



大会

Distr.: General
11 May 2017
Chinese
Original: English

第七十二届会议

暂定项目表* 项目 85

国内和国际的法治

审查贯彻落实《联合国宪章》第一百零二条的条例

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会第 [71/148](#) 号决议提交的，介绍审查贯彻落实《联合国宪章》第一百零二条的条例的情况，同时考虑到条约登记和公布领域的最近发展动态。

* [A/72/50](#)。



一. 导言

1. 本报告是根据大会第 71/148 号决议提交的，其中大会请秘书长进一步阐述审查贯彻落实《联合国宪章》第一百零二条的条例，同时考虑到最近的发展动态。报告进一步阐述秘书长关于加强和协调联合国法治活动的报告中所载各项提议(见 A/71/169，第 25 段)。

2. 自 1946 年通过各项条例以来，国际社会的条约制定做法和涉及执行第一百零二条的做法已发生很大的变化。技术发展也深刻地改变了条约的登记和公布情况，使条例中的一些规定过时。因此，秘书长在本报告中介绍审查条例的情况，以确保其文本反映当前的做法，并就履行第一百零二条规定的义务向会员国提供有益的指导。秘书长还讨论了如何提高登记和公布流程效率，并加强法律事务厅条约科在这一领域支持会员国方面所发挥的作用。

二. 历史背景

3. 条约登记和公布源于《国际联盟盟约》第十八条，其中载有关于由国联会员国订立的任何条约或国际契约的秘书处登记和公布的规定。提出这一义务是为促进提高公众对条约制定的认识 and 关注，消除造成不信任和冲突的根源，并促进形成一个明确和不容置疑的国际法体系。虽然未曾通过正式条例，但国联行政院于 1920 年核准了秘书长的一份备忘录，提出登记和公布准则。¹

4. 《联合国宪章》载有条约登记和公布的规定。第一百零二条规定，本《宪章》发生效力后，联合国任何会员国所缔结之一切条约及国际协定应迅速在秘书处登记，并由秘书处公布之。《宪章》还规定，当事国对于未经登记之条约或国际协定，不得向联合国任何机关援引之。

5. 在第一届会议上，大会指示秘书长就有关执行第一百零二条的额外规则提出详细建议。在提交秘书长的相关报告后，大会决议根据第 97(I)号决议通过了贯彻落实第一百零二条的条例。

6. 条例获得通过以来已进行三次修订，以反映条约制定做法及提高登记和公布流程效率方面的变化。

7. 在第四届会议上，大会通过了第 364 B(IV)号决议，其中修正了条例第 4 条，规定对联合国作为保存机构的多边条约或协定进行依职登记。

8. 在第五届会议上，大会通过第 482(V)号决议，其中修正了条例第 7 和 8 条，分别取消了有关向已登记的条约的所有缔约方签发登记证书的规定(反而规定仅按要求向登记方和任何其他缔约方签发此类证书)，并将登记册使用的语文减少到两种(英文和法文)。为协助及时公布联合国《条约汇编》，大会还邀请各国就提交供登记的条约提供英文或法文或两种语文的翻译。

¹ 见国际联盟，《条约汇编》，第 1 卷。

9. 在第三十三届会议上，大会通过了第 33/141 A 号决议，其中注意到国际协定的数目在过去十年中大大增加，并注意到拖延登记和公布的情况增加已到了严重损害执行第一百零二条的地步，大会修订了条例第 12 条，让秘书处可以选择不全文公布某些类别的双边条约(有限公布)。大会在其随后的三届会议的议程上保留了有关条约登记和公布的专门项目，秘书长也在这三届会议上按大会要求提交了关于第 33/141 号决议执行情况和《条约汇编》情况的报告(A/34/466、A/35/423 和 A/36/570)。

10. 在“多边条约制定程序的审查”议程项目下通过的第 39/90 号决议中，大会请秘书长审查各项条例，以便进行可能的更新。但该项目并没有列入下一届会议的议程中。

11. 在 1990 年代，秘书处建立了一个载有所有交存和登记资料的综合条约数据库，并第一次建立一个载有包括《条约汇编》在内的此类资料的电子传播系统。在联合国国际法十年方面通过的第 51/158 号决议中，大会对这些举措表示欢迎。后来在同一议程项目²下通过的各项决议中，大会再次呼吁各国就提交供登记的条约提供译文，并鼓励各国以电子格式提供此类条约的现有文本。此外，大会请秘书长对多边条约适用关于有限公布的经修正的条例第 12 条第 2 款的规定。

三. 审查条例

12. 根据大会的要求，秘书长在下文各段中阐述其审查条例的情况。

A. 重申登记和公布条约的重要性

13. 自 1945 年以来，已有 70 000 多项条约在秘书处登记。登记率日益提高，在过去 10 年中，平均每年登记的条约超过 1 400 多项，比前十年增加了 10%。

14. 但登记条约的义务尚未达到普遍遵守的程度。虽然不可能确定 1945 年后的现有条约总数，但显然仍有大量已生效的条约尚未登记。

15. 此外，条约登记情况似乎出现地域不平衡现象。有关过去十年提交供登记的条约的分析表明，不同区域组的国家提交的数量差异很大。出现这种不平衡现象可能有若干因素，包括对登记义务的认识有限，或缺乏提交供登记的条约的资源。

16. 条约科开展了若干旨在协助会员国履行第一百零二条规定的义务的活动，包括在联合国总部和区域一级举办讲习班以及传播《条约手册》等法律出版物。这些活动已证明对于促进更广泛了解登记和公布流程是有效的手段。

17. 鉴于上述考虑因素，大会不妨重申登记和公布条约的重要性，并强调第一百零二条规定的会员国义务。大会也不妨考虑采取更多的措施，通过能力建设、出版物或技术援助，解决条约登记中的现有不足之处。

² 第 52/153、53/100 和 54/28 号决议。

B. 审查登记的实质性条件(第一条)

18. 条例第 1 条第 1 款规定, 联合国一个或一个以上的会员国无论以任何形式和描述性名称订立的每一项条约或国际协定均应在秘书处登记。

19. 在大会第一届会议上, 第六委员会考虑更详细地界定需要登记的各类条约和国际协定, 但最终决定保留第一百零二条的一般条款, 加上“无论以任何形式和描述性名称”一语。

20. 在考虑所提交的协定是否应进行登记时, 秘书处的立场所依据的是, 除了《宪章》第一百零二条和条例第一条的规定之外, 还有国际法如《维也纳条约法公约》第二条第 1 款(a)项下获得公认的关于“条约”一词的定义, 同时也考虑到第六委员会表达的意见。

21. 通过上文所述有关条例的一致适用, 各国间和秘书处内出现了大量的做法, 促使对根据第一百零二条认为要登记的文书达成稳定的共同理解。

22. 通过《条约汇编》和在线提供的全部已登记的条约为评估国际社会不断演变的条约制定做法提供独特的资源。例如, 其中表明会员国对国际组织的缔约能力或某些类别的协定(如谅解备忘录或机构间安排)的法律地位采取的不同办法。

23. 虽然不需要修改条例第 1 条第 1 款所规定的有关条约或国际协定的定义, 但大会不妨考虑本次审查是否可以为各国就条约登记中所反映的条约制定做法提供一个交换意见的机会。大会也不妨考虑如何利用条约科为对条约制定做法开展分析研究而提供的登记资料。

C. 确认除联合国之外的其他保存人的作用(第 1 条第 3 款和第 4 条)

24. 条例第 1 条第 3 款规定, 任何缔约方均可进行登记。第 4 条第 1 款规定, 如联合国为缔约方, 获条约授权进行登记, 或作为多边条约的保存人, 则该条约必须由联合国依职权经为登记。

25. 条例中没有任何规定提及由其他保存人登记多边条约。第六委员会在大会第二和三届会议上讨论了这一问题。秘书处已建议, 最好是由保管原始文件的政府提交多边条约供登记, 该政府还将负责登记其后采取的行动。秘书处指出, 这将避免各缔约国重复努力。委员会同意这一建议, 并注意到以下程序的可取性。³ 但条例尚未作相应的修订。

26. 根据第六委员会表达的意见, 作为惯例, 应由保存人登记多边条约及其后就该条约采取的任何行动。⁴ 该惯例也适用于交存于政府间组织或其行政首长的多边条约。因此, 如缔约方中一方提交有指定保存人的多边条约供登记, 则秘书处将拒绝登记, 并要求保存人提交该条约。

³ 见 A/457; 大会第三届会议正式记录, 第一部分, 大会全体会议, A/698。

⁴ 《联合国各机关惯例汇编》, 补编五, 第五卷, 《宪章》第九十二至一百一十一条(联合国出版物, 出售品编号: C.86.V.7), 第一百零二条。

27. 该惯例载于《维也纳条约法公约》中。其中第七十七条第 1 款(g)项对在作为保存人职能的联合国秘书处登记条约作了规定。第八十条第 2 款规定,保管机关之指定,即为授权该机关进行登记。

28. 为反映这一惯例和现行的条约法,大会不妨考虑修正条例第 4 条,以便对保存人登记多边条约作出规定。

D. 澄清和简化登记的程序要求(第 5 条)

29. 条例第 5 条旨在界定提交条约供登记的程序要求。其中规定,登记条约的实体应证明文本真实和完整的副本,其中包括各缔约方所作的所有保留。规定还指出,核证无误的副本应以所有语文照录缔结该条约时的文本,并应另附两份副本和一份规定其生效日期和方法的说明。

30. 这一规定没有准确反映现行做法中的登记要求。正如《条约手册》和网上提供的官方资源所指出的,除了上述资料之外,核证说明应表明条约标题、其作准文本清单以及缔结日期和地点。条约登记要求所提供的核证无误的副本应包括构成条约的组成部分的所有附件或附录。⁵ 如为多边条约,则需要提供补充资料,即一份所有缔约方的名单,说明其各自同意受约束的文书交存日期、文书的性质(批准、加入、接受等)、各缔约方的条约生效日期以及任何保留或声明的文本。

31. 正如上文所述,为促进执行第一百零二条,大会鼓励各国在有可能时提供提交供登记的条约电子格式文本,并免费提供英文或法文或两种语文的译本。因此,秘书处如今不仅要求以纸质形式提供一份经核证无误的条约副本,而且还要求以电子形式提供额外的副本。秘书处还要求在可能时免费提供译本,这对于加快登记进程和确保及时出版《条约汇编》至关重要。然而,很少得到免费译本,这常常影响到登记和公布的所需时间。

32. 鉴于上述考虑因素,大会不妨再次呼吁会员国考虑在可能时提供提交供登记的条约的英文或法文或两种语文的译本。大会也不妨修订条例第 5 条,以反映上文所述的现有做法,从而在登记过程中向各国提供可靠的导则。

E. 促进在登记过程中进一步利用电子资源(第 9 条)

33. 条例第 9 条规定,将应任何会员国或缔约方的要求分发登记册中经核证的摘录。其最初目的是确保会员国可获得登记册中所载的资料。

34. 这是条例中由于信息技术利用增多而变得过时的若干规定之一。现代信息技术工具彻底改变了这一领域的工作。如今,条约科利用其定制条约信息和出版物系统以电子方式处理整个登记和公布流程。《联合国条约集》⁶ 实时向会员国和公众提供有关已登记条约的全面资料。电子工具也使用户能够在已登记条约的完整数据库中查询信息。

⁵ 《联合国各机关惯例汇编》,补编六,第六卷,《宪章》第九十二至一百一十一条(联合国出版物,出售品编号: C.86.V.6),第一百零二条。

⁶ 见 <https://treaties.un.org>。

35. 因此，信息技术已成为实现第一百零二条目标的一个重要手段；促进提高效率，可以迅速和广泛地传播登记信息，使条例中规定的某些正式要求成为过时；还可进一步提高潜在效率，可以通过进一步简化登记和公布流程并提供充足的资源来探索提高潜在效率。

36. 近年来，大会多次对努力开发和提升联合国条约电子数据库表示欢迎，并鼓励继续作出这种努力，同时铭记许多发展中国家缺乏负担得起的获取信息和通信技术的手段。⁷

37. 鉴于上述考虑因素，大会不妨考虑修订第 9 条，申明公众无障碍查阅登记册的原则。大会也不妨在一项决议中重申其支持条约电子数据库作为实现第一百零二条目标的重要工具，并探讨进一步开发和提示该数据库的各种途径。

F. 审议现行出版政策是否满足会员国的需要(第 12 条)

38. 条例第 12 条第 1 款规定，对于以原文登记或存档和收录的每项条约或国际协定的单一汇编，在翻译成英文和法文后，秘书处应尽快公布。第 2 款列出了秘书处可选择不全文公布(有限公布)的具体条约类别，第 3 款指出，除其他外，这一决定应考虑到全文公布可能带来的实际价值。根据第 4 款，将应要求向任何国家或国际组织提供符合有限公布的条约，对私人则收费提供。第 5 款确定应列入汇编的信息。

39. 通过以下办法执行这些规定：继续以所有有效语文出版联合国《条约汇编》，其中载有已登记或归档和交存的条约全文以及英文和法文译本。关于符合有限公布的条约，汇编略去其文本，但列出其英文和法文全称以及缔约方的资料、生效日期和方式及作准文本以及登记的数目和日期及登记实体。

40. 因此，《条约汇编》也许是联合国最为多语文的出版物，其中载有约 100 种语文的条约文本。

41. 要求将所有公布的条约全文翻译成英文和法文规定给秘书处带来沉重的负担，也是向来推迟公布《条约汇编》的主要原因。早在国际联盟时代，秘书处提请会员国注意条约翻译需要所造成的工作积压，例如，自 1950、1970 和 1990 年代以来，数次向大会表示同样的关切。大会和会议管理部承担的条约翻译工作是一项微妙、费时和昂贵的努力，往往需要利用外部承包商(特别是在条约不是联合国其中一种正式语文时)。还要花费大量的时间和资源来审查翻译的准确性，以期予以公布。

42. 因此，《条约汇编》出版工作积压是当今依然存在的系统性问题。虽然目前登记工作没有积压(通常是在提交条约后的那个月进行登记)，但《条约汇编》仍然工作积压，主要是因为翻译方面的延误。截至 2017 年 4 月，《条约汇编》的现有最新印刷版是 2012 年 1 月登记的条约；约有 862 项翻译要求尚待完成，相当于将在《条约汇编》中公布的约 16 651 页译文。

⁷ 见第 70/118 号决议，第 8 段(c)；第 71/148 号决议，第 8 段(c)。

43. 以前, 会员国曾表示, 登记和公布间隔一年一般认为是合理的。⁸ 如上所述, 大会有时采取措施减轻翻译工作负担, 如有限公布政策, 或呼吁各国免费提供译文, 取得了不同的结果。无论如何, 已登记条约数目增加, 对秘书处有限的资源带来额外的压力。

44. 鉴于上述考虑因素, 大会不妨考虑采取最有效的手段来确保及时公布《条约汇编》。例如, 大会不妨审查有关所有公布的条约译成英文和法文的要求是否满足会员国的现有需求, 并证明专用资源是合理的。大会可选择取消该要求, 或考虑采取替代措施, 如只有登记实体提供译文才予以公布。大会也不妨考虑扩大有限公布政策, 以便不全文公布更广泛类别的条约或其他权威来源(如其他国际组织维持的来源)公开提供的条约。

G. 传播已登记条约信息的方法现代化(第 13 和 14 条)

45. 条例第 13 条规定, 秘书处应每月公布上个月在秘书处登记或归档和记录的条约及国际协定月报, 提供登记和记录的日期和数目。第 14 条指示秘书处向所有会员国发送《条约汇编》和月报。

46. 根据第 13 条的规定, 条约科每个月都公布在秘书处登记或归档和记录的条约及国际协定月报。条约月报曾以打印文本印刷并分发。2010 年 4 月 1 日以来,⁹ 为努力减少纸张消耗以及节省能源和资源, 已终止纸质文件分发工作, 条约月报也只在联合国条约集网站以电子格式提供, 并通过网站的自动订阅服务分发。然而, 编制条约月报需要动用大量的时间和资源。

47. 条约月报的最初目的是在《条约汇编》公布之前向会员国提供有关已登记条约的资料。但如今在登记时就可可在条约集网站上及时提供有关资料(包括条约名称、缔结日期、缔约方、提交人等)。

48. 《条约汇编》的打印文本将分发给总部的所有常驻代表团, 并按需打印。然而, 该网站还提供《条约汇编》全集, 并提供各种电子搜索工具, 使用户能够找到的信息。鉴于延误公布《条约汇编》, 条约科还在登记后立即主动在其网站上以所有有效语文提供登记实体提交的已登记条约的电子版全文。

49. 因此, 第 13 和 14 条的具体规定在现代环境中已失去其目的。大会不妨考虑修正这些规定, 取消可能不需要的正式要求(如停止公布条约月报), 并确认信息技术在实现公布登记信息这一重要原则方面的作用。

⁸ 见第 32/144 号决议, 序言部分第 5 段。

⁹ 见联合国, LA 41 TR/230/Registration and Publication Requirements/2010 号普通照会, 2010 年 2 月 3 日。