

# 论国际条约在英国的适用

金雷霆

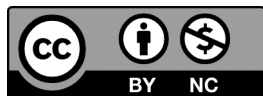
华东政法大学，上海

**摘要** | 在英国，国际条约在转化为国内法的情况下，法院才能直接适用。实践中，英国将国际法转化为国内法有 5 种形式：（1）成文法不提及条约；（2）成文法中提及条约的部分条款；（3）单独制定成文法并在其中提及条约；（4）单独制定成文法转述条约，并将条约作为附件；（5）成文法明确赋予法律效力。英国法院在适用国际条约时，将欧盟法和其他国际条约区分对待，并更加注重条约本身的解释方法。

**关键词** | 国际条约；英国；适用

Copyright © 2021 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



## 一、国际条约在英国国内法的效力

条约通过两种方式在缔约国国内产生法律效力：（1）并入方式。引入国内法的条约根据是否需要补充立法，可以划分为直接适用的条约（自动执行条约）和间接适用的条约（非自动执行条约）；（2）转化方式。只有该国制订执行条约法律，条约方能被适用。

在《2010 年宪政改革与治理法案》颁布前，英国宪法并没有规定国际条约的地位，只有在不断的实践中确立了一些国际法适用的判例规则。关于国际条

作者简介：金雷霆，华东政法大学，2016 级博士研究生，研究方向：国际法。

文章引用：金雷霆. 论国际条约在英国的适用 [J]. 法学进展, 2021, 3 (3): 124-133.

<https://doi.org/10.35534/al.0303014>

约在英国国内的效力,可以分为以下三种情况:(1)条约和王室特权(缔约特权)。17世纪,英格兰国王与议会宪法斗争的结果导致立法权几乎完全被赋予了议会,而王国政府在普通法上却保有某些“王室特权”(没有议会同意而行为的权利),其中包括外交和缔结条约。<sup>①</sup>在该部分指出某些专属于王室特权而缔结的条约,不需要转化立法可直接被司法机关适用,不过这些条约多为19世纪末缔结,在当今并不具有实践意义;(2)没被立法转化的但在国际上英国政府已经批准的条约,法院在解释法律时,可将相关条约作为补充资料;(3)通过立法转化的条约,不同转化形式对法院适用条约也有一定影响。《2010年宪政改革与治理法案》涉及国际条约在英国的规定,即明确条约必须经过议会批准。在英国,如果国际条约的内容影响私人权利,则条约需要转化为国内法才能被法院直接适用。本文分析的对象集中于需要转化的国际条约。

英国政府的缔约权由英联邦事务外交大臣行使,其有权缔结条约,即签署、批准条约。英国有一项宪法习惯规则,称之为庞森比规则(Ponsonby Rule),即政府在批准条约时,需要将待批准的条约提交上院和下院,经过21天议会工作日后,方可批准。通常情况下,这种要求仅属于程序性事项。政府批准行为属于国际行为,只能使条约在国际法上约束英国,而在国内没有法律效力。<sup>②</sup>因为英国行政机关具有缔结条约的权力,议会不参与条约的缔结,如果允许行政权力缔结的条约具有国内法的效力,将加重人民的负担,因此,此种做法旨在限制行政权力,维护国会在立法上的绝对权威。

在英国,如果条约没有被转化为国内法,条约在国内法中就没有正式的地位。如果条约被转化为国内法,执行条约的成文法与其他成文法一样成为英国法的重要组成部分,在英国法律体系中没有特殊的地位。如果执行条约的法律与其他国内法有冲突,则依据后法优先适用的原则。以《欧洲人权公约》为例,即使其已经被接受并成为英国国内法,但议会仍可以通过新的法律取消执行《欧洲人权公约》的立法,或者随后制订不一致的法律从而排斥公约立法的适用。<sup>③</sup>

① 奥斯特. 现代条约法与实践[M]. 江国青,译. 北京:中国人民大学出版社,2005:148.

② Mann F A. Foreign Affairs in English Courts [M]. Clarendon Press, 1986: 84.

③ Mann F A. Foreign Affairs in English Courts [M]. Clarendon Press, 1986.

英国政治制度遵循议会至上，因而英国议会完全有权力制定与国际条约义务不一致的成文法（尽管很少这样做）。英国制定法的效力被认为是高于条约的，一项制定法即使和条约相抵触，对英国法院仍有约束力。在这种情况下，执行制定法就意味着英国违背了它所承担的国际义务。但遇到这种情况，通常被推定为执行制定法并未导致违背条约的结果，制定法被解释成与条约并无冲突。

## 二、国际条约在英国转化的方式

为了巩固国会的立法权和保障人民的权利，英国在条约接受制度上采取转化的方式，该制度也为英联邦国家所采用。英国法院适用某一条约的前提是，此条约必须经过议会重新制订成文法。

在英国，缔结条约是行政行为，而履行条约义务如需修改现存的国内法，则要求相应的立法行为。然而，如果条约涉及的问题仅属于“王室特权”的事项，比如，有关军事事务的条约经过行政机关批准后，就可以在英国内发生效力。<sup>①</sup>

根据立法部门的不同，执行条约的立法可以分为两类：基本立法和授权立法。<sup>②</sup>基本立法就是指条约转化为英国的国内法，需要议会通过法定的立法程序单就此条约制订法案。法案的制订大致要经过正式的一读、关于立法原则的二读、委员会阶段（对文本进行修改）和报告阶段（再次对文本进行修改），然后将文本递交上院经过进一步的修改后，返回下院等待通过。例如，1971年的《海上货物运输法》赋予了《海牙—维斯比规则》的国内法效力。

授权立法是指通过议会事前的立法赋予有关部长权力，只要签订的条约符合立法规定情形，部长就可以制订法令转化条约。除非有人提出审查的动议，此法令只需向议会备案而无须审查。1968年的《国际组织法》规定，凡是地点在伦敦的国际组织，皆可享有特权和豁免权。该法通过后，凡是签订的在伦敦设立国际组织的条约，基于国际组织法的授权仅有部长法令就可以在英国内生效。授权立法就是议会授权部长或其后任将来制订执行条约的法令，此种授

<sup>①</sup> Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario, [1937] A. C. 326.

<sup>②</sup> R Higgins. Q. C. edited by Francis G. Jacobs. The Effect of Treaties in Domestic Law, Sweet & Maxwell, 1987, p. 126.

权的性质属于“空白授权”(Carte Blanche)。基本立法和授权立法的法律形式为议会法案和部长法令。英国著名国际法学者弗恩曼(F. A. Mann)教授在*Foreign Affairs in English Courts*一书中实践中条约转化立法的具体形式有五种。

## (一) 成文法不提及条约

制定成文法的目的在于赋予某一条约国内法上的效力,但是在成文法中根本没有提及条约。例如,在*Westinghouse*案中,枢密院注意到此案涉及1975年《证据法》的适用。法官知晓制定的本法目的是使1970年海牙《关于从国外调取民事或商事证据公约》在英国生效,但是该《证据法》根本没有提及公约。在该案中法官提及公约目的不是用来解释证据法而是仅仅表明这个事实。<sup>①</sup>立法者虽然没有在成文法中提及条约,但并不妨碍法官在解释成文法时使用条约:条约属于允许英国法官查看的立法准备资料。<sup>②</sup>

## (二) 成文法中提及条约的部分条款

成文法的名称和序言提及条约,然而只是执行条约的部分条款。例如,1945年《布雷顿森林协定法》并没有全部转化《国际货币基金组织协定》的所有条款,只是赋予要求财政支出的条款国内法效力和授权谏议院制订法令赋予特定条款效力。然而,丹宁勋爵认为,<sup>③</sup>《布雷顿森林协定法》执行了条约的全部条款,为了解释谏议会法令中转化条约的某一条款,上诉法院需要查看条约的其他用语,这些用语并不出现在法律或谏议会的任何法令中。1945年《布雷顿森林协定法》有限的用语足以将条约的全部条款转化为英国法,即使条约的许多条款不可能被法院援引。再如,1975年《仲裁法》,该法第7条的标题和定义提及了1958年《纽约公约》,并且重新制定了公约的条款,但是遗漏了公约的第3条有关裁决承认的规定(与执行的规定相对应)。司法实践表明,为了正确解释执行条约的法律或法令,不能阻止法官去查看那些没有被转化的条约的条款。

① *Rio Tinto Zinc Corp v. Westinghouse Electric Corp* [1978] A. C. 547.

② *Black Clawson International Ltd v. Papierwerke Waldhof-Aschaffenburg AG* [1975] A. C. 591.

③ *Wilson, Smithett & Cope Ltd v. Terruzzi* [1976] Q. B. 683.

### （三）单独制定成文法并在其中提及条约

通过单独制定成文法来转述条约规定，成文法的名称或者序言或者两者都提及条约。比如，1911年《海商事公约法》，该法修正与商船运输有关的法律，其目的是为了使1910年《布鲁塞尔公约》生效，该法的序言提到了该公约。

### （四）单独制定成文法转述条约，并将条约作为附件

此类型与第三种类型不同的是将条约全部条款或者部分条款作为成文法的附件。1925年《商船运输法》将《国际劳动公约》全文附于其后。此种立法模式，在理论上可能会碰到一个问题，就是当执行条约法律的实质条款与附在后面的条约不一致时，法官如何处理？1925年《商船运输法》第7条规定，解释本法应该与1894年至1923年商船运输法保持一致，因此，当此法与附于其后的条约不一致时，其效力优先。但如果没有此条规定，当两者发生矛盾时，条约效力优先可能是合理的。不过这种情况在司法实践中很少发生，在 *Ellerman Lines Ltd. v. Murray* 一案中，<sup>①</sup> 对附在法案之后的条约在解释法案时，应发挥什么样作用，法官的观点并不一致。Viscount Dunedin 法官认为条约对法案的解释没有帮助，Blanesburgh 法官认为法案的解释与条约是否保持一致，仅是一个利益问题，Tomlin 法官则认为条约不能减损法案条款的自然意义等。

### （五）成文法明确赋予条约效力

成文法规定赋予列于其后某一条约法律效力，将条约全文附于其后，而其本身不再单独制定实质条款。成文法的实质部分就是条约文本。比如：1961年《货物空运法》和1971年《货物海运法》。议会立法转化条约而不是制定新的国内法，转化后的条约是英国国内法的一部分，属于英国的法律渊源，但并不比其他英国成文法有更高的地位。

## 三、国际条约在英国的适用

理论上，法院适用条约之前，要首先确定条约是否具有国内法地位，如果

<sup>①</sup> *Ellerman Lines Ltd v. Murray* [1931] A. C. 126.

有国内法地位,则意味着该条约已经构成国内法体系的一部分。其次,法院将确定条约是否具有直接适用性,如果没有直接适用性,则法院不会将之作为审判的依据。最后,法院还要确定相关条约在可适用国内法体系中的法律地位,以保证适用过程中国内法体系的一致。<sup>①</sup>在国际条约中,欧盟法与其他国际条约有所不同,需要区别分析。

## (一) 欧盟法在英国的适用

英国是通过议会制定《1972年欧洲共同体法案》(The European Communities Act of 1972)加入欧洲共同体的。为了最大限度地减少政治上的争论,这部法案接受了一项原则:直接有效的欧洲共同体法律高于英国法律。对于英国法律传统来说,这是一项重大的变化。因为,在1972年以前,英国宪法的基本原则就是“议会至上(Parliamentary Sovereignty)”,这就是说:英国议会有制定或不制定任何法律的权力;并且,英国法律不承认任何人或者实体具有高于或者废除议会所做的立法的权力。然而,在1972年的这部法案中,第2(1)节把英国法律的效力给了直接有效的欧洲共同体法律。在第2(4)节规定:“任何已经通过的或者将要通过的法律……的解释和效力都应当服从前述条文的规定。”

对于这个条文可进行如下解释:所有制定的英国法律法规,无论是在《1972年欧洲共同体法案》之前或者之后通过的,具有的效力都要服从欧洲共同体法的直接效力,无论这个欧洲共同体法是在1972年法案之前或者之后通过的。欧洲共同体法具有如此效力,都是由1972年法案第2(1)节所赋予的。这就意味着,英国法律的任何条文冲突,都必须服从具有直接效力的欧洲共同体法。英国上议院接受了具有直接效力的欧洲共同体法对于英国议会后来通过的法律的明确条文,具有优先的效力。因此,英国上议院在Factortame案中试图从欧洲法院寻求一项初步裁决来解决以下问题:<sup>②</sup>第一,根据欧洲共同体法,英国法院是否有义务为申请人颁发临时补救措施;第二,在欧洲法院对欧洲共同体法的实体问题作出裁决之前,英国法院是否已经被授权可以颁发这种临时补救措施。

① 彭岳. 国际条约在国内适用中的制度僵化及其解决[J]. 中国法学, 2014(4).

② Factortame Ltd v. Secretary of State for Transport, [1989] 2 All. E. R. 692.



欧洲法院在回答这些问题时，间接地指出：在成员国法院正在审理涉及欧洲共同体法的案件时，如果该法院无法给予根据欧洲共同体法（应当给予的）临时补救措施的唯一障碍是国内法的一项规定，那么，该法院必须不适用后面这项规定。上议院对于欧洲共同体法的最高效力没有明确表态，但是承认了欧洲法院判决的效力。英国上议院废除了英国法中这样的规定：不得发出一项对抗女王的临时禁令；同时排除了这样的概念：议会至上是不能被基于“必要的不确定”的欧洲共同体法的权利所推翻的。在这个过程中，上议院默认了推定的也是公认的欧洲共同体法的效力高于英国普通法的效力。更为重要的是，默认了其高于后来的英国基本立法中的明确规定的效力。

## （二）国际条约（非欧盟法）在英国的适用

如果条约条款规定明确、具体，即使采取转化方式的国家，也无需单独制订法律转述条约案文，而是制定简单的法律将其引入国内法。比如，英国 1961 年《货物空运法》和 1971 年《货物海运法》，议会制定成文法赋予列于其后条约法律效力，将条约全文附于其后，而其本身不再单独制定实质条款。

如果转换公约的立法采取的是上述第五种方式，即制订成文法并将公约全文附后，一般情况下不会发生转换公约的立法与条约不一致的情况。但是如果采取上述前四种方式，则有可能发生执行条约的法律与条约不一致的情形，此时应该如何处理？在萨勒曼诉关税委员会一案<sup>①</sup>中，英国上诉法院 Diplock 法官认为，如果执行条约的法律是清楚的、并非模棱两可，无论其是否与条约义务一致，执行条约法律是有效的，因为在议会中君主的权力可以延伸到违反条约，而对违反条约国际义务救济的场所不在英国法院。但如果执行条约的法律用语不清楚并且具有两种以上含义，那么就会涉及条约的案文，英国法院上就从表面上推定议会不会制订违反条约义务的法律。<sup>②</sup>在此案中，Diplock 还认为，即使执行条约法律的序言或案文没有明确地提及条约，也不妨碍使用条约解释执行条约的法律，但是条约与执行条约的法律存在联系的表面证据（Extrinsic

① Salomon v. Commissioners of Customs and Excise, (1967) 2 Q. B. 116.

② Salomon v. Commissioners of Customs and Excise, (1967) 2 Q. B. 143, 144.

Evidence) 要令人信服。<sup>①</sup>在泛美航空公司诉贸易部案件中,<sup>②</sup>Scarman 法官则走得更远。他认为,对于女王陛下缔结的条约,法院应把它作为法律的一部分或者法律的背景。法官应考虑条约特别是多边条约,即使成文法没有明确地或者隐含地把该条约接受为国内法。<sup>③</sup>

### (三) 英国法院对条约的解释

从英国法院的裁决的发展变化中,可以看出,条约在对执行条约法律的解释中地位越来越重要。在第一种立法形式下,法院适用和解释的都是条约,国际条约解释的标的主文是条约条文。而在第二种立法形式下,国际条约解释标的主文应包括执行条约法律的“条文”及对应的条约“条文”。

通过转化,英国将条约接受为国内法。解释条约的成文法是条约在英国生效的法律依据,英国法院裁决案件首先适用的是执行条约的成文法。英国法院适用的是执行条约的法律。法院能否查阅和解释条约,以及在何种情况查阅和解释条约,在英国经历一个发展变化的过程。

在萨勒曼诉关税委员会案中,英国法官认为,如果成文法用语清晰并非模糊不清,法院适用成文法时不能查阅条约。但是如果成文法用语模糊不清,法院就可以查看条约。上诉法院的裁决表明,无论执行条约立法的具体形式是什么,只要成文法用语不清,法院就可以查看整个条约文本而不仅仅所涉条款。<sup>④</sup>因此,即使成文法中没有提及条约,也不影响法院适用条约解释成文法及条约。如果成文法条款存在复数解释,条约条款也存在复数解释,则应选择两者意义一致的解释。法院在解释成文法和条约时要遵循一个推定(Presumption),即议会不会制订违反国际义务法律。<sup>⑤</sup>

Scarman 勋爵则走得更远,其在担任上诉法院法官时,将议会不会制订违反

① Salomon v. Commissioners of Customs and Excise, (1967) 2 Q. B. 143, 144.

② Pan-America World Airways v. Department of Trade, (1976) L1. L. R. 257.

③ Pan-America World Airways v. Department of Trade, (1976) L1. L. R. 261.

④ Saloman v. Commissioners of Customs and Excise [1967] 2 Q. B. 116.

⑤ James Buchanan & Co v. Babco Forwarding & Shipping (UK) [1978] A. C. 141.



国际义务法律原则适用于未被转化的条约。也就是说,当存在两种可能时,法官会选择与条约条款意义一致的解释,即使该条约尚未转化为英国法。Scarman认为,“即使没有成文法明示或者默示将条约转化成我们的法律,条约也应该被考虑,因为条约是我们法律的背景。”<sup>①</sup>

遵循《维也纳条约法公约》的条约解释规则英国在1969年缔结了《维也纳条约法公约》,1980年公约生效,但该公约尚未被转化立法。<sup>②</sup>在Fothergill诉Monarch Airline一案中,Diplock勋爵和Scarman勋爵强调适用公约解释规则的重要性。<sup>③</sup>从很大程度上,尽管不是全部,公约的解释规则是习惯国际法的总结,早在1801年,Stowell勋爵在裁判案件时就使用公约规定的规则指出,在解释法律时考虑缔约方的目的、条约词语的意义、法院的裁决和解释的实践是妥当的。<sup>④</sup>英国法院非常关注条约用语的通常意义,为了确定条约用语的通常意义,法院援引一个外语文本是合法的,该文本或者是条约的唯一正本,是英文译本的依据,或者与英文文本同时作为条约的正本。<sup>⑤</sup>

英国法院解释条约时,也会援引条约准备资料澄清条约用语。<sup>⑥</sup>但是所求助准备资料必须符合两个条件:一是公开的而不是秘密的;二是涉及条约起草者的明确的目的。法院查看的准备资料是起草条约的准备资料而不是议会转化立法的准备资料。

## 四、结语

虽然其将条约引入国内法的程序较为复杂,但是其立法部门在制定转化立法时,能够充分的考虑条约的实施问题,并根据不同类型或者内容的条约采取不同的立法形式。法院适用的文本依据是执行条约的成文法而不是条约本身,

① Pan-Am World Airways v. Department of Trade [1976] LL. L. R. 257-261.

② R Higgins. Q. C. , United Kingdom.

③ [1981] A. C. 258. Edited by Francis G. Jacobs, The Effect of Treaties in Domestic Law, Sweet&Maxwell, 1987, p. 139.

④ (1801), 4 C. Rob. 33, 35.

⑤ James Buchanan & Co. Ltd. v. Babco Forwarding and Shipping (U. K. ) Ltd. , [1978] A. C. 141.

⑥ Fothergill v. Monarch Airline, [1981] A. C. 258.

执行条约的成文法在性质上是国内法应无疑问，但是这并不意味着法院在解释执行条约的成文法时不可以援引条约，因为执行条约的成文法来源于条约，并且在解释方法也多会遵循条约的解释方法。因此，英国及英联邦国家采取转换方式执行条约，立法程序虽然麻烦，但司法机关适用则较为简单方便。评价条约在缔约国的执行情况最为重要标准就是条约最终被该国法院适用的状况。从此种意义上讲，转化方式并不一定影响条约的执行。

## The Application of International Treaties in Britain

Jin Leiting

*East China University of Political Science and Law, Shanghai*

**Abstract:** In the United Kingdom, the courts can only apply directly international treaties when they are transformed into domestic law. In practice, the United Kingdom has five forms of transforming international law into domestic law: 1. Statutory law which does not mention treaties; 2. Statutory law which mentions some provisions of treaties; 3. Statutory law being enacted separately and having mentioned treaties in it; 4. Statutory law being enacted separately relays the treaty and attaches the treaty as an annex; 5. Statutory law clearly gives legal effect to international treaties. When applying international treaties, the British courts distinguish between EU law and other international treaties, and pay more attention to the interpretation method of the treaty itself.

**Key words:** International treaties; United Kingdom; Application