

第八章

条约的暂时适用

A. 导言

108. 在第六十四届会议(2012年)上,委员会决定将“条约的暂时适用”专题列入工作方案,并任命胡安·曼努埃尔·戈麦斯·罗夫莱多先生为本专题特别报告员。³⁸³在同一届会议上,委员会注意到特别报告员在2012年7月27日第3151次会议上就他主持进行的关于这一专题的非正式磋商情况所作的口头报告。委员会还决定请秘书处编写一份备忘录,说明委员会以前在有关条约法的工作中就此专题所做的工作以及1969年《维也纳公约》相关条款的准备工作情况。大会后来在2012年12月14日第67/92号决议中赞赏地注意到委员会决定将此专题列入其工作方案。

B. 本届会议审议此专题的情况

109. 在本届会议上,委员会收到了特别报告员的第一次报告(A/CN.4/664),该报告旨在通过探讨如何从理论角度处理这一专题以及简要回顾现有的国家实践,设法从总体上确定在条约的暂时适用方面出现的主要法律问题。委员会还收到了秘书处编写的一份备忘录(A/CN.4/658),其中叙述了当初委员会和1968-1969年联合国条约法会议对1969年《维也纳公约》第二十五条的谈判情况,并简要分析了审议期间提出的一些实质性问题。

110. 委员会在2013年7月24日至30日第3185次至第3188次会议上审议了第一次报告。

³⁸³ 在2012年5月22日其第3132次会议上(见《2012年……年鉴》,第二卷(第二部分),第267段)。在委员会第六十三届会议(2011年)期间,根据委员会关于其该届会议的工作报告附件三所载提案(《2011年……年鉴》,第二卷(第二部分),第365-367段,和附件三),将该专题列入了委员会的长期工作方案。

1. 特别报告员介绍第一次报告

111. 特别报告员表示,他这份初步报告的目的是确定与暂时适用有关的主要因素,以鼓励各国更多地暂时适用。1969年《维也纳公约》是理所当然的出发点。他指出,他选择暂不考虑1986年《维也纳公约》中设想的国际组织暂时适用条约的问题。

112. 在概述其报告时,特别报告员指出,委员会于1966年通过的条款草案所指的是“暂时生效”,³⁸⁴这一用语有别于第二十五条的用语,因为联合国条约法会议改用了“暂时适用”一词。虽然记录表明这两个用语在一定程度上可以互换,但他指出,仔细审视一下,它们属于不同的法律概念。特别报告员还介绍了报告中列举的可能导致国家暂时适用条约的一些因素。

113. 关于暂时适用条约的法律效果,特别报告员指出,一般说来,法律效果可能取决于所暂时适用的实质性国际法规则的内容。因暂时适用某一规则而导致违反某项义务的次级后果并非暂时适用该规则所引起的,而是正常适用与违反义务相关的国际法次级规则所引起的。还指出,条约的暂时适用须放在1969年《维也纳公约》第三十一条第二款的一般背景下考虑。

114. 特别报告员打算在后一阶段更详细地探讨法律效果问题,但他回顾说,先前两位特别报告员杰拉尔德·菲茨莫里斯爵士和汉弗莱·沃尔多克爵士都认为条约的暂时适用所产生的义务与条约生效所产生的义务相同。在此方面,他指出,1969年《维也纳公约》第二十六条中反映的“有约必守”原则与此相关。他还回顾,2012年举行的非正式磋商所形成的意见是,条约的暂时适用所产生的义务不仅仅是不得在条约生效前妨碍其目的及宗旨这一义务(1969

³⁸⁴ 《1966年……年鉴》[英],第二卷,A/6309/Rev.1号文件(第二部分),第210页,第22条草案。

年《维也纳公约》第十八条)。³⁸⁵

115. 他指出, 条约的暂时适用所适用的法律制度的主要特征有: 可在条约中明文加以规定, 或各缔约方间另外缔结协定加以规定; 各国可明示或默示意图暂时适用条约; 以及可单方面或通过各缔约方间的协议终止暂时适用。

116. 特别报告员的初步看法是, 对于这一专题, 最适合制定准则或示范条款, 以便为各国政府提供指导。

2. 辩论摘要

117. 委员会与特别报告员一道, 对秘书处编写备忘录表示感谢。

118. 一种意见认为, 作为一个法律政策问题, 委员会不宜谋求促进条约的暂时适用。举出的实例表明, 条约的暂时适用对条约的批准起了消极作用。另一些委员指出, 鼓励或不鼓励暂时适用, 并非委员会的职责, 因为这一决定基本上属于国家的政策问题。从国际法的角度看, 国家可自由决定是否暂时适用某一条约。还有人指出, 国家经常暂时适用条约, 这说明暂时适用的可能性是有其意义的。1969年《维也纳公约》第二十五条的起草者认为, 暂时适用非但不会破坏条约, 反而是确保法律安全的一种实际办法, 例如在陆续订立条约的情况下, 因为国家得以迅速开始涉及条约的合作。

119. 还有人表示关切的是, 条约的暂时适用引起了规避加入条约的既定国内程序(包括宪法要求)的严重问题。其他委员不担心这一点。有人指出, 国家可依照各自的国内法律制度自由制定参与国际事务的规则。委员会的出发点只能是假设暂时适用条约这一举措是依照有关国家的国内法行事的(但须适用1969年《维也纳公约》第四十六条)。委员会的任务只是考虑当代国际法须在多大程度上考虑到国内法的限制, 而无需考虑这类限制本身。从国际法的角度看, 缔约国的同意起着决定作用。一旦同意暂时适用一项条约, 无论是在该条约自身内还是另行缔结协定这样做, 国家就不得援引其国内法规定作为理由而不履行其国际义务(1969年《维也纳公约》第二十七条)。有人还表示, 可明确规定条约的“暂

时适用”所引起的一个后果是条约下的义务即对国家具有约束力, 从而化解对规避国内规则的担心。这有助于国家判定其暂时适用条约这一举措是否得到宪法的授权。

120. 有人指出, 委员会的任务是为国家拟订实际指南, 供国家在谈判关于暂时适用的新条款时或解释和适用现有条款时参考, 特别是因为1966年关于条约法的评注并未涉及在维也纳通过的第二十五条案文的一些重要方面。

121. 有人表示, 目前的中心任务是确定暂时适用的法律效果。有几位委员认为, 除非缔约方另有协议, 否则同意暂时适用一项条约意味着有关各方就如该条约已生效那样受其权利和义务的约束。一种意见认为, 委员会不应当对“暂时生效”一词被改为“暂时适用”这一点赋予法律意义。还有一种意见认为, 可对暂时适用的条约与“暂时性”或“临时性”协定这两者加以区别。有人还鼓励特别报告员探讨与包括第十八、第二十六、第二十七和第四十六条在内的1969年《维也纳公约》其他条款之间的关系。对于是否宜在本专题的范围内考虑国家责任的问题, 委员们表达了不同的意见。

122. 有人表示, 特别报告员不妨探讨, 在1969年《维也纳公约》不适用的情况下, 第二十五条中的规则是否作为习惯国际法规则适用还是作为另外的规则适用。还有人建议考虑条约正在被暂时适用的事实在多大程度上有助于习惯国际法规则的形成。

123. 建议讨论的其他问题包括: 确定对条约的暂时适用是否存在程序方面的要求; 考虑暂时适用条约的各缔约方与第三方之间的关系; 分析暂时适用条约的意图须明确和毫不含糊这一要求; 考虑对条约保留规则的适用问题; 分析暂时适用与某些规定(1969年《维也纳公约》第二十四条第四款)必然自条约约文议定起即适用之间的区别; 考虑条约解释规则的适用问题; 探讨终止暂时适用的问题(包括对第三方法律地位的影响); 考虑希望暂时适用一项多边条约的非签署国或加入国的地位问题; 考虑条约的某些规定诸如建立监测机制的条款是否理所当然地排除在暂时适用制度之外; 澄清暂时适用的时间范围, 包括无限期暂时适用的可能性; 和考虑暂时适用的条约一旦生效后的义务追溯问题。有人还建议对双边条约情况下的暂时适用和多边条约情况下的暂时适用作一般的区分。

³⁸⁵ 见《2012年……年鉴》, 第二卷(第二部分), 第144-155段, 特别是第147段。

124. 有人表示, 最好把 1986 年《维也纳公约》第二十五条也包括在本专题的范围内, 因为条约的暂时适用也有可能关系到国际组织。

125. 一些委员认为, 对本专题的最终成果采取立场为时过早。还有几位委员则认为, 结论若附有评注, 可有助于澄清与条约的暂时适用有关的不同方面。

3. 特别报告员的总结

126. 特别报告员表示, 委员会应以国家在谈判、执行和解释暂时适用的条约的过程中的实践作为指导。他强调, 他同意委员会不应被视为鼓励或不鼓励暂时适用。目的是使国家谈判和执行暂时适用条款时有更清晰的认识。关于用语问题, 他表示, 尽管委员会早先的工作提到的是“暂时生效”, 第二十五条中的用语, 即“暂时适用”, 应是重点。他还认为, 在两个或两个以上希望暂时适用一项条约的国家并非 1969 年《维也纳公约》的缔约国而且不存在单独协定的情况下, 值得考虑条约的暂时适用的习惯国际法性质。他还赞同委员会不应致力于分析国家内部规则这一意见。因此, 若提到国内立法, 应视为

只是说明国家的立场, 查明条约的暂时适用所涉及的国内法律制度问题完全是国家自己的事。

127. 他确认, 他准备探讨 1969 年《维也纳公约》第二十五条与该公约其他条款之间的关系, 这些条款涉及表示同意、提具保留、对第三国的影响、解释规则的适用、条约的适用和终止以及条约的失效等事项。他还指出, 有必要考虑暂时适用的时间因素, 包括是否可无限期暂时适用。此外, 他建议对规定个人权利的条约规则的暂时适用所具有的法律效果问题进行分析。多边条约与双边条约之间的区别也值得探讨。

128. 特别报告员同意一些委员的意见, 认为最好不要分析国家责任规则在条约暂时适用的情况下的适用问题。他认为, 只需要表明, 若暂时适用的条约所引起的义务遭到违反, 就会产生关于国家对国际不法行为的责任的既定规则所引起的法律后果。他还注意到, 一些委员有意将 1986 年《维也纳公约》纳入本专题的范围内。

129. 特别报告员表示, 他认为审议本专题的一个适当成果是制订出附有评注的准则。