



大会

Distr.
LIMITED

A/CN.4/L.516
14 July 1995
CHINESE
Original: ENGLISH

国际法委员会
第四十七届会议
1995年5月2日至7月22日

国际法委员会第四十七届会议
工作报告(草稿)

报告员: 弗朗西斯科·比利亚格兰·克拉梅尔先生

第六章

与对条约保留意见有关的法律和实践

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
A. 导言.....	1 - 3	2
B. 本届会议审议这个专题的情况.....	4 - 81	2
(a) 特别报告员介绍第一次报告.....	5 - 28	2
(b) 讨论情况概述		
(一) 一般性意见.....	29 - 64	7
(二) 特别报告员的总结.....	65 - 79	14
C. 一般结论.....	80 - 81	16

A. 导 言

1. 大会于1993年12月9日通过的第48/31号决议批准国际法委员会第四十六届会议(1994年)关于将“与对条约保留意见有关的法律和实践”这一专题列入其工作计划的决定。

2. 委员会在其第四十六届会议上任命阿兰·佩莱先生为该专题的特别报告员。¹

3. 委员会第四十七届会议收到特别报告员就此专题提出的第一次报告。²

B. 本届会议审议这个专题的情况

4. 委员会在本届会议上收到特别报告员就该专题提出的第一次报告(第 A/CN.4/470 和 Corr.1 号文件)。委员会在其1995年6月14日至22日、28日至29日、7月6日和……日举行的第2400至2404次、第2406至2407次、第2412和……次会议上审议了该报告。

(a) 特别报告员介绍第一次报告

5. 特别报告员在介绍他的第一次报告时说,关于对条约保留意见的问题,对于本委员会来说并不是一个陌生的领域,过去已经在四个场合下对之进行过研究:首先是1951年提出条约法专题,然后是在《条约法公约》(1968年)、《有关条约方面的国家继承公约》(1978年)和《国家与国际组织间或国际组织间条约法公约》(1986年)等三项公约通过前进行的工作范围之内。

6. 特别报告员和他的前任一样认为对条约保留意见的问题可能是整个国际公法领域最困难的问题之一。第一个问题是技术性的,要求把两方面的需要调和起来:一方面需要坚持维护条约的本质内容;另一方面要尽可能为加入有普遍意义的多边条约提供便利。有些保留似乎是出于技术性的考虑,背后却有政治性的动机,这也是一个问题。然而,随着政治上非殖民化的实现和冷战的结束,现在再来处理保留意见问题就比较从容了。特别报告员提到另一个学理性质的问题,其核心

¹ 大会正式纪录,第四十九届会议,补编第10号(A/49/10),第382段。

² 第A/CN.4/470 和 Corr.1号文件。

是保留意见的“有效性”问题。他评论说，“有效性”一语可以解释为涵盖两个各不相干的问题：一方面是保留意见的“可允许性”，另一方面则是保留意见的“可反对性”。据指出，该一领域关于保留意见的可允许性和可反对性之间在学理上的分歧极为显著，完全可以说存在着“允许派”和“反对派”。

7. 特别报告员指出，最近在国际人权机构中这一争议又呈抬头之势，例如人权委员会、欧洲委员会、美洲委员会和人权法院就人权条约中提出保留意见的特殊问题采取了一种新的、不客气的立场。这些事态受到一些国家的欢迎，也受到另外一些国家的强烈批评，从而使这一专题更加复杂化，以至引起了这样一个问题——制约条约保留意见的统一法律制度到底有无必要，是否可能？

8. 提交审议的报告共有三章：第一章介绍本委员会以前就保留意见专题所进行的工作；第二章扼要列举这一专题下的问题；第三章讨论本委员会今后就这一专题所做工作可能涉及的范围和形式。据特别报告员介绍，第一章意在重温从1950年詹姆斯·布赖尔利先生提出第一次报告到1986年通过《关于国家与国际组织间或国际组织间条约法的维也纳公约》为止，这一专题多年历史中的一些重要阶段。据指出，这一过程中最重要的阶段有1951年国际法院就《防止及惩治种族灭绝罪公约》所作保留提出咨询意见³；1962年汉弗莱·沃尔多克勋爵提出第一次报告⁴，使本委员会于就1969年《维也纳条约法公约》采取第二条1(d)款和第19至23条中规定的灵活制度，后来由1978年的《维也纳国家继承公约》以及最后在1986年的《关于国家与国际组织间或国际组织间条约法的维也纳公约》有关条款中得到补充，后两个公约实质上再次采用了1969年维也纳条约法公约的相应文字。特别报告员在回顾这些里程碑式的重大事件时承认当时的工作是艰巨的，学理性的和政治性的见解分歧很大，必须设法求得平衡，在许多情况下，只好以刻意含混其词为代价才找到了解决办法。不过，总的趋势明显有利于一种日益强化的认识，即各国有权提出保留意见而不顾其他缔约国反对此种保留意见的权利，即使其他缔约国在个别基础上反对它们与保留意见国之间的条约生效的权利得到坚持也是如此。此外，1978年的维也纳公约表示以1969年的《维也纳条约法公约》为参照，1986年的维也纳公约实际上又照搬了条约法公约，这些都产生了强化1969年维也纳条约法公约体系的效果，虽然这项公约有许多暧昧和缺欠，谈不到有多少“体系性”。

³ 国际法院报告，(1991年)，第15页。

⁴ 《国际法委员会年鉴》，第二卷(1962年)，第27页。

9. 特别报告员在其初步报告第二章中研究所涉问题时所依靠的现有资料数量有限，其中包括国家的实践、联合国秘书长作为条约保管人的实践以及联合国系统内若干国际组织和欧洲理事会、美洲国家组织提供的资料。

10. 特别报告员着重指出，关于对条约的保留意见凡涉及国家的实践者都特别缺乏。他想编写一份调查问卷发给各国政府收集资料，并希望本委员会成员协助他提供本国或其他国家有关这一专题的实践方面的资料。特别报告员在其报告的第二章列出一长串问题，他希望把各种问题摆出来，然后请大家提出意见把这些问题按其重要程度排列先后次序。这些问题当中有许多都可以归结为允许派与反对派之间的矛盾。持允许派观点的人认为保留意见如果与条约的目标和宗旨相冲突，无论缔约国反应如何，都是无效的；持反对派观点的人则认为，保留意见是否有效，其唯一的检验是其他国家的反对意见。⁵

11. 按特别报告员的说法，由此可见，如果“允许派”是正确的话，那么与条约宗旨原则相悖的保留意见如果无效就可以诉诸国际法庭，甚至可以诉诸国家法庭，即令该国在宣称保留意见无效时本身并未对之发表反对意见；可是，如果“反对派”是正确的话，一个国家就不能对条约提出与其宗旨原则相悖的保留意见，即令其他缔约国接受了该保留意见。

12. 特别报告员在他的报告中还提出了其他一些棘手问题。第一个这样的问题是关于不可允许的保留意见的作用。提出保留意见的国家其表示同意的无效性是否应因此而受到约束，还是只限于保留意见本身无效？他指出，保护人权国际机构的案例法表明，对这类问题如何回答有相当大的实际影响。⁶

13. 特别报告员指出的另一个棘手问题涉及对保留意见的反对。一个国家在提出反对意见时应不应该以该保留意见是否符合于条约的宗旨原则这一思想的指引，还是可以对该问题行使自主判断？他说，这里碰到的又是可允许性和可反对性的冲突。他问道，正如1969年和1986年两个维也纳公约第二十一条第3款允许的那样，对保留意见表示反对的国家并不反对在本国和保留国之间该条约的生效，那么对保留意见的反对还有什么作用呢？

⁵ 这两种对立立场的实践后果，参看《关于联合王国与法国之间大陆架划界的个案》，《国际仲裁裁定书》，第十八卷，第3ff页（1977年6月30日）。

⁶ 欧洲人权法院1988年审理的贝利罗斯一案给瑞士政府提出了一系列实际问题。见《欧洲人权法院》，第A辑，第132号（1988年4月29日）。

14. 特别报告员遇到的另一批棘手问题与解释性声明有关。这类声明如何才能严格的意义上同保留意见相区别呢？如果解释性声明是真诚的，其法律效力如何？

15. 据特别报告员说，除此之外，保留意见和反对意见对条约生效有何影响，远远不够明确。

16. 特别报告员还指出，1978年的公约对于国家更迭时原对保留意见的反对意见命运如何没有表态。他问道，接续国家是“继承”了先行国家提出的反对意见呢，还是可以提出自己的新的反对意见？国家实践提供的答案看来都是不确定的。

17. 特别报告员又提出一项根本性的意见，即现行的保留意见和反对保留意见的制度有些领域是不能令人满意的。他特别想到，各项人权条约中按1969年维也纳公约第十九至二十三条规定的整个制度渗透其中的主要协商一致内容，不仅受到某些作者的质疑，也受到致力保护人权的国际机构的指摘。⁷他问道，如果根据1969年公约定下的制度不够完善，那么怎样对它进行修改呢？还是应该在人权条约领域干脆把它废弃呢？他指出，尽管国际组织的法律文书或将习惯性规则制定为法规的条款方面存在着问题，也许还有一些领域 -- 例如环境和裁军方面的条约 -- 应认为有特殊对待的必要。

18. 最后，特别报告员认为不妨在本专题的工作进行到某一阶段时提出针对保留意见的“对抗”技术问题，即同一条约的各缔约国可以通过补充议定书、双边安排或任择宣言等方式就特定条款的适用性修订各自的义务。

19. 特别报告员强调，他在目前阶段还没有意图对这些问题提供答案。主要问题是把所有问题适当地明确下来，这是他本届会议期间唯一的愿望。

20. 本报告第三章讨论委员会未来就这一专题所做工作的范围和形式。特别报告员就此吁请委员会在本届会议上就此采取明确的立场。

21. 在未来工作的范围和所采取的形式方面，特别报告员强调指出，不仅学术界的作者，还有委员会本身，在这一方面已有许多论述。已经通过了三项公约，尽管有含混其词之处，也许正是因为有含混其词之处，才证明了这三项公约的价值。因此他认为不应该对本委员会的先行者的工作表示怀疑，因为各国都曾为之付出努力。他表示坚决相信，已经取得的成果无论可能有怎样的含混应该加以保留。此外他还

⁷ 这一争议于1994年随着人权委员会第24号一般性评论的发表而再度展开且有所加强。参看第 CCPR/C/21/Rev.1/Add.6 号文件，第18段(1994年11月2日)。

认为,维也纳条约法公约规定的关于保留意见的规则,其运作相当良好。可能的滥用情况并没有发生,即令各国对这些规则并非时时尊重,但至少还是将之看作有益的指针。看来这些规则至少已经初步取得了习惯上的效力。因此他热烈希望委员会不要对已经取得的成果表示质疑,应努力确定一些新的规则,对1969、1978和1986年的三项公约作出必要的补充,而不要抛弃旧有的规则,因为在他看来那些规则肯定并没有过时。

22. 他补充说,如果委员会要通过一些规范与1969和1986年的维也纳条约法公约第19至23条,甚至与1978年的维也纳国家继承公约第20条的内容相悖,那么已经批准或未来将要批准这三项公约的国家就会处于极其微妙的境地:有些国家已经接受了原有规则并受其约束;有些国家将受新规则的约束,而新规则却与已经通过的规则相悖;还有一些国家则因伙伴国的关系而受新旧两套规则的约束。

23. 有鉴于上述情况,特别报告员建议在就本专题进行工作的过程中对于三个维也纳公约的现有条文应原则上当作既定规则,除非被证明为完全不切实际。如果只是为了避免任何混乱现象发生,那么应在可行和可取之处消除含混其词现象,并应力图弥合缺口。

24. 至于委员会的工作应采取何种形式,特别报告员提出有一系列可能性可供委员会选择。这包括条约方式,而条约方式又可采取两个不同的形式;一个可能是草拟一份有关保留意见的公约,总体上重列1969、1978和1986年三个维也纳公约的有关条款,只在必要处加以澄清和完善。由于只是重复现有的规则,就排除了不相容的任何可能。另一个可能是通过一个或三个议定书草案,其内容只是补充现有的1969、1978和1986年的三个公约,而不与之冲突。这两种情况下,委员会都将遵循提交带评论的条文草案这种经过试行和检验的方法。

25. 除草拟条约外,特别报告员还提出了其他一些可能方式,其中包括编写有关保留意见问题的国家和国际组织实践指南。这个指南可以采取对三个维也纳公约中有关保留意见的条款逐条进行评论的形式,根据1969年以来的事态发展进行编写,其目的在于维护已经取得的成果,同时给予必要的澄清和补充。

26. 委员会还可以采取一种拾遗补缺的方法,即提出一些条款范本,可为深入谈判最后签订一项具体条约提供启发。据特别报告员说,如果遵循这一方式即可灵活从事并对各国大有益处。根据特别报告员的意见,条款范本有两个优越性。第一,通过提出一套减损条款,就能通过规定更多的灵活性来与寻求更多精确性的普遍趋势求得平衡。第二,目前存在着相当强大的离心力,其表现就是对某些领域的现有规则提出质疑。此点在人权领域最为显著。在人权公约方面产生的问题仅仅靠解释现

有规则能不能得到解决是无法肯定的。在他看来,人权条约的条文范本有可能为将来提供一个有活力的解决办法。虽然现有多边公约中规定的与保留意见有关的条款,要将之列为一个囊括无遗的清单是一件很困难、甚至不大可能办到的事,但是由有关人权、裁军、国际贸易等领域的条约所覆盖的各个不同领域举出有充分代表性的样本,在此基础上编辑成一套条款目录还是可能做到的。因此,草拟一些条文范本对委员会的基本任务来说可能是一项有益的补充。

27. 特别报告员提出的最后一个问题涉及本专题的标题。他认为本专题的标题,即《与对条约保留意见有关的法律和实践》,不能令人满意。他认为这个标题有些学究气。此外,它还给人一种印象似乎法律和实践二者各不相干可以互相脱离。他提议采用一个更自然,可能也更准确的标题,如《对条约的保留意见》。

28. 最后,特别报告员要求委员会在下列问题上给予紧急的支援和指导:

- (一) 委员会是否同意将本专题的标题改为《对条约的保留意见》?
- (二) 委员会是否同意不对1969和1986年的维也纳公约第二条第1(d)款和第十九至二十三条所载规则,以及1978年维也纳公约第二十条所载规则提出异议,并认为它们现在已经定型,只要必要时予以澄清和补充?
- (三) 委员会的工作成果应采取什么形式 -- 公约草案、议定书草案、实践指南、系统评论,还是其他形式?
- (四) 委员会是否赞成草拟一些条文范本,以提交给各国,供其列入未来的多边公约中,以便与缔结这些公约的领域相衔接。

他还请委员会成员就第二章讨论的问题领域发表意见。

(b) 讨论情况概述

(一) 一般意见

29. 委员会成员对特别报告员提出思路清晰的报告表示敬意,报告反映了他学识渊博,对所论专题有娴熟的掌握。报告提供了问题的背景,回顾了产生的问题,并就委员会如何处理这些问题提出了一系列建议。此外,报告通畅易读,提供了目前初始阶段所需的基本资料。有些委员要求根据秘书长对多边公约保留意见的实践来刷新研究报告的内容。他们还认为,联合国系统内外有一些主要条约保存国,应及早向它们征询资料,了解它们的经验,特别是它们在实践中如何解决本委员会可能要研究的那些不明确和不一致之处,以及各国在保留意见方面遇到过什么问题。这样做会

大有帮助。

30. 据某些成员认为,对条约保留意见的问题是当代国际法领域最富争议的问题之一。分歧有学理性的,也有政治性的,但是经过在传统方式与给予保留意见更多自由的趋势二者之间长期互相让步的过程,这些分歧已经大为减少。1969年的维也纳条约法公约,其最后文本中有关保留意见的内容就是根据委员会的建议敲定的,其中放弃了全体一致规则而采取了比较灵活的制度。有一位委员坚持说这一新制度的来源是美洲。委员会当时认为,采用比较灵活的制度会使多边条约的缔约国数目增加,而同时也会使针对这些条约的保留意见增加。据一些委员认为,正是为了在有关条约保留意见的相反观点之间求得平衡,维也纳三公约的相应条款采取了含混的措词并留下了许多缺欠,有待于澄清和弥补。

31. 据一些委员认为,虽然“冷战”和政治上非殖民化的进程已经结束,这并没有消除对多边条约保留意见的重大意义。世界上国家众多,每个国家都形成了复架的社会政治实体并有其独特的利益;但是条约所确定的规则都是对所有缔约方一视同仁的。保留意见这个想法就是为了在涉及精神实质时确保国际法的一贯性,同时也给各国以保护它们在特殊条件下产生的特殊利益的可能性。此外,作出保留和在保留意见的条件下加入一项公约的资格,乃是任何一个国家根据国际法享有的主权。

32. 所有委员都同意特别报告员的意见,即原则上没有理由对1969年维也纳会议产生的文本重开讨论。他们一致同意委员会仅应努力弥合其中的缺欠和消除其中含混不清之处,同时应保留1969、1978和1981年三个维也纳公约关键条款的全面性和灵活性。但有少数几位委员对于能否在整体上保持现有规则表示有些怀疑。

33. 有些委员表示看法说,三个维也纳公约没有澄清保留意见问题固有的暧昧性,许多问题仍然没有答案。有时,实践惯例和司法所能接受的解决办法,只是把问题弄得更加复杂,或者充其量只是把问题掩盖起来了而已。他们认为这并不奇怪,因为当代世界的国际法体系正在出现前所未有的趋势,把国际法各项规则法规化发展完善,其影响及于海洋、宇宙空间以至生态环境等全世界生活的诸多领域,而对条约提出保留意见现在已经形成了其中一个组成部分。保留意见制度的总框架是在1969年维也纳公约第十九条(a)、(b)款提出的,然后又在(c)款规定了与条约目标宗旨是否相违背的概念,从而提供了一个界限。在很大程度上,也是在60年代现实情况允许的范围内,维也纳公约制度在设法调和两方面的根本要求:一方面必须尽量吸引对各项条约的参加;另一方面必须确认在某些情况下,一个国家无论出于宗教、文化、根深蒂固的传统,甚或政治上的权宜之计,都应该愿意接受一个条约规定的大部

分义务的约束,即令在某一特定问题上保留其立场。发言指出,从某种意义上说,允许保留是为广泛参加付出的代价。

34. 有一种看法认为,1969年的维也纳条约法公约第二条第1(d)款中关于“保留”一语的定义,被起草人忽略了一个重要的内容。据说,根据保留一个缔约国只能缩小其对其他缔约国所承担义务的规模,而无论如何不能单方面地扩大条约中规定的权利。因此,国家可以利用保留来回避某些不堪重负的义务,但是不可以擅自增加新的权利,也不能扩大有关条约规定的权利。

35. 在这一点上因而指出,根本没有明确保留意见只能减少义务而不能增加权利。作为例证举出了1977年就联合王国与法国之间关于伊鲁瓦兹海⁸争端所作的仲裁,当时法国对1958年的大陆架公约第六条作出一项保留,说该处的九座岛屿属于该第六条规定的特殊情况。但是据联合王国认为,法国的“保留”事实上并不是什么保留,而是一项解释性声明。法官则判定它是一项保留。该项保留使法国不采用中心线而以特殊情况为由采用另一条边界线,在事实上扩大了作出保留一方的权利。

36. 在解释性声明问题上,有的委员发表意见说,保留意见与解释性声明之间往往不容易区分清楚。一般而言,保留意见具体规定接受条约义务的表态的范围,而解释性声明并不影响该范围,因为它仅仅是由条约内容决定的。解释性声明的唯一目的是影响对条约的解释,但不使其他缔约国对其作出承诺。

37. 另一些委员说,各国往往会借助“解释性声明”来试图在批准条约时对之作出修正,或者回避一项条约对保留意见的禁止。从这样的假定出发,案例法表明此种“解释性声明”如果符合有关公约中的定义就必须看作是保留。有些公约不允许作出保留。在这种情况下允许各国在批准时作出声明或某种“理解”。这方面援引了国际劳工局的做法。

38. 虽然每个国家在批准一项公约时都有作出“解释性声明”的自由,但是公约保存者,以国际劳工局为例则是该局总干事,则须对该项声明的含义和范围作出评估,所依据的标准是:公约的条件、准备工作,以及劳工局监督机构的惯例,特别是公约及建议书适用问题专家委员会的惯例。如果该项声明不能满足这些标准,批准书即被拒绝。在这种情况下就会认为该“解释性声明”事实上相当于一项与该公约目标宗旨不相容的保留。

39. 有些委员表示一种看法认为,解释性声明被条约缔约国普遍而不当地使用

⁸ 上文注5。

了。他们认为,这类声明当中有不少于三分之一都是变相的保留,因为按照1969年的维也纳公约第二条第1(d)款,保留意见使提出的国家免除或修改在公约某些条款适用过程中的法律效力。尽管有些公约明文规定了保留与解释性声明之间的区别,缔约国并不认真对待这一区别。有人指出,例如《海洋法公约》第三〇九条规定除非该公约其他条款明文允许不得作出保留。而第三一〇条规定第三〇九条不排除一个国家作出声明,“以便,除其他外,使本国法律规章与本公约条款取得一致,但条件是此种声明...不得意图排除或修改本公约条款在该国适用过程中的法律效力”。显然,对该公约所作的某些保留其作用正是排除或修改该公约条款对声明国的法律效力。可以说,在第三一〇条里使用“意图”一语以防止了声明与保留相混,只是因为声明国被指的意图是该声明不应修改该公约对于该国的法律效力,“意图”一语的真正含义,如果它的实际效果是改变《海洋法公约》对于该声明国的法律效力,就成了无的放矢之语。

40. 另外一些委员说,他们不能接受委员会在对条约法草案第二条所作的评论,⁹即一个国家所作的声明在某些情况下可能变成一项保留。发言说,保留是一项法律行为,其效力是由法律确定的,而声明则是一项政治行为,根据条约法没有任何法律效力。同时,声明属于“国家实践”范畴,因此如果被接受的话也可能给国际法的标准(法律意见)带来变化。

41. 有些委员说,维也纳三公约对保留意见与解释性声明之间的区别这一问题没有表态。比如在什么情况下,由什么人,以缔约国怎样的多数才能把一项声明看作是一项真正的保留,从三个公约中是看不到的。还有人提出,要把“合格的解释性声明”与“解释性声明”区别开来也是极为困难的。这些与声明及其法律效力有关的悬而未决的问题,需要进一步的研究,尤其是因为各国采用声明办法的频度似乎有增加之势。

42. 还有一种看法认为,解释性声明与保留意见之间的区别取决于一国国内法是否允许,也取决于该国在现存政治、经济和社会或宗教条件下是否有准备或有能力修改其国内法。

43. 有几位委员就保留意见的有效性问题发表了意见。按照一些委员的看法,“保留意见的有效性”这个提法是中性的,而且是全面的,足以把保留意见的可允许性和可反对性两方面都包括在内。

⁹ 《国际法委员会年鉴》,(1966年),第二卷,第189-190页。

44. 有些委员认为,被条约禁止的保留意见或与条约目标宗旨相悖的保留意见,即使所有其他缔约方都接受了,也应认为是不可允许的。发言说,这一态度是与1969年维也纳公约第十九条的措词相一致的。此外,该公约遵循的“灵活”制度是在国际法院在1951年就《关于防止和罚处灭绝人类罪行公约的保留意见》提出咨询意见后采取的。¹⁰

45. 有些委员发表看法说,一项具体的文书,例如《海洋法公约》或最近通过的关于建立国际贸易组织的条约,其中载有明确禁止提出保留意见的内容,要弄清楚是否有回避此项禁止的企图,应该说是比较容易的。不过,要估量某些保留是否与条约的目标宗旨相悖,就困难得多了。为了能够作此判断,必须达成一致意见,即哪些条款构成条约的“核心”,如果没有就失去了条约的精神实质。

46. 关于如何确定保留意见是否符合应与条约目标宗旨一致的要求,有人发表一种意见认为,从正确阅读1969年维也纳公约第十九条和第二十条不可能得出结论说能够确定第十九条(c)款的要求是否得到了满足。有时缔约方自己可能解决不了这个问题。在这种情况下它们就需要诉诸争端解决机构去作决定。在这种情况下,任何一方都可以对任何保留意见提出反对,因为第十九条的要求是否得到了满足的问题得由各缔约方互相决定,最终也许由争端解决机构来决定。

47. 尽管存在着和平解决争端的机制,但是还有一部分问题生产于下列事实:自从1969年通过维也纳公约以来极少运用争端解决机制来解决与保留意见有关的问题。

48. 根据一些委员的看法,“可允许性”一语不可允许用来掩盖一个事实,即一项保留意见是否可以允许其决定最终是要由各缔约方商定,或是由争端解决机构来决定。他们认为,一项保留意见如果被一方认为与条约的目标宗旨相悖,也有可能被另一方认为并非如此。在此情况下,最好还是说一项保留意见满足了第十九条规定的对提出保留的要求。

49. 但是有几位委员得出结论说,虽然“允许派”可能在理论上是正确的,“反对派”却比较准确地表达了各国实际上的做法。

50. 另外一些委员提到1978年关于条约方面国家继承的维也纳公约所遗留下来的未决问题。一位委员说,该公约第二十条没有包括继承的所有范畴,例如一部分领土割让、国家的统一或解体。1978年的公约有一项关于为新独立国家保留意见的

¹⁰ 《国际法院报告》(1951年),第15页。

条款,但是没有其他范畴的条款,这反应了某种思想认识。对待新独立国家的基本规则是该公约第十六条规定的所谓“过往一概勾销”规则,该条规定:新独立国家不受约束必须保持条约有效或必须成为缔约国,只因为在国家更迭之日该条约对该国家继承有关的领土具有效力。新独立国家通过“继承通知”来确定其作为任何多边条约缔约国的地位,这一行动与一个国家表示同意受某一条约约束的行动有些相同之处。他们认为,该条约应该给予新独立国家以针对条约提出保留意见的权利,同时采取这样一条原则:在继承国没有表明相反意向的情况下,被继承国家所作的保留应予维持。这样做看来是完全合乎逻辑的。

51. 有发言说,至于国家领土割让的情况则与此不同。在这种情况下,可以适用条约的领土界限变更原则,所以条约方面也不产生继承问题(确定边界和其他领土制度的条约除外)。在这类情况下,依法适用继续性规则,条约仍保持其在国家继承当日的形式。

52. 发言中说,国家统一或解体的情况与此类似,该公约第三十一条和第三十四条肯定了依照法律继续的规则。在此类情况下,不要求继承国表达其意愿来使继续规则发生效力,因此也不要求提出新的保留。至于继承国撤消保留意见,可适用1969年公约中编定的条约法有关规则,相应地,也没有必要在审议本专题的背景下拟定新的规则。

53. 但是,有几位委员评论说,对条约保留意见和反对意见方面的国家继承问题在委员会未来工作中应占较低的优先地位。

54. 提到人权盟约的保留意见问题时,有些委员发表了一种观点,认为以互惠原则为基础的保留意见这一概念与人权条约之间相对的不相容现象是一个重要问题,可能值得委员会给以特殊对待。就此,有人发表看法认为,对人权条约不应允许提出保留意见。按照某些委员的意见,只有当一个国家因经济困难不能履行该条约规定的义务时,才可以部分免除,但只能在短时期内免除其部分义务。

55. 有人建议委员会不妨以国际劳工局在人权文书方面的实践为指针。另一些委员认为,人权委员会1994年11月2日第24号一般性评论中所设想的那种机制¹¹也不妨由委员会予以采用。

56. 有些委员提到双边条约的保留意见。他们提请注意条约法条文草案第二

¹¹ 同上,注7。

十条的评论文字序言第(1)段,其内容是:对双边条约提出的保留可构成一项新的建议要求两国就条约的条件重开谈判。¹¹²⁼这一观点受到维也纳会议与会者的支持,最后形成的公约虽然没有明文禁止对双边条约提出保留意见,也没有提到对双边条约提出保留意见的可能。

57. 一些委员认为,在双边关系中,双方要么都同意相互义务和权利的实际范围,要么双方都不同意。发言说,根据这一理由,对双边条约的保留意见应从本委员会的工作中排除出去。或者本委员会作为第一阶段将其工作只限于多边条约的保留意见,将来如果认为有必要可以讨论双边条约的保留意见问题。

58. 与此相同,也提到了1969年维也纳公约第二条第2款关于有些条约需要所有缔约国同意才可作出保留的内容。有人建议委员会搁置对这一问题的研究,因为所涉及的缔约国数目有限,而且条约目标宗旨的性质决定了所有缔约国都须表示其同意。

59. 关于本专题的工作最后采取何种形式的问题,有几位委员赞成采取草拟指导方针和条款范本的方式。据发言说,这一方式是个合理目标,委员会通过它能够研究和充分考量所涉的技术细节。这一方式至少在初始阶段不会影响最后起草的结果;如果委员会以后另作决定,也还能够把指导方针改成议定书草案或公约草案。

60. 有些委员不赞成只通过一篇研究报告。他们认为,致力于编写指导方针与建议改变标题颇有不符,除此之外,他们在委员会的章程里找不到编写研究报告的提法,章程第十六和第二十条只谈到就进度进展和编纂国际法编写“草案”或“最后草案”。

61. 有些委员赞成为现有公约拟定议定书草案。另外一些委员则认为,起草议定书或在另一文书中提出一套“统一的”条文可能有倒退成起草委员会的危险,因而对采取该方式持谨慎态度。此外还有发言说,如果采取议定书形式的条文得不到普遍批准,就会出现两套保留意见--有的有议定书,有的没有。一项条约的缔约方和一项附加议定书的缔约方可能不是一回事,许多国家到那时就会处于十字路口,从而制造出更多的混乱。

62. 有些委员表示了一种看法,即:既然委员会在其工作的最后结果上有一系列方式可供选择,所以就此提出任何确定不移的预言未免为时过早,最好等工作有了足够进展之后再作决定。

¹¹²⁼ 《国际法年鉴》,1966年,第二卷,第203页。

63. 关于特别报告员改变专题标题的建议,就此问题发言的委员都表示原则同意。有几位委员援引委员会内过往改变标题的先例,例如“关于条约以外事务国家继承问题的公约”草案后来就改为“关于国家财产、档案和债务方面国家继承问题的维也纳公约”。发言说,建议的修改当然不应改变本专题的实质内容。

64. 有些委员虽然同情特别报告员关于本专题的标题应改为“条约的保留意见”这一看法,但是对于作出这一改变持审慎态度。既然该标题是由大会确定的,那么任何改变都会引起第六委员会内难以遇见的争论,争论中会产生一种错误印象,以为提议的改动反映了本委员会对该专题的实质性态度发生了变化。

(二) 特别报告员的总结

65. 特别报告员在总结时说,收到了委员会成员对以下五个主要的实质性问题进行的评论:(a) 保留意见的定义,(b) 允许派与反对派之间的争论,(c) 争端的解决,(d) 国家继承,(e) 是否应为人权条约的保留意见建立特别的制度。

66. 关于保留意见的定义,特别报告员说,有些委员认为关于条约法的维也纳公约第二条第1(d)款规定的定义存在缺欠,即该条没有具体规定保留意见不能给提出保留的国家提供手段使它取得条约中没有规定的权利。问题在于一个国家能否通过保留意见取得条约中没有规定的权利。这个问题没有明确的答案。特别报告员表示他的下一次报告将原则上对这一问题作深入的探讨。

67. 特别报告员说,与允许派和反对派两派思想有关的问题在委员会内引起广泛的讨论。特别报告员认为,对有关问题作一番深入分析是必不可少的,他表示他以后的报告中将有一篇深入讨论这一问题。

68. 关于争端的解决,特别报告员说,虽然本委员会的讨论忆及人权机构常常提供监测机制,但在其他领域这一问题仍然大有讨论的余地。他认为,起草一些规则范本以供列入未来的人权文书将在这一方面有所助益。

69. 关于国家继承问题,特别报告员说,多数委员认为不存在审议这一问题的迫切需要;但是时间允许的话该问题应由委员会在稍后阶段予以审议。

70. 至于是否为人权条约建立一套特殊制度,特别报告员说,委员会内的讨论不是定论,有些委员认为,应当允许各国对这些公约有所保留,但另一些委员表示了相反的看法。例如,有些委员认为人权条约不是以互利原则为基础的,但另一些委员认为互利原则是一切条约的核心。因此特别报告员说,鉴于存在着这样一些明显的矛盾,他认为草拟一些条款范本以备列入这类条约和环境、裁军领域的条约,可能证明

是对各国最有益处的。

71. 谈到委员们对他所提问题¹²的答复,特别报告员首先提到本专题的标题,他说,有些委员对改变标题引起的程序性问题表示顾虑,但全体委员都支持他关于将本专题标题改为“对条约的保留意见”这一建议。

72. 在双边条约方面,特别报告员说他原则上可以接受委员们表达的看法,即双边条约应从本专题的范围排除出去,而归入一项更深入的研究,他原则上打算在他的下一次报告中进行该项研究。

73. 关于1969和1986年两个维也纳公约第二条(d)款和第十九至二十三条,以及1978年维也纳公约第二十条,特别报告员说,除小有出入外,大家全都同意上述三个公约中所载规则极为宝贵,应尽可能予以保持。因此,委员会的任务只应是弥补其中原有的缺欠和澄清其含混不清之处。

74. 至于委员会是否应致力于草拟条文范本以备列入未来的公约之用,特别报告员认为,委员会对此几乎一致地作出了肯定性的反应,他也同意如此行事可能最有助益。

75. 谈到未来工作所应采取的形式,即委员会应草拟公约、附加议定书,还是指导原则,特别报告员说,讨论中的反应尚无定论。有些委员似乎赞成草拟指导原则,另一些委员则赞成草拟一项附加议定书。还有一些委员则表示赞成草拟一项公约或若干条文,然后转化成一项公约。还有人建议草拟一项重申这一方面的法律的声明文件。

76. 特别报告员认为,草拟一项单一的文书可能对各国有很大价值,但这一办法在他看来会使保留意见制度变得更加僵硬。草拟指导原则看来倒是一个比较灵活的办法。如果大会对某种更具约束力的形式表示兴趣,则以后可以将之改变成公约或议定书。

77. 关于向各国和各国际组织发出问卷调查表问题,虽然有些委员认为此举没有什么用处,特别报告员认为,发出这一问卷调查以判定各国和各国际组织在这一领域的实践还是有用的。还有人提出一项有益的建议,即向各主要的条约保存国发出问卷。

78. 至于完成本专题工作的时间范围,特别报告员表示对本专题的研究应在五年内结束。

¹² 见上文第27段。

79. 特别报告员在发言结束时将委员会在审议中的本专题下所作讨论中得出的以下结论总结归纳如下:

- (a) 委员会认为本专题的标题应修正为“对条约的保留意见”;
- (b) 委员会应努力通过一项保留意见方面的实践指南。根据委员会的章程和一贯惯例,该指南宜采取条文草案形式,其条款,加上评论,应成为各国和各国际组织在保留意见方面的指导原则;上述条款在必要时应配合以条文范本;
- (c) 对上述安排的解释应具灵活性,如委员会认为必须对之作出重大调整时,将就其工作可能采取的形式向大会提出新的建议;
- (d) 委员会一致同意,1969、1978和1986年的维也纳公约有关条款不应改动。

C. 一般结论

80. 委员会认为上述结论构成应大会第48/31和49/51号决议要求所作初步研究的结果。

81. 委员会在第2416次会议上根据以往惯例¹³授权特别报告员编写一份详尽的有关对条约保留意见的调查问卷,以判明各国和各国际组织,特别是多边公约保存国的实践和所遇到的问题。该调查问卷将通过秘书处分送给各收件单位。

XX XX XX XX XX

¹³ 见《国际法委员会年鉴》,1983年,第二卷(第二部分),第286段。