além disso, à luz do artigo 4º (TUE), a União Europeia detém, em certa medida, a capacidade internacional para actuar nos domínios da agricultura, das pescas, do ambiente, da protecção dos consumidores, dos transportes, da energia, da liberdade-segurança-justiça, da saúde pública, da investigação, do desenvolvimento tecnológico, da cooperação espacial, da cooperação para o desenvolvimento e da ajuda humanitária.

Nesta fase é, desde já, necessário recapitular alguns princípios básicos da competência externa da União Europeia. O primeiro refere-se à distinção entre competência exclusiva e não-exclusiva. A primeira competência é limitada às alfândegas da União Europeia; à necessidade de regras de concorrência para o funcionamento do mercado interno; à política monetária para os EM cuja moeda comum é o euro; à conservação dos recursos biológicos do mar; à política comercial comum; e certos poderes implícitos (artigo 3º do TFUE). Sempre que as disposições de um acordo internacional são totalmente abrangidas por alguma ou algumas dessas competências exclusivas da União Europeia, só esta tem legitimidade vinculativa. Na prática, tal competência exclusiva é limitada às áreas do comércio e pescas, uma vez que existem poucos exemplos de acordos internacionais que se estejam completamente contidos nos poderes implícitos exclusivos da União Europeia, ou em qualquer das outras competências exclusivas expressas. No que diz respeito à competência não-exclusiva da União Europeia, é conveniente fazer a distinção entre as competências partilhadas contidas no artigo 4º (TFUE) e as competências de coordenação, de apoio e de complemento à acção dos Estados-Membros, previstas nos artigos 5º e 6º do TFUE. No caso das competências partilhadas, os EM mantêm a competência para concluir um acordo, desde que a UE não tenha feito uso da sua própria competência, e, portanto, não tendo "ocupado a área". Exemplos de tais poderes são os transportes, a política ambiental e a política agrícola[318]. Por último, a União Europeia tem competência para apoiar,

317 Ian Bache; Stephen George; Simon Bulmer (2011). Politics in the European Union. 3rd Edition, Oxford, página 248.

318 Piet Eeckhout (2011). EU External Relations Law. 2ª Edição, Oxford University Press, página 214.

coordenar ou completar as acções dos Estados-Membros (artigo 6º do TUE), nas áreas da saúde humana, indústria, cultura, turismo, educação, formação profissional, juventude e desporto, protecção civil e cooperação administrativa. Hoje, o artigo 218º (TFUE) é a única disposição reguladora do poder da União Europeia para se vincular. A tabela seguinte descreve as disposições essenciais relativas aos poderes de celebrar tratados da União:

<table>
<tr><th colspan="4">Disposições Fundamentais sobre os Poderes da União Europeia
na Celebração de Tratados</th></tr>
<tr><th colspan="2">TUE</th><th colspan="2">TFUE</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Artigo 1º</td><td rowspan="2">… A União deve substituir e suceder à Comunidade Europeia.</td><td>Artigos 3º e 4º</td><td>A competência exclusiva da União (...)
A competência partilhada da União (...)</td></tr>
<tr><td>Artigos 207º e 209º</td><td>Artigo 207º
(1) A política comercial comum assenta em princípios uniformes, designadamente no que diz respeito às modificações pautais (…)
Artigo 209º
(1) O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adoptam as medidas necessárias à execução da política de cooperação para o desenvolvimento (…)</td></tr>
<tr><td>Artigo 24º</td><td>Os termos do poder do Conselho para celebrar tratados</td><td>Artigo 216º</td><td>(1) A União pode celebrar acordos com um ou mais países terceiros ou organizações internacionais quando os Tratados o prevejam ou quando a celebração de um acordo seja necessária para alcançar, no âmbito das políticas da União, um dos objectivos estabelecidos pelos Tratados ou quando tal celebração esteja prevista num acto juridicamente vinculativo da União ou seja susceptível de afectar normas comuns ou alterar o seu alcance.
(2) Os acordos celebrados pela União vinculam as instituições da União e os Estados-Membros.</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Artigo 37º</td><td rowspan="2">A União pode celebrar acordos com um ou mais Estados ou organizações internacionais nos domínios abrangidos por este capítulo (Capítulo 2, disposições específicas sobre a Política Externa e de Segurança Comum)</td><td>Artigo 217º</td><td>A União pode celebrar com um ou mais países terceiros ou organizações internacionais acordos que criem uma associação caracterizada por direitos e obrigações recíprocos, acções comuns e procedimentos especiais.</td></tr>
<tr><td>Artigo 219º</td><td>Artigo 219º
(1) Em derrogação do disposto no artigo 218º (1), o Conselho, (...)</td></tr>
<tr><td>Artigo 47º</td><td>A União tem personalidade jurídica.</td><td>Artigo 218º</td><td>Sem prejuízo das disposições específicas previstas no artigo 207º, os acordos entre a União e países terceiros ou organizações internacionais são negociados e celebrados de acordo com os seguintes procedimentos (...)</td></tr>
</table>

É claro que a acção externa da União Europeia inclui a PESC. No entanto, esta área está sujeita a regras e procedimentos específicos e a aprovação de actos legislativos está excluída (artigo 24º do TUE), uma vez que ainda é dominada pelo princípio do "intergovernamentalismo". Hoje em dia, nos termos do artigo 218º (6) do TFUE, o "*one-step procedure*" apenas se aplica aos acordos da PESC[319]. Em todos os outros casos, deve solicitar-se ou o consentimento do Parlamento Europeu, ou este deve ser consultado, desencadeando o "*two-step procedure*" a nível internacional[320]. Assim, o Conselho tomará primeiro uma decisão sobre a assinatura nos termos do artigo 218º (5)... este acto desencadeia a obrigação de boa-fé reflectida no artigo 18º (a) da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de se abster de actos que prejudiquem o objecto e a finalidade do acordo em causa. O consentimento da União Europeia em se vincular é, no entanto, expresso apenas numa segunda etapa através de um acto de aprovação. Regra geral, o Conselho toma tais decisões de "conclusão" após consulta do Parlamento Europeu, de acordo com o artigo 218º (6) (b) (TFUE). Nos cinco casos, previstos no artigo 218º, o Parlamento Europeu tem de dar o seu consentimento (artigo 218º (6)(a) (TFEU)) [321].

Afirmámos anteriormente que a transferência de poderes dos Estados-Membros para a União Europeia pela vontade soberana de cada um visa, exclusivamente, o cumprimento dos objectivos estabelecidos pelo artigo 3º (TUE). Da mesma forma, a acção externa da União Europeia está vinculada pelo princípio da condicionalidade política (artigo 21º do TUE). De facto, a condicionalidade da União Europeia não se limita ao alargamento. A União Europeia aplica formas tanto positivas como negativas de condicionalidade a países terceiros para a obtenção de benefícios tais como concessões comerciais, assistência, acordos de cooperação e contactos políticos. Desde os finais dos anos 80, os condicionamentos políticos e económicos têm sido cada vez mais aplicados. Motivações quer práticas quer ideológicas estão por trás do desenvolvimento do fenómeno da condicionalidade política. Nas suas relações com países terceiros, a União Europeia tem mostrado uma preferência pela utilização de "cenouras" (carrots) em vez de "paus" (sticks)[322], mas

319 Decisão do Conselho 2011/318 /PESC, de 31 de Março de 2011, relativa à assinatura e celebração do acordo-quadro entre os Estados Unidos da América e a União Europeia sobre a participação dos Estados Unidos da América em operações de gestão de crises da União Europeia, Jornal Oficial L 143, 31.5.2011, página 1.

320 Decisão 2011/118 / UE, de 18 de Janeiro de 2011 sobre a conclusão do Acordo entre a União Europeia e a Geórgia sobre a readmissão de pessoas que residem sem autorização, Jornal Oficial L 52 de 25.2.2011, páginas 45-65.

321 Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013). The Law of EU External Relations. Oxford University Press, página 77.

322 Nye, Joseph (2004). Power in the global information age: from realism to globalization, London, Routledge, página 5: "Hard power é a capacidade de usar "cenouras" e "paus" de poder económico e militar para fazer os outros a seguir sua vontade "

esta prática nem sempre é aplicada de forma consistente[323]. No entanto, o princípio da condicionalidade política permanece como uma característica importante da acção externa da União Europeia, com impacto sobre a concretização das relações externas em relação ao plano jurídico internacional.

323 Heather Grabbe (2002). European Union Conditionality and the Acquis Communautaire, International Political Science Review (2002), Vol 23, nº 3, 249—268, página 250.

CONCLUSÕES

6. Conclusões

Tirar conclusões é, na maioria das vezes, um momento exigente e arriscado em qualquer investigação académica. Tendo em conta o curto período de tempo dedicado a esta pesquisa e à limitada quantidade de recursos disponíveis, a prudência académica exige um certo grau de generalização. Além disso, estamos convencidos que esta investigação oferece novos e potenciais aspectos da paridade jurídica entre a RAE de Macau e a União Europeia. Assim, talvez a primeira conclusão seja que este tema exige uma análise mais aprofundada no futuro. Contudo, é o momento de recordar as perguntas que deram origem a esta investigação e que foram identificadas na fase inicial.

a. Em que medida a RAEM e a União Europeia são dois sujeitos de Direito Internacional Público?

A primeira conclusão a tirar é que, tanto a RAEM como a União Europeia são dois sujeitos não primários de direito internacional, uma vez que a PJI já não é uma qualidade exclusiva dos Estados soberanos. Além disso, estes dois sujeitos de direito internacional são "únicos" e amplamente reconhecidos pela prática internacional. No entanto, esta singularidade é fundamentada em razões diferentes. Ambas as entidades detêm capacidade jurídica para agir por si próprias no plano jurídico internacional, mas de forma limitada. Ambas estão empossadas com diferenciação jurídica de outros poderes soberanos, de outros sujeitos de direito internacional e, às vezes, até mesmo das suas próprias entidades soberanas constitutivas. Da mesma forma, ambas as entidades só podem agir em determinados domínios das relações jurídicas internacionais sem o consentimento ou, pelo menos, sem o acordo dos seus sujeitos de direito internacional primários, originais e constitutivos. Por um lado, à RAEM, sob a denominação "*Macau, China*", foram conferidas capacidades jurídicas para agir por si própria (no plano internacional), em todos os domínios permitidos pela LBM. Por outro, a União Europeia também está dotada com poderes jurídicos para agir por conta própria (no plano internacional) em todos os domínios transferidos pelos seus Estados-Membros soberanos. Acresce ainda que, tanto RAEM como a União Europeia são dois sujeitos limitados de direito internacional, devido ao facto de nenhum deles poder agir por si próprio em todos os domínios da vida jurídica internacional. A primeira está limitada pelos poderes soberanos da China, à luz da Declaração Conjunta, por um período de

tempo (até 2049). Este facto, constitui uma restrição jurídica sobre a possibilidade de uma evolução da ordem jurídica interna substancial e, ao mesmo tempo, impõe uma limitação ao princípio "*Um país, dois sistemas*". A segunda não tem constrangimentos temporais, mas também é limitada pelos poderes soberanos transferidos dos Estados-Membros para a União Europeia. A União Europeia goza de uma evolução dinâmica, dependendo da vontade soberana exclusiva dos seus Estados-Membros. Pelo contrário, a PJI da RAEM parece estar estável até, pelo menos, 2049. Esta posição da RAEM em relação ao exercício de acção jurídica internacional dentro dos limites estabelecidos pela LBM está sujeita à orientação política normal e coordenação com a entidade soberana (China). De forma inversa, a acção jurídica internacional para exercer as competências exclusivas na União Europeia não está sujeita à vontade dos Estados-Membros individualmente considerados, excepto quando estes agem como membros do Conselho. Assim, tanto a RAEM como a União Europeia são actores internacionais jurídicos dependentes e limitados por diferentes razões, por meio de diferentes processos e de diferentes entidades soberanas constituintes.

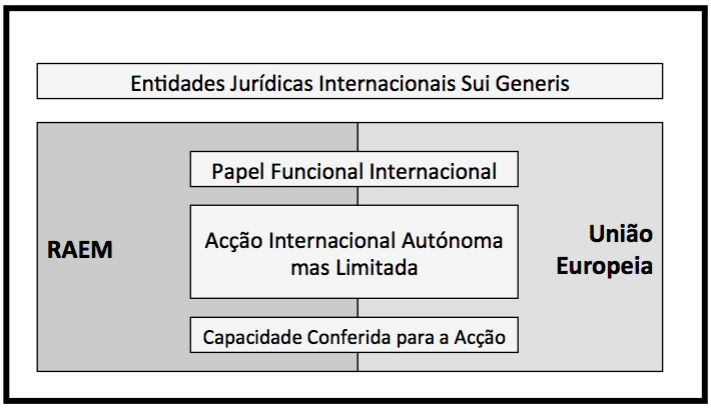
Conforme já discutimos, em ambos os casos, é difícil rotular estas entidades (a RAE de Macau e a União Europeia) dentro de um grau aceitável de precisão, no contexto do Direito Internacional Público. As razões por detrás desta interessante questão são muitas, mas estão relacionadas, principalmente, com o facto de ambas serem novas construções jurídicas que procuram lidar com as exigências de um mundo jurídico internacional moderno. Ambas desempenham uma função inclusiva apoiadas pelo direito internacional, que leva a cabo a sua função como ferramenta de um motor de mudança. A RAEM não tem uma existência jurídica internacional autónoma sem Portugal e a China (até 2049) e, depois de 2049, sem a China. Assim, a RAEM tem uma PJI *sui generis*, ligada ao conceito de entidade infra-estatal não soberana, sendo a sua CJI limitada pelos poderes soberanos da China. De forma inversa, a União Europeia tem uma existência jurídica internacional distinta dos Estados-Membros. Tem uma *PJI sui generis* ligada a um conceito "em construção", que se situa entre uma organização internacional *sui generis* composta pelos Estados-Membros (não goza de poderes soberanos plenos), uma associação supra-nacional limitada de Estados, uma pré-federação em fase inicial, em que a CJI é estritamente constituída (ou conferida) pela vontade soberana dos Estados-Membros. Por um lado, a União Europeia é diferente dos EMUE detendo poderes sobre um número limitado de matérias, que ocupam uma posição de supremacia jurídica.

Por outro, a União Europeia não pode agir em todas as dimensões jurídicas no plano internacional e, portanto, precisa dos Estados-Membros colocando-se, por esta via, numa posição jurídica subordinada e dependente.

Finalmente, tanto a RAEM como a União Europeia são amplamente reconhecidas pela prática internacional como *sui generis,* no sentido de entidades jurídicas internacionais "limitadas" resultantes da natureza das suas histórias jurídicas.

b. A RAEM e a União Europeia serão "entidades internacionais alienígenas" ou entidades jurídicas internacionais "sui generis"?

A RAEM e a União Europeia são dois sujeitos de direito internacional bem estabelecidos e reconhecidos, com diferentes capacidades jurídicas internacionais. A RAEM deriva de duas vontades soberanas e a sua CJI foi definida pela lei constitucional, de um sujeito primário de direito internacional: a China. A União Europeia é o resultado de um acordo internacional (múltiplas vontades soberanas), através do qual os EMUE transferiram certos poderes soberanos para a serem exercidos pela União Europeia. Assim, ambos os sujeitos são *sui generis* em perspectivas jurídicas diferentes. De facto, a tendência é considerar a RAEM como uma "*entidade territorial não-soberana infra-estatal*", limitada na sua capacidade e em termos do seu estatuto internacional. A RAEM só tem uma existência jurídica internacional em certas áreas em relação a outros sujeitos de direito internacional. No entanto, em relação à China, a RAEM não é uma entidade jurídica internacional; face à China, Macau assume uma identidade jurídica interna (é, de facto, uma entidade doméstica especial que não se pode diferenciar da China). A RAEM apenas tem a possibilidade de gerar direitos e deveres para os seus próprios cidadãos de acordo com a aprovação da LBM, dentro dos termos da Constituição Chinesa. Além disso, a RAEM, na sua qualidade de sujeito de direito internacional (enquanto tal) está impedida de aceder a organizações internacionais e a organizações intergovernamentais. Finalmente, a acção internacional da RAEM é guiada pelo conceito de "acção externa", no sentido de uma relação entre sujeitos de direito internacional, fora do âmbito do exercício dos direitos soberanos bilaterais e multilaterais. É por isso que a representação externa da RAEM é exercida pelo Chefe do Executivo da RAEM e a representação relativamente aos Negócios Estrangeiros da RAEM é da competência das autoridades centrais da China.



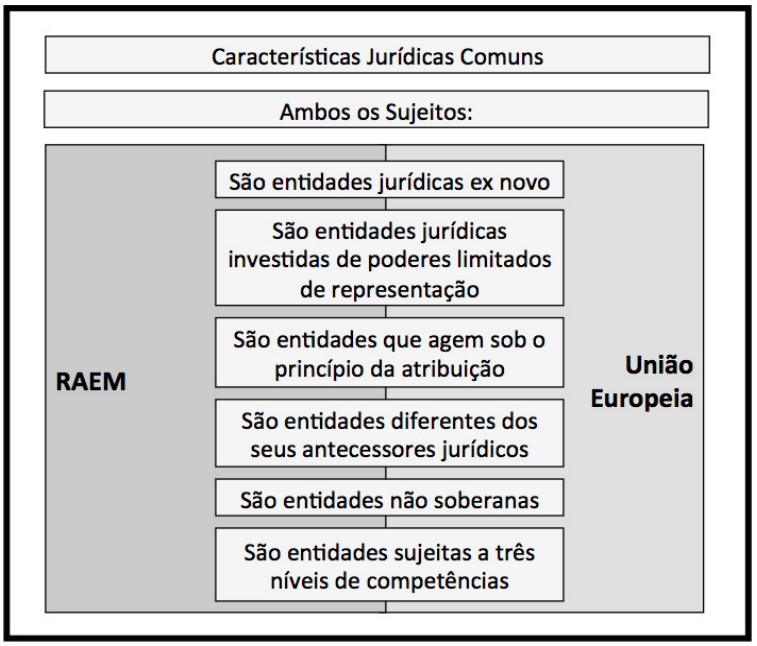
De forma inversa, a União Europeia está cada vez mais a distanciar-se da designação clássica de organização internacional *sui generis* aproximando-se de uma associação de Estados, em que alguns dos respectivos poderes soberanos foram transferidos. A União Europeia, num determinado e limitado número de competências, existe de um do ponto de vista jurídico internacional face aos seus Estados-Membros e a outros sujeitos de direito internacional e, da mesma forma, tem uma personalidade jurídica interna que se diferencia dos 28 EMUE. Tem também a capacidade de gerar direitos e deveres para os cidadãos e para os EMUE ao abrigo do princípio da supremacia jurídica do direito da EU e dos efeitos "directo" e "indirecto". Além disso, relativamente aos poderes soberanos transferidos, as relações externas da União Europeia são levadas a cabo de acordo com a natureza de verdadeiros negócios estrangeiros. A representação internacional da União Europeia difere dependendo dos assuntos (questões PESC, não PESC, e questões judiciais) e do nível de representação (Chefe de Estado e de Governo, representação Ministerial, ou a representação administrativa). Por último, a União Europeia, em circunstâncias especiais e, até um certo ponto, goza da capacidade jurídica para aderir a organizações internacionais que revistam a natureza de organizações intergovernamentais.

Do ponto de vista jurídico a União Europeia tende a ser entendida como uma organização internacional intergovernamental e a RAEM como Região Administrativa Especial de um Estado soberano. Portanto, tanto a RAEM como a União Europeia são inequivocamente sujeitos de direito internacional. Ambas têm CJI limitada. Ambas são entidades diferenciáveis dos seus "antecessores jurídicos" quando actuam na arena jurídica externa e ambas desempenham

um papel jurídico funcional, como já afirmámos anteriormente. No entanto, a RAEM dificilmente poderá ser vista como possuindo autonomia plena, para exercer os poderes jurídicos nela investidos como entidade internacional. Na verdade, a RAEM não tem capacidade política (ou pelo menos esta está muito limitada) para formar uma vontade autónoma e independente para celebrar acordos internacionais. A União Europeia, pelo contrário, possui total autonomia e independência para gerar vontade de exercer os poderes jurídicos conferidos pelos Tratados e pelos EMUE e, portanto, para celebrar acordos internacionais. Por um lado, as particularidades da PJI da RAEM não estão apenas associadas à sua CJI, mas também relacionadas com a própria natureza da sua CJI, como uma entidade territorial e infra-estatal não soberana. Por outro, a UE, no número limitado de domínios abrangidos pela sua CJI, detém a capacidade de agir na dimensão total da sua PJI, por contraste às organizações internacionais "comuns". Consequentemente, a RAEM e a União Europeia não são entidades jurídicas internacionais "alienígenas", no sentido de não fazerem parte do domínio jurídico internacional. Na verdade, são entidades jurídicas *sui generis,* criadas pela vontade soberana de sujeitos primários de direito internacional.

c. A RAEM e a União Europeia possuem características jurídicas comuns?

Quer a RAEM, quer a União Europeia são "entidades internacionais" que não Estados soberanos. Possuem algumas características jurídicas semelhantes mas, em geral, são diferentes na sua natureza jurídica internacional. Por um lado, a RAEM é um sujeito direito internacional *sui generis*, não soberano, infra-estatal, territorial e provisório, exibindo uma CJI limitada no domínio jurídico internacional e agindo com autonomia limitada. A RAEM tem existência jurídica e distinta (da China) em relação a vários domínios da vida jurídica internacional, mas não tem essa mesma existência no plano interno, face à China. No entanto, a RAEM não existe em relação a toda a gama de atividades desenvolvidas na interação das relações jurídicas internacionais. A existência da RAEM enquanto PJI é condicionada pelos poderes soberanos da China. Na mesma linha de argumentação, a CJI de Macau é limitada pelos poderes soberanos da China. Além disso, a existência internacional da RAEM como entidade com poderes de representação autónomos e limitados, não exclui a representação externa da China, quer no domínio doméstico, quer no externo.

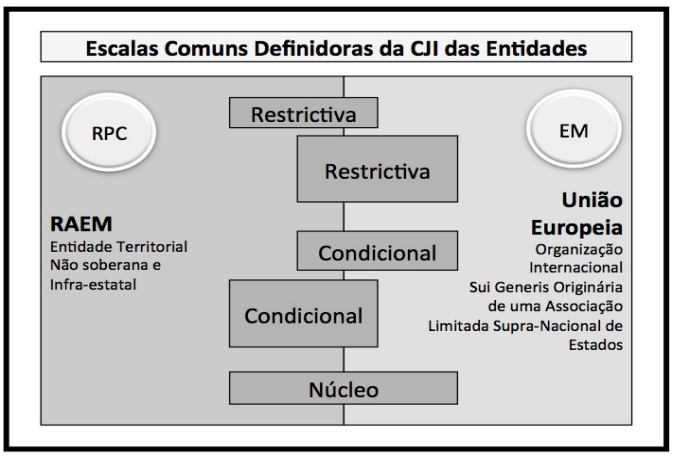


Por outro lado, a União Europeia é uma entidade internacional *sui generis*, capaz de exercer um número limitado de poderes soberanos e de exibir uma CJI limitada no domínio jurídico internacional. Além disso, a representação jurídica internacional da União Europeia não exclui a representação internacional dos EM, excepto em assuntos da competência exclusiva. Em ambos os casos, é possível identificar uma ausência de poderes constitutivos originais e uma capacidade limitada de acção na esfera jurídica internacional. Em ambos os casos há poderes limitados para celebrar tratados, distintos dos EM ou da China. Mais ainda, em ambos os casos a limitação da sua CJI deriva dos sujeitos primários de direito internacional: a China permite uma acção limitada em relação à RAEM e os EMUE transferiram um número limitado de competências para a União Europeia. Curiosamente, tanto a RAEM como a União Europeia estão ligadas pelas seguintes dimensões jurídicas na definição da sua PJI:

- Ambas as entidades têm uma escala de competências restrictiva: relativamente à RAEM, a China detém um regime exclusivo especial de poderes soberanos relacionados com negócios estrangeiros e defesa; relativamente à União Europeia, os EM detém poderes soberanos exclusivos relacionados com todos os poderes não-transferidos;
- O princípio da atribuição aplica-se a ambas as entidades por diferentes

razões e em diferentes processos;

- Há uma escala de competências condicional para ambas as entidades: relativamente à RAEM algumas competências para agir no domínio internacional são condicionadas pelo Governo Central da China. Relativamente à União Europeia, os EMUE são condicionados pela acção em matéria de competências não exclusivas (compartilhadas, de coordenação, apoio, e complementar);
- Há um núcleo de escala de competências para ambas as entidades: a RAEM goza plenamente o estatuto de uma entidade jurídica internacional sujeita à coordenação política normal. Quanto à União Europeia, as competências exclusivas representam a dimensão, na qual se comporta como se fosse um sujeito "soberano" de direito internacional.



Se considerarmos o reconhecimento declarativo ou o reconhecimento constitutivo, a RAEM e a União Europeia são muito diferentes entre si, mas amplamente reconhecidas, o que reforça a sua própria capacidade de desempenharem um papel jurídico internacional. As tabelas seguintes exibem a paridade entre as diferentes dimensões da capacidade jurídica da RAEM e da União Europeia, a começar pelo reconhecimento da diferente natureza dos dois sujeitos de direito internacional e tendo em conta que o intergovernamentalismo da PESC/EU é semelhante à soberania da China em relação à RAEM:

<table>
<tr><th colspan="4">RAE de Macau
(Entidade Territorial Infra-estatal Não Soberana)</th></tr>
<tr><td>1
Escala Restritiva de competências</td><td>A China detém poderes soberanos exclusivos.
A RAEM está proibida de actuar como uma entidade jurídica internacional em determinados domínios.</td><td colspan="2">Negócios Estrangeiros
Defesa
Os artigos 13º, 14º, 18º (especialmente o último parágrafo) e 19º (LBM)
Artigo 13º
O Governo Popular Central é responsável pelos Negócios Estrangeiros relativos à Região Administrativa Especial de Macau. O Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China estabelece uma representação em Macau para tratar dos negócios estrangeiros. O Governo Popular Central autoriza a Região Administrativa Especial de Macau a conduzir assuntos externos relevantes por conta própria, de acordo com esta Lei.</td></tr>
<tr><td rowspan="2">2
Escala Condicional de competências</td><td rowspan="2">A RAEM como entidade jurídica internacional está condicionada pelo Governo Central Chinês.</td><td rowspan="3">Limitado ao conceito de Assuntos Externos</td><td>Artigos 135º, 137º, 139 º, 140º, 141º e 142º

Artigos 137º
Os representantes do Governo da Região Administrativa Especial de Macau podem, enquanto membros de delegações da República Popular da China, participar em organizações e conferências internacionais nos domínios apropriados, limitados a estados e que afectem a Região, ou podem participar noutras capacidades, conforme permitido pelo Governo Popular Central e pelas organizações internacionais ou conferências em causa e podem expressar suas opiniões, usando o nome “Macau, China”. A Região Administrativa Especial de Macau pode, usando o nome “Macau, China”, participar em organizações e conferências internacionais não limitadas a Estados.</td></tr>
<tr><td>3
Escala Núcleo de competências</td><td>A RAEM goza plenamente do estatuto de uma entidade jurídica internacional sujeita à coordenação política normal.</td><td>Artigo 136º
A Região Administrativa Especial de Macau pode, por si só, usando o nome “Macau, China”, manter e desenvolver relações, celebrar e executar acordos com países e regiões estrangeiras e organizações internacionais relevantes nos campos apropriados, incluindo económico, comercial, financeiro e monetário, transportes, comunicações, turismo, cultura, ciência e tecnologia, e campos desportivos.

Artigo 138º
(2º parágrafo) acordos internacionais em que a República Popular da China não é parte, mas que são aplicados em Macau, poderão continuar a ser implementados na Região Administrativa Especial de Macau. O Governo Popular Central deverá, se necessário, autorizar ou ajudar o governo da Região a fazer o necessário para a aplicação à Região de outros acordos internacionais pertinentes.</td></tr>
</table>

<table>
<tr><th colspan="4">União Europeia (Entidade Não-Estatal)
(Organização Internacional Sui Generis Originária de uma Associação Limitada Supra-Nacional de Estados)</th></tr>
<tr><td>1
Escala Restritivas da União Europeia</td><td rowspan="11">Acção Externa em relação aos negócios estrangeiros</td><td>Os EMUE mantêm poderes soberanos exclusivos</td><td colspan="2">Todas as áreas não reguladas pelos tratados e, portanto, não são transferidas para a União Europeia.</td></tr>
<tr><td rowspan="10">2
Escala Condicional para EMUE</td><td rowspan="10">Poderes não exclusivos: Competências partilhadas entre a União e os EMUE (artigo 4º do TFUE), e Competências de Coordenação, Apoio e Completares (artigos 5º e 6º, do TFUE)</td><td>(a)</td><td>Mercado interno;</td></tr>
<tr><td>(b)</td><td>Política social para os aspectos definidos no presente Tratado;</td></tr>
<tr><td>(c)</td><td>Coesão económica, social e territorial;</td></tr>
<tr><td>(d)</td><td>Agricultura e pescas, com excepção da conservação dos recursos biológicos marinhos;</td></tr>
<tr><td>(e)</td><td>Meio Ambiente;</td></tr>
<tr><td>(f)</td><td>Protecção do consumidor;</td></tr>
<tr><td>(g)</td><td>Transportes;</td></tr>
<tr><td>(h)</td><td>Redes transeuropeias;</td></tr>
<tr><td>(i)</td><td>Energia;</td></tr>
<tr><td>(j)</td><td>Espaço de liberdade, segurança e justiça;</td></tr>
<tr><td rowspan="6">3
A Escala Núcleo da União Europeia</td><td rowspan="6">As competências exclusivas da União Europeia (artigo 3° do TFUE)</td><td>(a)</td><td>União aduaneira;</td></tr>
<tr><td>(b)</td><td>Estabelecimento das regras de concorrência necessárias ao funcionamento do mercado interno;</td></tr>
<tr><td>(c)</td><td>Política monetária para os Estados-Membros cuja moeda é o euro;</td></tr>
<tr><td>(d)</td><td>Conservação dos recursos biológicos do mar, no âmbito da política comum da pesca;</td></tr>
<tr><td>(e)</td><td>Política comercial comum (artigo 206º do TFUE).</td></tr>
</table>

d. A RAEM e a União Europeia têm "semelhanças para serem exploradas em termos" da sua relação internacional?

A RAEM e a União Europeia, enquanto sujeitos de direito internacional, mantêm, simultaneamente, qualidades jurídicas semelhantes e distintas. Ambas são pessoas jurídicas *ex novo*, nascidas da vontade soberana de sujeitos primários de direito internacional. Ambas são limitadas nas suas capacidades enquanto sujeitos de direito internacional. Além disso, a primeira é uma entidade internacional interina, limitada pela Constituição Chinesa e a segunda

é uma entidade em estado permanente de evolução, limitada pelos poderes soberanos dos EMUE.

Evidentemente, não parece muito difícil identificar as áreas em que a cooperação entre os dois sujeitos de direito internacional está fora de seu alcance directo, pelo menos nas condições actuais. Essas áreas são a PESC, a PCSD, bem como as questões relacionadas com os negócios estrangeiros. No entanto, relativamente às áreas mencionadas, é necessário esclarecer que a cooperação é viável do ponto de vista jurídico, mas totalmente dependente ou sujeita à vontade política dos EMUE e da China

Para além das áreas identificadas no parágrafo precedente, a RAEM e a União Europeia são entidades com capacidade jurídica para estabelecerem relações jurídicas uma com a outra (diferentes de seus progenitores jurídicos) enquanto sujeitos de direito internacional diferente. Em algumas áreas, a União Europeia pode agir com total autonomia em relação ao processo de tomada de decisão e noutros domínios, a União Europeia tem de agir conjuntamente com os seus EM. Pelo contrário, a RAEM não goza desse mesmo nível de autonomia em qualquer campo de sua acção internacional e precisa de procurar orientação política para agir autonomamente, como sujeito de direito internacional distinto, tendo em conta a sua limitada autoridade enquanto entidade social, económica e cultural.

A RAEM e a União Europeia são instrumentos nas mãos dos Estados (China e Estados-Membros da União Europeia) com um escopo limitado de competências, agindo como entidades funcionais para executarem o princípio da especialidade nas relações internacionais. A RAEM, como uma entidade jurídica internacional foi concebida para garantir a sua completa sustentabilidade económica, social e cultural. A União Europeia como entidade jurídica internacional foi concebida para assegurar uma acção comum e integrada dos Estados-Membros em alguns domínios de acção internacional. A RAEM é uma entidade territorial não-soberana infra-estatal e a União Europeia é uma organização internacional *sui generis* que originou de uma associação supranacional de Estados limitada.

Em suma, as relações internacionais jurídicas entre estes dois sujeitos de Direito Internacional Público são definidas por três níveis de delimitação. Em primeiro lugar, há um nível primário de possibilidades de cooperação tutelada juridicamente que une a União Europeia e as escalas núcleo (3) de

competências da RAEM. No entanto, a este nível a RAEM está sujeita ao controlo político soberano da China. Existe depois um nível secundário de cooperação tutelada juridicamente, que une a União Europeia e escalas condicionais (2) de competências da RAEM. No entanto, a este nível, tanto a União Europeia como a RAEM estão vinculadas pela vontade soberana dos Estados-Membros e pela China, respectivamente. Por último, a União Europeia e a RAEM oferecem, também, uma opção indirecta de cooperação tutelada juridicamente a terceiro nível das escalas restritivas (1) de competências. Por um lado, a RAEM não goza de poderes jurídicos directamente atribuídos neste domínio e é, portanto, totalmente dependente dos poderes soberanos da China, para aplicação de qualquer tipo de cooperação neste terceiro nível. Por outro, a União Europeia está completamente sujeita ao mais alto nível de intergovernamentalismo. Além do mais, nos três níveis identificados anteriormente, a RAEM, como uma entidade infra-estatal, está sempre sujeita a diferentes graus de "*intervenção legítima, directa e ad hoc*" das autoridades centrais da China. O nível do núcleo da escala de competências é a área em que a intervenção central da China estará no seu grau mais baixo. Da mesma forma, em relação à União Europeia, o mesmo nível de núcleo escala não está sujeito ao "*domínio exclusivo*" dos poderes soberanos dos EMUE e, portanto, está sob o controlo exclusivo da União Europeia, ou dos EMUE, agindo na qualidade de membros do Conselho.

NOTAS FINAIS

Notas Finais

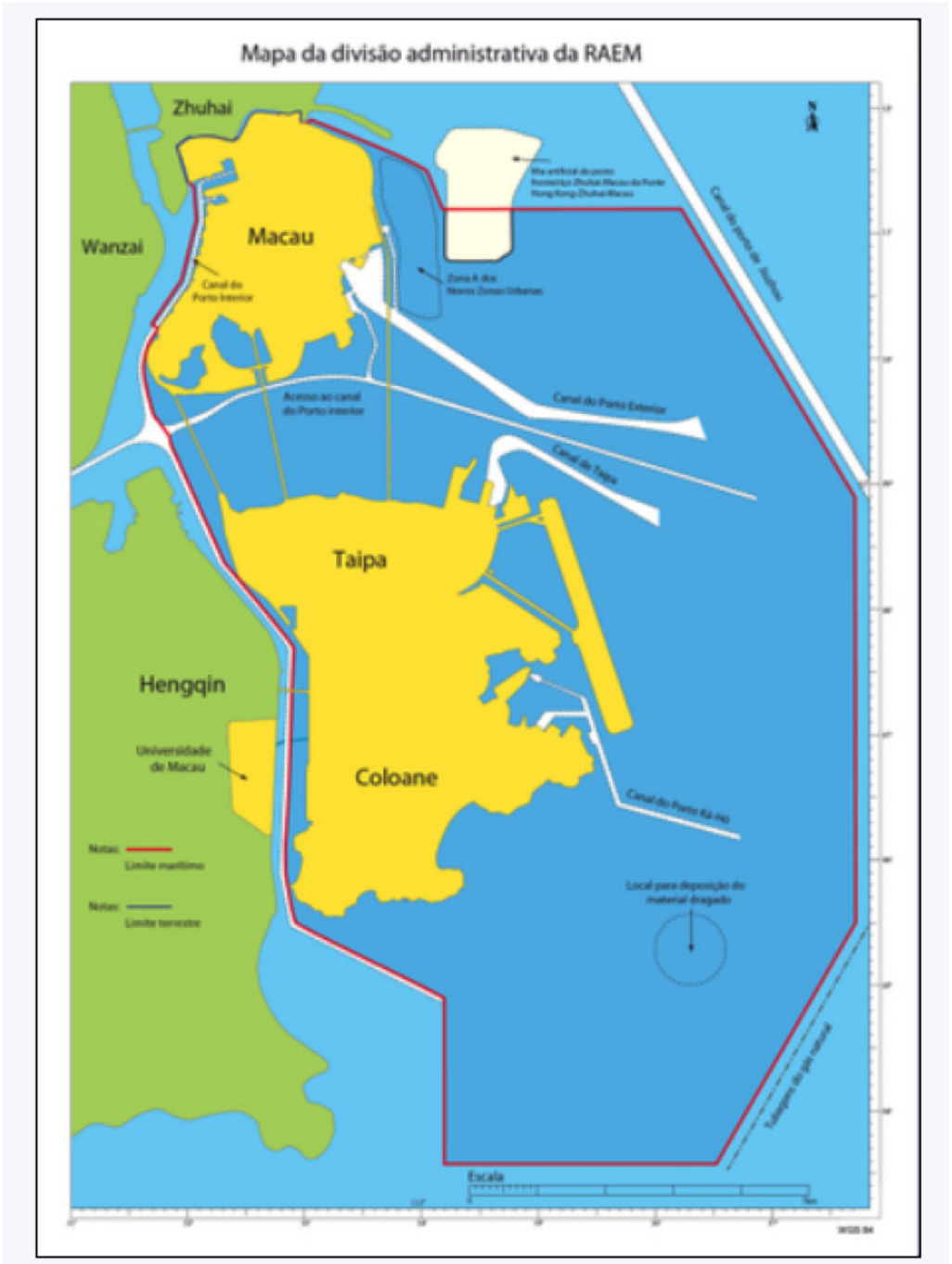
De acordo com o Aviso do Chefe do Executivo n.º 128/2015, publicado, em 20 de Dezembro 2015, no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM)[1], o mesmo manda publicar, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 3/1999 da RAEM, o Decreto do Conselho de Estado da República Popular da China n.º 665 e o Mapa da Divisão Administrativa da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, na sua versão em chinês, acompanhada da respectiva tradução para português. A partir deste momento, a RAEM tem oficialmente sob a sua jurisdição 85Km^2 de áreas marítimas

O Decreto do Conselho de Estado da República Popular da China n.º 665, promulga o novo Mapa da Divisão Administrativa da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, sendo revogado, simultaneamente, o Mapa da Divisão Administrativa da RAEM da República Popular da China, promulgado pelo Conselho de Estado em 20 de Dezembro de 1999.

Segundo os anexos do mesmo decreto do Conselho de Estado, com vista a apoiar o desenvolvimento socio-económico permanente e estável da Região Administrativa Especial de Macau, adiante designada por RAEM, o Governo Popular Central decide definir a área marítima da RAEM em 85 quilómetros quadrados. Entretanto, passa a ficar sob jurisdição da RAEM o segmento do Posto Fronteiriço das Portas do Cerco de Macau, situado entre as fronteiras da RAEM e da Cidade de Zhuhai da Província de Guangdong, ou seja, o terreno destinado à construção das instalações complementares do Novo Posto Fronteiriço da RAEM, situado entre o norte das Portas do Cerco da RAEM e a anterior Torre de Bandeira do Posto Fronteiriço de Gongbei. Após o ajustamento da divisão administrativa, a delimitação da divisão administrativa da RAEM abrange as partes terrestres e marítimas.

A parte marítima é composta por seis segmentos, que são as do Porto Interior, do Canal da Taipa-Coloane, das águas a Sul de Macau, das águas a leste de Macau, da ilha artificial e das águas a Norte de Macau. A parte terrestre é composta por dois segmentos, que são o do Posto Fronteiriço das Portas do Cerco de Macau e o do Canal dos Patos.

1 Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau — I Série — Número Extraordinário, de 20 de Dezembro de 2015, página 19.


Mapa da divisão administrativa da RAEM
Zhuhai
Wanzai
Macau
Canal do Porto Interior
Acesso ao canal do Porto interior
Canal do Porto Exterior
Canal do Taipa
Taipa
Hengqin
Universidade de Macau
Coloane
Canal do Porto Ká-Hó
Local para deposição do material dragado
Notas:
Limite marítimo
Notas:
Limite terrestre
Escala

LISTA DE ACRÓNIMOS

7. Lista de acrónimos

- AR/VP - Alto Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança/Vice-Presidente da Comissão Europeia
- CE/EC - Comunidade Europeia
- CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
- CEE - Comunidade Económica Europeia
- CJI — Capacidade Jurídica Internacional
- CMC - A Comissão Central Militar (中央军事委员会)
- CNP – Congresso Nacional Popular
- CNUb- Carta das Nações Unidas
- CNUDM - Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
- CPE/EPC - Cooperação Política Europeia
- CRP – Constituição da República Portuguesa
- DIH – Direito Internacional Humanitário
- EMUE/EM - Estado-Membro da União Europeia
- EOM — Estatuto Orgânico de Macau
- FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
- FIR - Região de Informação de Voo
- FRETILIM - Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente
- JAI/JHA — Justiça e Assuntos Internos
- LBM — Lei Básica de Macau
- MDE/MOU – Memorandum de Entendimento
- OLP - Organização de Libertação da Palestina
- PCSD/CSDP - Política Comum de Segurança e Defesa
- PESC/CFSP- Política Externa e de Segurança Comum
- PESD/ESDP - Política Europeia de Segurança e Defesa

- PJ — Personalidade Jurídica
- PJCC/CPJMP— Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal
- PJI — Personalidade Jurídica Internacional
- PLA - Exército Popular de Libertação
- RAEHK/RAE de Hong Kong - Região Administrativa Especial de Hong Kong
- RAEM/RAE de Macau — Região Administrativa Especial de Macau
- SEAE - Serviço Europeu para a Acção Externa
- TFUE — Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
- TIJ – Tribunal Internacional de Justiça das Nações Unidas
- TJUE — O Tribunal de Justiça da União Europeia
- TPI – Tribunal Penal Internacional
- TUE - Tratado da União Europeia
- UE — União Europeia
- UEO — União da Europa Ocidental
- UNSCR — Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas
- VCD — Vídeo CD: CDs, DVDs, HD-DVDs, Discos Blue Ray, discos USB…
- VCDR — Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas
- VCLT — Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

8. Referências Bibliográficas

Alves, Jorge M. dos Santos (1999). Um Porto entre Dois Impérios, Instituto Português do Oriente.

Amado Mendes, Carmen (2013). Portugal, China and the Macau Negotiations 1986-1999. Hong Kong Studies Series.

Andrade, Manuel de (1966). Teoria Geral da Relação Jurídica, Almedina Coimbra.

Bache, Ian; George, Stephen; Bulmer, Simon (2011). Politics in the European Union. 3rd Edition, Oxford.

Basdevant, J. (1960). Dictionnaire de la Terminologie du Droit International, Paris.

Bazerkoska, Julija (2011). The Legal Personality of European Union, Iustinianus Primus Law Review, Vol 2:1

Bekker, Peter H.F. (1994). The legal position of International Organizations: a functional necessity analysis of their legal status and immunities. Martinus Nijhoff Publishers – Dordrecht.

Berry, Elspeth; Hargreaves, Sylvia (2007). European Union Law, Oxford University Press, 2nd Edition.

Bogdandy, Armin von (1999). The legal case for unity: The European Union as a Single Organization with a Single Legal System. 36th Common Market Law Review, Kluwer Law International.

Bossche, Peter Van den (1997). The European Community and the Uruguay Round Agreements, JH Jackson and AO Sykes (eds), Implementing the Uruguay Round (OUP).

Bretherton, C.; Vogler, J. (2006). The European Union as a Global Actor. Routledge.

Brownlie, Ian (1990). Principles of Public International Law. Clarendon Press – Oxford.

Cabrita, Eduardo do Nascimento (1998). Limites de natureza internacional e constitucional à autonomia da RAEM (在聯合聲明及基本法中澳門的法律自主) “Perspectivas do Direito” Macau, §1.2, p. 85-115, Ed. bilingue em Português e Chinês.

Canas, Vitalino (1988). Relações entre o ordenamento constitucional português e o ordenamento jurídico do território de Macau. Revista Jurídica de Macau. Volume I, páginas 32-52.

Canotilho, J. J. Gomes (1998). As Palavras e os Homens: Reflexões sobre a Declaração Conjunta Luso-Chinesa e a institucionalização do Curso de Amparo de direitos e liberdades na ordem jurídica de Macau. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Canotilho, J. J. Gomes (2003). Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra, 7th edição. Almedina.

Cardinal, Paulo (2009). One Country Two Systems, Three Legal Orders - Perspectives of Evolution. Springer.

Cardinal, Paulo (2010). Fundamental Rights in Macau: from territory under Portuguese administration to Special Administrative Region of the People's Republic of China. Studies on Macau Civil, Commercial, Constitutional and Criminal Law. University of Macau, LexisNexis.

Cardinal, Paulo; Zhang, Yihe (2012). Subnational Constitutionalism in The Sars of the People's Republic of China, An Exceptional Tailored Suit Model? Perspectives on Federalism, Vol. 4, issue 2.

Cassese, Antonio (2001). International Law, Oxford University Press.

Cassese, Antonio (2005). International Law, Oxford University Press.

Chang, Jaw-ling Joanne (1988). *Settlement* of the *Macau Issue*: *Distinctive Features* of *Beijing's Negotiating Behavior*. Case Western Reserve, Journal of International Law, 253.

Chong, Ieong Wan (2005). Anotações à Lei Básica da RAEM. Associação de divulgação da Lei Básica da RAEM, páginas 13-16.

Clabbers, Jan (1996). The Concept of Treaty in International Law. Kluwer Law International.

Correira, Carmo (2013). Bridges of Light, Limited Edition – CC Photography.

Costa, Alberto (1998). Continuidade e mudança no desenvolvimento jurídico de Macau à luz da Declaração Conjunta Luso-Chinesa. Revista Jurídica de Macau, Volume 1.

Craig, Paul (2008). EU Law: Text, Cases and Materials. Oxford University Press, 4th

Edition.

Dailler P.; Pellet, A. (2002). Droit International Public. 7th Edition, LGDJ, Paris.

Denza, E (2002). The intergovernmental Pillars of the European Union, Oxford, Oxford. University Press.

Derbyshire, J. Denis; Derbyshire, Ian (1996). Political Systems of the World. St Martin's Press.

Diehl, F. Paul; Ku, Charlotte; Zamora, Daniel (2006). International Law and International Relations - The Dynamics of International Law: The interaction of Normative and Operating Systems (pp. 426-453). Edited by Beth A. Simmons & Richard H. Steinberg. Cambridge University Press.

Dreyer, June Teufel (2012). China's Political System. Longman.

Duff, A. (2009). Saving the European Union. The logic of the Lisbon Treaty. London. Shoehorn Media.

Eeckhout, Piet (2011). EU External Relations Law. 2nd Edition, Oxford University Press.

European Court of Justice (1964). Judgment of the Court of 15 July. Flaminio Costa v E.N.E.L. - Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano – Italy, Case 6-64.

European Parliament Resolution on the Legal Personality of European Union (2001/2021(INI)).

Ferreira, Ilda Cristina (2010). The Macau SAR legal System – is the EU Law a Source of Inspiration for Macau Lawmakers? Studies on Macau Civil, Commercial, Constitutional and Criminal Law. University of Macau, LexisNexis.

Focsaneanu, Lazar (1987). La déclaration conjointe du gouvernement de la République Populaire de Chine et du gouvernement de la République du Portugal sur la question de Macau, in Revue Génerale de Droit International Public, t.91, n.4.

Friedmann, Wolfgang (1964). The Changing Structure of International Law, Columbia University Press.

Ghai, Yash Pal (2007). Hong Kong New Constitutional Order: the resumption of Chinese sovereignty and the basic law. Hong Kong University Press.

Gouveia, Jorge Bacelar (2010). Manual de Direito Constitucional. Coimbra, 3rd edição, Vol. I. Almedina.

Grabbe, Heather (2002). European Union Conditionality and the Acquis Communautaire, International Political Science Review (2002), Vol 23, No. 3, 249–268.

Hao, Zhidong (2011). Macau History and Society. Hong Kong University Press.

Herrmann, Christoph (2008). Much Ado about Pluto? The Unity of the legal order of the European Union revisited. M. Cremona and B. de Witte (Editions), EU Foreign relations Law – Constitutional Fundaments. Oxford, Hart Publishing, páginas 19-51.

Hoffmeister, F. (2012). The European Union and the Peaceful Settlement of International Disputes, Chinese Journal of International Law, Volume 11 (1).

International Court of Justice (1949). Lotus Case Advisory Opinion, Reparations for injuries suffered in the Service of the United Nations.

International Court of Justice (1952). Rights of Nationals of the United States of America in Morocco (France v. United States of America).

International Court of Justice (1996). Advisory Opinion on the Legality of the use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflicts.

International Court of Justice (2009). Case concerning delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine), Judgment of 3 February 2009.

Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013). The Law of EU External Relations. Oxford University Press.

Lingliang, Zeng (2009). À Qualidade do Sujeito de Direito International da Região Administrativa Especial de Macau, in "Os Países de Língua Portuguesa e a China num Mundo Globalizado", Almedina.

Lourenço, Filipa Delgado (2012). Lições de Direito Internacional Público. Faculdade de Direito da Universidade de Macau.

Miranda, Jorge (1991). Direito Internacional Público. Faculdade Direito de Lisboa.

Miranda, Jorge (1996). Manual de Direito Constitucional. Coimbra Editora, 3ª edição - Tomo II.

Miranda, Jorge (1997). Manual de Direito Constitucional. Coimbra Editora, 6ª

edição — Tomo I.

Mushkat, Roda (1994). Hong Kong Law Journal. Volume 24, part 3.

Neves, Miguel Santos (2002). Macau and Europe: the challenges of the paradiplomacy games. China perspectives number 44.

Nijman, J. E. (2007). The Concept of International Legal Personality, An Inquiry into the History and Theory of International Law. The European Journal of International Law Vol. 18 number 4.

Nye, Joseph (2004). Power in the global information age: from realism to globalization, London, Routledge.

Parish, Mattew (2012). Institutional Courts and European Legal Order. The European Journal of International law, Volume 23, número 1, páginas 141-153.

Pereira, André Gonçalves; Quadros, Fausto de (1997). Manual de Direito Internacional Público, Almedina.

Pereira, F. G. (1991). Towards 1999: The political status of Macau in the Nineteenth and Twentieth centuries. Hong Kong API Press.

Pinto, Carlos da Mota (1976). Teoria Geral do Direito Civil, Coimbra Editora.

Piris, Jean-Claude (2010). The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis, Cambridge University Press.

Ptak, Roderich (1992). Early Sino-Portuguese relations up to the Foundation of Macau. Mare Liberum, Revista de História dos Mares.

Quoc Dinh, Nguyen; Daillier, Patrick; Pellet, Alain (1999). Direito International Público. Fundação Calouste Gulbenkian.

Ramos, Rui Manuel Moura (1998). A declaração conjunta luso-chinesa na perspectiva do direito internacional, in Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra, v.74.

Reinhold Zipplelius (1997). Teoria Geral do Estado. Fundação Calouste Gulbenkian.

Report of the Reflection Group on the IGC, December 1995.

Rolong, Lui (1993). International Organization Joined by Macau. Journal of Macau Studies, 17-19.

Schoutheete, Philippe de; Andoura, Sami (2007). The Legal Personality of the

European Union. Studia Diplomatica, Volumes LX, and LX, number 1.

Segal, Gerald (1993). The fate of Hong Kong, London Simon & Schuster, páginas 10 and 11.

Tarello, Giovanni (1976). Storia della cultura giuridica moderna, collana - Le vie della civiltà, Bologne. Collezione di testi e di studi: Diritto.

Vitorino, António (1990). A relevância do Estatuto Orgânico de Macau para a aplicação da Declaração Conjunta Luso-Chinesa sobre o futuro de Macau. Paper presented in the 1st Meeting on the law of Macau and transitional period promoted by the Cabinet for the legislative Modernization of Macau, 10-15 Dec 1990.

Vooren, Bart van; Wessel, Ramses A. (2014). EU External Relations Law: text, cases, and materials. Cambridge University Press.

Wesley-Smith, Peter (1998). Unequal Treaty 1898–1997: China, Great Britain and Hong Kong's New Territories, Revised Edition, Hong Kong, Oxford University Press.

Wessel, Ramses A. (1997). The international legal status of European Union. European Foreign Affairs Review, Kluwer Law International, pages 109-129.

Wessel, Ramses A. (2000). Revisiting the international legal status of European Union. 5th European Foreign Affairs Review, Kluwer Law International.

Wladmir Brito (2008). Direito Internacional Público, Coimbra Editora.

Wouters, Jan; Duquet, Sanderijn (2011). The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law: New Horizons. Leuven Center for Global Governance. Working Paper 62.

Xiaoping, Deng (1993). On the Question of Hong Kong, New Horizon Press, Hong Kong.

Zhiliang, Wu (2013). O papel histórico de Macau no encontro da China com o mundo. Administração n. º 99, vol. XXVI, 2013-1.º, páginas 109-118.

Zipplelius, Reinhold (1997). Teoria Geral do Estado. Fundação Calouste Gulbenkian.

BIOGRAFIA ABREVIADA DO AUTOR

Biografia Abreviada do Autor

Francisco B. S. José Leandro é doutorado em Ciências Políticas e Relações Internacionais pela Universidade Católica Portuguesa (*Magna Cum Laude*), possui o Diploma Avançado em Direito Internacional pelo Istituto per gli Studi di Politica Internazionale - Instituto de Direito Internacional Humanitário (Itália), bem como um Diploma Avançado em Ciências Militares pelo Instituto de Altos Estudos Militares (IAEM/Portugal), uma Licenciatura em Direito (Ciências jurídicas) pela Universidade Autónoma de Lisboa (Portugal), uma Licenciatura em Ciências Sócio-Militares pela Academia Militar do Exército Português (Lisboa/Portugal), um Diploma de Conselheiro Jurídico e um outro de Assessor de Relações Públicas, ambos outorgados pela Escola OTAN (Oberammergau/ Alemanha).

Para além das suas responsabilidades académicas, trabalhou como Assessor Jurídico do Exército Português, Representante Português para o Conselho da Europa - Comité de Peritos para o Desenvolvimento do Grupo de Direitos Humanos para os Direitos Humanos, como Chefe do Gabinete de Relações Públicas da EUROFOR, porta-voz da União Europeia para o Grupo de Batalha, Assistente Militar do Segundo Comandante do Comando Aliado da OTAN e Observador Militar das Nações Unidas na ex-Jugoslávia (1995-1996).

Francisco Leandro reside na RAEM, é autor de seis livros e numerosos artigos e ensaios. Foi premiado com cinco prestigiados prémios académicos e com o Academic Research Grant 2014 do Instituto de Estudos Europeus de Macau (IEEM), que é um componente importante do Projecto de Investigação de Estudos Comparativos Ásia-Europa (AECSRP). Actualmente, é Professor Assistente na Universidade de São José e Presidente do Conselho Pedagógico da Faculdade de Indústrias Criativas e Professor Convidado do Instituto de Estudos Europeus de Macau. Publica com regularidade nos jornais Tribuna de Macau e China Daily Hong Kong Edition e é membro da comissão editorial do Journal of Management and Training for Industries (Japão).

Apoio Institucional

IEEM - O Instituto de Estudos Europeus de Macau foi criado em 1995 como organização jurídica de direito privado reconhecida pela União Europeia. É constituído por seis parceiros: o Governo de Macau, a Universidade de Macau, o Instituto Politécnico de Macau, a Fundação Macau, a Iniciativa de Comércio e Investimento de Macau e a Autoridade Monetária de Macau. O IEEM é parceiro do Programa Académico da União Europeia, que tem os seguintes objectivos: promover a sensibilização para a União Europeia, alargar os estudos da União Europeia em Macau, divulgar a União Europeia, fora do círculo académico, bem como cooperar com universidades da União Europeia, nomeadamente com o Instituto Universitário Europeu (Florença/Itália), a Universidade de Coimbra (Portugal) e da Universidade de Maastricht (Holanda).

FOM - A delegação da Fundação Oriente na Região Administrativa Especial de Macau, aberta em simultâneo com a instalação da Fundação Oriente em Lisboa, tem cumprido um variado plano de actividades nas áreas cultural, social e educativa, quer através de iniciativas próprias por si organizadas quer através da concessão de subsídios a entidades públicas e privadas. No domínio do ensino e da formação, a Fundação tem uma intervenção decisiva em dois projectos que visam garantir a ligação de Macau a Portugal. Trata-se do Instituto Português do Oriente (IPOR) e da Escola Portuguesa de Macau.

FRC - A Fundação Rui Cunha em Português, 官樂怡基金會 em Chinês, Rui Cunha Foundation em Inglês é uma pessoa colectiva de direito privado e tipo fundacional, sem fins lucrativos e de utilidade pública geral.

USJ – A Universidade de São José foi criada em 1996 como instituição de ensino superior católica, com sede em Macau. Foi fundada pela Fundação Católica de Ensino Superior Universitário de Macau, instituída pela Universidade Católica de Portugal e pela Diocese de Macau. A USJ possui um modelo de ensino de acordo com as referências das melhores universidades da Europa, constituindo-se como uma instituição de intercâmbio cultural e de diálogo permanente, com o propósito de facilitar o intercâmbio entre o Ocidente e o Oriente. A USJ segue a tradição académica iniciada no século XVI por Fr. Alessandro Valignano, fundador da University College of Saint Paul. A USJ oferece uma vasta gama de programas cobrindo diferentes áreas do conhecimento. O Governo da RAEM acredita todos os seus programas e os alunos graduados têm a possibilidade de continuar os seus estudos nas mais prestigiadas instituições académicas locais e internacionais, atribuindo por esta via à USJ, um alto nível de reconhecimento e credibilidade.

ISBN 978-99965-761-8-8

FRANCISCO JOSÉ B.S. LEANDRO

澳门特别行政区与欧盟

MACAU SAR AND THE EUROPEAN UNION

A RAE DE MACAU E A UNIÃO EUROPEIA

澳门特区和欧盟作为国际法主体，其法人特质既有相近之处又有不同之处。两者均为新生法人实体，皆源自具有国际法一级主体身份的母体；在国际法层面，两者的行为能力皆有限度。再者，根据中国宪法，前者是一个过渡性的国际法实体，而后者是逐步演化出来的、永久性的实体，其权力受欧盟成员国的主权权力制约。

Macau SAR and the European Union as subjects of international law simultaneously hold similar and dissimilar legal qualities. Both are *ex novo* legal entities, born from sovereign will of primary subjects of international law. Both are, as subjects of international law, limited in their capacities. Furthermore, the former is an interim international entity limited by the Chinese Constitution, and the latter is an entity in a permanent status of evolution, limited by the sovereign powers of European Union Member States.

A RAEM e a União Europeia, enquanto sujeitos de direito internacional, mantêm, simultaneamente, qualidades jurídicas semelhantes e distintas. Ambas são pessoas jurídicas *ex novo*, nascidas da vontade soberana de sujeitos primários de direito internacional. Ambas são limitadas nas suas capacidades enquanto sujeitos de direito internacional. Além disso, a primeira é uma entidade internacional interina, limitada pela Constituição Chinesa e a segunda é uma entidade em estado permanente de evolução, limitada pelos poderes soberanos dos Estados Membros da União Europeia.

官樂怡基金會
FUNDAÇÃO RUI CUNHA
CREDDM
Centro de Reflexão, Estudo e Difusão do Direito de Macau
FUNDAÇÃO ORIENTE