



联合国 环境 规划署

EP



Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/IC/1/5
12 August 1993

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

《生物多样性公约》政府间委员会
第一届会议
1993年10月11日-15日,日内瓦

进一步发展多边条约下的法律规章制度

秘书处的说明

一. 导 言

1. 本说明的目的是就缔约国会议在审议如何进一步发展《公约》下的法律规章制度方面的可能选择向委员会提供指导。它介绍了可用以进一步发展多边条约下的法律规章制度的一般性方法,其中包括这些方法的法律效力和利弊,并举例说明了这些方法的用途。

二. 进一步发展国际条约下法律规章制度的方法

A. 修正案

1. 程序

2. 最近缔结的条约中所规定的常见修正程序,均要求希望对条约进行修正的

缔约国在将要审议该修正案的缔约国会议召开之前的一个特定时限内将提议案文递交给所有其他缔约国。¹ 修正案以协商一致、或在必要时以多数票方式通过，² 并在所涉条约内所规定的批准条件得到满足之后开始生效。³

2. 法律效力

3. 修正书仅对已批准、接受、或核准修正书的缔约国具有法律约束力。⁴ 而且，与其他所有法律文书一样，修正书的效力将受到各缔约国确保遵守的能力所限制。

¹ 提出修正案的缔约国通常通过秘书处将提议的案文递交其他缔约国。见《生物多样性公约》第29条；《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》(1989年)，第17条；《保护臭氧层维也纳公约》(1985年)，第9条(规定修正案文必须至少在缔约国会议开会之前六个月递交给各缔约国)；还可见《濒危野生动植物种国际贸易公约》(濒危物种公约)，1973年，华盛顿特区，第17条(仅规定在90天之前向各缔约国发出通知)。

² 见《生物多样性公约》，第29(3)条(规定应尽力以协商一致方式达成协议；另一种办法即是以三分之二多数票通过修正案)；《濒危物种公约》，第17(1)条(规定须以三分之二多数票通过)；《巴塞尔公约》，第17条(3)条，及《维也纳公约》，第9(3)条(均鼓励以协商一致方式通过修正案，如果不能取得协商一致意见，则须以四分之三多数票通过)。

³ 见《生物多样性公约》，第29(4)条(经三分之二的缔约国批准之后第90天开始生效)；《濒危物种公约》，第17(3)条(经三分之二的缔约国批准之后第60天开始生效)；《巴塞尔公约》，第17(5)条(经四分之三的缔约国批准之后第90天开始生效)；《维也纳公约》，第9(5)条(经四分之三的缔约国批准之后第90天开始生效)。

⁴ 例如，《生物多样性公约》，第29(4)条(规定，“修正案应…对接受修正案的各缔约国生效，”或…“交存其对修正的批准、接受或核准书”的任何其他缔约国生效)。

3. 利 弊

4. 弊端之一便是拟订、通过和批准修正案所需要的时间可能十分冗长。设法缩短修正程序的努力迄今尚未取得成功。⁵

5. 修正案的另一弊端是各缔约国可能针对同一条约发展出不同的规章制度，这是因为大多数条约均规定只有那些已批准了修正书的缔约国才应受该修正书的约束⁶；未批准修正书的缔约国仅受条约原始案文的约束。这种情况可能会给实施工作造成实际困难。

6. 修正案的有利之处在于它是对条约案文的具有法律约束力的修改。新的理解或新规定的义务均反映在条约的执行条款之中。

B. 通过议定书

1. 程 序

7. 议定书一词在本文的含意通常是指一项旨在对另一项条约进行修正或补充的条约。常见的程序是规定必须在举行缔约国会议对之进行讨论之前的一个期限内递交有关的议定书提案文。该议定书继而必须经过一套与条约本身的通过和批准十分类似的程序。⁷

⁵ 例如，关于不遵守《蒙特利尔议定书》情事特设法律专家组第三届会议否决了加速《蒙特利尔议定书》修正程序的一项备选办法。该届会议的报告指出，“在目前的通讯状况下，要缩短提出修正案的时限是不可行的”。(UNEP/OzL.Pro/WG.3/3/3, 第47段)。有关专家正在对《保护臭氧层维也纳公约》的修正程序进行分析。此外，新近缔结的两项环境方面的条约--即关于气候变化及生物多样性的条约--亦未改变通常的做法，其中所规定的修正程序本质上与《维也纳公约》的修正程序相类似。

⁶ 但应在此指出，就国际法而言，在一项条约下发展出不同的规章制度乃是常见的情况。

⁷ 见《生物多样性公约》，第28和34条；《维也纳公约》第8和10条。

2. 法律效力

8. 议定书仅对已批准、接受、或核准议定书的缔约国具有法律约束力。

3. 利弊

9. 议定书的有利之处在于它使缔约国得以在条约中对有关重大问题进行详尽的阐述,而且对缔约国具有与条约本身同样的法律约束力。议定书的另一有利之处是它本身即为一项条约,而且可以用来对拟加阐述的特定事项进行全面处理。例如,《蒙特利尔议定书》可自由处理旨在管制全球范围内生产、排放和使用氟氯化碳及其他消耗臭氧层物质的短期和长期战略问题,并可对科学和经济研究及发展中国家情况进行评价。⁸

10. 然而,议定书谈判工作中所遇到的难题与条约谈判工作遇到的难题完全一样。其中主要的棘手之处便是它常常需要很长一段时间。议定书的案文,与条约的案文一样,须经起草、谈判和通过等这一整套程序。此后,议定书还需经过往往十分冗长的批准过程。除此之外,尽管议定书具有法律约束力,但它仅对那些已批准、接受、或核准议定书的缔约国有效。⁹因此,就非议定书缔约国而言,条约并无任何实际改动。

C. 附件

1. 程序

11. 附件是附于公约或议定书之后的一项文书并成为该文件的“组成部分”。¹⁰

⁸ 《维也纳公约》,决议2,第(1)段。

⁹ 按照《生物多样性公约》第32条的规定,一个国家不得成为议定书的缔约国,除非它已成为公约的缔约国,但并未规定《公约》的缔约国必须成为继而缔结的议定书的缔约国。

¹⁰ 见《生物多样性公约》,第30条;《巴塞尔公约》,第18条;《保护臭氧层维也纳公约》第10条。

2. 法律效力

12. 附件通常对条约的所有缔约国均具有约束力,除非缔约国在收到有关附件通过的通知后在规定时间内存放一份反对声明。¹¹

3. 利弊

13. 附件对于发展条约下的法律规章制度来讲是一种有用但用处有限的方法。附件用作为增订条约中的资料的一种手段,通常来讲应以程序、科学、技术和行政事项为限。¹² 通过或修正附件的程序因此免去了冗长的批准过程。附件的修正通常采用修正公约或其议定书的同一程序,¹³ 但因不需要批准,此过程需时较短。

14. 附件的另一个优点是,在附件通过的通知发出后,除了那些在规定时间内存放反对声明的国家外,它们通常对所有缔约国自动生效。¹⁴

15. 附件的范围大致有限,从而限定了它们可能做出实质性改变的能力,因此,在这一点上,它们的用处可能不如发展法律制度的其他方法。

D. 决议

1. 程序

16. 决议表达了条约缔约国的决心、意愿或意见,往往在缔约国会议上以协商一致方式通过。

¹¹ 同上。

¹² 同上。

¹³ 同上。

¹⁴ 见《生物多样性公约》,第30条第2(c)款;《巴塞尔公约》,第18(3)条;《维也纳公约》,第10(2c)条。

2. 法律效力

17. 决议在技术上不具有法律约束力。但是,一旦获得缔约国协商一致通过,它们在很大程度上以同样效力发挥作用。¹⁵

3. 利弊

18. 决议的优点是它们能够作为一种灵活、迅捷的手段以增进条约实施中的进展。不需要修正案或附件,也不必批准。另外,与其它方法相比本程序争论较少,这是因为就决议而言,不要求缔约国赞成一项正式具有法律约束力的声明。

19. 反过来说,由于决议不具有法律约束力,它们只能在通过决议的协商一致意见坚决有力的情况下才能有效力。

20. 决议已成为执行《濒危野生动植物物种国际贸易公约》(濒危物种公约)的重要工具。认识到使用决议的潜在作用,《濒危物种公约》缔约国会议使用公约文字为决议创建了各种程序。决议虽无法律约束力,但是起到了约束作用。¹⁶ 截至1992年3月,缔约国会议举行了九次会议并通过了165项以上的决议。¹⁷

¹⁵ 联合国大会决议具有类似的效力。大会决议由于是协商一致通过的,因此在大多数情况下,它们可被视为具有约束力的决定。

¹⁶ 《濒危物种公约》第11(3)条给予缔约国会议权力,“酌情为改善本公约的效力提出建议”。根据这段文字,缔约国会议通过了第4.6号决议,该决议规定任何决议草案的文本应于缔约国会议召开之前150天提交给秘书处(特殊情况除外)。缔约国会议还通过了新的议事规则,议事规则允许以简单多数票通过各项决议。见 Willem Wijnstekers的“濒危物种贸易公约的演进”第三版,1992年,第155-6页。

¹⁷ 见 Wijnstekers, 前注16, 第155页, 其中讨论了《濒危物种公约》缔约国会议有关公约决议的各项决定。

E. 声明/解释性说明

1. 程 序

21. 一个国家在签署或递送批准文书时,可以附上一份说明,声明它对一个特定问题的立场或提出它对文本特定部分的解释。

2. 法律效力

22. 声明和解释性说明对其他缔约国无法律约束力。《维也纳条约法公约》¹⁸第31条规定,条约应依其用语按其上下文并参照条约之目的及宗旨所具有之通常意义,善意解释之。该公约第32条规定,只有在依第31条作解释而:(a)意义仍属不明或难解;或(b)所获结果显属荒谬或不合理时,得使用解释之补充资料,包括条约之准备工作及缔约之情况在内。

3. 利 弊

23. 因为是单方的,所以声明和解释性说明可以很容易加入到公约中,而不须经过通过或批准手续。它们的主要优点可能是为顺利接受条约而发出国家信息。但是,由于声明和解释性说明是没有法律约束力的,一般来讲是片面的,它们不可能成为国际上改善条约执行情况的可供选择的文书。

¹⁸ 联合国,《条约集》,第1155卷,第18232期,第331页。

F. 保留¹⁹

1. 程 序

24. 正如《维也纳条约法公约》所定义的,保留是一项片面声明,“其目的在排除或更改条约中若干规定对该国适用时之法律效果”(第2条,第1(d)款)。

2. 法律效力

25. 保留能够更改指明条款在适用于保留国时的法律效果,只要它不违反公约的目的或宗旨。

3. 利 弊

26. 保留的一个优点是它能创造条件使较多国家加入条约制度。一个缺点是它在缔约国之间产生了不同的法律义务,妨碍条约的执行。

三. 条约生效之前

27. 按照《维也纳条约法公约》第18条,条约生效前,签署国不得采取任何足以妨碍条约目的及宗旨之行动。

28. 但是各国政府并不局限于消极被动。当通过一项条约时,各国政府可以同时通过各项决议,在条约生效前指导它们和有关组织。签署国政府常常在条约签署后和生效前的过渡时期内通过各项行动决议。

29. 在条约通过时通过的各项决议可能规定设立特设工作组、专家小组、或政府间机构以保持进展的势头和筹备缔约国第一次会议。尽管这些机构不能作出有法律约束力的决定,但它们能够成为强有力的论坛,向缔约国第一次会议--而缔约国会议乃是具有通过有约束力决定的法定权威的理事机构--作出提议和建议。

¹⁹ 新近的环境条约倾向于不允许保留。

30. 此外,各国政府可以通过这一类决议,要求在公约生效前开展行动。例如,通过生物多样性公约协议案文会议的决议2,规定就若干确定为特别重要的问题采取行动。也是由这一机制建立了公约政府间委员会。²⁰ 公约政府间委员会虽未授权作出具有法律约束力的决定,但该决议要求委员会审议广大范围的各项问题。²¹

²⁰ 会议在该决议第2段内邀请环境规划理事会请执行主任从1993年开始召开公约政府间委员会会议。

²¹ 公约政府间委员会,除其他事项外,将审议“为公约缔约国会议第一次会议要做的其他准备。”(《内罗毕最后文件》决议2,第(i)段)。

