



国际法委员会

第六十届会议

2008年5月5日至6月6日和
7月7日至8月8日，日内瓦

武装冲突对条约的影响

从国际组织收到的评论和意见

目录

	页次
一. 导言	2
二. 从国际组织收到的评论和意见	2
A. 欧洲联盟委员会	2
B. 国际海事组织	7



一. 引言

1. 国际法委员会第五十九届会议请秘书处向国际组织分发一份说明，要求提供资料，说明它们在武装冲突影响到涉及它们的条约时采取的做法。¹ 根据这一请求，向选定的一些国际组织发出了信函，提请它们注意国际法委员会武装冲突对条约的影响问题工作组在 2007 年提出的建议，即暂时搁置（在专题范围内）纳入涉及政府间组织的条约这一问题，留待委员会在后一个阶段就整个专题开展工作时审议（见A/CN.4/L.718，第 4 段）。邀请各组织提出评论和意见，包括说明各自在武装冲突影响到涉及它们的条约时采取的做法。

2. 截至 2008 年 2 月 15 日，收到以下四个国际组织的来文（括号内为提交日期）：欧洲复兴开发银行（2008 年 1 月 10 日）；欧洲联盟委员会（2008 年 2 月 6 日）；国际原子能机构（2007 年 11 月 26 日）；国际海事组织（2008 年 1 月 9 日）。欧洲复兴开发银行和国际原子能机构表示没有任何评论，欧洲联盟委员会² 和国际海事组织提出的书面评论和意见见下文第二节。

二. 从国际组织收到的评论和意见

A. 欧洲联盟委员会³

1. 武装冲突对《建立欧洲共同体条约》产生的影响

根据《建立欧洲共同体条约》第 297 条，成员国应彼此磋商，共同采取必要措施，以防止一成员国在发生影响维护法律和秩序的严重国内骚乱，发生战争、构成战争威胁的严重国际紧张局势，或为履行该国已接受的维持和平与国际安全的义务时所可能需要采取的措施，对共同市场的运作产生影响。若此类国内措施产生扭曲共同市场竞争条件的影响，委员会应与有关国家一道，审查如何对这些措施作出调整，以符合《条约》确立的规则（第 298(1)条）。如委员会认为，成员国不当使用第 297 条规定的权力，则可将此一事项直接向国际法院提出诉讼（第 298(2)条）。

¹ 见《大会正式记录，第六十二届会议，补编第 10 号》，(A/62/10)，第 272 段。

² 欧洲联盟委员会还向国际法委员会提交一份 1985 年委托专人编写、题为“在武装冲突期间保护环境”的研究报告，该报告除其他外研究了环境条约在武装冲突期间的适用性。欧洲联盟委员会在提交该报告时指出，该研究报告虽不代表欧洲联盟委员会的官方观点，但对于国际法委员会的工作是有助益的。该报告的副本可查阅国际法委员会秘书处负责维护的网站，网址为：www.un.org/law/ilc/。

³ 提交的这份文件按来文印发。本文件所用名称及其材料的编排格式并不意味着联合国秘书处对任何国家、领土、城市、地区、或其当局的法律地位、或对其边界或界线的划定表示任何意见。

共同体成立以来，成员国之间未发生武装冲突，因此，这些规定迄今只是在适用该《条约》的领土以外发生武装冲突时发挥实际作用。联合王国和阿根廷之间发生福克兰战争时，《条约》第 297 条为联合王国对阿根廷实行比共同体本身的决定更为严格的制裁提供了法律依据。⁴ 希腊也援引第 297 条，为其在 1990 年代初期对前南斯拉夫马其顿共和国实施贸易禁运寻找理由。鉴于欧洲联盟委员会认为两国之间的名称之争不属于第 297 条的范畴，依照第 298 条向欧洲法院提出诉讼。后者并没有采取临时措施。⁵ 该争端于 1995 年 9 月得到解决，希腊随后取消了禁运，提交法院的案件终止审理。

2. 武装冲突对欧洲共同体加入的条约的影响

在实践中有时会产生武装冲突对欧洲共同体所加入的条约的影响问题。[可参考欧洲联盟委员会] 对于 1991 年前南斯拉夫境内的冲突和其他一些冲突的做法。

(a) 前南斯拉夫境内的冲突

1980 年，欧洲经济共同体及其成员国与南斯拉夫社会主义联邦共和国订立了一个《合作协定》。欧洲共同体理事会通过了 1983 年 1 月 24 日第 314/83 号条例，批准了该协定。⁶

1991 年 11 月 11 日，理事会和成员国政府代表在理事会举行会议，中止了该《合作协定》的适用。⁷ 如决定序言所述，若干因素促使作出该决定。首先，欧洲共同体及其成员国注意到南斯拉夫境内发生的危机和安全理事会在第 713 (1991) 号决议中表示的关切，即这一状况的持续构成了对国际和平与安全的威胁。第二，会议认为，采取敌对行动及其对经济和贸易关系的影响使当初订立《合作协定》的条件发生了根本变化，这些影响令人怀疑是否应继续适用《协定》。第三，会议注意到，欧洲共同体及其成员国 1991 年 10 月 6 日关于遵守 1991 年 10 月 4 日停战协议的呼吁被置若罔闻。第四，欧洲共同体及其成员国于 1991 年 10 月 6 日宣布了其决定，如果冲突双方 1991 年 10 月 4 日达成的协议没有得到遵守，则将终止《合作协定》。为将该决定转为欧共体法律，理事会通过了第 3300/91 号条例，中止《合作协定》所规定的贸易减让。⁸

⁴ J. Kokott, commentary on article 297 of the Treaty establishing the European Community, in R. Streinz (ed.), EUV/EGV, Munich: C.H. Beck, 2003, p. 2455.

⁵ European Court of Justice, Case C-120/94 R, [1994] ECR I-3037, Commission v. Hellenic Republic.

⁶ 1983 年公报, L41, 第 1 页。

⁷ 1991 年公报, L315, 第 47 页。

⁸ 理事会 1991 年 11 月 11 日第 3300/91 号条例中止了欧洲经济共同体和南斯拉夫社会主义联邦共和国之间《合作协定》所规定的贸易减让, 1991 年公报, L315, 第 1 页。

由于中止适用该《协定》对从南斯拉夫社会主义联邦共和国向欧洲共同体进口货物的私营进口商有直接影响，一家德国法院将一些初步问题提交欧洲法院审理。欧洲法院在 1998 年 6 月 16 日的裁决中确认了理事会第 3300/91 号条例的有效性。⁹ 法院认定习惯国际法是欧共体法律的一部分，审查了欧共体立法者是否遵守了《维也纳条约法公约》第二十六条所规定的条约必须遵守的这一根本原则。在这方面，法院提出如下意见：

“53. 为提供因情况发生根本改变而考虑终止或中止一项协定的可能性，《维也纳公约》第六十二条第一款编纂的习惯国际法规定了两个条件。第一，这些情况的存在必须构成缔约方同意受条约约束的必要依据；第二，该项改变必须实际上根本改变了根据条约规定仍需履行的义务的范围。

“54. 关于第一个条件，《合作协定》序言规定，缔约双方决心“促进经济、金融和贸易合作的发展和多样化，以使双方贸易结构更加平衡和得到改进，同时扩大贸易量，并增加各自民众的福祉”，双方认识到“有必要考虑到欧共体扩大所带来的新情况对于营造欧共体与南斯拉夫社会主义联邦共和国之间更为融洽的经济和贸易关系的意义”。根据这些考虑，《协定》第 1 条规定，其目标是“促进缔约双方之间的全面合作，以促进南斯拉夫社会主义联邦共和国的经济和社会发展，并帮助加强双方之间的关系”。

“55. 考虑到这一范围广泛的目标，保持南斯拉夫境内的和平局面这一睦邻关系所必不可少的条件，以及存在能够确保在南斯拉夫全境实施《协定》所设想的合作的机构，是启动和开展这种合作的一项必要条件。

“56. 关于第二个条件，理事会在引发争议的条例的序言第二部分中认为，“采取敌对行动及其对南斯拉夫各共和国之间以及南斯拉夫与欧共体之间的经济和贸易关系的影响，构成了欧洲经济共同体同南斯拉夫社会主义联邦共和国订立的《合作协定》及其各项议定书所依据的条件根本改变”，“这些改变使人怀疑是否应当继续适用这些协定和议定书”，理事会的这一评估似乎没有明显错误。

“57. 尽管如 Racke 所指出的，欧共体确实必须继续同南斯拉夫保持一定的贸易量，欧共体也确实本可继续给予关税减让，但事实仍然是，正如法律顾问在其意见书第 93 段中所指出的，习惯国际法有关规则的适用并不需要无法履行义务之情形，而且在南斯拉夫已经分裂的情况下，继续给予优惠待遇以促进贸易，已没有任何意义。

“58. 关于提交令中提出的问题，即根据《维也纳公约》第六十五条的规定，是否允许未经事先通知或设立观望期即中止《合作协定》，本法院注意

⁹ 欧洲法院，案件 C-162/96，[1998] ECR I-3655，Racke。

到,欧共体及其成员国在 1991 年 10 月 5 日、6 日和 28 日的联合声明中宣布,它们将对那些不遵守其在理事会主席和南斯拉夫问题会议主席面前签署的 1991 年 10 月 4 日停战协议的有关方采取限制性措施。另外,欧共体在停战协议缔结时已表明,如该协议未得到遵守,它将终止《合作协定》(欧洲共同体公报 10-1991,第 1.4.6、1.4.7 和 1.4.16 段)。

“59. 即使这些声明不符合《维也纳公约》第六十五条的正式要求,但应当指出,该条所规定的特别程序要求不构成习惯国际法的一部分。

“60. 因此,对第一个问题的审查没有显示任何影响到中止条例的有效性的因素。”

1991 年 11 月 25 日,理事会在根据《合作协定》第 60(2)条提前六个月发出通知后终止了该协定。¹⁰

(b) 非洲、加勒比和太平洋国家境内或彼此之间的某些冲突

几十年来,欧洲共同体及其成员国同若干非洲、加勒比和太平洋国家建立缔约关系。在达成所谓“第一至四号洛美协定”之后,2000 年 6 月 23 日在科托努签署、2005 年 6 月 25 日在卢森堡修订的《非洲、加勒比和太平洋-欧洲联盟伙伴关系协定》确立了目前的缔约关系。根据《协定》第 9(2)条第 4 项,尊重人权、民主原则和法治应成为缔约方国内和国际政策的基础,并构成《协定》的根本要件。根据《协定》第 11(4)条,“在出现暴力冲突局势时,缔约方应采取一切适当行动,防止暴力加剧,限制暴力向其他领土蔓延,促进和平解决现有争端”。《协定》第 96 条规定,如一方认为另一方没有履行《协定》第 9(2)条提到的尊重人权、民主原则和法治义务,在采取适当措施之前,双方应利用具体磋商机制。所采取的此类措施必须符合国际法,与违约行为相比保持适度(《协定》第 96(2)(c)条)。

这份函件的目的并非是对个案作出详细评论,但应指出的是,欧洲共同体及其成员国可以诉诸《协定》第 96 条规定的机制,视情况并作为对伙伴国家爆发非国际性武装冲突的反应,如果而且只要因这一冲突而出现大规模违反人权法行为,就中止执行《协定》的某些部分。¹¹ 如果一个伙伴国家的军队在与另一国的

¹⁰ 理事会 1991 年 11 月 25 日第 91/602/EEC 号决定,1991 年公报, L325, 第 23 页。

¹¹ 委员会向理事会和欧洲议会发出的函件,与卷入武装冲突的非洲、加勒比和太平洋国家的合作,1999 年 5 月 19 日,布鲁塞尔, COM(1999)240, 定稿, 第 4 页, 附件 1。这份函件将《第四号洛美公约》第 366a 条(该条是《科托努协定》第 96 条的前身)作为中止执行协定的法律依据。“在因武装冲突而发生严重侵犯人权或严重违反《洛美公约》第 5 条所述的其他根本要件的行为时,欧洲共同体应要求根据第 366a 条提及的程序展开磋商,并可决定中止与特定国家开展发展合作或执行《公约》其他方面的内容。”

武装冲突期间实施严重侵犯人权行为，也照此执行。¹² 关于共同体在这一领域做法的更多详细情况，可参阅学术文献。¹³

3. 共同体做法与国际法委员会项目的关系

欧洲联盟委员会希望说明上述有限做法同伊恩·布朗利特别报告员第三次报告(A/CN.4/578)中提议的国际法委员会项目条款草案之间的关系。

首先，欧洲共同体的组成文书作为成员国之间缔结的条约，可在理论上属于本研究的范畴(《维也纳条约法公约》第五条)。然而，由于该文书包含关于武装冲突对内部市场的影响的具体规定，并鉴于共同体的特定法律性质，成员国将适用这些共同体规则，而不是适用该项目所编纂的一般国际法规则。

第二，关于共同体加入的条约，南斯拉夫以及非洲、加勒比和太平洋的案例似乎确认了关于非当然终止或中止的第3(b)条草案的规则。有关国家爆发武装冲突没有对共同体条约产生当然影响。相反，这些事件成为采取(部分)终止或中止条约的决定的一个理由。

第三，南斯拉夫案例表明，共同体立法机构和欧洲法院将武装冲突的爆发视作《维也纳条约法公约》第六十二条所指的情况根本改变。在这方面，共同体的做法表明了第13(d)条草案的用处。

第四，非洲、加勒比和太平洋案例证明，共同体可以动用手中的特定机制，假如而且只要在武装冲突期间发生大规模侵犯人权行为，即可在面临武装冲突时中止其条约义务。由于缔约方之前在订立条约时已商定中止的理由和程序，因此这一理由属于第13(a)条草案——缔约方共同商定的中止——的范畴。

鉴于以上这些论点，似乎不需要扩大研究的范围，使本草案适用于欧洲共同体的特定情况。相反，正如共同体在涉及《1969年维也纳条约法公约》的情况时的做法一样，共同体或可能诉诸这些条款，即使这些条款的范围没有正式扩大到国际组织所订国际条约的范畴。

¹² 委员会的函件，上文注释11，第10页。

¹³ 除其他外见，B. Brandtner and A. Rosas, "Human rights and the external relations of the European Community: an analysis of doctrine and practice", *European Journal of International Law*, vol. 9 (1998), No. 3, pp. 468-490; E. Paasivirta, "Human rights and diplomacy: aspects to human rights clauses in the European Union's external agreement", in J. Petmann and J. Klabbers (eds.), *Nordic Cosmopolitanism: Essays in International Law for M. Koskenniemi*, Leiden/Boston, 2003, p. 155 et seq.; F. Hoffmeister, "Les politiques de cooperation au developpement et d'assistance economique, technique et financiere et les droits de l'homme", in M. Candela Soriano (ed.), *Les droits de l'homme dans les politiques de l'Union Europeenne*, Brussels, 2006, p. 255 et seq., esp. pp. 265-267.

B. 国际海事组织

国际海事组织（海事组织）注意到国际法委员会工作组报告（A/CN.4/L.178）第4(1)(a)(ii)段的建议，大意是，关于纳入涉及政府间组织的条约的问题应该暂时搁置到委员会关于全部专题的稍后工作阶段。

在现阶段，海事组织希望提出下列评论和意见。首先，海事组织是负责主管航行安全和保障、保护海洋环境不受航运活动影响和与此有关的法律问题的联合国专门机构。为此，1948年《国际海事组织公约》第2(b)条仅规定本组织应“为起草公约、协议或其它适当的文件作出规定，将这些规定推荐给各国政府和各政府间组织，并召开必要的会议”。海事组织公约未载列任何关于战时的公约运作或海事组织活动的规定，也未具体说明在海事组织主持下通过的公约（现有51项）和其他众多不具条约地位的文书是否应在战时继续运作。

其次，一般而言，在海事组织主持下通过的条约文书，包括与保护环境有关的文书，适用于从事国际商业航行的船舶。作为一条规则，它们不适用于军舰或目前用于其他非商业目的的其他政府船只，即便在和平时期也是如此。这一立场有时但不总是体现在海事组织通过的公约中。例如，1974年《国际海上人命安全公约》是处理船舶安全和保障问题的主要海事组织公约，并得到占世界船舶吨位98%以上的船舶的遵守。该公约根本没有任何关于对军舰的适用或关于武装冲突的影响的规定。推断是该公约根本不适用于军舰。因此，进一步的问题，即该公约在武装冲突期间是否将继续适用于商船，如果适用，其程度为何，看来将取决于条约法的一般原则。

相比之下，经1978年有关议定书修正的国际防止船舶造成污染公约（防污公约）第3(3)条规定：

“本公约不适用于任何军舰、海军辅助船舶或其他国有或国营并目前只用于政府非商业性服务的船舶。但每一缔约国应采取不损害其所拥有或经营的这种船舶的操作或操作性能的适当措施，以保证这种船舶在合理和可行的范围内按本公约的规定行事。”

关于这一主题的另一个变体是1996年国际海上运载有害和有毒物质造成损害的责任和赔偿公约（有害物质公约）第4条第4款和第5款所载的提法，该两款规定如下：

“4. 除第5条规定的情况外，本公约的规定不适用于军舰、海军辅助船舶或其他国有或国营并目前只用于政府非商业性服务的船舶。

5. 缔约国可决定将本公约适用于本国军舰或第4款所述其他船舶，并应在此情况下向秘书长发出有关通知，具体说明此种适用的条款和条件。”

虽然防污公约和有害物质公约所载的规定显然在和平时期适用于政府，但公约是否在武装冲突期间继续运作，即便是对商船而言，对此两公约也未作出规定。

可以认为，公约缔约国之间的和平局势对公约的良好运作不可或缺，不过，就我们所知，此事项从未在海事组织提出或讨论过。鉴于所有这些条约的多国性质，就算它们能在武装冲突期间继续运作，也难以想见它们如何能够充分运作。

还有其他一些涉及海事组织的条约，也许其中最重要的是 1968 年国际海事组织和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府关于本组织总部的协定以及 1983 年国际海事组织和瑞典政府关于世界海洋大学的协定。其他重要协定包括与联合国及其一些机构的协定以及同其他国际组织的各种合作协定。这些均未处理武装冲突对其运作的影响问题。虽然其一些规定可能能够在武装冲突期间适用，但其他规定，如果不是整个条约的话，无疑将在冲突期间被中止。
