

大会

Distr.: General
30 April 1998
Chinese
Original: French

第五十届会议

1998年4月20日至6月12日,日内瓦

1998年7月27日至8月14日,纽约

关于对条约的保留的第三次报告

特别报告员阿兰·佩莱先生

目录

段次 页次

一. 导言.....	1-47	2
A. 国际法委员会以前就这个专题进行的工作.....	1-30	2
1. 关于对条约的保留的第一次报告及其后续行动.....	1-8	2
(a) 1995年特别报告员的结论.....	1-4	2
(b) 给各国和各国际组织的问题单.....	5-8	2
2. 第二次报告及其后续行动.....	9-30	3
(a) 国际法委员会审查第二次报告的情况.....	9-14	3
(b) 就国际法委员会的“初步结论”征求各人权机构的意见.....	15-16	4
(c) 第六委员会对国际法委员会报告的审议.....	17-26	5
(d) 其他机构的倡议.....	27-30	8
B. 第三次报告概略.....	31-47	9
1. 采用的方法.....	31-41	9
2. 第三次报告的部署.....	42-47	11

一. 导言

A. 国际法委员会以前就这个专题进行的工作

1. 关于对条约的保留的第一次报告及其后续行动

(a) 1995 年特别报告员的结论

1. 对“条约的保留”这一专题于 1994 年列入了国际法委员会的议程。

2. 特别报告员于 1995 年提出了第一次报告。¹ 他在其中概述了国际法委员会以前就保留问题进行的工作及其后续行动,简要列述该专题所涉的各种问题,并就委员会在这方面今后工作的形式和范围提出一些建议。

3. 国际法委员会第四十七届会议审查了该报告。特别报告员归纳了审查中得出的结论如下:

“(b)² 委员会应通过一项关于保留的实践指南。根据委员会的章程和一贯惯例,该指南宜采取条款草案形式,其规定附以评注,应成为各国和各国际组织在保留方面的实践的指导原则;这些规定在必要时应配以示范条款;

“(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《维也纳公约》有关规定不必改动”。³

4. 第六委员会和国际法委员会都普遍赞同这些结论,虽然国际法委员会一些成员对其方向的某些方面有一些疑问,但是在第二次报告审查期间并未对此提出质疑。⁴ 特别报告员认为,这些结论构成了一般性指示,应在此基础上审查这个专题。

(b) 给各国和各国际组织的问题单

5. 此外,国际法委员会第四十七届会议授权特别报告员编写一份关于对条约的保留的详细问题单,以查明各国和各国际组织、特别是多边公约保存组织的实践和所遇到的问题”。⁵ 大会 1995 年 12 月 11 日第 50/45 号决议请各国和各国际组织,特别是保存者,迅速答复对条约的保留专题的特别报告员所编制的问题单。⁶

6. 根据这些规定,特别报告员拟订了一个详细的问题单,秘书处已将该问题单分送给联合国会员国或专门机构成员国或《国际法院规约》缔约国。现在已有三十二个

¹ A/CN.4/470 和 Corr.1。

² (a)点是关于修改专题的标题,原标题为“关于对条约的保留的法律和实践”。

³ 《大会正式文件,第五十届会议,补编第 10 号》(A/50/10),第 491 段。

⁴ 同上《第五十二届会议,补编第 10 号》(A/52/10),第 116 至 123 段。

⁵ 同上《第五十届会议,补编第 10 号》(A/50/10),第 493 段。

⁶ 决议第 5 段。

国家⁷对问题单作出答复,大多数仅答复特别报告员特别提请注意、尤其是同第二次报告和本报告所涉问题有关的问题。⁸ 这些国家大多数在答复时还附以大量文件,并表示对保留方面的实践有极大兴趣。

7. 特别报告员还拟订了一份类似的问题单发送给保存多边条约的国际组织。迄今有 22 个此类组织全部或部分答复了该问题单。⁹

8. 问题单的答复率¹⁰显示这个专题所引起的兴趣,证明对专题的研究真正符合需要。这些问题单篇幅长,内容详细并充满技术性,但是只有通过这种手段才能确切地了解各国和各国际组织在保留方面的实践。¹¹

2. 第二次报告及其后续行动

(a) 国际法委员会审查第二次报告的情况

9. 1996 年提出的第二次报告由完全不同的两章组成。¹² 在第一章中,特别报告员提出了“研究总观”,并特别就委员会今后关于条约保留这一专题的工作提出了一些建议。¹³ 第二章的标题是“对条约的保留的法律制度的统一性或多样性”,副标题是“对人权条约的保留”;该章的结论是,尽管多边条约多种多样,但是 1969 年

⁷ 德国、阿根廷、玻利维亚、加拿大、智利、哥伦比亚、克罗地亚、丹麦、厄瓜多尔、西班牙、爱沙尼亚、美利坚合众国、芬兰、法国、印度、以色列、意大利、日本、科威特、马来西亚、墨西哥、摩纳哥、巴那马、秘鲁、大韩民国、斯洛伐克、大不列颠及北爱尔兰联合王国、圣马力诺、罗马教廷、斯洛文尼亚、瑞典和瑞士。特别报告员谨再次向这些国家深表谢意。他希望这些国家能够提出全面的答复,并希望其他国家在最近的将来对问题单作出答复。

⁸ 见问题单送文照会第 6 段。

⁹ 国际原子能机构(原子能机构)、拉丁美洲一体化协会(拉美一体化协会)、国际清算银行、世界银行(国际复兴开发银行、国际开发署、金融公司、多边投资保证机构)、欧洲委员会、国际农业发展基金(农发基金)、国际货币基金组织(货币基金组织)、联合国、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、国际民用航空组织(民航组织)、国际劳工组织(劳工组织)、国际海事组织(海事组织)、世界知识产权组织(知识产权组织)、世界卫生组织(卫生组织)、世界海关组织、世界贸易组织(世贸组织)、联合国工业发展组织(工发组织)、论坛秘书处、欧洲安全与合作组织(欧安组织)、国际电信联盟(电信联盟)、万国邮政联盟(万国邮联)。特别报告员也向这些组织表示衷心感谢,希望尚未对问题单作出答复的组织在今后数月作出答复。

¹⁰ 国家的答复率为 17% (向 187 个国家发出问题单,32 个国家答复),国际组织的答复率为 38%,可以说不算高,但是仍远远高于在此类调查中通常看到的答复率。

¹¹ 问题单几乎完全基于事实。其目的并非确定各国和各国际组织有哪些“标准取舍”,而是尝试总结它们的实际做法,并通过这种方式指出它们可能遇到的困难。

¹² A/CN.4/477 和 Add.1。

¹³ A/CN.4/477,第 9 至 50 段。

《维也纳条约法公约》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》第 19 至 23 条所列的保留制度由于具有灵活性,已被包括人权条约在内的所有条约采纳。

10. 此外,考虑到负责监测和监督人权条约执行情况的机构最近的实践,特别报告员认为,国际法委员会是联合国内部承担着逐渐发展和编纂国际法的主要责任的机构,它应提请人们注意其对这个问题的观点,因此特别报告员在其第二次报告中附列了国际法委员会关于对人权条约的保留的一项决议草案。¹⁴

11. 特别报告员在其第二次报告还收录了“关于对条约的保留的参考书目”,¹⁵他打算将这个经补充增订的参考书目列入其第四次报告。¹⁶

12. 由于缺少时间,国际法委员会 1996 年第四十八届会议未能审查第二次报告。在这届会议期间,特别报告员扼要介绍了该报告,一些成员作了非常初步的反应。¹⁷但是委员会在 1997 年第四十九届会议期间却对该报告进行了深入的辩论。¹⁸

13. 这次辩论使国际法委员会有机会广泛交流意见,使人们能够就所采取的处理方法达成广泛的共识或予以确认。尤其是,

— 成员们一致认为,维也纳制度从原则上说应当保留,只是应消除其中的含糊之处并弥补其缺陷;

— 大多数成员均强调这项任务的艰巨性,并重申支持在上一个五年期作出的决定,认为应致力于制订关于实践的相应指南,并在必要时附以示范条款。

14. 在关于对规范性条约包括人权条约的保留的法律制度方面,国际法委员会已将特别报告员提议的决议草案¹⁹发交起草委员会,并根据起草委员会的报告,不是通过了一项决议,而是通过了“国际法委员会关于对包括人权条约在内的规范性多边条约的保留的初步结论”。²⁰

(b) 就国际法委员会的“初步结论”征求各人权机构的意见

15. 委员会还决定将这些“初步结论”的案文转交各人权条约监督机构。特别报告员在 1997 年 11 月 24 日通过委员会秘书发出的信中,将初步结论和国际法委员会第

¹⁴ A/CN.4/477/Add.1,第 75 页。

¹⁵ A/CN.4/478。

¹⁶ 特别报告员谨借此机会感谢向其提供 1996 年没有提到的著作和文章的国际法委员会成员,并请委员会全体成员将应当列入该参考书目的篇名告诉他。他对此预先表示感谢。

¹⁷ 见《大会正式文件,第五十一届会议,补编第 10 号》(A/51/10),第 108 至 140 段。

¹⁸ 同上,《第五十二届会议,补编第 10 号》(A/52/10),第 50 至 156 段。

¹⁹ 见上文第 10 段。

²⁰ 《大会正式文件,第五十二届会议,补编第 10 号》(A/52/10),第 157 段。

四十九届会议工作报告第五章分送给全球性的人权机构主席,²¹ 吁请他们将这些文件传达给其主持的委员会,并将其可能提出的评论告知特别报告员。他还向若干区域机构的主席发出了类似信函。²²

16. 特别报告员迄今只收到人权事务委员会主席的答复,他在 1998 年 4 月 9 日的信中向特别报告员表示,人权事务委员会很高兴借此机会对初步结论进行评论,并打算加以研究后再作详细的答复;但是,关于初步结论第 12 段,人权事务委员会认为:

“参与实践和规则的发展并作出贡献的政府间监督机构并不限于区域机构。全球性的监督机构,例如人权事务委员会,在此类实践和规则的发展过程中所发挥作用的重要性并不弱于其他机构,因此应当参加该过程并作出贡献。在这方面必须认识到,随着全球和区域两级监督机构发展的实践和规则获得广泛承认,应对国际法委员会初步结论第 10 段的提议作出修改。”

此外,特别报告员获悉,一些人权机构欢迎该信函并表示有兴趣,它们打算对国际法委员会的初步结论作出回应。另外,人权条约所设各机构主席在 1998 年 2 月开会时也讨论了这个问题。

(c) 第六委员会对国际法委员会报告的审议

17. 在大会第五十二届会议期间,许多代表在第六委员会的辩论中就第二次报告提出评论。这些评论一般是正面的。这也表明大家对关于对条约的保留的专题很感兴趣。有 50 个代表团就此专题发表意见,提出了详细、论据充实的见解。²³

18. 大家也大体上赞同国际法委员会的初步结论第 2 和第 3 段所述的保留制度统一性原则。²⁴

19. 在讨论过程中,大家尤其谈到人权机构在保留方面的作用,即主要是初步结论第 5 至第 10 段的内容。如秘书处编写的“专题摘要”显示,²⁵ 出现了两种对峙的立场。一些代表团认为,只有国家才能确定保留是否合法并承担一项可能是非法的保留的后果。数目大致相当的另一些代表团则赞同初步结论第 5 和第 6 段的意见,认为应由监督机构(如果存在的话)和人权公约缔约国共同确定保留是否合法。

²¹ 经济、社会和文化权利委员会、人权事务委员会、消除种族歧视委员会、消除对妇女歧视委员会、禁止酷刑委员会和儿童权利委员会的主席。

²² 非洲人权和人民权利委员会、欧洲人权委员会和人权法院以及美洲人权委员会和人权法院的主席或院长。

²³ 见 A/C.6/52/SR.17 至 25。

²⁴ 见秘书处编写的“大会第五十二届会议期间第六委员会讨论专题摘要”,A/CN.4/483,第 65 至 67 段;只有两个代表团(大韩民国代表团(A/C.6/52/SR.22,第 7 段)和意见略有不同的意大利代表团(A/C.6/52/SR.24,第 82 段))认为,在某些情况下,建立特别制度可能有用;委员会提议采用的示范条款无疑可以排除这一忧虑。

²⁵ A/CN.4/483,第 71 至 82 段。

20. 但几乎所有发表看法的代表团都“同意初步结论 10,国际法委员会在结论中指出,如果一项非法的保留不获接受,保留国就应作出响应,否则必须承担保留不获接受的后果。考虑到条约的协商一致性质,保留是与国家同意受条约约束分不开的”。²⁶ 只有两个国家持不同意见。²⁷ 一些代表团就此专题提出了关于拟议法的饶有趣味建议,以便保留国和反对国之间²⁸ 甚至保留国和监督机构之间²⁹ 能进行对话,或使一个中央监督机制体制化。³⁰

21. 关于形式,国际法委员会通过初步结论以及同有关人权机构协商的倡议大体上受到第六委员会的欢迎。然而,有一个代表团认为没有理由限制这种协商,并认为也应同各多边公约设立的所有监督机构协商,无论其目标是什么。³¹1997 年 12 月 15 日第 52/156 号决议第 4 段也提到这种关注。大会在该决议中“注意到国际法委员会请所有愿意这样做的由规范性多边条约设立的条约机构以书面方式就它们对委员会关于规范性多边条约、包括人权条约的保留问题的初步结论提出评论和意见以及注意到各会员国就此事提出的意见……”。但特别报告员想了解在人权领域以外应具体同哪些机构协商。

22. 此外,虽然一些代表团在第六委员会上对初步结论表示欢迎,但其他代表团则认为通过这些结论的时机并不成熟。³² 特别报告员在第六委员会发言时曾指出,上述意见似乎是误解所致。³³ 国际法委员会通过的案文旨在响应最近一些人权机构的倡议,是 1997 年审议保留制度的统一性或多样性这一基本问题的临时结果;因为如要等待专题的审议结束,第六委员会和国际法委员会都无法参与各人权机构开展的辩论,尤其是人权事务委员会一般性意见 24³⁴ 所引起的辩论。总之,国际法委员会将其结论定为“初步”,并决定与有关人权机构协商,所有这些行动似乎都应消除(极少数人)所表示的忧虑。

²⁶ 同上,第 84 段。

²⁷ 哥斯达黎加(A/C.6/52/SR.22,第 19 段)和希腊(同上,第 42 至 44 段);另见瑞典以北欧国家名义提出的立场(A/C.6/52/SR.21,第 11 至 12 段)。

²⁸ 参看联合王国的发言(A/C.6/52/SR.19,第 46 段)和奥地利的发言(A/C.6/52/SR.21,第 6 段)。

²⁹ 参看列支敦士登的发言(A/C.6/52/SR.22,第 25 段)和瑞士的发言(同上,第 85 段)。

³⁰ 参看德国的发言(A/C.6/52/SR.21,第 46 段)和智利的发言(A/C.6/52/SR.22,第 6 段)。

³¹ 参看突尼斯的发言(A/C.6/52/SR.22,第 32 段)。

³² 参看下列各国的发言:墨西哥(A/C.6/52/SR.17,第 22 段)、荷兰(A/C.6/52/SR.21,第 15 段)、危地马拉(同上,第 65 段)、突尼斯(A/C.6/52/SR.22,第 32 段)、希腊(同上,第 48 段)、瑞士(同上,第 87 段)和孟加拉国(A/C.6/52/SR.25,第 24 段)。

³³ A/C.6/52/SR.24,第 97 段。

³⁴ CCPR/C/21/Rev.1/Add.6。

23. 无论如何,特别报告员认为,现在必须“留出一些时间”,因为国际法委员会已采取立场,提出初步结论,同各国³⁵和各人权机构协商,³⁶现在需要给它们一些时间作出反应。看来合理的做法是,只有在委员会收到了反馈之后,并在完成了审议各项《维也纳公约》没有解决的最有争议的问题之后,才应重新审议这个专题。因此,特别报告员打算根据委员会第四十九届会议通过的工作方案,³⁷在完成深入审议有关对条约的保留的法律制度的种种问题之后,才在第五次报告中向委员会提出最后结论草案。

24. 在第六委员会进行的辩论也使各国代表有机会对国际法委员会所采取的总体方针的基本要点表示赞同。绝大多数代表团:

- 重申前几年对编写实践指南所表示的支持;³⁸
- 要求委员会尊重各项《维也纳公约》的总体框架,³⁹虽然大家还是强调指出了这些公约的空白和含糊之处。

25. 各国代表特别要求国际法委员会注意下列各点:

- 保留的确切定义,尤其是与解释性声明相比;
- 对双边条约的保留问题;
- 解释性声明的法律制度;
- 条约宗旨和目标这个概念的确切框架;
- 反对保留的效果;
- 反对保留的效力问题;
- 一项保留的非法性的后果;

³⁵ 大会第 52/156 号决议第 2 段“提请各国政府注意,国际法委员会很需要得到它们对其报告第三章所确定的所有具体问题的意见,特别是关于:[……](b)委员会关于对规范性多边条约、包括人权条约的保留问题的初步结论”。迄今为止,有三国政府,即摩纳哥、列支敦士登和菲律宾,已向特别报告员提出其评论。特别报告员谨向这三国政府深表谢意,并强烈希望其各国政府踊跃提出评论。他打算在第五次报告中详细载列各国就此问题向他表示的看法。

³⁶ 关于上述意见(见注 35)。列支敦士登希望也请在人权领域开展活动的非政府组织表示看法。特别报告员将感兴趣地欢迎非政府组织来文阐述其认为有必要向他表示的意见。

³⁷ 《大会正式记录,第五十二届会议,补编第 10 号》(A/52/10),第 221 段。

³⁸ A/CN.4/483,第 90 段。只有大韩民国代表团(A/C.6/52/SR.22,第 4 段)表示最好拟订一项具有法律约束力的文书,而加拿大代表团(A/C.6/52/SR.21,第 41 段)则对示范条款的必要性表示保留。

³⁹ A/CN.4/483,第 61、65、90 至 91 段。只有瑞典代表团(以北欧国家名义)(A/C.6/52/SR.21,第 8 和 9 段)和荷兰代表团(同上,第 14 段)对维也纳制度的不可触犯性提出质疑,而荷兰的意见则更为直截了当。

- 保留对含有强制法规则的规定的的影响。

特别报告员打算在适当时探讨上述每一个问题(其中一些问题将从今年起予以处理)。

26. 一般而言,特别报告员认为第六委员会的辩论肯定了国际法委员会自 1995 年以来一直采取的总体方针。

(d) 其他机构的倡议

27. 国际社会对此专题的兴趣还体现于同国际法委员会保持合作关系的两个机构的倡议。这两个机构是欧洲委员会和亚非法律协商委员会。

28. 就欧洲委员会来说,国际公法法律顾问委员会(国际公法顾委会)在 1997 年 9 月第十四次会议上审议了国际法委员会通过的初步结论,并大体上审议了委员会在保留方面所进行的工作,决定设立一个由奥地利代表主持的对国际条约的保留问题专家组(DI-S-RIT)。1997 年 12 月 16 日,欧洲委员会部长委员会核可了专家组的任务如下:

“(a) 审查和提议各种途径和方法,或者提出指导方针,使各成员国能够发展其对国际法范围内实际上或可能无法接受的保留和解释性声明作出反应的实践;

“(b) 审议国际公法顾委会可能发挥的‘观察’作用,以监测对国际社会十分重要的多边条约的保留,因为这种保留会在国际法上产生可否接受的问题;同时观察已加入有关文书的欧洲委员会成员国的反应”。⁴⁰

29. 专家组于 1998 年 2 月 26 日和 27 日在巴黎举行首次会议,会上与国际法委员会特别报告员交换了意见。其主席提出结论如下:

“专家组同意国际法委员会的意见:

- 《维也纳公约》制度适用于所有条约,包括规范性条约和人权条约;
- 这一制度不应更改。

“然而,专家组认为,监测机构的作用问题仍须予进一步审议;一些代表团不完全同意[国际法委员会初步结论的]结论 5 及以后的结论,尤其是关于现行法和拟议法规定之间联系的结论。但在总体上,专家组同意初步结论的要旨”。^{40 之二}

30. 亚非法律协商委员会(亚非法律协商会)于 1998 年 4 月 13 日至 18 日在新德里举行第三十七届会议,拉奥先生担任主席。国际法委员会由山田先生代表出席会议。应该指出,亚非法律协商会一直将对条约的保留问题作为其特别关注的专题。⁴¹

⁴⁰ 关于专家组的概况,见专家组第一次会议的介绍性文件(DI-S-RIT(98)1),1998 年 2 月 2 日,斯特拉斯堡。

^{40 之二} 1998 年 3 月 3 日国际公法顾委会(98)8 号文件。

⁴¹ 在编写本报告时,特别报告员没有收到关于这次重要会议的报告。

B. 第三次报告概略

1. 采用的方法

31. 既然国际法委员会和各国间都几乎有一种共识,认为必须保持维也纳制度,因此有系统地以 1969 年公约、1979 年公约(从狭义上来说,这些公约可能与关于维也纳制度的一般研究直接相关)和 1986 年公约中关于保留的规定为出发点进行研究,似乎是适当的。

32. 特别报告员提议本报告和以后三个报告按下列大纲编写:

- 在每章之首回顾关于条约法的三项《维也纳公约》的相关规定⁴² 以及就此完成的筹备工作;
- 接着,特别报告员将力求说明各国和国际组织适用这些规定的实践,并指出它们在适用时可能遇到的困难;为此,它们对向其发出的问题单⁴³ 所作的答复将尤其可贵;
- 在同一节内或酌情在另一节内致力说明相关的法理学以及对这种学说的评论;
- 特别报告员将根据这些材料提出条款草案,它们将成为国际法委员会要通过的实践指南的内容⁴⁴,为了更确切说明这些草案的范围,草案之后将附以初步评注;⁴⁵
- 特别报告员将酌情在条款草案之后附以示范条款,以便各国在特殊情况下或在特定领域内可以援引,从而不必适用实践指南⁴⁶。

33. 不言而喻,有时必须偏离这个大纲。这种情况将会存在,特别是如果各项《维也纳公约》完全未加规定,例如就解释性声明来说,这些文书丝毫没有提及。在这些前提下,特别报告员将采取国际法委员会拟订条款草案时使用的惯常方法,直接以国际实践为起点(参看上文所述的第二阶段)。

34. 反之,可以表明各项《维也纳公约》载有一些指示,足以作为实践的指南(保留的“肯定的”定义⁴⁷ 就是一例)。特别报告员认为,这种情况却不应成为将其排出在研

⁴² 为避免任何混乱,这些规定将系统地以黑体字列出。

⁴³ 见上文第 5 至 8 段。

⁴⁴ 为了避免任何混乱,这些条款草案将系统地以斜体字列出。

⁴⁵ 特别报告员不会在各项《维也纳公约》之后附以评注,除非他将其并入一项“混合”条款。关于这一点,见下面第 40 段。

⁴⁶ 为了避免任何混乱,将系统地在这些示范条款之下划着重线。

⁴⁷ 见下面第二章第 1 节第 1(b)段。

究或审议中的实践指南之外的理由:这样的缄默只会使草案不全面,在适用时不方便,而其目的却恰好是使“用户”——各国外交部和各国际组织法律事务单位、各国司法部、法官、律师、从事国际关系工作的公私营部门人员——能够掌握一项尽可能全面、综合的参考文书。

35. 但是,特别报告员必须明确指出,虽然他努力使其工作尽可能详尽、确切和严谨,但他知道仍有种种缺点。由于未得益于任何支助,他的处理办法必然全凭经验:专门讨论保留的文献相当多⁴⁸;实践形式多样化,对问题单的答复迄今已编成几卷;进行有系统的整理意味必须召集一批研究人员和(或)全时工作;遗憾的是,特别报告员无法这样做。为此,他认识到必须经常从“测试”着手,信任其直觉。但这是国际法委员会工作方法的优点,因为它限制了其中一种这样的方法(或缺乏方法?)的不便之处:由于委员会进行审查,个人的研究变成集体之作;各国政府个别和集体地在第六委员会上作出的反应是务实的保证,从而能够酌情按实际需要修改实践指南草案。

36. 另一方面,特别报告员却希望预先对一些可能提出的批评作出回应。这些批评针对关于论述后续发展的篇幅长度,特别是专门介绍三项《维也纳公约》相关规定的筹备工作的部分。实际上,人们大有理由可以质疑这样如此详细的描述是否必要。特别报告员认为,这样做是有用的,理由至少有二:第一,而且这对于国际法委员会拟订的所有条款草案都有好处,它构成应由此而产生的规范性提议(实践指南草案的内容)的基础和存在的理由;第二,而且这对于本草案尤其有好处,如果法律工作人员、特别是各国政府能够掌握一套详尽无遗(或尽可能详尽无遗……)的文件,以便在某种特定情况下决定是否应以向其提议的实践指南为根据,则似乎是有助益的。

37. 最后,应当提请大家注意目前工作中出现的一个尤其棘手的问题:审议中的专题是关于一般地“对条约的保留”。但是,这个主题迄今已由三项协定文书加以处理,如果 1969 年《维也纳公约》无疑是关于这个专题的第一项参考文书和任何审议的出发点,则不能就此而忽略 1978 年《关于国家在条约方面的继承的维也纳公约》,尤其是不能忽略 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》。按照从第一次报告起采取的步骤,而这种步骤在国际法委员会或第六委员会上都未引起争论,特别报告员打算同时进行三项研究,并将研究成果合并为一项“综合的”实践指南,其中载有关于对缔约方是国家的条约的保留和对缔约方是国际组织的条约的保留的规定,也载有适用于国家继承的规则。⁴⁹

38. 上述方法具有一定的优点,因为它能确保现行的协定规定协调一致,并且进行有用的对证,“测验”整个框架是否牢固。此外,它将往往表明其中任何一项公约所载的规则都有助于更好地了解其他公约所列的规则,而且这些规则往往互相补充(如本报告关于保留的定义的第二章所示)。此外,关于每项公约(尤其是 1969 年公约和 1986 年公约)的筹备工作也是相互补充并且往往是相互启发的。

⁴⁸ 见上面注 15 所述参考书目进行的非详尽性统计。

⁴⁹ A/CN.4/477 号文件内的“暂定研究大纲”所概述的第五部分(见下面第 42 段):“五. 在国家继承情况下保留、接受和反对的地位”。

39. 当然,我们在必要时将作出区分;一般而言,这不会造成严重的问题,1978 年公约和 1986 年公约看来都是 1969 年公约的规定的某些具体要点——很明显是具有特性的要点——的后果、延伸部分和说明。但是,在某些情况下,这项工作必须以并合现行规定为结果,从而必须考虑如何将它们组合和相对排序。

40. 在某些情况下,这项工作也将导致通过“混合案文”,把每一项《维也纳公约》或其中两项公约所载的要素并合为一。如在下面第二章提出的保留的定义就是这个进程的一个例子。如要完成一项全面的法典编纂工作,这个进程是必不可少的:

- 对国家间条约的保留的定义,载于 1969 年公约第 2 条第 1(d)款;
- 如要“一般地”界定对条约的保留,应以 1986 年公约第 2 条第 1(d)款的定义为准;
- 此外,在通过 1969 年公约时,曾故意忽略关于国家继承的问题⁵⁰;但可以看出,在拟订 1978 年公约时,国家继承的问题对保留的定义有一定的影响,至少这三项公约的拟订者有这样的构想。在这种假设下,简单地将现有的案文并列以符合实践指南的目标将会为用户带来各种非常错综复杂的问题,只有一项混合案文才能完全克服这种困难。⁵¹

41. 可以指出,采取这种处理办法是对保罗·罗伊特的希望或予应作出回应。罗伊特在关于审查其第三次报告的辩论期间,曾设想“有一天可能会决定设法将这两套条款⁵²合为一体”,并设法解决“这两项公约的存在所必然产生的调整问题”。⁵³这也是实践指南的目标之一,而拟订指南的工作并非易事。

2. 第三次报告的部署

42. 特别报告员在其第二次报告第一章提出了一个他拟议采取的“暂定研究大纲”。⁵⁴

43. 在 1997 年第四十九届会议审议第二次报告期间,大家对这个大纲的评论不多,⁵⁵但国际法委员会在这届会议上通过的工作方案核可了大纲的要旨⁵⁶,这使特别报告员认为他可以在编写今后的报告,包括第三次报告时遵循这些要旨,但又无须制订严格的指南,能视情况加以调整或使其更为精确。

⁵⁰ 见 1969 年公约第 73 条。

⁵¹ 见下面第 82 段。

⁵² 罗伊特指的是《维也纳条约法公约》和关于国家和国际组织间或两个或多个国际组织间缔结的条约的条款草案。

⁵³ 《1974 年...年鉴》,第一卷,第 1279 次会议,1974 年 6 月 17 日,第 52 段。

⁵⁴ A/CN.4/477,第 37 至 50 段。

⁵⁵ 《大会正式记录,第五十二届会议,补编第 10 号》(A/52/10)第 116 至 123 段。

⁵⁶ 同上,第 221 段。

44. 为此,根据 1997 年所表示的意见和国际法委员会所通过的工作方案,⁵⁷本报告将处理暂定大纲第二和第三部分,其中分别论述保留的定义⁵⁸以及提出和撤回保留、接受和反对的问题。⁵⁹

45. 但是,特别报告员在解释性声明的法律制度方面却遇到棘手的问题。原来的设想是应把这个非常重要的问题⁶⁰ 作为关于保留的定义的第二部分的一个要素处理。⁶¹ 但是,考虑到这个题材十分丰富,采取此一解决办法似乎很不稳当,何况在未完成对保留本身的审查之前,就确立解释性声明的法律制度,是完全不合逻辑的。因此,可以设想两种办法:或者专辟一章单独处理解释性声明的法律制度(但这样就完全否定了研究的目标),或者就这个制度进行与保留本身平行的研究,因为它可以说是一种平衡力量。

46. 经过一番犹豫后,特别报告员保留了这一部分,并拟议将关于解释性声明的法律制度的实践指南与关于保留本身的相应规定并列,以此方式有系统地提出条款草案。下列两章将表明这种处理办法,因为它既探讨保留的定义和提出的保留所涉的问题,又探讨解释性声明所产生的问题。

47. 为此,本报告的大纲如下:

- 第二章:保留的定义(和解释性声明);
- 第三章:提出和撤回保留(和解释性声明)、对保留(和解释性声明)的接受和反对。⁶²

⁵⁷ 同上。

⁵⁸ 暂定大纲包括下列主题:(a) 肯定的定义;(b) 保留与旨在调整条约的适用的其他程序的区分;(c) 保留与解释性声明的区分;(d) 解释性声明的法律制度;(e) 对双边条约的保留(A/CN.4/477,第 37 段)。

⁵⁹ 第三部分细分为三节:

- A. 提出和撤回保留:(a)可以提出保留的时间;(b)提出的程序;(c)撤回;
- B. 提出对保留的接受:(a)提出接受的程序;(b)默示接受;(c)明示接受的义务;
- C. 提出和撤回对保留的反对:(a)提出反对的程序;(b)撤回反对(同上)。

⁶⁰ 在第六委员会辩论期间,许多代表团都指出了这一点(见 A/CN.4/483,第 91 段)。另见国际法委员会一些成员在第四十九届会议期间就这一点所持的立场(《大会正式记录,第五十二届会议,补编第 10 号》(A/52/10),第 113 段)。

⁶¹ 见上面注 58,(d)项。

⁶² 这两章的标题没有明文提及解释性声明,以避免累赘。