



## 国际法委员会

### 第七十二届会议

2020年4月27日至6月5日和

7月6日至8月7日，日内瓦

## 条约的暂时适用

### 各国政府和国际组织的评论和意见

## 目录

|                                | 页次 |
|--------------------------------|----|
| 一. 导言 .....                    | 3  |
| 二. 各国政府的评论和意见 .....            | 4  |
| A. 一般性评论和意见 .....              | 4  |
| B. 关于准则草案的具体评论 .....           | 11 |
| 1. 准则草案 1——范围 .....            | 11 |
| 2. 准则草案 2——目的 .....            | 11 |
| 3. 准则草案 3——一般规则 .....          | 11 |
| 4. 准则草案 4——协议形式 .....          | 17 |
| 5. 准则草案 5——暂时适用的开始 .....       | 22 |
| 6. 准则草案 6(暂时适用的法律效果).....      | 23 |
| 7. 准则草案 7——保留 .....            | 25 |
| 8. 准则草案第 8 条——违约责任 .....       | 28 |
| 9. 准则草案第 9 条——暂时适用的终止和中止 ..... | 30 |



---

|   |    |
|---|----|
| 10. 准则草案 10——各国国内法和国际组织规则与暂时适用的条约的遵守.....                     | 35 |
| 11. 准则草案 11——各国国内法关于同意暂时适用条约的权限的规定和国际组织关于同意暂时适用条约的权限的规则 ..... | 37 |
| 12. 准则草案 12——关于在源自各国国内法和国际组织规则的限制之下暂时适用的协议 .....              | 38 |
| C. 对示范条款草案的评论 .....   | 39 |
| 三. 国际组织和其他方面的评论和意见.....                                       | 42 |
| A. 一般性评论和意见 .....   | 42 |
| B. 关于准则草案的具体评论 .....  | 43 |
| 1. 准则草案 1——范围 .....   | 43 |
| 2. 准则草案 3——一般规则 .....   | 43 |
| 3. 准则草案 4——协议形式 .....   | 44 |
| 4. 准则草案 6——暂时适用的法律效果 .....                                    | 45 |
| 5. 准则草案 8——违约责任 .....   | 45 |
| 6. 准则草案 9——暂时适用的终止和中止 .....                                   | 46 |
| 7. 准则草案 12——关于在源自各国国内法和国际组织规则的限制之下暂时适用的协议 .....               | 46 |
| C. 对示范条款草案的评论 .....   | 47 |

## 一. 引言

1. 国际法委员会第七十届会议(2018 年)一读通过了关于条约的暂时适用指南草案。<sup>1</sup> 根据委员会章程第 16 至 21 条, 委员会决定通过秘书长将准则草案转交各国政府和国际组织, 供它们做出评论和提出意见, 要求最迟在 2019 年 12 月 15 日将评论和意见提交秘书长。<sup>2</sup> 秘书长于 2018 年 9 月 24 日向各国政府发出照会, 转递了关于条约的暂时适用指南草案及其评注, 并请各国政府根据委员会的要求提交评论和意见。指南草案及其评注也已通过 2018 年 11 月 15 日和 26 日的信函发给各国际组织, 请它们提出评论和意见。大会 2019 年 12 月 18 日第 74/186 号决议提请各国政府注意, 重要的是让委员会收到各国政府对其第七十届会议一读通过的指南草案所作的评论和意见, 包括对委员会第七十一届会议工作报告附件 A 所载的关于条约的暂时适用的示范条款草案的评论和意见。

2. 截至 2020 年 1 月 31 日, 已收到以下国家的书面评论: 阿根廷(2019 年 11 月 27 日)、奥地利(2019 年 12 月 16 日)、巴林(2019 年 12 月 13 日)、白俄罗斯(2020 年 1 月 10 日)、捷克共和国(2019 年 12 月 19 日)、爱沙尼亚(2019 年 12 月 18 日)、芬兰(代表北欧国家: 丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)(2019 年 12 月 11 日)、德国(2019 年 12 月 13 日)、荷兰(2019 年 12 月 11 日)、大韩民国(2019 年 12 月 30 日)、新加坡(2019 年 12 月 19 日)、斯洛文尼亚(2019 年 12 月 20 日)、土耳其(2019 年 12 月 17 日)、大不列颠及北爱尔兰联合王国(2019 年 12 月 20 日)、美利坚合众国(2019 年 12 月 13 日)。

3. 截至 2020 年 1 月 31 日, 还收到下列国际组织的书面评论: 欧洲委员会(2019 年 8 月 20 日)、欧洲联盟(2019 年 12 月 4 日)、联合国粮食及农业组织(2018 年 12 月 3 日)、国际民用航空组织(2019 年 12 月 19 日)、<sup>3</sup> 国际农业发展基金(2018 年 12 月 17 日)、<sup>3</sup> 国际移民组织(2019 年 12 月 17 日), 联合国工业发展组织(2018 年 12 月 18 日)。

4. 各国政府的评论和意见载于下文第二章, 国际组织评论和意见载于第三章。评论和意见按主题编排如下: 关于准则草案和示范条款草案的一般性评论和意见以及具体评论。<sup>4</sup>

<sup>1</sup> 《国际法委员会第七十届会议工作报告》,《大会正式记录, 第七十三届会议, 补编第 10 号》(A/73/10), 第 86 段。经修订的示范条款草案载于《国际法委员会第七十一届会议工作报告》,《大会正式记录, 第七十四届会议, 补编第 10 号》(A/74/10), 附件 A。

<sup>2</sup> A/73/10, 第 88 段。

<sup>3</sup> 这些评论仅对准则草案表示总体赞赏, 并未反映在本报告中。

<sup>4</sup> 在以下各章中, 按名称的英文字母顺序排列各国、国际组织提交的评论和意见。

## 二. 各国政府的评论和意见

### A. 一般性评论和意见

#### 阿根廷

[原件：西班牙文]

阿根廷欢迎委员会正在开展的制定关于条约暂时适用的准则草案的工作，因为这一专题是条约法的基本内容之一，对各国具有特别实际的意义。

关于方法，阿根廷赞赏地注意到准则草案考虑到了目前在条约的暂时适用方面的实践。阿根廷欢迎每个准则草案都带有评注，以解释其依据。

关于准则草案的内容，阿根廷感到高兴的是，准则草案反映了一个事实，即暂时适用的目的并不是从一国同意受条约或条约一部分的约束而衍生出完整的一系列权利和义务。然而，值得强调的是，这个方面继续在实践中引发问题。

阿根廷不认为 1969 年《维也纳条约法公约》<sup>5</sup> 第 25 条包含一个在该条约范围内自成一体制度。虽然应考虑暂时适用产生的具体问题，但必须铭记，暂时适用的条约具有法律效力，就像它已经生效一样，因此《维也纳公约》的其他条款可以比照适用。所以，必须考虑到暂时适用与《维也纳公约》其他条款之间的关系。

阿根廷认为，准则草案适当反映了 1969 年《维也纳公约》第 27 条(国内法与条约之遵守)与第 46 条(条约之失效)在暂时适用方面的关系。准则草案还有助于提供法律确定性，因为反映了善意履行条约的义务。

确认暂时适用是一种自愿机制，可能会受到来自各国国内法的限制，这一点也非常重要。

阿根廷赞赏这些准则将向各国提供指导，使各国更好地理解条约法中的这一工具，同时不限制各国就暂时适用的各个方面自行达成协议的灵活性。

#### 捷克共和国

[原件：英文]

指南草案不包含定义条款。指南草案通篇使用的用语应与 1969 年《维也纳条约法公约》第 2 条和 1986 年《关于国家和国际组织间或国际组织相互间条约法的维也纳公约》<sup>6</sup> 第 2 条中定义的用语具有相同的含义。不妨澄清这个方面，例如列入一条关于“用语”的简短准则，简单指出：“1969 年和 1986 年的两项维也纳公约第 2 条所定义的用语在本准则中，按照上述公约条款赋予它们的含义使

<sup>5</sup> 《维也纳条约法公约》(1969 年 5 月 23 日，维也纳)，联合国，《条约汇编》，第 1155 卷，第 18232 号，第 331 页。

<sup>6</sup> 《关于国家和国际组织间或国际组织相互间条约法的维也纳公约》(1986 年 3 月 21 日，维也纳)，A/CONF.129/15。

用。”这也表明，指南草案处理的专题与两项维也纳公约相关条款所适用的专题相同。

## 爱沙尼亚

[原件：英文]

爱沙尼亚强调指出，准则草案及其评注和示范条款作为回答实践中出现的问题的实用工具，具有较高价值。它们为暂时适用的法律和实践提供了良好的指导，并明智地指导各国、国际组织和其他使用者找到符合现行规则和当代实践的答案，解决相关问题。

## 芬兰(代表北欧国家：丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)

[原件：英文]

在第七十届会议上委员会一读通过了关于条约的暂时适用指南草案(包含 12 条准则草案及其评注)，第七十一届会议又将修订的示范条款草案作为委员会年度报告的附件，北欧国家对于这些进展感到非常高兴。北欧国家继续支持特别报告员和委员会关于这一专题的工作。

## 德国

[原件：英文]

德国赞赏委员会就条约的暂时适用这一复杂问题开展的工作和制定的准则草案，它们将成为促进国家和国际组织实践的综合手册。

虽然条约的暂时适用无疑是由来已久的法律工具，并经常被国家和国际组织使用，但有一些法律问题还是值得深入分析。德国认为，处理条约的暂时适用的指南是条约实践中一个有用工具；是可为大多数国家使用的一套紧凑规则，有助于实现更大的法律确定性和可预测性。

1969 年《维也纳条约法公约》第 25 条和 1986 年《关于国家和国际组织间或国际组织相互间条约法的维也纳公约》(尚未生效)构成条约暂时适用的基本规则。即使准则获得通过，情况依然如此。准则草案主要以上述条款为基础，准则 2 的评注也承认了 1969 年《维也纳公约》第 25 条和 1986 年《维也纳公约》的核心重要性。<sup>7</sup> 虽然该条款构成一项习惯法规定，<sup>8</sup> 并提供了明确指示，但没有就一些重要问题作出规定。例如，暂时适用的范围和条件由缔约方来决定。<sup>9</sup> 考虑到

<sup>7</sup> 准则草案 2 评注第(4)段，A/73/10，第 90 段，第 208 页。

<sup>8</sup> Mark E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties* (Leiden/Boston, Martinus Nijhoff, 2009), p. 357, sect. 12.

<sup>9</sup> Heike Krieger, “Article 25 - Provisional application” in Oliver Dörr and Kirsten Schmalenbach (eds.), *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary* (Berlin, Springer, 2018) (2nd ed.), p. 441, sect. 2.

让暂时适用保持灵活性的意图，这是完全可以接受的。然而，连贯一致的标准可以为缔约方提供宝贵支持。

德国想要指出，暂时适用条款不被视为应当列入每个条约的常规条款，德国还想强调，必须仔细评估国际社会主要出于对特定情况加以规制的紧迫需要而导致有必要暂时适用，也必须仔细评估来自国内法律的对暂时适用的国家限制。<sup>10</sup> 在德国这样的二元法律体系中，条约必须被转换或纳入国家法律才能生效，典型的宪法要求是，主管机关只有在国家法律已经与条约一致或调整为与条约一致的情况下，才能同意条约的暂时适用。<sup>11</sup>

这一点发挥了重要作用，特别是考虑到暂时适用在国际法层面的法律效力这个背景。条约必须遵守原则和国家责任原则也适用于条约的暂时适用。

《德国基本法》第 25 条规定的原则是，国际法的一般性规则应当是联邦法律的组成部分。根据这一原则，德国支持暂时适用条约的可能性，因为条约的暂时适用为一系列行动提供了便利，这些行动通常有助于在缔约方之间建立信任，创造批准条约的激励因素，并让缔约方能够采取准备措施，<sup>12</sup> 从而有利于进一步发展国际关系。

德国，特别是作为欧洲联盟成员国，强调进一步探讨国际法和国内法相互作用的重要性，特别是在所谓的混合协定背景下，这些协定是欧洲联盟和第三方之间的协定，既涉及欧洲联盟专有的权力或权限，也涉及欧洲联盟成员国专有的权限。这一点应更详细地反映在准则草案中。

国家以外的其他国际法主体，主要是国际组织越来越多且重要性日益增加，使得条约的暂时适用问题变得更加复杂。<sup>13</sup> 多层次体系给条约法的这个特定问题提出了新挑战。<sup>14</sup> 直到最近，在加拿大和欧洲联盟之间的《全面经济和贸易协定》<sup>15</sup> (《全面经贸协定》) 谈判过程中，德国才明白这一点。由于准则草案旨在涵盖国

<sup>10</sup> Bernhard Kempen and Björn Schiffbauer, “Die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge im internationalen Mehrebenensystem”, *Heidelberg Journal of International Law*, vol. 77(2017), pp. 95-124, at p. 100. 另见 Lyra Jakulevičienė, *Tarptautinių sutarčių teisė* (Vilnius, Registrų centras, 2011), pp. 171-172.

<sup>11</sup> 比较 Frank Schorkopf, *Staatsrecht der internationalen Beziehungen* (Munich, C.H. Beck, 2017), pp. 189-190, sects. 111-112.

<sup>12</sup> 胡安·曼努埃尔·戈麦斯·罗夫莱多先生编写的“关于条约的暂时适用的第一次报告 (A/CN.4/664)，第 31 段和第 34 段。另见 Kempen and Schiffbauer, “Die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge im internationalen Mehrebenensystem” (上文脚注 10)，第 99 页。

<sup>13</sup> Kempen and Schiffbauer, “Die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge im internationalen Mehrebenensystem” (上文脚注 10)，第 96 页。

<sup>14</sup> 同上。

<sup>15</sup> Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between Canada, of the one part, and the European Union and its Member States, of the other part (Brussels, 30 October 2016), *Official Journal of the European Union*, vol. 60, L 11, 14 January 2017, p. 23.

家与国际组织之间或不同国际组织之间的条约，因此应考虑到与这些组织缔结国际协定(例如上述混合协定)过程中出现的特殊问题。

在委员会提交大会的第六十五届会议工作报告(2013年)中，特别报告员表示，他将考虑到国内法规定的限制，而不审议这些限制本身。<sup>16</sup> 虽然德国认为这种做法似乎合理可行，但必须注意到，尽管选择了这种方法，国内法的效果也可能影响到国际层面。因此，德国欣见既定国内程序与条约法之间的关系问题没有被完全排除在外。

德国意识到准则草案被视作促进国际一级条约运作的一般性建议。因此，如果委员会决定就处理混合协定的暂时适用问题提供进一步指导，将被认为有助益。实践表明，自由贸易协定特别倾向于暂时适用。在这个领域中，立法权部分掌握在国际组织如欧洲联盟等手中，部分掌握在其成员国手中，这样，混合协定就成为一种频繁使用的条约类型。为各方利益起见，应考虑有关混合协定的问题，即使一国不能援引其国内法的规定作为其未能履行暂时适用义务的理由，<sup>17</sup> 也可能会出现冲突，影响缔约方之间的信任和执行相关条约暂时适用的意愿。对德国来说，这是一个非常重要、有待解决的问题，值得在准则草案中获得更广泛关注，因为混合协定类型的条约可能会改变 1969 年《维也纳条约法公约》第 25 条作为默认规则的余留性质，从谈判国手中部分拿走暂时适用工具。

就德国而言，关于暂时适用问题的国际法主要对多边条约有意义。暂时适用对双边协定的作用并不重要。<sup>18</sup>

## 荷兰

[原件：英文]

荷兰王国注意到，准则草案及其所载具体准则的既定目标是协助各国、国际组织和其他使用者了解关于条约的暂时适用的法律和实践，并指导他们找到符合现行规则、最适当的当代实践的答案。

荷兰王国赞同对这一专题采取的一般性办法。正如它在之前场合所表示的那样，关于条约的暂时适用的研究应该就如何使用该工具向各国提供指导，如果这些国家愿意并在其国内法允许的范围内选择暂时适用，在这种情况下，应该告知它们有关的法律影响，同时不强加有可能损害该工具灵活性的特定行动方针。荷兰王国也赞同委员会认为《维也纳条约法公约》第 25 条应成为准则草案的主要参照点，因为暂时适用是条约法规定的工具。

<sup>16</sup> 《2013 年国际法委员会年鉴》，第二卷(第二部分)，第 70 页，第 119 段。

<sup>17</sup> 准则草案 10 的评注第(1)至(7)段和准则草案 11 的评注第(1)至(4)段，A/73/10，第 90 段，第 220 至 222 页。

<sup>18</sup> 德国，关于“条约的暂时适用”专题的资料(2014 年 3 月)，可在委员会网站(<http://legal.un.org/ilc>)上这一专题的分析性指南下面查阅。



## 大韩民国

[原件：英文]

关于这一专题的现有准则草案载有不同规范价值的条款，其中一些似乎反映了习惯国际法，而另一些则带有某种建议性。从这个意义上说，大韩民国质疑那些带有建议性质的准则是否有适当的内容或结构来形成一个实际的准则。

大韩民国认为，详细阐述这一专题将有助于条约法的发展。该国将继续密切关注关于这一专题的讨论及其最终结果。

## 土耳其

[原件：英文]

根据土耳其法律，要使土耳其在法律上受到任何国际协定的约束，此类协定必须按照国内相关程序获得批准。在这方面，仅仅签署协定是不够的。此外，土耳其共和国《宪法》和国内法没有任何条款明确规定或允许暂时适用国际协定。另外，土耳其不是 1969 年《维也纳条约法公约》的缔约国。

鉴于上述情况，就“暂时适用条约”而言，土耳其想要重申，各国的同意至关重要。土耳其坚持认为，条约通常应在生效后适用，生效前的暂时适用应被视为例外，由各国自行决定是否适用。

在这方面，准则草案和示范条款草案的目的只应是指导那些希望暂时适用某些双边或多边条约的国家和国际组织，而不应损害这一法律概念的灵活性和自愿性。基于这一理解，土耳其还认为，更为合适的做法是，在条约中纳入暂时适用的概念作为一项自愿选项，各国可以选择适用并就此作出声明，而不是将暂时适用作为一项法律义务，各国必须选择退出或作出保留。《核事故或辐射紧急情况援助公约》<sup>19</sup> 第 15 条和《及早通报核事故公约》<sup>20</sup> 第 13 条是这方面的有益例子。

## 大不列颠及北爱尔兰联合王国

[原件：英文]

总评注的第(1)至(7)段<sup>21</sup> 介绍了指南草案及其总体目的。

联合王国欢迎第(2)段中关于总体目的的陈述，并赞扬特别报告员和委员会采取务实办法，这种办法将指南草案牢牢植根于当代实践之中。联合王国认为，指南草案可以澄清现行规则作出重大贡献。

<sup>19</sup> 《核事故或辐射紧急情况援助公约》(1986 年 9 月 26 日，维也纳)，联合国，《条约汇编》，第 1457 卷，第 24643 号，第 133 页。

<sup>20</sup> 《及早通报核事故公约》(1986 年 9 月 26 日，维也纳)，同上，第 1439 卷，第 24404 号，第 275 页。

<sup>21</sup> A/73/10，第 90 段，第 205-207 页。



联合国仅在例外情况下使用暂时适用，即在议会程序完成之前适用条约。联合国这样做时很谨慎：暂时适用既不是也不可能用作规避议会程序的手段（在确保条约完全合法生效方面，它也不能取代标准国际规则和程序的适用）。联合国认为，让条约在国际一级生效与必须最终完成国内宪法程序之间存在张力，保持暂时适用机制的灵活性是管理这种张力的关键所在。在此基础上，联合国同意，强调暂时适用的自愿性质是有益的，并认为出于同样的原因，宜于强调 1969 年《维也纳公约》第 25 条和 1986 年《维也纳公约》设想采取灵活方式终止暂时适用。

联合国赞扬委员会在分析当前实践方面所做的宝贵工作。这项工作确定了在双边和多边条约的相关实践中存在重要差异，特别是在暂时适用如何生效方面。联合国注意到，1969 年《维也纳公约》一般不区分双边和多边条约。尽管如此，实践对于理解规则如何在每种情况下适用是很重要的。联合国认为，在整个指南草案和示范条款草案中进一步区分第(7)款提到的双边和多边条约在实践中的区别可能会有所帮助。

#### 美利坚合众国

[原件：英文]

根据委员会的说法，准则草案的目的是“就关于条约的暂时适用的法律和实地向各国、国际组织及其他使用方提供协助”。<sup>22</sup>

美国认为“暂时适用”的意思明白、确定、总体上很好理解。<sup>23</sup>从本质上说，暂时适用是指一国<sup>24</sup>同意在条约对该国生效之前，在具有法律约束力的基础上适用条约或其中某些条款。它在一个重要方面与条约生效不同：一般而言，一国或国际组织终止因暂时适用条约而产生的义务会比在条约生效后终止条约更容易。

美国欣见准则草案大体上符合这项关于暂时适用的观点。虽然美国认为准则草案有助于确认关于条约暂时适用的法律制度的基本特征，但美国感到关切的是，准则草案和所附评注在某些领域提出的主张没有得到国家实践的支持。在这些领域，美国担心准则草案有可能造成法律状况的混乱，破坏准则草案的目的。美国的意见侧重于那些最容易引起这些关切的准则草案和所附评注。

<sup>22</sup> 总评注第(2)段，A/73/10，第 90 段，见第 205 页。委员会进一步指出，准则草案的目标是“引导各国、国际组织和其他使用方找到与现行规则相符和最适合当代实践的答案”。同上。

<sup>23</sup> 美国认为反映习惯国际法的 1969 年《维也纳公约》第 25 条规定：

1. 条约或条约之一部分于条约生效前在下列情形下暂时适用：
  - (a) 条约本身如此规定；或
  - (b) 谈判国以其他方式协议如此办理。
2. 除条约另有规定或谈判国另有协议外，条约或条约一部分对一国暂时适用，于该国将其不欲成为条约当事国之意思通知已暂时适用条约之其他各国时终止。

<sup>24</sup> 一般而言，美国的评论指的是国家，而不是国家和国际组织。美国有意让这番评论既适用于国家，也适用于国际组织，除非上下文另有指定。

委员会的任何项目都有一个关于准则草案性质的最基本问题。委员会没有提议将准则草案作为一项关于条约暂时适用的条约的条款草案，因为条款草案可能需要向各国提出相应建议，即各国考虑通过这样一项条约。相反，准则草案似乎反映了委员会对涉及暂时适用的问题的意见。在某些情况下，委员会在关于暂时适用的国家实践实例中找到了对这些意见的支持。在其他情况下，正如委员会在对特定准则草案的评注中承认的那样，准则草案处理的专题经委员会查明只有很少甚至没有相关国家实践。

在此背景下，委员会评注的某些方面让人对准则草案的性质提出了疑问。一方面，总评注第(4)段指出，“本准则草案本身虽然没有法律约束力，但结合当代实践阐述了现行的国际法规则。”<sup>25</sup> 另一方面，第(5)段接着指出，在拟订准则时，委员会力求“避免做出过于硬性的规定”，并指出“暂时适用……本质上具有自愿性质。根据这一点，本指南承认各国……如另有决定，可通过相互间的协议排除准则草案中述及的处理方案。”(着重部分由作者标明。)<sup>26</sup>

美国同意这些准则本身不具有法律约束力。因此，没有理由建议各国为避免适用准则草案中述及的处理方案而必须具体同意排除这些处理方案。除非委员会对某一点的意见反映了广泛和几乎统一的国家实践，以致各国应将该事项视为具有惯例性质，否则各国和委员会应将委员会准则草案中所载的意见视为仅反映委员会自己的意见。虽然各国可以按其认为合适的方式考虑准则，但这些准则并不代表默认规则，不应理解为除非各国选择不予接受，否则就适用。

从更宽泛的意义上说，美国指出，准则草案的价值主要取决于委员会在多大程度上汇编了支持这些准则的国家实践实例。在委员会汇编了这类实例之处，准则可以有助于说明各国是如何处理特定事项的。为清晰起见，委员会不妨指出它认为此类国家实践和所附法律意见符合建立习惯法规则所需标准的任何情况，并将这些情况与没有足够的实践和(或)法律意见来建立习惯法规则的情况区分开来。即使在没有习惯法规则之处，委员会汇编该领域相关实践的工作仍可能对各国有所助益，因为在各国就如何处理类似情况作出决定时，此类实践可能会有说服力。只有少量国家实践甚至没有国家实践支持的准则草案效用要小得多，美国鼓励委员会认真考虑这些准则草案其实值不值得纳入该项目。没有得到大量国家实践支持的准则只能被理解为反映了委员会自身对该项法律逐渐发展的看法，如果委员会决定纳入这些准则，则应明确指出这一点。

<sup>25</sup> A/73/10，第90段，见第205页。

<sup>26</sup> 同上，第206页。

## B. 关于准则草案的具体评论

### 1. 准则草案 1——范围

捷克共和国

[原件：英文]

捷克共和国认为这条准则草案是没有必要的。它所包含的所有要素也载于关于“目的”的准则草案 2。捷克共和国注意到,《对条约的保留实践指南》<sup>27</sup> 未载有类似准则。

斯洛文尼亚

[原件：英文]

由于本条准则草案涉及范围,斯洛文尼亚认为应当在准则草案本身或其评注中处理“暂时适用”和“暂时生效”之间的关系,特别是因为后一概念在某些条约(例如商品协定)中与“暂时适用”一起出现,因此,了解这两个概念的法律制度之间是否存在差异以及若有差异、这些差异是什么,将会有所助益。例如,从《维也纳条约法公约》的准备工作文件,特别是关于条约必须遵守这一原则的条款草案和现在第 25 条的准备工作文件来看,条约必须遵守原则似乎适用于这两个概念,这反过来又意味着,至少从这条规则的角度来看,这两个概念之间没有区别。但是,如果它们之间没有区别,为什么会把它们同时纳入同一个条约中?

### 2. 准则草案 2——目的

捷克共和国

[原件：英文]

捷克共和国同意这条准则的关键要素,即“本准则草案的目的是就关于条约的暂时适用的法律和实践提供指导”(着重部分由作者标明)。鉴于指南草案的实际内容,理应详细说明这两个要素。但是,捷克共和国想知道案文的第二部分,即提及“《维也纳条约法公约》第 25 条”(以及遗漏提及 1986 年《维也纳公约》第 25 条),是不是应该移至下一条准则草案 3(一般规则)的导言部分。上述条款事实上是“条约的暂时适用法”的关键组成部分,它们实际上构成了一般规则,因此应在“一般规则”中而不是在“目的”中加以强调。

### 3. 准则草案 3——一般规则

巴林

[原件：英文]

巴林通过这一专题的相关文件注意到,条约的暂时适用应属自愿性质。在这方面,巴林政府希望提请委员会注意准则草案 3 采取的做法,这一做法意味着非

<sup>27</sup> 《2011 年国际法委员会年鉴》,第二卷(第三部分)。

谈判国和国际组织可以与谈判国或国际组织扮演同样的角色，从而得以暂时适用条约。因此，准则草案 3 内容如下：“条约或条约之一部分可于条约在有关国家或国际组织之间生效前暂时适用”。委员会建议的上述提法有时可能与多边条约有关，但不能排除这样的提法可能会因其他原因与只涉及谈判国或国际组织为特定目的订立双边条约的现行做法不那么相关。因此，巴林建议委员会考虑至少就所涉双边条约而言，将准则草案 3 的措辞与 1969 年《维也纳条约法公约》第 25 条保持一致。

## 白俄罗斯

[原件：俄文]

关于准则草案 3 中提出的“一般规则”，白俄罗斯支持评注第(3)段所反映的委员会的做法。<sup>28</sup> 白俄罗斯与委员会一样，认为没有参加条约起草的国家也可以在双边基础上适用条约。同时，白俄罗斯认为，此类适用的基础必须是两国之间适当的国际法律协议，该协议极有可能具有单独条约的特征。

在准则草案评注第(3)段中可以注意到，暂时适用条约或条约一部分的协议不仅将在条约尚未对其生效的国家之间适用，而且也将在此类国家和条约已对其生效的国家之间适用。

为确保用语使用的一致性并确保各国和国际组织以一致方式理解准则草案，可取的做法是在准则草案中列入一项规定，说明条约的暂时适用不仅随着条约生效而终止，而且还随着关于无意成为条约缔约方的通知、关于终止暂时适用的通知或关于终止暂时适用协议的通知而终止，或列入一项规定，大意是条约暂时适用终止日期可由暂时适用协议本身决定。从技术角度看，这可以通过提及准则草案 9(暂时适用的终止和中止)来实现；例如，准则草案 3 中的“其生效”一词可替换为“其根据准则草案 9 的终止”。

## 捷克共和国

[原件：英文]

捷克共和国同意准则草案 3(并提出了上述建议)、4 和 5。

[见准则草案 2 下的评论。]

## 爱沙尼亚

[原件：英文]

爱沙尼亚欢迎准则草案 3 明确指出，条约的暂时适用可以在条约本身中提及，或以其他方式协议如此办理。值得称赞的是，准则草案 4 解释说，这种协议可以通过一项单独的条约或通过任何其他办法或安排达成，例如国际组织通过的或在

<sup>28</sup> A/73/10，第 90 段，见第 208 至 209 页。

政府间会议上通过的决议，甚至由国家或一国际组织作出并被其他有关国家或国际组织所接受的声明。

然而，正如爱沙尼亚在 2018 年关于准则草案 3 和 4 的口头意见中已经提到的那样，爱沙尼亚认为一般规则(准则草案 3)和协议形式(准则草案 4)之间的措辞和区别令人困惑，而且部分重复。爱沙尼亚的理解是，准则草案 3 中已经提出了协议形式的一般规则，准则草案 4 只是进一步阐述了这项规则，并不提出单独的实质性问题。因此，爱沙尼亚建议修改准则草案 3 和 4 的措辞，要么将两者结合起来，要么在本质上予以明确区分。

**芬兰(代表北欧国家：丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)**

[原件：英文]

北欧国家提请注意《维也纳公约》第 24 条第 4 款，并请委员会在准则草案 3 的评注中反映暂时适用的法律依据。北欧国家认为，暂时适用条款必然是在条约生效之前发生的事项，因此在条约案文通过时起适用，从而为暂时适用提供法律依据。

**德国**

[原件：英文]

德国赞同准则草案 3 的做法。

正如德国在委员会第六十六届会议(2014 年)上所说，

“在条约中列入暂时适用条款的决定将取决于对条约条款的法律评估。问题在于遵守条约是否需要调整国家规则和条例，或者国家规则和条例是否已经符合条约义务。在德国，只有在国家法律和条例与条约义务相一致，以便国家法律情况允许履行条约的情况下，才有可能暂时适用条约。”<sup>29</sup>

《德意志联邦共和国基本法》第五十九条第 2 款规定，条约如涉及根据宪法所作的权力分配须由立法机关决定的事项，须经议会批准。因此，在须经议会批准的情况下，德国将不愿同意不加限制的暂时适用，哪怕遵约在技术上不会构成问题。相反，如包含“根据国内法律暂时适用”的条款，则相应条款既表明暂时适用可能受到限制，实际上也将暂时适用局限于条约中与德国法律框架兼容或不需要议会批准的那些条款(参看 2011 年 12 月 9 日《国际寻人服务协定》)。《基本法》第五十九条第 2 款一方面处理对德意志联邦共和国的国家存亡、领土完整或国家独立有重大直接意义、规制该国政治关系的重要政治或法律条约，<sup>30</sup> 另一方面处理涉及联邦立法事项的条约。

<sup>29</sup> 德国，关于“条约的暂时适用”专题的资料(2014 年 3 月)(见上文脚注 18)。

<sup>30</sup> Stefan Ulrich Pieper, “Artikel 59: Völkerrechtliche Vertretungsmacht” in Volker Epping and Christian Hillgruber (eds.), *Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz* (Munich, C.H. Beck, 2019) (41st ed.), para. 29.

准则草案 3 规定的仅暂时适用条约一部分的可能性符合 1969 年和 1986 年《维也纳公约》第 25 条，也反映了惯例。这一条款对德国的重要性源于其国内法律要求，特别是关于其作为欧洲联盟成员的国内法律要求。有限的暂时适用经常出现在欧洲联盟及其成员国与第三方之间的所谓混合协定中。这些协定具有双重性质。《德意志联邦共和国基本法》第二十三条规定将主权权力从联邦移交给欧洲联盟。因此，欧洲联盟只能在赋予它的管辖权范围内采取行动，例如，在联系国协定或伙伴关系/友谊与合作协定的背景下采取行动。插入这项关于部分暂时适用的条款的过程包括界定条约规定中有哪些属于欧洲联盟的管辖范围，其暂时适用须由理事会根据《欧洲联盟运作条约》第 218 条第 5 款作出的决定授权。<sup>31</sup> 在这一过程中，还会确定哪些条约规定仍由国家管辖，哪些规定可根据成员国的各种宪法要求暂时适用。这样做的目的是确保最大限度地明确协议的哪些部分可以暂时适用。

为了执行混合协定，必须既遵循欧洲联盟的条约缔结程序，也遵循成员国的条约缔结程序。由于这需要相当长的时间，因而产生了一个问题：混合协定的一些部分是否可以在没有各国议会事先参与的情况下暂时适用，如果可以的话，哪些部分可以。由于仍受国内管辖的部分如上文所述受国内法管辖，可能会出现这样的情况，即混合协定中属于欧洲联盟管辖范围的那些部分将可以暂时适用，而混合协定中规定了暂时适用须视国内法要求的那些条款则不可以暂时适用。

准则草案 3 中使用了“可”字，这与 1969 年和 1986 年《维也纳公约》第 25 条指出条约“暂时适用”时使用的措辞相悖，为何使用“可”字令人费解。虽然特别报告员似乎显然有意强调暂时适用的自愿性质，但选择有别于公约规定的用语的理由并非显而易见。

向非谈判国和国际组织开放暂时适用是一种合理的做法，因为这已经是当代的惯例。正如 René Lefeber 在《马克斯·普朗克国际公法百科全书》的评注中正确指出的那样，从实践来看，谈判国似乎

“通常在条约中规定，该条约在生效之前应由所有签字国暂时适用。如果有此规定，则条约不一定由所有谈判国暂时适用，而只由实际签署条约的谈判国和其他签署方暂时适用。”

这种签署应解释为同意受签字约束，但须根据 1969 年和 1986 年《维也纳公约》第 14 条第 1(c)款予以批准。然而，要暂时适用条约，签署并不是绝对必要的。例如条约还可作出规定，由同意通过条约案文的国家暂时适用该条约。<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union*, vol. 55, C 326, 26 October 2012, p. 47.

<sup>32</sup> René Lefeber, “Treaty, Provisional application”; in Rüdiger Wolfrum (ed.): *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. X (Oxford, Oxford University Press, 2012), p. 2, sect. 5.

暂时适用条约这一问题通常出现在条约谈判期间，以便在条约本身列入相应的规定，<sup>33</sup> 因为一般来说，让条约尽快生效的意愿在这个阶段变得明显。然而，在某些情况下，在谈判条约案文时没有预见到暂时适用的需要，但在之后阶段会感觉到需要暂时适用。一个突出的例子是 2004 年 5 月 13 日《保护人权与基本自由公约关于修改公约监察体系的第 14 号议定书》(CETS 194)。<sup>34</sup> 涉及与国内法兼容方面的考虑也是一样。在这方面，确定“以某种其他方式”启动暂时适用的可能性似乎是一个有用的补充。

#### 大不列颠及北爱尔兰联合王国

[原件：英文]

准则草案 3 和相关评注规定并解释了关于条约的暂时适用的一般规则。

联合王国欢迎准则草案 3(和示范条款草案 3)的宽泛适用，这项准则没有通过提及谈判国或组织而限制适用关于条约暂时适用的一般规则。

在涉及双边的情况下，联合王国认为，1969 年和 1986 年《维也纳公约》第 25 条第 1(b)款分别使用的用语“谈判国”和“谈判组织”显然适用于谈判条约的双方。然而，在涉及多边的情况下，联合王国认为这些用语足够宽泛，既包括谈判国或组织，也包括打算在之后阶段加入条约的国家或组织。因此，联合王国认为准则草案 3 与第 25 条第 1(b)款中使用的措辞的广义阐释一致，建议评注第 (3)段中可反映这一点。

#### 美利坚合众国

[原件：英文]

委员会对准则草案 3 的处理办法引起了两个主要关切问题：条约暂时适用协议的必要当事方，以及一国是否可在条约对其他国家生效之后、在条约对该国生效之前暂时适用该条约。

美国首先讨论“必要当事方”这一关切。如《1969 年维也纳公约》第 25 条第 1 款所述，条约在下列情形下暂时适用：条约本身如此规定，或“谈判国以其他方式协议如此办理”。准则草案 3 未提及“谈判国”，这使关于暂时适用条约的协议的必要当事方变得不明确，可能造成混淆。美国的理解是，提及“谈判国”是为了确保根据条约的暂时适用拥有权利或承担义务的所有国家都同意这种暂时适用。条约暂时适用协议的必要当事方问题是一个根本问题，美国认为委员会必须在一条旨在阐明暂时适用的“一般规则”的准则草案中准确处理这一问题。

其次，准则草案没有明确指出，一国可在条约对该国生效之前暂时适用该条约，即使该条约已经对其他国家生效。准则草案 3 没有对这一特殊情况作出规定。

<sup>33</sup> 德国，关于“条约的暂时适用”专题的资料(见上文脚注 18)。

<sup>34</sup> 《保护人权与基本自由公约关于修改公约监察体系的第 14 号议定书》(2004 年 5 月 13 日，斯特拉斯堡)，联合国《条约汇编》，第 2677 至 2678 卷，第 2889 号，第 3 页。



然而，各国暂时适用对其他国家生效的条约，是一种已经得到充分支持的做法，委员会在评注第(5)段中也承认了这一点。<sup>35</sup> 如果准则本身不提及本段第一句所述事项，这种承认是不够的。

为解决这些问题，美国建议委员会将准则草案修订如下，并将评注第(5)段全文删除：

“如条约本身如此规定，或根据条约的暂时适用而产生权利和义务的所有国家或国际组织以其他方式协议如此办理，条约或条约之一部分可于条约在有关国家或国际组织对一国或国际组织生效前由该国或国际组织暂时适用。”

第三，美国对本准则草案所附评注第(7)段中的以下意见表示关切：

此外，本条准则草案还设想到这种可能性：与条约完全无关的第三国或国际组织在以其他方式与一个或多个有关国家或国际组织达成协议后暂时适用条约。<sup>36</sup> (着重部分由作者标明。)

不清楚这句话是什么意思，评注也没有引用以所述方式暂时适用条约的国家实践例子。<sup>37</sup> 一个“与条约完全无关”的国家暂时适用条约是什么意思？“以其他方式与一个或多个有关国家或国际组织达成协议”在这里是什么意思？一个与条约完全无关的第三国在与一个——而不是所有——因这种暂时适用产生权利或义务的其他国家达成协议后暂时适用条约，这是否达到了法定的充分性？这些只是委员会评注第(7)段引起但没有回答的其中几个问题。因此，鉴于评注未能适当回答这些问题，或以符合条约法和实践的方式澄清委员会的想法，美国强烈敦促删除这句话。

## 斯洛文尼亚

[原件：英文]

如斯洛文尼亚在第六委员会审议本条准则草案时所述，该国仍然对委员会在本准则草案中背离 1969 年《维也纳公约》的用语感到关切。“可”字的使用，即使与评注一并阅读，也可能产生误解，而评注本身也并不是十分清楚。特别是，评注中的措辞“暂时适用的任择性”<sup>38</sup> 没有明确表明，具有任择性的是暂时适用协议，而不是协议达成后的暂时适用行为本身。斯洛文尼亚的关切还基于这样一

<sup>35</sup> 准则草案 3 评注第(5)段，A/73/10，第 90 段，第 210 页：

“第二个短语‘在有关国家或国际组织之间生效前’参考了第二十五条的起首部分。委员会考虑了‘生效’的提法可能存在的歧义。虽然这一表述一方面可指条约本身生效，但也有这样的例子：在条约本身生效后但尚未对一些国家或国际组织生效之前，这些国家和国际组织继续暂时适用条约，多边条约就属于这种情况。”(着重部分由作者标明。)

<sup>36</sup> 同上。

<sup>37</sup> 如这句话意指 2013 年阿拉伯叙利亚共和国就《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》所作的单方声明，由于下文准则草案 4 中述及的理由，美国不认为该声明涉及条约的暂时适用。

<sup>38</sup> 准则草案 3 评注第(2)段，A/73/10，第 90 段，第 208 页。

个事实，即联合国条约法会议已经讨论过这个问题，起草委员会删除“可”，正是因为前者可能意味着没有约束力的效果。“可”字的重新出现可被理解为逆转了准备工作的进展，并可能关于暂时适用的法律效果的准则 6 是否更加意味着终止暂时适用的国家也明确表示有意终止第 18 条规定的临时义务。

#### 4. 准则草案 4——协议形式

##### 奥地利

[原件：英文]

奥地利欢迎关于“协议形式”的准则草案 4，其中指出了达成暂时适用协议的不同方式。然而，通过一项单独的条约就暂时适用达成协议，可能比其他形式的暂时适用协议产生更严格的后果，特别是就暂时适用的终止而言。此外，一项单独的条约可能对不是该单独条约缔约国的主条约(即有待暂时适用的条约)缔约国产生不同的效果。奥地利希望评注提供这方面的进一步解释。关于通过决议就暂时适用达成一致的可能性，该国认为这样一项决议有必要得到所有应有权暂时适用条约的国家的支持。此外，评注应说明本准则草案与准则草案 11 之间的关系，准则草案 11 包含国内法关于同意暂时适用条约的权限的规定，它以《维也纳条约法公约》第 46 条关于不遵守国家程序的规定为蓝本。

##### 白俄罗斯

[原件：俄文]

白俄罗斯关于白俄罗斯已加入的国际条约的法案规定，缔约国可以“以某些其他方式”同意暂时适用条约(如果条约本身没有如此规定)，但没有具体说明这类协议的形式。因此，在准则草案 4 中列出暂时适用协议可采取的更多种形式，将有益于条约订立实践；例如，这类形式可包括一份不包含具有约束力的国际义务的双边文件(协议)。<sup>39</sup>

独立国家联合体成员国政府首脑理事会 1994 年 4 月 15 日决定，暂时适用 1993 年 12 月 23 日关于独立国家联合体成员国企业和经济部门之间发展制造业合作的一般条件和支持机制的协定，准则草案 4 评注的脚注 1020 可以该决定为例，说明暂时适用条约协议的另一种形式，即在国际组织主持下达成的一项集体决定。<sup>40</sup>

关于评注第(5)段，<sup>41</sup> 白俄罗斯认为，对暂时适用条约协议的接受必须仅采用书面形式。

<sup>39</sup> 这类文件在白俄罗斯实践中的一个罕见例子是，1993 年 5 月 28 日白俄罗斯共和国与瑞士联邦签署贸易和经济合作协定，在与签署该协定有关的联合声明中规定，自 1993 年 7 月 1 日起暂时适用该协定，直至该协定生效。目前，关于白俄罗斯暂时适用条约的协议仅载于条约中。

<sup>40</sup> 更多详情参见 <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=316>。

<sup>41</sup> 准则草案 4 评注第(5)段，A/73/10，第 90 段，第 212-213 页。

与此同时，白俄罗斯同意，暂时适用条约的(单方面)声明必须得到其他国家或国际组织的明确接受，而不仅仅是不反对。

显然，如果条约本身包含关于暂时适用该条约的协议，则该协议应遵守 1969 年 5 月 23 日《维也纳条约法公约》第 24 条第 4 款，并从条约案文获得通过之时起适用。

#### 捷克共和国

[原件：英文]

[见准则草案 4 之下的评论。]

#### 爱沙尼亚

[原件：英文]

关于准则草案 4(b)分段，即可通过由一国作出并被其他国家所接受的声明的形式达成暂时适用协议，爱沙尼亚建议评注作进一步阐述，并说明接受暂时适用声明是否有一定的时限。此外，评注指出，从现有实践来看，这种接受大多采用书面形式。<sup>42</sup> 那么从理论上讲，是否可以假定默认接受？如果一段时间内没有明确予以接受或没有表达保留/反对意见，那么是否构成有效的接受？

关于暂时适用的法律效力，爱沙尼亚希望准则草案或评注更清楚地说明这种适用在单方面声明情况下的法律效力。准则草案 4 指出：“暂时适用可以下述形式协议……声明”（着重部分由作者标明）；准则草案 6 指出：除条约另有规定或另经协议外，暂时适用产生……有关国家或国际组织之间[的法律效力]（着重部分由作者标明）。爱沙尼亚希望评注说明的问题是，是否可以就双边条约发出暂时适用该条约的单方面声明。如果是，那就产生了关于法律效力的问题。爱沙尼亚认为，这种单方面声明(无论其他一方是否接受)不能给不愿暂时适用条约的另一方带去任何义务；而只能给另一方带去权利。此外还出现一个问题，即另一方是否应以书面形式明确接受这种单方面暂时适用双边条约的声明，以便能够使用条约中商定的权利。

爱沙尼亚欢迎指南草案承认，各国如另有决定，可通过相互间的协议排除准则草案中述及的处理方案。这符合主权国家概念，主权国家有权选择必要的措施，只要这些措施不违反国际法规则。

#### 德国

[原件：英文]

德国同意准则草案 4。

<sup>42</sup> 同上。

## 新加坡

[原件：英文]

新加坡同意总体原则，即“条约或条约之一部分的暂时适用可以下述形式协议：(a) 一项单独的条约；或(b) 任何其他安排”。评注澄清说，本准则的结构意在遵循 1969 年《维也纳公约》和 1986 年《维也纳公约》第 25 条的顺序。

委员会选择了这类“办法或安排”的两个例子：国际组织通过的或在政府间会议上通过的决议，或由一国或一国际组织作出并被其他有关国家或国际组织所接受的声明。评注脚注 1020 澄清指出，这些例子并不是指作为条约缔约方的国际组织订立的协议，而是“各国之间在该国际组织主持的会议上达成的协议”。<sup>43</sup>

新加坡认为，从准则草案 4 的字面内容来看，上述澄清要点体现得并不明显。准则草案或评注应说明(b)分段中的例子所指的条约类型。此外，1969 年和 1986 年《维也纳公约》第 25 条提到对谈判国同意的要求。据此，委员会应强调，在所有情况下都要求谈判各方同意。

## 大不列颠及北爱尔兰联合王国

[原件：英文]

准则草案 4 涉及除条约本身规定的情况外，引起暂时适用的协议可采取的形式。

联合王国欢迎准则草案 4 和所附评注中强调“协议”概念，将其作为暂时适用条约或条约之一部分的基础。

总的来说，联合王国不认为可在单方面行为的基础上暂时适用一项条约，举例说明哪些情况可能构成“协议”或“接受”，或有助于澄清和明确这个问题。尽管如此，虽然联合王国承认单方面宣告有意适用一项条约在某些情况下可能具有法律效力，但联合王国认为，这种做法一般应通过关于国家单方面行为的法律制度来分析，而不是通过条约法。联合王国认为，在脚注 1021 中澄清这一点可能是有益的。<sup>44</sup>

关于协议的形式问题，联合王国注意到评注第(5)段承认，一项声明被其他国家或国际组织接受是一种特殊做法。<sup>45</sup> 为确保准则草案与相关评注之间的一致性，联合王国认为，在准则中提请注意所使用的声明例子的特殊性可能有所助益。

联合王国的理解是，准则草案 4 分段(b)中列出的例子涉及多边条约。因此联合王国认为，把双边情形下的例子补充到所举的例子中，或许是一种有益做法。

---

<sup>43</sup> 同上。

<sup>44</sup> 同上。

<sup>45</sup> 同上。

## 美利坚合众国

[原件：英文]

美国对准则草案 4 有几点关切，该草案旨在说明可实现条约或条约的某些部分暂时适用的协议形式。<sup>46</sup> 本准则草案试图解释在准则草案 3 和 1969 年《维也纳公约》第 25 条第 1(b)款中出现的“以其他方式协议如此办理”的提法。

准则草案的主要内容载于(b)分段，其中称，两种特定形式的“办法或安排”可满足《维也纳公约》标准：

- “国际组织通过的或在政府间会议上通过的决议”；以及
- “由一国或一国际组织作出并被其他有关国家或国际组织所接受的声明。”

美国对准则草案对这些要素的处理表示关切。

首先，讨论国际组织通过或在政府间会议上通过的决议有可能对条约的暂时适用协议的适用标准造成混淆。具体而言，该准则草案暗示，为订立暂时适用条约的有效协议的目的，在国际会议上通过的决议具有某种特殊意义。暂时适用一项条约的协议需要征得根据暂时适用享有权利和承担义务的所有国家(和国际组织)的同意。国际会议通过的决议只有在所有这些国家都表示同意通过时，才能确立暂时适用的义务。国际会议通过的决议，如果没有反映根据暂时适用享有权利和承担义务的所有国家的同意——例如没有在所有相关国家都参加或同意的情况下通过决议——就不能确立对这些国家而言有效力的暂时适用协议。关键的考虑不是各国达成条约的暂时适用协议的机制，而是是否所有必要的缔约方都同意该协议。

在这方面，美国认为评注中引用的许多例子不符合这一条件。评注没有讨论，是否所有据称产生了暂时适用权利和义务的国家都参与通过了评注中述及的决议。此外，评注在所引用的实例中，没有给出有关国家——而非国际组织——寻求依赖据称已产生的暂时适用权利或义务的实例，因此，这些决议在确立此类权利和义务方面的效力没有得到证明。

在其他一些情况下，评注脚注 1020<sup>47</sup> 中引用的例子并不能证明这样的观点，即在条约未作规定的情况下，国家采用了决议方式确立暂时适用。例如：

<sup>46</sup> 准则草案 4 规定：

“除条约规定的情况外，条约或条约之一部分的暂时适用可以下述形式协议：

- (a) 一项单独的条约；或
- (b) 任何其他办法或安排，包括国际组织通过的或在政府间会议上通过的决议，或由一国或一国际组织作出并被其他有关国家或国际组织所接受的声明。”(着重部分由作者标明。)

<sup>47</sup> 准则草案 4 评注第(5)段，[A/73/10](#)，第 90 段，第 212-213 页。

- 关于橄榄油和食用橄榄、热带木材和可可的协定都在条约本身的条款中作出了暂时适用规定，而不是由条约以外的决议确立暂时适用。
- 评注将《联合国气候变化框架公约》<sup>48</sup> 秘书处编写的一份工作文件中表达的观点误认为代表了《京都议定书》缔约方的观点。秘书处文件是在《京都议定书》<sup>49</sup> 修正案通过两年前编写的，不代表缔约方通过的观点或措辞，也不反映缔约方在两年后通过有关修正案时所作的决定。此外，如前文所述，没有证据表明所有可能在暂时适用制度下产生权利或义务的国家实际上都同意通过该决议。无论如何，似乎没有一个国家实际提交了声明，声称将暂时适用上述修正案，因此没有实践可以表明，通过该机制是否会以及在多大程度上会产生具有法律效力的暂时适用义务。
- 《全面禁止核试验条约》<sup>50</sup> 的例子不涉及基于“以其他方式”所达成的协议而暂时适用，也不支持“暗示暂时适用”的主张。正如评注脚注 1020 所承认的那样，关于签署国 1996 年通过的成立全面禁止核试验条约组织筹备委员会的决议是否事实上暂时适用了该条约并不存在共识，因此不确定条约义务在该条约生效之前是否对签署国具有约束力。该决议本身没有明确表示这种暂时适用条约条款的意图，如果的确表示了这种意图，那将是令人惊讶的，因为谈判国明确决定不在该条约中纳入暂时适用机制。
- 同样，国际海事卫星组织的例子也不涉及基于“以其他方式”所达成的协议而“暂时适用”。1998 年，国际海事卫星组织缔约方大会第十二届会议通过了被认为对实现该组织私有化具有必要性的《公约》修正案。缔约方认识到修正案正式生效所需的时间将大大推迟私有化，因此达成了一项具有法律约束力的单独协议，以便在各自国家宪法、法律和规章允许的范围内，“迅速实施”被认为对实现国际海事卫星组织私有化具有必要性的修正案。缔约方大会召开前夕，各方就是否以“暂时适用”的办法实现私有化进行了辩论。美国等国反对使用该用语来描述缔约方正在考虑的问题。暂时适用概念所隐含的一点是，一个缔约方可在条约生效前的任何时候表示其不欲受条约或其修正案约束的意图。就国际海事卫星组织而言，如果有一个缔约方在大会上同意该组织私有化，但随后又表示不愿受协议约束，那么该组织私有化前的状态很难甚至不可能从根本上发生改变。缔约方大会上商定的内容完全不是暂时性的。

<sup>48</sup> 《联合国气候变化框架公约》(1992 年 5 月 9 日，纽约)，联合国，《条约汇编》，第 1771 卷，第 30822 号，第 107 页。

<sup>49</sup> 《联合国气候变化框架公约京都议定书》(1997 年 12 月 11 日，京都)，同上，第 2303 卷，第 30822 号，第 162 页。

<sup>50</sup> 《全面禁止核试验条约》(1996 年 9 月 10 日，纽约)，[A/50/1027](#)，附件。



总之美国认为，应仔细审查本准则草案脚注中引用的例子，并仅保留能够支持引用主张的部分。如果委员会不能确定它们反映了根据现行法律或国家实践所理解的暂时适用，则应完全删除它们。

准则草案关于确立暂时适用协议的第二种备选形式——一国或一国际组织作出并被其他有关国家或国际组织所接受的声明——的主张没有法律或实践依据。准则草案的评注中指出，通过这类声明暂时适用的做法“仍然十分特殊”，<sup>51</sup>也即承认了对这一主张缺乏支持。评注只引用了一个实践例子来支持这一主张。然而，所引用的这个例子——阿拉伯叙利亚共和国就《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》<sup>52</sup>作出的声明——并不涉及条约的暂时适用。该公约本身不含关于暂时适用的条款。在委员会引用的例子中，阿拉伯叙利亚共和国交存了一份加入书，宣布它“将执行[《公约》]所载条款并真诚地信守这些条款，在《公约》对阿拉伯叙利亚共和国生效之前予以暂时适用”。<sup>53</sup>美国认为，叙利亚的声明构成叙利亚的单方面保证，它不赋予叙利亚相对于《公约》缔约国的权利，也不使它们承担义务。如评注所述，在这种情况下，“条约并未要求谈判国或签署国暂时适用条约，但留有余地，允许每个国家自行决定是否希望适用条约”。<sup>54</sup>无论这种安排所确立的法律关系如何，可以确定它不构成在1969年《维也纳公约》第25条和习惯国际法背景下理解的暂时适用的法律关系。

由于这些原因，美国不赞成在准则草案4中具体提及国际组织或会议通过的决议或各国发表的声明。美国认为，至少应修订(b)分段，以作出有限陈述，即除一项单独的条约以外，可通过所有因条约暂时适用而享有权利或承担义务的国家或国际组织都接受的任何办法或安排商定暂时适用。然而美国认识到，如果进行这种限制，本准则草案就基本没有在准则草案3已经涉及的内容基础上作任何补充。因此，委员会可能认为完全删除本准则草案更为合适。

## 5. 准则草案5——暂时适用的开始

### 捷克共和国

[原件：英文]

[见准则草案4中的评论。]

### 德国

[原件：英文]

德国同意准则草案5的处理办法。

<sup>51</sup> 准则草案4评注第(5)段，A/73/10，第90段，第211-212页。

<sup>52</sup> 《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》(1993年1月13日，巴黎)，联合国，《条约汇编》，第1974卷，第33757号，第45页。

<sup>53</sup> 联合国，《条约集》，条约状况，第二十六章，第3号。

<sup>54</sup> 准则草案4评注第(5)段，A/73/10，第90段，第212页，脚注1021。



在许多情况下，根据《维也纳公约》第 14 条第 1(c)款，暂时适用在签字后生效。<sup>55</sup> 如有此规定，则条约不一定由所有谈判国暂时适用，而只由实际签署条约的谈判国和其他签署国暂时适用。<sup>56</sup>

条约还可作出规定，由同意通过条约案文的国家暂时适用该条约。<sup>57</sup> 在《全面经济和贸易协定》背景下作出的另一种选择是：根据第 30.7 条第 3(a)款，暂时适用的开始时间取决于缔约方相互通知对方，各自己完成暂时适用该协定所需的内部要求和程序，或缔约方可能商定的其他日期。

可以看出，可通过许多不同的方式商定暂时适用的开始时间，以满足不同的要求。准则草案 5 没有确定具体日期，只是笼统地提及条件和程序，把商定细节的工作留给缔约方，以便其灵活应对具体情况。

## 6. 准则草案 6(暂时适用的法律效果)

### 奥地利

[原件：英文]

关于“暂时适用的法律效果”的准则草案 6 称，暂时适用产生的法律效果“与条约生效时相同”。作为一个原则，这是可以接受的，但这个原则不是没有例外。评注本身指出，“暂时适用并不是为了引起一国或一国际组织同意受条约或条约之一部分约束所产生的全部……义务”，<sup>58</sup> “终止和中止”不受已生效条约所适用的同样规则约束。因此，准则草案 6 提到“相同的效力”的概括性具有误导性。评注没有确定哪些义务在暂时适用的情况下不会生效，例如，这是否只覆盖关于条约法问题的规定，还是也包括所涉条约的实质性规定。奥地利的理解是，“同样的法律效果”还将包括适用处理一项条约与其它条约之间关系的规则和原则，例如特别法和后法原则。同样，似乎有必要解释，除非条约另有规定，否则暂时适用条约的国家有权参加该条约设立的机构。应进一步解释，如果暂时适用的条约尚未生效且未在联合国登记，一国是否有权在联合国机关援引该条约。

### 捷克共和国

[原件：英文]

[见准则草案 8 下的评论]

<sup>55</sup> 参考上文对准则草案 3 的评论意见。

<sup>56</sup> Lefeber, “Treaty, Provisional application” (见上文脚注 32), 第 2 页, 第 5 节。

<sup>57</sup> 同上。

<sup>58</sup> 准则草案 6 评注第(5)段, A/73/10, 第 90 段, 第 215 页。

芬兰(代表北欧国家：丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)

[原件：英文]

准则草案 6 的措辞考虑到了《维也纳条约法公约》对暂时适用和生效的区分。北欧国家可以同意这一解决办法，并同意，措辞允许根据《公约》第五部分第三节(比照适用)，终止和中止暂时适用。

德国

[原件：英文]

德国赞同准则草案 6 的做法。

虽然条约的暂时适用和生效之间有几个必要的区别，但也有相似之处，即暂时适用的条约具有约束力和可执行性。条约必须遵守原则和诚意原则应在暂时适用的情况下适用，<sup>59</sup> 与在违反暂时适用的条约或其部分规定的义务时追究一国或一国际组织责任的原则一样。<sup>60</sup> 这些法律效果是暂时适用所固有的，可以尽早策应条约法律效果的展开。<sup>61</sup>

荷兰

[原件：英文]

荷兰王国希望强调各项准则草案的余留性质和保持灵活性的必要。荷兰王国以关于暂时适用的法律效果的准则草案 6 作了举例说明。“除条约另有规定或另经协议外”，该规则即可适用。因此，正如国际法委员会承认的那样，各国可以同意，因暂时适用条约而产生的法律义务受到各国国内法或国际组织内部规则的限制。关于荷兰王国对条约的暂时适用，这种限制源于《荷兰王国批准和公布条约法》第 15 条第 2 款。该款规定，“如果在生效前需要得到议会[荷兰议会]的批准的一项条约包含与成文法相抵触或导致这种冲突的条款，则此类条款不得暂时适用”。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

[原件：英文]

准则草案 6 涉及的是暂时适用的法律效果。

正如联合王国以前评论的那样，进一步澄清暂时适用的条约和全面生效的条约的法律效果之间的区别将是有益的。虽然准则草案指出，暂时适用的法律效果与生效相同，但评注第(5)段明确指出，暂时适用“并不是为了引起一国或一国际组织同意受条约或条约之一部分约束所产生的全部……义务”，并且“不受所有

<sup>59</sup> Krieger, “Article 25 - Provisional application” (见上文脚注 9), p. 455, sect. 32. 另见 Kempen and Schiffbauer, “Die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge im internationalen Mehrebenensystem” (上文脚注 10), p. 101.

<sup>60</sup> Krieger, “Article 25 - Provisional application” (见上文脚注 9), p. 455, sect. 32.

<sup>61</sup> Kempen and Schiffbauer, “Die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge im internationalen Mehrebenensystem” (见上文脚注 10), p. 101.

条约法规则的约束”。<sup>62</sup> 联合王国认为，扩大这一分析，特别是更清楚地说明不适用的规则(例如与生效有关的规则)将是有益的。

#### 美利坚合众国

[原件：英文]

美国赞赏委员会努力澄清准则草案 6 的案文，特别是关于条约的暂时适用是否与其生效相同的问题。美国赞同委员会的观点，即这些是不同的概念。然而，美国仍然对该准则草案所附评注的两个方面表示关切。

首先，由于上述原因，美国对评注第(2)段第三句中提及准则草案 4 表示关切。该句的相关部分指出，同意暂时适用条约“可采用准则草案 4 所述的形式”。<sup>63</sup> 鉴于对准则草案 4 感到关切，美国建议删除“可采用准则草案 4 所述的形式”一句。

第二，美国怀疑评注第(6)段的必要性和实用性。<sup>64</sup> 正如委员会自己指出的那样，“准则草案 6 的行文”在应对暂时适用是否会导致修改条约内容的问题上“已足够全面”。因此，很难理解第(6)段的目的，因此美国建议将其删除。

### 7. 准则草案 7——保留

#### 奥地利

[原件：英文]

关于按照关于“保留”的准则草案 7 的规定，有可能在同意暂时适用条约时提出保留，奥地利赞同该规定所基于的理念，即应当有可能更改缔约方之间的这种法律效果。但是，奥地利希望进一步阐述这类保留的法律效果，这在 2011 年的《对条约的保留实践指南》中没有得到充分的处理。<sup>65</sup>

#### 捷克共和国

[原件：英文]

正如在拟订《保留实践指南》时正确强调的那样，保留制度是唯一适用于所有保留的统一制度，不论保留所针对的条约条款有何实质内容，而且捷克共和国认为也不论这一条款是否会暂时适用。保留通常也可以在同暂时适用之前提具，并且不区分受保留影响的条约规定的“暂时适用”和“适用”阶段。没有理由相信《维也纳公约》第 19 条关于提具保留的案文意在不适用于对可能暂时适用的规定的保留。

但是，准则草案 7 第 1 段中列入了“比照适用”一词，这使人感到困惑。这意味着《维也纳公约》的有关规定不直接适用于对可能暂时适用的条约条款的保

<sup>62</sup> 准则草案 6 评注第(5)段，A/73/10，第 90 段，第 215 页。

<sup>63</sup> 第(2)段，同上，第 214 页。

<sup>64</sup> 同上，第 215 页。

<sup>65</sup> 《2011 年国际法委员会年鉴》，第二卷(第三部分)。

留。即使在保留仅针对暂时适用期间提具的情况下，也没有理由假定《维也纳公约》关于保留的规定不直接适用，而是“比照适用”。此拉丁文短语应予删除。

芬兰(代表北欧国家：丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)

[原件：英文]

北欧国家欢迎委员会在使用与暂时适用有关的保留方面所做的工作。任何与暂时适用有关的保留都应根据《维也纳公约》的相关规则提出。有可能提出保留以排除或更改条约暂时适用所产生的法律效果，也许会增加在表示同意接受约束时对条约提出保留的国家暂时适用条约的意愿。然而，审查准则草案 7 的实际影响可能有助于就这一主题开展的进一步工作。

德国

[原件：英文]

德国赞同将准则草案第 7 条列入指南草案。

在特别报告员的几份报告中，阐述了列入一项旨在排除或更改暂时适用产生的法律效果的保留条款的概念。<sup>66</sup> 尽管缺乏实践，委员会还是就这一事项作出了赞成列入的决定。对于准则草案第 7 条的范围，特别是其对已经规定仅暂时适用条约的一部分的准则草案第 3 条的界定，需要澄清。准则草案第 3 条使缔约国能够排除其中部分内容。准则草案第 7 条可以理解为，根据《维也纳条约法公约》的有关规则，比照适用于多边协定。由于特别报告员无法确定在暂时适用的情况下关于保留的相关国家做法，<sup>67</sup> 委员会可能认为，如果本条准则草案实际上在混合协议的情况下不起作用，更详细地进行审查是有益的。

此处应特别提及《全面经济和贸易协定》第 30 条第 7 款第(3)项(b)分项，该条规定：

如果一缔约方打算暂时不适用本协定的一项规定，则应首先通知另一方其将不会暂时适用，并应立即提出进行磋商。在通知之日起 30 天内，另一方可提出反对意见(在此情况下不应暂时适用本协定)，或自行通知其不打算暂时适用本协定的同等条款(如有)。如果在第二次通知后 30 天内，另一方提出异议，则不应暂时适用本协定。

在此认为，混合协定，特别是包括欧洲联盟及其成员国在内的协定，可能是准则草案第 7 条的主要适用领域。由于关于权限划分和有关国家国内合法化的不同程序的规定有些复杂，一些国家可能想要排除某些规定或附加条件，而另一些国家则准备同意这些规定。正如在上文准则草案第 3 条评论中所解释的那样，从德国的角度来看，包括欧洲联盟及其成员国在内的混合协定只能在没有联邦议会

<sup>66</sup> 胡安·曼努埃尔·戈麦斯-罗夫莱多先生编写的关于条约暂时适用的第三次报告(A/CN.4/687)，第 137 段；胡安·曼努埃尔·戈麦斯-罗夫莱多先生编写的关于条约暂时适用的第四次报告(A/CN.4/699)，第 22-39 段。

<sup>67</sup> 准则草案第 7 条评注第(2)段，A/73/10，第 90 段，第 215 页。

参与的情况下暂时适用于属于欧洲联盟立法权限的主题事项。由于联邦宪法法院第二届参议院在 2016 年 12 月 7 日的命令中裁定，主题事项是否属于这一立法权限可能存在争议。<sup>68</sup> 此外，即使没有管辖权问题，各成员国的入宪进程也可能存在差异。因此，作出看来是排除或修改暂时适用所产生的法律效果的保留可能是有充分根据的。联邦宪法法院认为，联邦政府已经采用了适当的法律文书，以便在越权行动或损害联邦宪法制度的情况下终止暂时适用或排除关键条款。尽管宪法允许将主权权力从联邦移交给欧洲联盟，但《基本法》的基本结构对这一权力起到了绝对的限制作用。只要欧洲联盟层面的民主合法化不等同于德国的民主合法化，重要的任务和权力就应该留在联邦立法者手中。<sup>69</sup>

## 荷兰

[原件：英文]

关于有关保留的准则草案第 7 条，荷兰王国指出，委员会仍处于审议与条约暂时适用有关的保留问题的初始阶段。鉴于缺乏实践，目前列入关于这一问题的准则草案似乎主要是出于这样的考虑，即原则上没有任何规定禁止提出与暂时适用有关的保留的可能性。

荷兰王国请国际法委员会根据《指南》草案所述目标，即协助各国并指导它们找到适当的答案，进一步澄清和反思列入本条准则草案的附加值。国际法委员会不妨考虑的一个问题是，与条约暂时适用有关的保留或条约的一部分如何与国家(事先)就暂时适用作出规定的协议相联系。

## 新加坡

[原件：英文]

新加坡同意委员会表达的意见，即在这方面需要进一步开展工作。关于准则草案第 7 条第 1 款，委员会可以明确指出，1969 年《维也纳公约》中的相关规则是与提具保留有关的规则。这与评注一致，并将在各条准则草案最终定稿时为用户提供正确的参考点。同样，委员会应考虑澄清哪些国际法规则适用于国际组织的保留。

## 大不列颠及北爱尔兰联合王国

[原件：英文]

联合王国欢迎列入准则草案第 7 条，其中涉及保留对条约暂时适用的影响。联合王国承认，该领域的实践相对较少，并欢迎委员会进一步审议这一专题，以提供更大的清晰度，包括在条约生效后保留是否继续有效的问题上。无论如何，联合王国认为，各方在条约暂时适用和生效时确认其对任何保留的意图都是有益的。

<sup>68</sup> Germany, Federal Constitutional Court: Order of the Second Senate of December 7, 2016 in the case 2 BvR 1444/16, sects. 21-31.

<sup>69</sup> Wolff Heintschel von Heinegg, “Artikel 23: Mitwirkung bei Entwicklung der EU” in Epping and Hillgruber (eds.), Beck’scher Online-Kommentar Grundgesetz (see footnote 30 above), para. 29.

## 美利坚合众国

[原件：英文]

美国不支持列入这一准则草案，并敦促将其删除。正如其相关评注所反映的那样，委员会没有拿出在暂时适用条约的情况下提出保留的任何国家实践。<sup>70</sup> 这让人怀疑准则草案的相关性，因为它涉及的是各国似乎在实践中没有遇到的一个问题。它还突出表明，准则草案和附带的评注没有任何实际的法律权威性，而是代表委员会对基本上属于学术性问题的臆想。

即使只作为委员会本身的意见，委员会的准则草案亦没有特别的帮助。其前提是认为 1969 年《维也纳公约》的特定规则应比照适用于条约的暂时适用，这一说法未经解释和支持。评注指出，这“意在表明在暂时适用的情况下适用 1969 年《维也纳公约》中适用于保留的部分规则，但不一定适用全部规则”。<sup>71</sup> 然而，评注几乎没有解释应该使用什么标准来确定哪些规则应该被理解为适用，哪些不应该适用。这种做法几乎没有为各国评估委员会关于这些问题的提案的价值提供合理的基础。此外，委员会没有回答关于对暂时适用的保留的假设制度在实践中将如何运作，包括如何提出这种保留，其他国家可能有哪些权利对其发表评论或提出反对，以及如何行使这些权利。

出于这些原因，美国强烈赞同委员会部分成员的观点，即关于这些问题的准则草案和随附的评注既不合适也无必要，美国敦促将其全部删除。

## 8. 准则草案第 8 条——违约责任

## 巴林

[原件：英文]

巴林注意到，委员会审议了是否有必要列出责任条款，以及委员会如何因此认为有必要列出准则草案第 8 条，以便处理暂时适用条约或条约一部分的法律后果。在类似的情况下，委员会还在其关于准则草案第 6 条的评注第(5)段中指出，提及“具有法律约束力的义务”的目的是更准确地描述暂时适用的法律效果，所建议的提法并不意味着暂时适用与生效具有相同的法律效果。<sup>72</sup>

<sup>70</sup> 准则草案第 7 条评注第(2)段，A/73/10，第 90 段，第 215 页，评注，第 2 段，注意到在就条约暂时适用提出的保留方面“缺乏实践”。特别报告员在先前的报告中强调了这一点，他指出：

尚未发现有任何条约规定自暂时适用时提具保留，也未发现有暂时适用条款提到提具保留的可能性。此外，秘书处编写的备忘录同样没有确定条约规定对其暂时适用提具保留的任何案例，或某国已对正在暂时适用的条约提具保留的任何案例。

关于条约暂时适用的第五次报告(A/CN.4/718)，第 67 段。

<sup>71</sup> 准则草案第 7 条评注第(4)段，A/73/10，第 90 段，第 216 页。

<sup>72</sup> 准则草案第 6 条评注第(5)段，A/73/10，第 90 段，第 215 页。

尽管巴林王国承认在违反暂时适用的条约规定的义务的情况下可能产生的法律后果的重要性，但它认为准则草案第 8 条有必要反映条约本身规定的或缔约方之间另行商定的任何违反行为的法律后果，即在诉诸“其他适用的国际法规则”之前。

#### 白俄罗斯

[原件：俄文]

一国或一国际组织的国际责任不仅可能在其暂时适用条约期间产生，而且在暂时适用终止后也可能产生。

关于条约暂时适用终止后继续履行义务的规定的例子见 1994 年 12 月 17 日《能源宪章条约》第 45 条第 3 款(b)项：<sup>73</sup>

如果签字人根据(a)分项终止暂时适用，则签字人根据第(1)款就其他签字人的投资者在该暂时适用期间在其区域内进行的任何投资适用第三和第五部分的义务，在终止生效日期后的二十年内对这些投资仍然有效，但(c)项另有规定的除外。

有鉴于此，建议在准则草案第 8 条中，将“暂时适用”改为“现在或曾经暂时适用”。

#### 捷克共和国

[原件：英文]

捷克共和国同意准则草案第 6 条(暂时适用的法律效果)以及准则草案第 8 条(违约责任)。在这方面，捷克共和国回顾我们早些时候表达的立场，即暂时适用条约或其某些条款首先是条约的“适用”。有关义务是真正的法律义务，即使其实施的基础是“临时的”。暂时适用条约不是国家单方面选择的一种选项，也不是各国互惠的礼节，而是“条约必须遵守”原则范围内的一项坚定的法律义务。这些义务最迟在暂时适用开始时具有约束力。因此，在暂时适用过程中违反条约义务的行为受国际责任规则的约束。因此，在违反终止条件的情况下单方面终止暂时适用也等同于违反了一项国际义务，需要承担国际责任。

#### 德国

[原件：英文]

结合其在准则草案第 6 条下的评论，德国赞同准则草案第 8 条。

<sup>73</sup> 《能源宪章条约》(1994 年 12 月 17 日，里斯本)，联合国，《条约汇编》，第 2080 卷，第 36116 号，第 95 页。



## 9. 准则草案第 9 条——暂时适用的终止和中止

### 奥地利

[原件：英文]

关于“准则草案第 9 条(暂时适用的终止和中止)”，奥地利注意到，目前的措辞重申了两个《维也纳条约法公约》关于因条约生效以及国家或国际组织通知其不再打算成为条约缔约方而终止暂时适用的规定。虽然奥地利赞赏遵守《维也纳公约》的规则，但奥地利欢迎关于其他形式的终止和/或中止的额外规定，包括例如关于单方面终止暂时适用的规定。由于内部民主决策程序或者其他法律或政治原因，各国和国际组织可能不得不终止或中止条约的暂时适用，而不一定表达其今后根本不加入条约的意愿。

此外，根据准则草案第 9 条第 2 款的规定，关于不打算成为条约缔约国的通知只能发给暂时适用条约或条约一部分的其他国家或国际组织。这种限制过于狭窄，因为暂时适用也适用于这些国家和已经成为条约缔约国的国家之间的关系。因此，这种通知也必须寄给缔约国。评注应说明是否将此类通知视为具有约束力。奥地利对这种解释表示怀疑，因为一个国家只通知其意图，但不排除在以后某个阶段改变这种意图。

### 白俄罗斯

[原件：俄文]

准则草案第 2 款规定的国家或国际组织不打算成为条约缔约方的通知，不仅终止条约对该国或国际组织的暂时适用，而且免除了根据《维也纳公约》第 18 条(a)分项不采取有损条约目标和宗旨的行为的义务。

白俄罗斯认为有必要更详细地分析与中止暂时适用有关的问题和终止的各种情况。例如，审查一国的双边条约在另一条约生效期间中止适用的情况将是有益的。

关于终止暂时适用，白俄罗斯认为，准则草案第 2 款没有提到另一种可能的情况，即一个国家或国际组织希望终止条约的暂时适用，但仍打算成为该条约的缔约方。<sup>74</sup> 暂时适用也可以通过终止暂时适用协议来终止(如果该协议是通过其他方式达成的，并且不包括在条约本身内)。准则草案评注第(8)段更准确地阐述了这一问题。<sup>75</sup>

<sup>74</sup> 实例：1995 年 8 月 4 日在纽约缔结的《执行 1982 年 12 月 10 日〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定》第 41 条，第 2 款(“对一国或实体的暂时适用应在本协定对该国或实体生效之日终止或在该国或实体书面通知保管者其终止暂时适用的意思时终止。”)。

<sup>75</sup> 准则草案第 9 条评注第(8)段，A/73/10，第 90 段，第 219 页。

## 捷克共和国

[原件：英文]

捷克共和国同意第一款和第二款的规定，但对第三款的起草有一些意见。

提到《维也纳公约》第五部分第3款关于“条约的终止和中止施行”的规定带来了一些问题：“不妨碍条款”与“比照使用”结合在一起，使本款的确切含义和目的难以理解。根据上述《维也纳公约》的规定，“条约终止”意味着条约的约束力终止，与之不同的是，“终止暂时适用”并不影响条约的法律效力，而只是意味着条约暂时适用方式的终止。换言之，在这两种情况下，“终止”一词似乎不是可以类比的。同样，捷克共和国不相信“中止暂时适用”必然等同于“中止条约或其部分条款的施行”。第3段当前版本提出的问题似乎超过了其原本打算回答的问题。

## 芬兰(代表北欧国家：丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)

[原件：英文]

虽然终止和中止暂时适用的实践很少，但北欧国家感兴趣地注意到准则草案第9条，特别是其关于终止和中止的第3款，不仅是在发生重大违约的情况下，而且还比照提及《维也纳公约》第五部分第3节。这一中止将援引该领域的未来实践，并澄清《公约》第25条和第五部分第3节之间的关系。具体援引第五部分第3节也符合法律确定性原则。

## 德国

[原件：英文]

德国赞同将准则草案9列入指南草案。

在许多情况下，德国作为缔约国的条约的暂时适用因有关条约生效而终止。这不需要与条约的另一个或多个缔约方换文。它随德国官方公告中宣布的事件而终止。<sup>76</sup> 对于多边条约，暂时适用在条约对其生效的缔约方之间终止。但是，它继续适用于尚未成为缔约方的国家，除非它们选择终止此类适用。<sup>77</sup>

在一个案例中，一项从未生效但暂时实施了近20年的双边协议现在正被一项新的协议所取代。新草案包括一项关于终止旧协议暂时适用的规定。除该案例外，没有德国暂时适用且其暂时适用在条约未实际生效的情况下终止的其他条约例子。<sup>78</sup>

关于暂时适用与条约生效之间的相似之处，请参阅上文关于准则草案6的评论。但是，条约的暂时适用和生效绝不能等同。暂时性质是以单方面撤回暂时适用声明的可能性为保证的。在这方面，准则草案9第2段符合1969年和1986年

<sup>76</sup> 德国，关于“条约的暂时适用”的资料(2014年3月)(见上文脚注18)。

<sup>77</sup> Robert E. Dalton, “Provisional application of treaties”; in Duncan B. Hollis (ed.), *The Oxford Guide to Treaties* (Oxford, Oxford University Press, 2012), p. 232.

<sup>78</sup> 德国，关于“条约的暂时适用”的资料(2014年3月)(见上文脚注18)。

维也纳公约第 25 条第 2 款规定。这一规定是必要的，否则将适用 1969 年和 1986 年维也纳公约第五编第三节中关于条约的终止和中止施行的更严格规定。<sup>79</sup> 关于不成为条约缔约国的通知只是自现在起具有效力。<sup>80</sup>

德国指出，准则草案 9 第 3 段的含义和目的需要在准则草案 9 的评注第(8)至(11)段之外加以澄清：<sup>81</sup>

- 虽然国际法委员会认为在准则草案中列入关于终止和中止的规定是有益的，以处理第 1 段和第 2 段未涵盖的一些情况，如一国或国际组织可能只希望终止暂时适用、但仍打算成为条约缔约方，或在发生实质性违约的情况下，一国或国际组织可能只寻求终止或中止对犯有实质性违约行为的国家或国际组织的暂时适用，同时仍继续对其他当事方暂时适用条约，且受实质性违约影响的国家或国际组织可能也希望在实质性违约得到适当补救后恢复中止的条约暂时适用，但准则草案 9 第 2 段中的介绍性但书已经涵盖了这种情况(“除非条约另有规定或另有约定”)。这一规定允许缔约方就暂时适用的修改达成一致，例如，在《全面经济和贸易协定》第 30.7 条第 3 款(c)项中所做的那样，规定“缔约一方可以书面通知另一方终止本协定的暂时适用”。德国认为，终止暂时适用不需要通知说明不打算成为条约缔约国的意图。
- 关于混合协定，保留终止暂时适用的权利而不诉诸 1969 年和 1986 年维也纳公约第五编第三节规定的条件或其他有关终止和中止的国际法规则，是在支持成员国自行决定是否单方面撤回其在欧洲联盟理事会对暂时适用的授权。正如联邦宪法法院第二庭于 2016 年 12 月 7 日在 2 BvR 1444/16 号案件中的命令中所认定的，这一权利不能受到限制，特别是在如果某一立法领域是否属于欧洲联盟或其某个成员国的管辖范围存在争议的情况下。该案件的背景情况是，本以为暂时适用属于欧洲联盟的专属管辖权，于是根据《欧洲联盟运作条约》第 218 条第 5 款的规定，以一项理事会决定授权暂时适用一项条约或其中一部分，但之后事实证明它属于成员国的职权范围。<sup>82</sup>

特别是关于混合协定，德国高度重视有否看有可能终止暂时适用而不必遵守 1969 年和 1986 年维也纳公约第五编第三节或其他有关终止和中止的国际法相关规则所规定的更严格条件。联邦宪法法院就案件 2 BvR 1444/16 裁定，如果对某一立法领域是否属于欧盟或其成员国的管辖范围存在争议，则联邦政府

<sup>79</sup> Kempen and Schiffbauer: “Die Vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge im Internationalen Mehrebenen-System” (见上文脚注 10)，第 102 页。

<sup>80</sup> 同上。

<sup>81</sup> 准则 9 的评注第(8)-(11)段，A/73/10，第 219 页。

<sup>82</sup> Germany, Federal Constitutional Court, Order of the Second Senate of 7 December 2016 in the case 2 BvR 1444/16, sects. 21-31。

有义务确保它可以单方面撤回其在欧洲理事会对暂时适用的授权。<sup>83</sup> 此外，在德国的宪法同一性可能受到影响的情况下，德国必须能够单方面撤回暂时适用，而无需明确声明它不打算成为条约的一方。

准则草案 9 第 3 段的适用可导致条约的暂时适用和生效实际上处于同等地位。此类约束效力的实现可能是越权行为的后果，或者触及德国的宪法同一性，是很难令人赞同的。

## 荷兰

[原件：英文]

荷兰王国提及它赞同委员会所表达的观点，即“条约的暂时适用仍然不同于其生效，因为它不受条约法的所有规则的约束。”<sup>84</sup> 如果委员会能进一步澄清这一区别，包括根据有关的国家实践，就终止和中止暂时适用进行澄清，将是有益的。在这方面，荷兰王国重申其早先的警告，即不要模糊适用于终止已生效条约的规则和暂时适用的规则之间的概念区别。

## 大韩民国

[原件：英文]

关于准则草案 9 第 3 段，大韩民国注意到，委员会在报告的评注中仅提及与此问题有关的假设情况。正如 2018 年委员会报告所指出的那样，各国和国际组织在终止条约暂时适用方面缺乏“相关实践”。<sup>85</sup> 因此，需要对国家实践进行更多的研究，以使本准则草案更充分地反映有关这一专题的国际法现状。

例如，就大韩民国而言，该国与欧洲联盟的自由贸易协定一直在暂时适用。<sup>86</sup> 由于没有关于条约暂时适用的单独的国内法，故遵循的程序与条约正式缔结和生效所需的程序相同，根据《韩国宪法》，这些条约需要颁布，在某些情况下还需要国会同意才能批准。大韩民国回顾，它之前于 2015 年向委员会提供过这一信息。

这表明每个国家关于条约暂时适用的程序的国内法各异。为了使准则更切实际，各国可能希望了解更多的例子或案例，并获得关于暂时适用条约的国内程序的一些指导。

<sup>83</sup> 同上。

<sup>84</sup> 准则草案 6 的评注第(5)段，A/73/10，第 215 页，第 90 段。

<sup>85</sup> 准则草案 9 的评注第(8)段，同上，第 219 页。

<sup>86</sup> Free Trade Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Korea, of the other part (Brussels, 6 October 2010), Official Journal of the European Union, vol. 54, L 127, 14 May 2011, p. 6.

## 大不列颠及北爱尔兰联合王国

[原件：英文]

准则草案 9 涉及暂时适用的终止和中止。

联合王国欢迎准则草案 9 的评注第(8)段所述，即 1969 年《维也纳公约》第 25 条第 2 款提供了终止暂时适用的灵活手段，特别是使一国或国际组织能够终止暂时适用，而不影响其成为条约缔约方的能力。<sup>87</sup>

联合王国希望提请注意的一个备选办法，是能够在通知后终止暂时适用，这可以提供一种实际管理暂时适用的务实的方式。联合王国已同意最近的一些条约中规定通知终止暂时适用的条款，并建议在准则 9 和(或)所附评注中反映这一实践可能会有所帮助。<sup>88</sup>

## 美利坚合众国

[原件：英文]

美国对本准则草案第 3 段及其所附评注第(7)、(8)、(9)和(10)段表示关切。

第 3 段在有关部分规定，“本条准则草案不妨碍比照适用《维也纳条约法公约》第五编第三节规定的相关规则或涉及终止和中止的其他国际法相关规则。”<sup>89</sup>

委员会在本实例指出，其“不妨碍”的提法是：

<sup>87</sup> 准则草案 9 的评注第(8)段，A/73/10，第 219 页，第 90 段。

<sup>88</sup> 例如：Agreement establishing an Association between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Republic of Lebanon (London, 19 September 2019), 其中第 11 条第 5 款规定：

“5. 协定一方书面通知另一方终止协定或其规定的暂时适用。该终止应于通知后第二个月的第一天生效。”

完整的协定可查阅：

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/840961/CS\\_Lebanon\\_1.2019\\_Agreement\\_establishing\\_an\\_Association\\_between\\_the\\_United\\_Kingdom\\_of\\_Great\\_Britain\\_and\\_Northern\\_Ireland\\_and\\_the\\_Republic\\_of\\_Lebanon.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/840961/CS_Lebanon_1.2019_Agreement_establishing_an_Association_between_the_United_Kingdom_of_Great_Britain_and_Northern_Ireland_and_the_Republic_of_Lebanon.pdf)。

《大不列颠及北爱尔兰联合王国和格鲁吉亚之间战略伙伴关系与合作协定》(伦敦，2019 年 10 月 21 日)第 366(7)条第 7 段，其中规定：

“7. 任何一方均可书面通知另一方其终止本协定暂时适用的意向。尽管有第 364 条(2)款的规定，暂时适用的终止应在另一方收到通知后两个月生效。”

完整的协定可查阅：

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/844167/CS\\_Georgia\\_1.2019\\_UK\\_Georgia\\_Strategic\\_Partnership\\_and\\_Cooperation\\_Agreement.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/844167/CS_Georgia_1.2019_UK_Georgia_Strategic_Partnership_and_Cooperation_Agreement.pdf)。

<sup>89</sup> A/73/10，第 204 页，第 90 段。

意在保留一种可能性，即 1969 年《维也纳公约》关于终止和中止的规定可能适用于暂时适用的条约。但这一规定并不想清楚确定第三节所列的哪些理由可作为终止暂时适用的补充依据，也不想确定在哪些情形下及在何种程度上这些理由将得到利用。相反，应根据具体情形“比照适用”《维也纳公约》规则。<sup>90</sup>

然而，委员会自己承认，在这些问题上“显然缺乏相关实践”。<sup>91</sup> 因此，与准则草案 7 第 3 段及其附带评注一样，准则草案 9 第 3 段似乎不是基于任何实际的法律授权或实践依据。

无论如何，美国怀疑是否有必要“保留 1969 年《维也纳公约》中有关终止和中止的规定可适用于[暂时适用]的可能性”。<sup>92</sup> 美国认为《维也纳条约法公约》第 25 条第 2 款反映了习惯国际法，明确阐述了各国可以终止暂时适用的情况。一国可通知暂时适用条约的其他国家其不打算成为条约缔约方，从而终止暂时适用。没有必要为终止暂时适用制定更多规则，事实上，认为这些规则没有必要的说法似乎得到了国家实践的支持。

此外，第 3 段及所附评注几乎没有以分析或解释的方式为各国理解委员会的提案提供基础。该准则草案全面断言，《维也纳公约》第五部分第三节的规定可普遍适用于暂时适用的终止和中止，但几乎没有试图解释为何应如此，或这些规定在实践中的适用情况。第 3 段没有就各国如何处理这些问题提供有用的指导或建议，而是由于建议适用委员会不愿意或无法解释的一套法律规则而造成严重混淆。

出于这些原因，美国敦促委员会全部删除准则草案第 3 段以及所附评注的第 (7)、(8)、(9)和(10)段。

## 10. 准则草案 10——各国国内法和国际组织规则与暂时适用的条约的遵守

### 捷克共和国

[原件：英文]

捷克共和国同意准则草案 10、11 和 12。

### 德国

[原件：英文]

德国赞同准则草案 10 的方法。

一国或一国际组织一旦宣布将根据国际法暂时适用某一条约，则不得援引其国内法的规定作为其未能履行根据这种暂时适用产生的义务的理由，除非适用准则草案 12 所指的国家的国内法或组织的规则所引出的限制。

<sup>90</sup> 准则草案 9 的评注第(9)段，A/73/10，第 219 页，第 90 段。

<sup>91</sup> 同上，第(8)段。

<sup>92</sup> 同上，第(9)段。

然而，在许多情况下，国际法让各国和国际组织在内部决定是否在法律冲突。因此，国内法可能优先于国际法。相互冲突的规则当然是不可取的，尤其是考虑到在这种冲突中做出的适用选择可能会引发潜在的国际责任问题。适用与国际法不一致的规则，一般会违反《德国基本法》第二十五条所载的原则，即国际法的一般规则应是联邦法律不可分割的一部分。根据德国宪法法院的判例，这一原则是解释《基本法》和其他国内法的准则。<sup>93</sup> 虽然这一原则具有宪法地位，但它并不引起一项毫无保留的宪法义务，要求遵守所有国际法规则。<sup>94</sup> 《基本法》第五十九条第 2 款规定，在国内，国际条约只享有普通联邦法规的地位。接受国际法的原则既不会改变这一分类的地位，也不会改变由此产生的后法优于前法原则的适用性。<sup>95</sup>

鉴于暂时适用一般具临时性质，除了可能不能转变为国内法外，还必须逐一评估暂时效果是否有可能干扰宪法原则。

### 新加坡

[原件：英文]

新加坡注意到委员会的解释，即该准则草案意在严格遵循 1969 年和 1986 年《维也纳公约》第 27 条所载的规定。新加坡还注意到准则草案 11(各国国内法关于同意暂时适用条约的权限的规定和国际组织关于同意暂时适用条约的权限的规则)紧紧跟随 1969 年和 1986 年《维也纳公约》的平行第 46 条的提法。但是，与准则草案 10 不同的是，与其平行的条款，即 1969 年《维也纳公约》第 27 条和 1986 年《维也纳公约》第 27 条第 3 款规定，“本规则不妨碍第四十六条”。

鉴于《维也纳公约》第 27 条和第 46 条之间的关系，新加坡认为准则草案 10 应同样澄清其与准则草案 11 的关系。具体而言，准则草案 10 应说明，它“不妨碍”准则草案 11。

### 美利坚合众国

[原件：英文]

美国对准则草案 10 和 11 中的论述没有实质性关切。然而，美国注意到，委员会没有引用任何国家实践或其他权威性依据来支持这两项准则。因此，虽然这些准则草案所反映的立场是合理的，但美国认为，这些立场反映了委员会基于抽象推理而非反映既定法律的规则所提出的意见。

<sup>93</sup> Germany, Federal Constitutional Court, Order of the Second Senate of 15 December 2015 in the case 2 BvL 1/12, sect. 64.

<sup>94</sup> 同上，第 67 和 69 节。

<sup>95</sup> 同上，第 74 节。



11. 准则草案 11——各国国内法关于同意暂时适用条约的权限的规定和国际组织关于同意暂时适用条约的权限的规则

捷克共和国

[原件：英文]

[见关于准则草案 10 的评注]

德国

[原件：英文]

德国同意准则草案 11 的方法。

该准则草案以 1969 年和 1986 年《维也纳公约》第 46 条为蓝本，该条也适用于暂时适用。正如委员会解释的那样，“准则草案 11 规定，任何声称同意暂时适用是无效的主张必须基于明显违反该国或该组织关于同意这种暂时适用的权限的国内法或规则，此外，必须涉及一项具有根本重要性的规则。”如果一个机关在没有权限的情况下表示同意，该国家或国际组织要么不得不遵守条约，要么将承担法律责任。<sup>96</sup> 关于混合协定，德国指出，在立法权力是否移交给欧洲联盟的问题上，潜在的冲突和未决的法律资格可能会使准则草案 11 中“明显违反”的构成要素的适用出现问题，因为它没有排除成员国受到欧洲联盟没有明显违反内部规则的越权行为约束而可能产生的法律后果。

违反情事的定义标准，即“此种违反情事如对按照国家和视情况按照国际组织的通常惯例善意地对待此事的任何国家或任何国际组织客观明显时”即为明显，<sup>97</sup> 本身无可拒绝。混合协定情况下，在立法权力是否已经移交给欧洲联盟的问题上往往发生的情况是，法律冲突和法律资格不确定的风险转向成员国，因为事实上第三方会认为欧洲联盟规则(尽管本身构成国际法)是否受到违反在客观上并不明显。

美利坚合众国

[原件：英文]

[见准则草案 10 下的评注]

<sup>96</sup> 准则草案 11 的评注第(3)段，[A/73/10](#)，第 222 页，第 90 段。

<sup>97</sup> 同上，第(4)段。

## 12. 准则草案 12——关于在源自各国国内法和国际组织规则的限制之下暂时适用的协议

奥地利

[原件：英文]

奥地利的理解是，准则草案 12 提到关于在源自各国国内法和国际组织规则的限制之下的暂时适用，预计根据国内法或规则限制暂时适用的权利需要条约中的相应条款或另一种形式的协议。评注在这方面并不十分清楚，因为它只提到暂时适用的一致同意基础，而没有澄清必须与谁取得这种一致同意的基础。应澄清是否需要在所有缔约国之间达成协议，还是只需要在那些暂时适用条约的国家之间达成协议。

白俄罗斯

[原件：俄文]

根据其立法或规则限制条约暂时适用的国家或国际组织有义务表明条约的哪些具体规定在条约生效之前不适用(即不仅说明存在限制，而且说明限制是什么)。否则，将造成法律不确定的局面，迫使其余缔约方要求提供限制条约适用的所有规范。

作为补充论点，应考虑一种相似情形，在条约中加入类似性质的保留(例如，声明条约的规定将在不与一国宪法、法律和规则相冲突的范围内适用)。如这种保留与条约的目的和宗旨不合，可以宣告其不可接受(《维也纳公约》第 19 条，(c)项)。

这也与一国不得援引其国内法的规定作为其不履行条约的理由的规则相抵触(《维也纳公约》，第 27 条)。

捷克共和国

[原件：英文]

[见关于准则草案 10 的评论]

德国

[原件：英文]

德国同意准则草案 12 的方法。

该准则草案澄清，暂时适用可以取决于是是否满足一国国内法或一国际组织规则的要求。正如上文对准则 3 的评论中提到的，《德意志联邦共和国基本法》第五十九条第 2 款规定，某一条约如涉及根据宪法分配权力须由立法机关决定的事项，须获议会批准。因此，在需要议会批准的情况下，德国将不愿同意无限制的暂时适用，即使遵守在技术上不会构成问题。相反，将纳入“根据国内立法规定

暂时适用”的条款，相应的条款既表明暂时适用可能受到限制，实际上也将暂时适用限于与德国法律框架兼容或不需要议会批准的那些条约条款。

准则草案 12 提到涉及联邦立法事项的条约。<sup>98</sup> 它指出，尽管有准则草案 10 和 11，但可以选择暂时适用，就像 1994 年《能源宪章条约》时的情况那样。如果出现法律冲突，则以国家法律为准。<sup>99</sup>

#### 大不列颠及北爱尔兰联合王国

[原件：英文]

准则草案 12 涉及在同意暂时适用一项条约或其一部分时可能源自各国国内法和国际组织规则的限制。

联合王国欢迎进一步澄清这些限制在实践中可能如何运作，特别是在准则草案 10 和 11 的背景下。

### C. 对示范条款草案的评论<sup>100</sup>

#### 奥地利

[原件：英文]

关于示范条款草案，奥地利认为有必要列入一项示范条款，规定暂时适用从国家或国际组织通知已遵守暂时适用所需内部程序之日开始。此外，示范条款草案还应规定，国家或国际组织即使没有声明不打算加入条约，亦可终止或中止暂时适用，因为暂时适用也可能由于其他原因而必须终止或中止。

#### 白俄罗斯

[原件：俄文]

#### 示范条款草案第 1 条

白俄罗斯提请注意，脚注 2 在提及白俄罗斯作为缔约国的《俄罗斯联邦、白俄罗斯共和国、哈萨克斯坦共和国和吉尔吉斯共和国关于深化经济和人道主义领域一体化的条约》的正式标题时，对白俄罗斯的官方名称(俄文)拼写有误。

#### 示范条款草案第 5 条

作为对准则草案第 12 条相关评论的补充，白俄罗斯提议，应在示范条款草案第 5 条句末插入“前提是已说明此类限制的性质”。

<sup>98</sup> 参见“联邦外交部处理国际协议的指导方针”第 12(9)节，这是一项对联邦政府当局具有约束力的行政法规(Auswärtiges Amt: *Richtlinien für die Behandlung völkerrechtlicher Verträge (RvV) gemäß § 72 Absatz 6 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien* (Berlin, Auswärtiges Amt, 2019), p. 29)。

<sup>99</sup> Krieger, “Article 25 – Provisional application” (见上文脚注 9), pp. 441-442, sect. 2, and p. 457, sect. 37; and Lefeber, “Treaty, Provisional application” (见上文脚注 32), p. 3, sect. 13。

<sup>100</sup> 关于条约的暂时适用的示范条款草案载于 A/74/10 附件 A(见上文脚注 1)。

## 爱沙尼亚

[原件：英文]

爱沙尼亚认为示范条款草案是有用的工具箱，但其中可以纳入更多可能的草案案文(例如，可如何拟定预见暂时适用的决议或单方面声明等)。

## 芬兰(代表北欧国家：丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)

[原件：英文]

北欧国家欢迎特别报告员提出的关于暂时适用的示范条款草案。这些国家认为，在拟定条约的最后条款时，示范条款草案将有实际帮助。

北欧国家注意到，示范条款草案并未规定暂时适用不仅可从条约预见的日期开始，还可从一个较晚日期开始，在有关国家通知说其已遵守暂时适用所需的内部程序后即可开始。北欧国家请委员会考虑就示范条款草案第 1 条列入一项大意如此的条款。

## 斯洛文尼亚

[原件：英文]

关于指南草案和示范条款草案，斯洛文尼亚首先要表示，其在整体上支持欧洲联盟就这些草案作出的评论，并希望补充以下意见。

正如斯洛文尼亚代表团于 2019 年在第六委员会宣布的那样，根据欧洲联盟的书面意见，斯洛文尼亚建议在示范条款草案第 1 条的“[或自 X 日期起]”之后增加“[或自通知已完成与暂时适用相关的内部程序之日起]”(参看《加拿大与欧洲共同体及其成员国关于航空运输的协定》第 23 条)。<sup>101</sup> 这种可能性使各国能够在暂时适用之前完成相关的内部条约订立程序，那些在运用暂时适用方面有内部限制的国家对此尤为关注。欧洲联盟在航空运输协定等部分属于成员国权限范围的领域内适用此类暂时适用机制。斯洛文尼亚认为，这种解决方案还可鼓励各国参与暂时适用多边条约；对于此类条约，各国往往援引与暂时适用有关的内部法律问题，作为不参与该适用阶段的理由。

## 大不列颠及北爱尔兰联合王国

[原件：英文]

联合王国欢迎纳入示范条款，将其作为可供各国和国际组织参考的实用和有益工具。如上文关于准则草案第 4 条的评论所述，联合王国建议视需要区分可能适用于多边条约情况的条款和可能适用于双边条约情况的条款。

---

<sup>101</sup> Agreement on Air Transport between Canada and the European Community and its Member States (Brussels, 17 December 2009), *Official Journal of the European Union*, vol. 53, L 2017, 6 August 2010, p. 32.

此外，联合王国还认为，或许应当探讨可否列入更多示范条款，以确定暂时适用可能生效的日期，并允许以通知方式终止。下方注释引用了联合王国最近商定的条款实例，可能有所助益。<sup>102</sup>

#### 示范条款草案第 1 条

联合王国注意到示范条款草案第 1 条第 1 款规定，条约在签署之日自动暂时适用。对于联合王国这样的二元制度而言，在条约生效之前以及条约通过暂时适用而具备法律效力之前，实施性立法必须到位。联合王国鼓励特别报告员在起草示范条款时，考虑到一元制和二元制的做法。

此外，联合王国还认为，增加第 3 款或在第 2 款中列入备选示范用语，使缔约方能够以发出通知的方式终止暂时适用，或许是反映国家实践的有益方式，上文关于准则草案第 9 条的评论对此已作进一步讨论。

#### 示范条款草案第 2 条

联合王国欢迎示范条款草案第 2 条，其中说明了暂时适用协议可能采取的形式。联合王国提请注意其最近在双边情况下允许以互发通知方式启动暂时适用的做法，<sup>103</sup> 并请特别报告员在工作中对此予以考虑。

<sup>102</sup> 例如：

《大不列颠及北爱尔兰联合王国与黎巴嫩共和国的联系国协定》第 11 条第 4 和 5 款规定：

“4. 在本协定生效之前，双方可通过互发通知的方式表示已经完成批准程序或暂时适用所需的其他此类国内程序，同意暂时适用本协定或其条款。此类暂时适用应在下列日期中较晚的日期生效：

- (a) 《欧盟-黎巴嫩协定》停止适用于联合王国的日期；
- (b) 双方通知日期中较晚者。

5. 一方可通过向另一方发出书面通知，终止暂时适用本协定或其条款。此类终止应在通知后第二个月的第一日生效。”

(见上文脚注 88。)

《大不列颠及北爱尔兰联合王国与格鲁吉亚的战略伙伴关系与合作协定》第 366 条第 4 和 7 款规定：

“4. 如根据第 366 条第 3 款达成协议，本协定应在下列日期中较晚的日期暂时适用：

- (a) 《欧盟-格鲁吉亚协定》停止适用于联合王国的日期；
- (b) 收到联合王国发出的暂时适用通知的日期或格鲁吉亚发出的批准或暂时适用通知的日期中较晚者。

.....

7. 任何一方均可书面通知另一方其打算终止暂时适用本协定。尽管有第 364 条第 2 款的规定，暂时适用的终止应在另一方收到通知后两个月生效。”

(见上文脚注 88。)

<sup>103</sup> 见《大不列颠及北爱尔兰联合王国与黎巴嫩共和国的联系国协定》第 11 条第 4 款和《大不列颠及北爱尔兰联合王国与格鲁吉亚的战略伙伴关系与合作协定》第 366 条第 4 款(b)项(见上文脚注 88)。

### 示范条款草案第 3 条

联合王国认为，为明确起见，不妨阐明可如何接受“选择加入”暂时适用的声明。

### 示范条款草案第 5 条

为明确起见，并与准则草案 10 和 11 保持一致，联合王国倾向于尽量减少国内立法对暂时适用产生限制的可能性。联合王国担心示范条款草案第 5 条的运作方式可能削弱暂时适用的法律效力。

### 美利坚合众国

[原件：英文]

除委员会一读通过的准则草案外，特别报告员还在委员会 2019 年年度报告中提出关于条约的暂时适用的示范条款草案，供委员会在 2020 年审议。美国认为拟议的条款草案并无太大用处。条款草案似乎旨在通过一刀切的表述方式，应对存在多种潜在变化的情况，并统一适用于双边和多边条约。由此产生的条款几乎在任何使用情况下均需作出进一步的调整和细化，这大大限制了条款草案作为起草范本的价值。

如果委员会希望协助各国起草暂时适用条款，更有用的办法是确定暂时适用条款经常包含的关键内容，并列举在包括双边和多边条约在内的实际条约中涉及这些内容的实例。可通过评注进一步加强这项工作，评注应阐明特定的表述方式经证实是否比其他表述方式更加有效，并确定各国在起草涉及这些内容的条款时可能希望注意哪些与解释有关的具体困难。

## 三. 国际组织和其他方面的评论和意见

### A. 一般性评论和意见

#### 欧洲联盟

[原件：英文]

首先是一条一般性评论：欧洲联盟在上一次口头陈述中赞赏地注意到，特别报告员和委员会在秘书处支持下，开始广泛研究各国和国际组织过去 20 年在向秘书长交存或登记载有暂时适用规定的条约(双边和多边)方面的做法。欧洲联盟虽然赞扬委员会的这项重要研究，但要指出的是，这项研究并未分析各国和国际组织关于暂时适用的规则/立法和判例法，而这些规则/立法和判例法在补充 1969 年《维也纳公约》所载规则以及处理暂时适用的含义和渊源方面具有关键作用。欧洲联盟意识到开展此类全面分析的复杂性，但鼓励特别报告员考虑审查来自各主要法系的若干国家和最为相关的国际组织的做法。这项工作无疑将有助于阐明部分悬而未决的问题，包括下文提出的问题。

## 国际移民组织

[原件：英文]

国际移民组织在与各国缔结双边协定时，尽力使协定在签署后生效。如不可行，该组织会力求列入相关条款，规定在生效所需内部程序已经完成且政府就此通知该组织之前暂时适用协定。为了澄清暂时适用的范围和起止时间，国际移民组织的做法是在合作协定中列入关于暂时适用的条款。暂时适用虽然允许协定在生效之前运作，但往往导致双方均对此形成依赖，而不在暂时适用的基础上继续努力，使条约真正生效。

### B. 关于准则草案的具体评论

#### 1. 准则草案 1——范围

##### 国际移民组织

[原件：英文]

另一项评论虽然不具有法律性质，但涉及准则草案第 1 条评注第 2 段第二行末尾对动词的使用问题。<sup>104</sup> 国际移民组织注意到，此处对动词“concern”（涉及）和“applies to”（适用于）作了比较。由于评注将这两个动词作为可用于解释准则草案范围的备选动词予以讨论，且准则草案第 1 条英文版的句子主语是“draft guidelines”（准则草案），该组织认为使用复数形式的“apply to”（适用于）可能更加明确。

#### 2. 准则草案 3——一般规则

##### 欧洲委员会

[原件：英文]

准则草案 3 评注第(4)段涉及条约“一部分”的暂时适用问题。<sup>105</sup> 在这方面，欧洲委员会提议在脚注 1014 所列实例中提及《〈欧洲委员会防止恐怖主义公约〉附加议定书》（《欧洲委员会条约汇编》第 217 号）<sup>106</sup> 及其第 7 条的暂时适用（该条规定建立由 24 小时全天候国家协调中心组成的网络，以便迅速交换有关为恐怖主义目的出国旅行人员的信息）。欧洲委员会部长理事会在 2016 年 5 月 18 日第 126 届部长级会议上决定，在该议定书生效（2017 年 7 月 1 日）之前暂时适用第 7 条。

<sup>104</sup> A/73/10，第 90 段，第 207 页。

<sup>105</sup> 同上，第 209-210 页。

<sup>106</sup> 《〈欧洲委员会防止恐怖主义公约〉附加议定书》（2015 年 10 月 22 日，里加），联合国，《交存秘书长的多边文书》，第 44655 号。



上述实例还说明欧洲委员会部长理事会作为准则草案 4 评注第(4)段脚注 1020 所述的同意暂时适用条约义务的“国际组织主管机关”采取的行动。<sup>107</sup>

准则草案 3 评注第(3)和(7)段提及第三国暂时适用条约的问题。<sup>108</sup> 国际法委员会承认，“在当代实践中”，不是有关条约谈判国且(或)与该条约无关的国家可以承诺暂时适用该条约。

在这方面，《修正〈关于在自动处理个人数据方面保护个人的公约〉的议定书》(《欧洲委员会条约汇编》第 223 号)<sup>109</sup> 第 36 条第 2 款允许不是《关于在自动处理个人数据方面保护个人的公约》(《欧洲条约汇编》第 108 号)<sup>110</sup> 缔约方的国家“表示同意通过加入本议定书接受其约束”，但仅限于在该议定书开放供签署至生效期间。这种可能性将使第三国能够在没有加入该公约(《欧洲条约汇编》第 108 号)的情况下，就上述议定书(《欧洲委员会条约汇编》第 223 号)的暂时适用发表声明。事实上，这项条款规定，一国“不同时加入本议定书，便不得成为《公约》缔约方”。

2018 年 10 月 10 日开放供签署的《修正〈关于在自动处理个人数据方面保护个人的公约〉的议定书》(《欧洲委员会条约汇编》第 223 号)第 37 条第 3 款允许已加入母公约《关于在自动处理个人数据方面保护个人的公约》(《欧洲条约汇编》第 108 号)并作出暂时适用声明的签署方暂时适用该议定书(见上一段)。该议定书目前有 31 个签署方，其中两个(保加利亚和挪威)已就暂时适用该议定书的条款发表声明。

### 3. 准则草案 4——协议形式

#### 欧洲委员会

[原件：英文]

关于准则草案 4 和 9，脚注 1018 和 1032<sup>111</sup> 分别提及关于《〈保护人权与基本自由公约〉有关修正公约监察体系的第 14 号议定书》(《欧洲委员会条约汇编》第 194 号)的《马德里协定》；尽管《马德里协定》正式标题不包含该公约名称，但为清楚起见，如果这两条脚注能够提及《第 14 号议定书》是《欧洲人权公约》<sup>112</sup> 的

<sup>107</sup> A/73/10，第 90 段，第 212 页。

<sup>108</sup> 同上，第 208-210 页。

<sup>109</sup> Protocol amending the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (Strasbourg, 10 October 2018), *Council of Europe Treaty Series*, No. 223.

<sup>110</sup> 《关于在自动处理个人数据方面保护个人的公约》(1981 年 1 月 28 日，斯特拉斯堡)，联合国，《条约汇编》，第 1496 卷，第 25702 号，第 65 页。

<sup>111</sup> A/73/10，第 211 和 217 页。

<sup>112</sup> 《欧洲保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)(1950 年 11 月 4 日，罗马)，联合国，《条约汇编》，第 213 卷，第 2889 号，第 221 页。

议定书，欧洲委员会将不胜感激。因此，案文可改为“《马德里协定》(《关于[〈欧洲人权公约〉]第14号议定书生效前暂时适用其某些规定的协定》)”。

#### 4. 准则草案6——暂时适用的法律效果

联合国粮食及农业组织

[原件：英文]

准则6

暂时适用的法律效果

除条约另有规定或另经协议外，条约或条约之一部分的暂时适用产生[适用该条约或条约之一部分的]具有法律约束力的义务，犹如该条约已在有关国家或国际组织之间生效。

评注：如准则草案6评注第(1)段所述，“可以设想两种‘法律效果’：一是暂时适用条约或条约一部分的协议的法律效果，二是被暂时适用的条约或条约之一部分的法律效果”。<sup>113</sup> 但准则草案6可解释为仅提及适用条约的法律义务，而未提及使条约得到适用的法律效果。如果该条准则草案从案文中删除“适用该条约或条约之一部分的”，则可笼统涵盖这一问题，将两种“法律效果”均纳入其中。

联合国工业发展组织

[原件：英文]

准则草案清楚、准确、全面地反映了暂时适用的习惯。联合国工业发展组织在实践中会毫不犹豫地使用准则草案。该组织很高兴注意到准则草案6采纳的立场，即除条约另有规定或另经协议外，条约或条约之一部分的暂时适用产生适用该条约或条约之一部分的具有法律约束力的义务，犹如该条约已生效。暂时适用的法律效果可能是该程序中最具争议的方面，联合国工业发展组织相信委员会的工作将解决这方面仍然存在的任何疑问。

#### 5. 准则草案8——违约责任

联合国粮食及农业组织

[原件：英文]

准则8

违约责任

根据适用的国际法规则，违反[按条约规定或另行商定的条款]而暂时适用的条约或条约之一部分所产生的义务引起国际责任。

<sup>113</sup> A/73/10，第90段，第214页。

评注：拟增加的内容是为了强调，违反暂时适用的条约或条约之一部分所产生的义务，只能根据为暂时适用条约而商定的条款引起国际责任；这与该组织对准则草案 6 的评论一致。

既然谈及违约责任，就可以考虑是否有必要就解决这方面的争端制定准则。

## 6. 准则草案 9——暂时适用的终止和中止

欧洲委员会

[原件：英文]

[见准则草案第 4 条下的评论。]

联合国粮食及农业组织

[原件：英文]

准则 9

暂时适用的终止和中止

1. [除非条约另有规定或另经协议，]条约或条约之一部分的暂时适用，于该条约在有关国家或国际组织之间的关系中生效时终止。
2. [……]
3. [……]

评注：虽然 1969 年和 1986 年《维也纳公约》规定，“条约或条约之一部分于条约生效前……暂时适用”，但有关各方可通过条约本身或任何其他手段或安排，同意在生效前终止暂时适用。例如，各方可能同意为特定目的或活动及(或)在特定期间内暂时适用条约或条约之一部分。一旦特定活动完成、特定目的实现或期限届满，暂时适用将会终止，这样条约在生效之前便不再具有任何效力。这条评论也与准则草案 12 一致。联合国粮食及农业组织在这方面没有实践，但这是需要考虑的一点。

## 7. 准则草案 12——关于在源自各国国内法和国际组织规则的限制之下暂时适用的协议

欧洲委员会

[原件：英文]

准则草案 12 评注第(3)段侧重于这样一个事实，即根据各国国内法或国际组织规则，暂时适用或许不可行。脚注 1048 提供了若干自由贸易协定中所用不同条款的实例(例如，“如果其宪法规定允许”、“如果其国内要求允许”)。欧洲委员会提议增加一个关于国际组织的实例，即《欧洲委员会特权及豁免总协定》

(《欧洲条约汇编》第 2 号)<sup>114</sup> 及其第 22 条, 该条规定, “只要根据各自宪法制度可以采取这一做法”, 签署方即可暂时适用该协定(自签署之日起至协定生效)。

《编纂欧洲药典公约》(《欧洲条约汇编》第 50 号)<sup>115</sup> 第 17 条载有类似条款, 该条规定, 签署方同意“根据各自宪法制度”暂时适用该公约。

### C. 对示范条款草案的评论

#### 欧洲联盟

[原件: 英文]

关于五条示范条款草案, 欧洲联盟赞赏地注意到, 其中插入了“委员会将设法反映双边和多边条约暂时适用的最佳做法”一语, 并指出这些示范条款绝对“无意限制条约暂时适用的灵活性和自愿性”。虽然评注已经提及大量条约条款, 但欧洲联盟同样认为, 示范条款草案可能成为对条约谈判者有用的工具。不过, 如果以制定实用工具为目标, 就需要一定程度的完备性。例如, 目前的示范条款草案中没有任何条款反映经由国际组织通过的决议或在政府间会议上商定暂时适用的情况。此外, 示范条款草案还应列入一项条款, 规定暂时适用不仅可从条约预见的日期开始, 还可从一个较晚日期开始, 即有关国家通知其已遵守暂时适用所需内部程序之后。这项规定应当既适用于非谈判国, 又适用于谈判国。

更笼统而言, 为了给谈判者提供完备、易用的工具, 可以设想将示范条款草案分为三类: (一) 条约规定的暂时适用; (二) 通过单独条约商定的暂时适用; (三) 通过任何其他手段或安排商定的暂时适用。

---

<sup>114</sup> 《欧洲委员会特权及豁免总协定》(1949 年 9 月 2 日, 巴黎), 联合国, 《条约汇编》, 第 250 卷, 第 3515 号, 第 12 页。

<sup>115</sup> 《编纂欧洲药典公约》(1964 年 7 月 22 日, 斯特拉斯堡), 联合国, 《条约汇编》, 第 1286 卷, 第 21200 号, 第 69 页。