

2007年10月



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

**关于根据章程第 XIV 条建立的一个法定机构的性质变为粮农组织
框架以外机构过程的法律专家非正式小组
(改变印度洋金枪鱼委员会地位的可能性)**

2007年10月23 - 24日，罗马

对改变印度洋金枪鱼委员会地位的补充性意见

I. 概要

1. 本文件对改变印度洋金枪鱼委员会(IOTC)地位的建议提供了补充性信息，这是继章法和法律事务委员会 2007 年 4 月对此进行了审议以及印度洋金枪鱼委员会 2007 年 5 月在其第 11 届会议和 2007 年 6 月的 132 届理事会做出审议之后，该文件须与其它文件和有关此项事务的报告一道阅读。自总干事将此问题提交章法和法律事务委员会并跟据相关的进展情况之后，本文件进一步澄清了立场，解决了一些特殊的有关建议方面的质疑。特别是，本文件重申和进一步澄清了有关改变印度洋金枪鱼委员会法律地位的建议，该建议使其成为粮农组织框架外的一个法律机构，包括将印度洋金枪鱼委员会从粮农组织框架内分离出来不能靠修改程序来完成，更不必说，这是一种为日常、技术性问题的更为简化的修改程序。

II. 审议粮农组织理事会的相关事宜

2. 在 2007 年 6 月的 132 届会议上，理事会了解到审议此项事宜时，章法委 (CCLM) 已经注意到题为“将其在粮农组织章程第 14 条项下建立的法定机构性质改为粮农组织框架外一个机构进程的文件 (CCLM 81/3) (改变印度洋金枪鱼委员会地位)”，特别是关于总干事决定将

其改变的理由提交给第 81 届章法委会议审议。理事会还了解到，将印度洋金枪鱼委员会分离出粮农组织框架的提案以及相关的理由已经由章法委主席，代表比利时做了说明。理事会还注意到自章法委会议之后的有关发展动态信息，包括 2007 年 5 月召开的第 11 届印度洋金枪鱼委员会的讨论。¹

3. 理事会考虑了反应各方面意见的发言，包括改进印度洋金枪鱼委员会效率和有效性的发言。很多成员回顾了印度洋金枪鱼委员会的主要目标是持续地管理印度洋金枪鱼和其相关品种，并需要一种务实的及更为重要的及时解决措施，以便保障所有利益攸关方都能参与到印度洋金枪鱼委员会管辖范围的捕鱼活动。他们还请求粮农组织的全力支持，促进加强印度洋金枪鱼委员会的进程，保护本地区内的金枪鱼和其相关资源。根据目前的情况，本地区的资源受到严重枯竭的威胁并对本地区的沿岸国家产生负面影响。他们强调，这是印度洋金枪鱼委员会在果阿的成员达成一致的意見（2006 年 5 月 22-26 日），将印度洋金枪鱼委员会从粮农组织分离出来非常必要并能促进它成为一个更加有效和高效率的机构。但是，大多数的理事会成员表示，没有必要将其分离出粮农组织。他们回顾到一些印度洋金枪鱼委员会成员在其第 11 届在毛里求斯召开会议上（2007 年 5 月 13-18 日），不赞成改变印度洋金枪鱼委员会作为粮农组织一个机构的法定地位。

“理事会采纳了章法委的结论，即现在的形势是复杂和史无前例的，因此，对此项事宜进行全面审议是非常必要的，牢记任何选择所产生的影响，包括对此做出的任何决定将对国际法产生一个先例的事实，造成对联合国系统其它组织的影响。理事会采纳了章法委的要求，成立一个来自印度洋金枪鱼委员会成员，章程和法律委员会成员以及联合国系统相关组织的代表组成的法律专家非正式小组，对此事宜进行审议。章法委将随后审议非正式小组的工作，并向理事会提出建议。”

理事会注意到在讨论有关印度洋金枪鱼委员会的效率和有效性时所表示的关注，这也是目前进行该程序的原因所在。理事会做出结论，这些关注和理由应作为重要问题，通过粮农组织秘

¹ Cf. CL 132/LIM/4.

书处和印度洋金枪鱼委员会相关成员的讨论得到解决。秘书处将这些讨论的结果提交章程和法律委员会及其它适宜的机构²。

III. 本文件的目的是

4. 正如上面提到的那样，本文件的目的是根据自总干事向章法委提及此事以来所发生的相关进展情况，进一步澄清立场，并解决一些特殊的和有关建议的质讯问题。为扩大建议，特别考虑了 2007 年 5 月在毛里求斯召开的第 11 届印度洋金枪鱼委员会会议上的讨论及粮农组织第 132 届理事会的结论。此外，本文件应根据准备的所有文件进行阅读。

5. 本组织将继续对改变印度洋金枪鱼委员会作为粮农组织法定机构地位采取积极的态度，将在章程第 14 条项下成立的粮农组织法定机构改变为粮农组织框架外的一个机构，需要得到所有印度洋金枪鱼委员会成员的赞同。正如反应在各种议案中的那样，特别强调的是向章程和法律委员会提交的议案，本组织仍然认为，所提交的议案反应了法律上正确的措施是这个问题唯一的措施。议案还包括召开一个为通过一项新协议的特命全权会议；(ii) 执行退出和终止现有协议和使新协议生效的同步程序及 (iii) 执行所要求的过渡性协议。而且，此项措施似乎是唯一可以对目前关注做出回应的措施，而现在的关注是印度洋金枪鱼委员会是目前联合国系统一个组织的法定机构。特别是，每一个印度洋金枪鱼委员会的主权成员，无论其大小、地位、发展的阶段或性质，作为沿岸或非沿岸国家，都应该对最新发展情况要采取什么样行动做出决定。在这方面，在最开始就应强调，粮农组织应准备执行所要求的过渡性协议，以便允许执行她提议的措施。

6. 本组织已经对几个印度洋金枪鱼委员会成员所提建议的可行性进行了研究，他们提出委员会可以经过印度洋金枪鱼委员会协议中所包含的简化修改程序，作为粮农组织框架外的一个机构存在。对这些程序和相关标准的出处进行的相关研究以及对本组织过去的做法的研究似乎都确认了这种措施法律上是不正确的，构成了程序上的滥用，而且其目的也不是建立之初所要达到的目的。因此，强调从终止旧的印度洋金枪鱼委

² Cf. CL 132/REP, 第 120-121 段。

员会协议和新协议生效所带来的任何不便的重要性，将可以回避这样的事实，即本组织准备执行这样的过渡性措施，因为这是务实和灵活性所要求的。

7. 最后，本文件就迄今为止本组织开展的非正式磋商进行了汇报，回应理事会所表示的关注，这是对印度洋金枪鱼委员会的效率和有效性讨论中所表示出的关注，也是目前正在进行的程序所陈述的理由。理事会做出结论，通过粮农组织秘书处和有关印度洋金枪鱼委员会成员的讨论，将这种关注和理由作为重点事宜加以解决。秘书处将就这些讨论的结果向章程和法律委员会及其它适宜的机构汇汇报。有关印度洋金枪鱼委员会的效率和有效性问题是否属于法律专家非正式小组范围内的问题，现在还不明确。

IV. 关于改变作为粮农组织法定机构的 印度洋金枪鱼委员会地位 并使其成为粮农组织框架外 一个机构的拟议程序

8. 在最近结束的理事会会议上，尽管大多数的成员认为没有必要将印度洋金枪鱼委员会从粮农组织分离，“但很多成员要求粮农组织的全力支持，促进加强印度洋金枪鱼委员会进程，以便保护本地区金枪鱼和其相关资源，目前金枪鱼资源正面临严重枯竭并对沿岸国家产生负面结果”。这些成员认为，这个问题需要一种“务实和及时的解决措施”³。正是由于这些原因，所提出的建议可以完全回应这些成员的关注。而这些成员认为，将印度洋金枪鱼委员会从粮农组织中分离是必要的。这些建议除了召开关于通过新协议和执行撤消和终止现有协议并生效新协议的同步进程的特命全权大会外，执行过渡性安排也是必要的。这些协议如果放在一起，可以满足所有印度洋金枪鱼委员会成员。

³ Cf. CL 132/REP, 第 120-121 段。

9. 正如在早期的议案中解释的那样，准备了印度洋金枪鱼委员会协议并在粮农组织内部进行了协商和达成了结论，以下是理事会 1993 年通过的协议。⁴ 本组织 2007 年 4 月提交给第 81 届章法委的议案中达成这个立场并详细地解释了纳入到粮农组织的印度洋金枪鱼委员会的协议，包括根据日内瓦法律条款公约和“准备工作文件”。这点在协议第 21 条第 3 段以最明确的方式进行了描述，“如任何委员会成员提出退出粮农组织将被认为自动退出委员会”。

10. 因而，印度洋金枪鱼委员会在粮农组织的框架内并通过其法律身份发挥作用。因此，为了能建立一个新的有别于粮农组织的实体，终止 1993 年通过的协议并建立一个新的法律实体是非常必要的。新的实体将有其自己的法律身份，而不是来自粮农组织内部，她将有自己的工作人员，拥有自己的权利和义务，自己的资产和责任以及根据国际法拥有起诉和被起诉的能力。这类国家法律以及其它相关的可以适用的法律身份。

11. 在早期的讨论中，曾经争论，印度洋金枪鱼委员会协议第 15 条的 1 段要商议法律委员会，但目前它可以与其它政府间组织或处理本地区金枪鱼事务的机构达成“适宜的安排”⁵。

12. 本组织认为，这种有限的行为能力不足以表明委员会被授予了法律身份，而且她可以有权采取行动并行使赋予她的所有权利和义务。事实上，在谈判和完成印度洋金枪鱼委员会协议时，谈判各国或领导机构从来就没有这样的意愿，即让印度洋金枪鱼委员会拥有合法身份或自己在不通过粮农组织的前提下实行自治。为此，他们没有在协议中对此拟订任何类似的条款。不能说领导机构以不明了的方式曾表示出授予印度洋金枪鱼委员会合法身份的权利和义务的意愿以及采取任何有关运作行动的能力。这个问题从来没有出现和被设想过。还有一点可以确认，如果

⁴ 在粮农组织框架内达成的协议与领导机构权利之间的密切联系在本组织成立的早期阶段就已经强调了。一些成员认为这应该成为任何协议的基础，即使协议是区域性的而且仅涉及有限的一些成员，但它应提交大会批准，因为大会是唯一拥有批准协议权利的。当 1948 年 2 月在菲律宾碧瑶（Baguio）召开的会议上就建立印度太平洋渔业委员会（Indo Pacific Fisheries Council）达成协议时，曾提出了一项建议，根据有些国家接受情况以及接受达到一定数量时，协议就可以生效。在结束协议的讨论时，美国政府做出一项声明，她改变了其不提交粮农组织大会就可以生效的立场。该项保留记录在粮农组织在菲律宾碧瑶 1948 年 2 月 25-28 日召开的渔业会议文件中。Co.1/27 第 48 页，第 5 页。国务卿马歇尔（J. Marshall）在 1948 年 9 月 2 日写给粮农组织总干事的信中又重申了这一保留意见，信中强调美国政府坚持其有关建立区域或与粮农组织有关的特殊机构的建议要提交大会通过的立场。所有在粮农组织早期阶段达成的协议要提交大会通过。随后，对粮农组织的宪章进行了修改并做出有关将“区域”协议提交理事会通过的条款。

⁵ Cf. CL 132/5, 第 8 段

印度洋金枪鱼委员会考虑将自己置于粮农组织框架之外，那么她将无力履行粮农组织目前代表其完成的一系列基本的法律、物质和实际法案。⁶ 这一点对支持印度洋金枪鱼委员会立即从粮农组织分离出来的支持者们甚至都了解⁷，他们敦促粮农组织继续管理和操作印度洋金枪鱼委员会的所有资产和工作人员。

13. 章法委和粮农组织理事会在 2004 年 11 月召开的第 127 届会议上审议了关于“在粮农组织章程第 14 条项下建立机构的法律地位”问题。理事会同意章法委目前采取的措施“根据在粮农组织章程第 14 条项下建立机构的立宪文书，并没有赋予他们法律身份，例如拥有他们自己的权利和义务的能力。因此，必须通过粮农组织或依靠其法律能力采取行动”⁸。理事会通过了目的旨在调和在章程第 14 条项下建立机构的功能性自治的标准，事实上，他们是置于粮农组织框架下和通过粮农组织的功能进行运作的。

14. 在粮农组织框架内终止现有印度洋金枪鱼委员会协议，将会对本组织和其成员构成在今后需要承担责任的潜在风险。这一点可以回应了粮农组织大会表示出的关注，即有必要明确章程第 14 条项下达成的公约和协议的地位⁹。印度洋金枪鱼委员会将与东道国达成总部协议并与其他国家达成相关协议，这将给他们提供特权和豁免，以使他们在这些国家更有效地开展工作。新的委员会在举行任何提供必要特权、豁免和设施的会议之前与东道国达成相关的安排。

15. 尽管注意到，这种意见结合了法律和政策方面的考虑，**但需要强调的是，在联合国系统内的机构与系统外的机构有着根本的区别。**委员会主席在第 11 届会议开幕致辞发言中特别强调了这样的事实，对本委员会从联合国组织框架内分离出来是非常必要的，这样可以使委员会能够在

⁶ 国际司法法庭就咨询意见的发展趋势是“*由于联合国提供服务而遭受损失的赔偿*”似乎并不适用于印

度洋金枪鱼委员会。不能说“根据国际法，（印度洋金枪鱼委员会）必须具备那些权利，尽管没有在（协议）中明确提出，但这些权利也不是由于要履行其职责的一些必备的条件所赋予的”。也不能说，（印度洋金枪鱼委员会）在国际上以自治的方式履行其职责的能力就非常明确了“出自于（*印度洋金枪鱼委员会协议*）的必要含义”（咨询意见：I.C.J.报告 1949，第 174 页）。印度洋金枪鱼委员会一直通过粮农组织履行自己的职责，并且领导机构和粮农组织成员也没有意愿批准印度洋金枪鱼委员会有关从粮农组织分离并独立履行职责的协议。

⁷ 在印度洋金枪鱼委员会第 11 届会议上，一些成员提出一项议案-不是委员会提出的-为此委员会将通过

修正案并立即生效。但是，一旦通过，这些修正案将被暂时终止，粮农组织将继续管理在过渡期内的

委员会。

⁸ Cf. CL 127/REP, 第 89 到 96 段。

⁹ 这点时常在一些决议中得到强调，如 46/57、47/57 和 61/50 号决议。

其成员中间，将不成其为国家的实体包括进来并使它能够独立履行职责。的确，联合国系统外的委员会当然对所有实体开放，而不需要得到联合国的承认或包括在联合国系统内。其它相关原则，如所有成员主权平等- 确立联合国系统内任何一个机构功能的规范 - 但一个在联合国系统外的机构不能相提并论。对改变印度洋金枪鱼委员会地位的争论需提交给主权成员的有关当局，因为这种地位的改变涉及建立一个截然不同的机构，而每一个成员都能通过适当的国家接受和批准程序来表达其立场。

16. 在粮农组织章程范围内，还从未有过由国际条约建立的机构从该组织框架中分离出来的案例。但是，这种分离在粮农组织的历史中曾发生过两次。值得注意的是，曾经发生分离情况的处理与处理印度洋金枪鱼委员会从粮农组织分离的情况是一样的。

17. 因而在 1949 年做出了一项倡议，该倡议对 1929 年的国际植物保护公约进行了修订，这项工作是在国际农业学院的主持下完成的。还产生了一项修订的公约在 1951 年第 6 届粮农组织大会上被通过并置于粮农组织框架内。该公约向所有政府开放并随后得到批准。该公约在生效后，也对非缔约政府开放¹⁰。目前，一项粮农组织框架外的公约包括在框架内，得到大会的批准并提交各国政府，各国政府根据各自的宪法程序批准。

18. 1959 年粮农组织大会对有关国际杨树委员会采取了同样的措施。该委员会由于法国政府在 1947 年提出的倡议建立于粮农组织之外。1959 年，大会对公约进行了磋商并通过了该公约，并将其置于粮农组织章程第 14 条框架内。大会通过了公约，该公约在通过前已提交给各成员国，为了让成员国根据各自相关法律规定批准该公约。新的宪章文书于 1961 年 9 月 26 日生效，生效之日收到 12 个国家的批准文书¹¹。大会报告和批准公约的决议均强调了澄清委员会今后地位问题的必要性。

19. 在粮农组织框架内达成协议而建立的法定机构从其分离出来似乎从程序上和法律上都没有理由，也不应进行区别处理，或通过一个不是建立在粮农组织内的法定机构的非正式渠道处理。因此，应该终止目前的印度洋金枪鱼委员会协议，达成一项新协议并根据印度洋金枪鱼委员会协议的相关规定使之生效。

20. 第 21 条（退出），第 1 段是这样描述的：

¹⁰ 第 6 届大会报告，1951 年 11 月 19 日-12 月 6 日，第 372-374 段。

¹¹ 第 10 届大会报告，1959 年 10 月 31 日-11 月 20 日，第 578-581 段。

“1. 任何一个委员会的成员在与协议签字之日起的两年之后，如在任何时间退出该协议，应书面致函总干事，总干事将立即通知所有委员会成员及粮农组织的成员和准成员及联合国秘书长有关退出的事宜。退出应在总干事收到退出通知的日历年年底生效”。

21. 为此，第 22 条（终止）应为：

“如果/当退出的结果，即委员会成员数量少于 10 个时，该协议将自动终止，除非委员会的其他成员一致地做出其它决定”。

22. 这些条款反应了章程第 14 条项下达成的公约和协议的相关原则和程序，粮农组织大会在 1957 年第 9 届会议上通过。在当时，大会决定，所有公约和协议必须包括退出或无效的条款并为此建立详细程序。大会还决定，所有公约和协议必须包括终止条款，尤其是当或如果申请加入者人数不够公约或协议生效数量时，应提供自动终止，除非其余申请者另外做出决定。在当时，大会决定，由法定多数申请者决定的终止系统必须停止执行，有必要让有关各方从他们所希望终止的协议中退出¹²。这些决定已反应在上述印度洋金枪鱼委员会协议的有关条款中。

23. 为了加快执行第 21 条中的第 1 段和 22 条并适当考虑在协议 22 条项下，一些国家可能决定维持现有的印度洋金枪鱼委员会协议，本组织建议一项范围广泛的“参与性”进程，加速终止现有印度洋金枪鱼委员会协议，平行进程将使新协议生效，平稳过渡到新协议并继续执行印度洋金枪鱼委员会的业务活动¹³。这将包括为通过新协议召开一次特命全权会议，执行一退出或终止现有协议并使新协议生效的同步程序以及粮农组织执行可能要求的过渡性安排。

24. 2007 年 4 月向章法委提交的议案中包括此建议的信息，对目前阶段的回顾可能会有帮助。

¹² 1953 年，粮农组织在第 7 届大会上通过了欧洲委员会有关控制口蹄疫的宪章。该宪章在总干事接到所要求数量的接受通知书后于 1954 年 6 月 12 日生效。当时在磋商该宪章时，曾经对委员会是否永久存在提出了疑问。为此原因，第 18 条中的第 1 段做出终止宪章的决定，决定是由委员会四分之三的多数成员做出的。还做出了一旦成员数量降低到一定数量时终止的条款。另一项条款还对委员会对这些案例的清算做出了规定。最终，在理事会一系列建议基础上采取行动，理事会在特别委员会的帮助下审议了此项问题，大会通过了在基本文件 R 部分的相关原则。可以明确地认为，任何终止一项由委员会做出的决定的国际条约系统都是不适宜的。

¹³ 在渔委会第 27 届会议上（2007 年 3 月 5-9 日，罗马），“几个成员敦请粮农组织应与印度洋金枪鱼委员会成员合作，制定一项确保印度洋金枪鱼委员会活动的连续性和有效性的措施”， Cf. CL 132/7, 第 89 段。

25. 终止现有协议将按照印度洋金枪鱼委员会协议第 21 条中的第 1 段内容进行。特命全权会议将通过一项退出文书的样本，可以在同时制定接受新协议的文书。可以就有关各方参与新协议生效所要求的数量制定一项适宜的标准。根据印度洋金枪鱼委员会协议第 XXI 条第 1 段内容，退出通知须在总干事收到退出通知那年的年底生效。这类性质的条款可以在其它协议中找到，最终目的是为保护其它成员的利益，降低由于退出对其他各方和受到质疑机构的负面影响。但是，强调该条款的关注还未在本案例中出现，它对同意在这特殊情况下终止协议的成员开放，终止通知将在提交总干事后生效。的确，此项事宜不能孤立地看作是粮农组织准备执行的过渡性措施，如果所有成员这样希望，并将促进从一个协议转向另一个协议的平稳过渡。

26. 根据这些原则采纳的措施从法律角度而言似乎是正确的。此外，这一进程也是唯一可以保护每一个印度洋金枪鱼委员会成员主权的进程，委员会成员接受并受到协议的约束，这些已经反应在接受文书中，而且他们还对是否愿意停止旧协议的约束并遵守新协议做出决定。作为联合国系统的一个组织，遵守系统内的基本原则，特别有关国家间主权平等的原则，对粮农组织来说，坚持这样的进程是义不容辞的。

27. 可能会有相关的关注，尽管做出要加快这种进程的努力，一旦新协议生效，不是所有的印度洋金枪鱼委员会的成员都会接受新的协议。因此，针对新协议的前景还存在一些不确定因素。

28. 这不应该为以下原因造成特别的困难：

28.1. 首先，粮农组织应准备执行这种必要的过渡性安排，以便促进终止印度洋金枪鱼委员会协议的整个进程并使新协议生效。这种以务实和灵活的方式进行的过渡性安排将会减轻任何带来不便的潜在因素。过渡性安排不但要在新协议生效前得到执行，而且还要使所有印度洋金枪鱼委员会成员成为新委员会的成员。在这方面值得注意的是，尽管印度洋金枪鱼委员会成员对立即将其从粮农组织框架分离出来的立场是坚定的，但他们非常支持粮农组织执行过渡性措施，不断要求粮农组织这样做¹⁴。

28.2. 第二，目前，由于对将印度洋金枪鱼委员会从粮农组织框架内分离的必要性达成一致，终止现有协议并使新协议生效的进程将要加

¹⁴ 一些成员甚至建议策划一项应急措施，在此基础上，委员会在简化的修改程序下通过拟议的修改意见。这些修改意见可以立即生效，但也可以立即暂时终止，粮农组织将继续管理印度洋金枪鱼委员会一段时间。粮农组织将继续执行过渡性措施的事实将加速过渡进程。

快。粮农组织将要执行过渡性安排的事实是一个次重要的问题。毫无疑问，所有成员都希望将粮农组织保存所要求的文书的期限降到最低。如果恰恰相反，正如成员在第 132 届理事会上所表示的那样，就印度洋金枪鱼委员会是否应从粮农组织框架中分离仍有保留意见，随后，将有足够的理由考虑粮农组织建议的程序就法律上而言是一个非常正确的程序。这是一个允许印度洋金枪鱼委员会成员，同时也是粮农组织成员，一个联合国系统的组织，对他们是否希望印度洋金枪鱼委员会从粮农组织框架中分离做出决定的程序。这从法律的角度讲是一个恰当的程序，可以有利于作为联合国系统内作为一个机构的印度洋金枪鱼委员会的地位。

29. 最后，建议为通过一项新协议召开一次特命全权会议，并执行退出和终止现有协议并使新协议生效的同步程序，同时，粮农组织以务实和灵活的方式执行所要求的过渡性安排。

V. 印度洋金枪鱼委员会从粮农组织框架分离 不能够通过一项修改程序完成

30. 2006 年在果阿举行的第 3 届特别会议上，印度洋金枪鱼委员会提议通过一项综合的对印度洋金枪鱼委员会协议进行修改议案，目的是删除在印度洋金枪鱼委员会协议中参考粮农组织的相关意见，表达了印度洋金枪鱼委员会作为置于并在粮农组织框架内履行公务的一个粮农组织的法定机构。根据这个协议，一旦修正案被印度洋金枪鱼委员会通过，他将自动并立即停止其作为在粮农组织章程第 14 条项下建立机构的运行。一些成员在特别会议期间就提议的程序表示了保留意见。

31. 在较早的议案中，本组织解释了目前的问题应根据印度洋金枪鱼委员会协议第 21 条 1 段和 22 条中内容得到解决。本组织还坚持，根据 20 条款修改印度洋金枪鱼委员会协议以解决这个问题在法律上是不恰当的。

32. 根据第 20 条款，协议可以由印度洋金枪鱼委员会四分之三多数成员进行修改。修改的提案可以由任何委员会的成员或总干事提出。由委员会一个成员提出的议案要同时提交给委员会主席和粮农总干事，而由总干事提出的议案要在下一届需要对议案进行审议的印度洋金枪鱼委员会开会前的 120 天内向委员会主席提交。总干事立即通知所有委员会成员有关修改的建议。根据第 20 条 3 段，对协议的修改必须向粮农组织理

事会汇报，理事会可以不同意明显不符合粮农组织目标和目的、或不符合粮农组织章程有关条款的修改意见。

33. 根据第 20 条 4 段

“根据上述 3 段，不包括委员会成员新义务的修改将从委员会通过之日起，对所有成员生效”。

34. 根据第 20 条 5 段

“包括委员会成员新义务的修改，根据上述第 3 段，经委员会通过之后，将根据每一位成员接受的情况开始生效。包括新义务的修改的接受文书将提交总干事。总干事将通知委员会所有成员及联合国秘书长有关接受情况。任何没有接受包括新义务修改的委员会成员的权利和义务，将继续受到修改前的仍然有效的协议条款的约束”。

35. 在较早提交给章法委的议案及提交第 11 届委员会的发言中，粮农组织代表们认为，目前的建议不能作为本协议的修改来执行。的确，在粮农组织法律系统背景下以及根据章程第 14 条项下协议的地位情况，协议第 20 条制定的程序似乎有一定的局限性，如：它只涉及能保留那种性质的粮农组织框架内的对协议的修改。令人质疑的是，可以允许对粮农组织框架内的协议进行修改的一项修改程序，可以被用来在粮农组织框架外建立一项新协议，并成立一个有别于粮农组织的新法律实体。

36. 它在法律上似乎是不正确的，更不必说，一个用于处理“日常”，完全是技术性问题的简化的修改程序，可以被用来通过和建立一新的国际协议和一个新的实体。这完全是法律形式上的错误，一个程序上的错误，如：一个程序的使用不是为它原有的目的而设计的，在法文中意旨“修改程序”。应该强调的是，由粮农组织领导机构制定的标准并以此决定特别的修正案是否包括在背景之外实施的新义务。因为从来没有为目前的情况制定标准。拟议的修正案似乎包括新义务，正如由一些国家要遵守的内部批准程序所确认的那样。这些与目前设立程序的目的不符并使它无效。

37. 继印度洋金枪鱼委员会第 11 届会议和第 132 届理事会后，对此问题进行了进一步的研究并确认了本组织所采取的立场。

38. 包括新义务和不包括新义务的修正案的概念，似乎对粮农组织来讲是特殊的，它自己的做法不应最终被排斥在制定和实施它的框架之外。对印度洋金枪鱼委员会的讨论和审议表明，委员会可能不了解以上做法，并以一种咨询的途径寻求包括或不包括新义务的修正案的概念。在

果阿举行的第 3 届特别会议上，根据印度洋金枪鱼委员会协议第 20 条 4 段，对通过一套综合的修正案的可能性进行了预测，并提交供审议。

39. 这些概念第一次出现，似乎是在 1943 年 11 月 9 日签署的联合国善后救济总署 (UNRRA) 协议中。联合国善后救济总署是一个向解放区为二战末和二战后提供救助物资的机构，主要为 1947 年欧洲和 1949 年的亚洲流离失所的人们提供救助。1949 年，这个组织解体，因为它的功能已转移给联合国的各种机构。第 8 条为协议的修改制定了一个复杂的系统。特别是，“*为成员国政府包括新义务的修正案需要理事会三分之二的投票通过，并根据每一个成员政府接受情况才能生效*”。这种概念的引进在一些组织章程性文书中略有差异，这些组织的建立在当时特别参考了 1945 年的粮农组织和联合国教科文组织¹⁵的做法以及 1950 年的世界气象组织的做法。但不是所有章程性文书都包括这个概念。有理由相信，这些概念在某些方面尚不明确¹⁶，这点在随后的 1967 年世界气象组织公约在联合国法律顾问之间开展的长时间的法律讨论中得到确认¹⁷。

40. 依照粮农组织的做法，包括新义务的修正案概念和不包括新义务的修正案在根据修正案程序的粮农组织第 14 条达成的协议中广泛使用。在这种程序的背景下，包括新义务的修正案对接受这类修正案的各方具有约束力，而不包括新义务的修正案将根据各方通过或由法定多数通过的情况开始生效。但是，在 1975 年到 1979 年之间，这个问题曾在粮农组织出现并经过广泛的讨论。

41. 1975 年，一个由专家组成的咨询委员会建议修改国际植物保护公约的一些定义。在讨论提议的修正案期间，一个国家代表团指出，由于目前还要执行国家立法，使新定义生效，提议的修正案的确包括新的义务。这导致了对“新义务”的概念和其意义进行了长时间的审议。似乎看来，根据粮农组织早些时候其它协议的背景，一些政府对这种概念的实际意义表示了关注¹⁸。

42. 1976 年粮农组织秘书处对这个问题进行了仔细地审议，并对在章程 14 条项下达成的各种公约和协议进行了考虑。审议结果表明，有两种

¹⁵ 依据联合国教科文的案例，它属于一系列实质的和程序性质的重要资格问题。

¹⁶ 似乎是，只有以上三个组织引进了此概念。随后，1945 年大会委员会为成立联合国教科文达成结论，有必要对修正案的性质做出决定，而这将通过联合国教科文大会的决定完成。Cf. 联合国司法年鉴, 1967, 第 366 页。著名学者在参考研究文献中摘选出这个概念。

¹⁷ 修订世界气象组织公约的程序-联合国法律顾问向世界气象组织秘书长提交的意见，1967 年 4 月 10 日 联合国司法年鉴, 1967, 第 338-371 页。

¹⁸ 因而在 1948 年 9 月 2 日递交给粮农组织总干事的信函中，国务卿马歇尔强调，美国政府对 1948 年有关建立印度太平洋渔业委员会协议的理解是，协议不对他的政府包括新义务。1949 年 2 月 25 日又收到了美国务院有关国际水稻委员会章程的类似信函。

程序上的选择，决定包括新义务的修正案的内容，这也恰好迎合了联合国法律顾问的法律意见：或者有关各方举行集会，做出强制性决定，即特殊的修正案不包括新义务；或者必须说服反对国家政府放弃特殊修正案不包括新义务的保留意见。换言之，或者由一个全权机构做出决定，约束所有各方，即特别修正案不包括新义务；或者由反对不包括新义务政府阻止这类修正案加速程序的执行¹⁹。

43. 最终，本组织秘书处在与成员国磋商方面做出努力，并决定是否有制定和达成一项标准的可能性，此项标准将作为所有各方都能接受此项决定的基础。最后，秘书处在审议了 1951 年国际植物保护公约并提交了一份详细议案的基础上，对此项事宜参考了章法委的做法²⁰。章法委强调了此项事宜对国际植物保护公约和其它在章程 14 条项下达成协议的重要性。章法委拟议了以下标准，供粮农组织大会考虑，为了避免一种不理想的状态“在双重系统下，一些缔约方将受到一种公约案文的约束，而其他又受到其它案文的约束”²¹。

“如果由于修正案的结果，在执行现有的义务时，全部由缔约方承担的负担将没有实质意义的改变，修正案将不包括新义务。如果这种负担以这样的方式转变，那么，所履行的任务将在性质上有别于那些在现有义务项下履行的任务，能引起这种转变的修正案可以说包括新义务。任何现有义务的延伸不应被作为新义务；可能会有一些案例，将这种延伸视为一种新义务的等同-例如：对缔约方来讲，将会产生实质性的财政影响，或这种负担又会不均称地加重缔约方现在的负担”²²。

44. 理事会向 1977 年 11 月召开的大会提交了它的结论。大会一连用了几天时间讨论并仔细审议了此事。大会审议了提议的修正案，以便决定哪种修正案会对缔约方造成额外的负担。开展这一复杂工作的目的是回应各国代表团的关注，特别是有关发放出口许可证和检验模式。召开 8 次大会的记录表明，在代表团之间和内部开展的广泛的互动行动，并达

¹⁹ 以上提到的联合国法律顾问的结论是“如在公约案文或其它地方缺少特殊标准时，在遵守和决定所提议的修正案是否包括新义务的标准时，这些标准应由成员以他们个人的能力决定，他们将在本组织的相关程序中推动这些标准”，第 371 页。这一点也反应在世界气象组织内的讨论中，各国代表团明确重申，应由主权国家决定一特殊修正案是否包括新义务。然而，美国代表称“我国政府认为，一个主权国家有绝对的权利，自己决定一项已参与并成为缔约方的公约的修正案是否包括新义务”。第三届世界气象组织大会文件集，1959，第 73 页。

²⁰ 章法委 35/5。

²¹ CL 75,第 45 段。

²² CL 72/5,第 46 段。章法委认为，将一些限制或“决定退出”从一些义务中删除的可能性是值得考虑的。

成了一系列的妥协。尽管开展了很多工作，大会决定推迟考虑此项事宜，直到 1979 年的大会才最终通过对国际植物保护公约的修改案文。大会要求向所有各方发放修改过的公约及附有几项法律事宜的照会。根据可能收到的评论，大会还要求修改过的公约提交给农业委员会，商品问题委员会和章法委²³。

45. 关于修正案是否包括新义务问题进行了毫无结果的讨论，这也是将议案提交下一届大会的主要原因。很多缔约方保留了意见²⁴，对章法委所建议的标准提出了强烈的意见保留和批评。1979 年 11 月，在会议期间审议了修改的公约后，大会才能够通过修改过的公约²⁵。但是，案文在几次会议上又进行了讨论。各国代表团确认，由于对提议的修改案文已经同时做了一些调整以及国家进行的审议，他们能接受修正案不包括新义务的立场²⁶。对有可能达成一项妥协的特殊重要性是，国际植物保护公约已经并将继续在粮农组织框架内履行职责，并且，对有必要改进相关条款上达成共识²⁷。

46. 粮农组织领导机构利用其它机会审议了在粮农组织章程第 14 条项下达成的公约和协议的修正案，如：1979 年，建立亚洲、近东和南太平洋区域动物生产和卫生委员会，1997 年，建立地中海总渔业委员会协议，1997 年，国际植物保护公约，1999 年，亚太地区植物保护协议及 2001 年控制西南亚洲沙漠蝗虫协议。在很多情况下，提议的修正案仅是一种常规工作，对协议不包括实质性的改变。但是，在任何情况下，没有一个委员会提议要从粮农组织框架中分离。

²³ C 77, 第 328 段。

²⁴ 巴西代表特别强调，“我必须说，我国代表团倾向于-我强调倾向这个词-不同意章法委的意见，在一定程度上没有新义务 (...) 我们因而倾向同意澳大利亚的观点，有关国家采取的生效程序应遵循为有新义务设计的特别程序。那意味着，只有通过有质疑的缔约方的接受才可生效。我们认为，这样完全是正确的，我们不能同意，让我们措辞更柔和些，我们倾向于不同意章法委对这个特殊问题所做的判断”(C 77/III/PV/6, 1977 年 11 月 26 日, 第 104 页)。美国代表特别强调：“他 (澳大利亚代表) 说，一些修改将会对他的政府和其它政府造成困难。它给我们提出了同样的问题，我们完全同意他的观点 (...) 坦率讲，章法委所做出的解释，我们不能赞同”(C 77/III/PV/6, 1977 年 11 月 26 日, 第 102 页)。**澳大利亚代表特别明确地批评了章法委所做的结论，并连续几天要求对公约做出连续的修改：**“章法委报告现在得出结论，通过应用非特殊的公式，全部负担-无论那意味什么-将不会有实质性的改变。我们无法接受章法委的意见，就新义务而言，只有两个修正案是有意义的。第 13.4 条款的措辞 (包含包括新义务的修正案的参考) 对我们来说非常清楚，来自变化的检验模式的成本负担和实际的困难都说明了要承担新的义务。章法委现在质疑我们当时签署原有现存公约时的权利。我们当然认为，缔约方的权利不应因为行政便利而以任何方式被削弱”(C 77/III/PV/6, 1977 年 11 月 26 日, 101 页)。日本代表的立场是，各种拟议的修正案确实意味着新的义务 (C 77/III/PV/6, 1977 年 11 月 26 日 102 页)。**1979 年，日本政府的结论是，修改的公约将不会对他的政府构成新义务。**

²⁵ Cf. C 79/REP 第 450-456 段。

²⁶ Cf. C 79/III/PV, 90-69.

²⁷ 每一方都能够自己决定，修正案是否包括新的义务并正如所要求的那样，向公约引入这样的修改，确保他们能够接受提议的较轻的修正案程序。

47. 章法委特别强调，目前就在章程 14 条项下达成的公约和协议而言，一个对新义务概念合理的、有限的解释是必要的，为了尽可能确保公约实施上的一致性并能有意义地适应新技术和获得的经验。换言之，章法委不想通过更多的烦琐批准程序，去阻止已经置于和当然留在粮农组织框架内的公约和协议去对一些新的发展做出反响。当审议在章程 14 条和粮农组织框架内其它条款项下达成文书的修正案时，这种有限的解释最终体现在章法委和粮农组织领导机构的规范中²⁸。

48. 有关粮农组织在决定特别修正案是否包括新义务的做法上，前面出现的主要三个观点是：

- 48.1. 第一，根据粮农组织长期的做法，有关一系列特别修正案是否包括新义务及其随后要求特别接受或批准程序的问题，应该由每个国家以自己的能力做出决定。这点由本组织过去的经验得到说明，个别国家有反对的和有必要对那些国家执行批准程序，都被认为是不符合能够证明修正案不包括新义务的可能性。
- 48.2. 第二，过去主要关于修订国际植物保护公约。根据国家的要求和对反应这种要求的拟议修正案的调整，审议特别条款要经过一个程序。只有这样，才能对一系列修正案是否不包括新义务做出集体决定。
- 48.3. 第三，有关对置于粮农组织框架内的并能获得这种性质的协议的修改，粮农组织领导机构一贯执行对新义务概念进行有限解释的做法。在置于和留在粮农组织框架内协议的情况下，一直在实施有限标准，并考虑这些修改是一种次要、常规和制度性的，不然则需要批准程序²⁹。在这种情况下，有关各方有可能只粗略地看“他们义务的全部负担”，并对什么是“新义务”采取极端狭隘的观点。这是因为粮农组织继续行使赋予她自己法律身份的所有义务，这是在章程 14 条项下建立的机构所不拥有的。粮农组织继续管理有质疑的机构，继续管理他们的资产，继续参照有关工作人员规章制度管理其人员，如遇向国际劳工组织行政法庭提出申诉的情况，粮农组织继续作为回应组织，继续代表在任何仲裁程序中受到质疑的机构，继续向所有的工作人员提供养老金和医疗保险计划，继续向受

²⁸ Cf. CL 113/5.

²⁹ Cf. *Bowett's 国际组织法*, 第 5 版, Philippe Sands 和 Pierre Klein, 伦敦, Sweet 和 Maxwell, 2001, 第 451-453 页。国际组织法的参考书解释，对国际组织立宪文件的修改程序，有时在对“立法”原则项下进行的少许修改会存在差异，(如：允许大多数修改一份可根据少数成为有约束力的文件) 而主要的修改是由“同意”原则做出的(如：一致地和特殊的国家接受，一项更为成熟的原则)。

到质疑的机构提供她与之谈判的或参照与其他国家关系的特权和豁免。如果可行，粮农组织继续向受到质疑的机构提供在总部协议中包括的制度上的利益。领导机构制定的有限标准是为公约和协议做日常修改的情况下使用的，而这些公约和协议是在粮农组织框架内并继续在这个框架内运做。粮农组织的领导机构，如章法委，理事会和大会从来都没有制定和实施有关标准，这些标准是决定一系列旨在将特殊协议从粮农组织框架内分离的修正案是否包新义务。

49. 因此，似乎是，出席第 3 届在果阿召开的印度洋金枪鱼委员会特别会议的代表们可能不顾这样的事实，即由粮农组织领导机构制定的用来决定特别修正案是否包括新义务的标准是在这种情况下使用的，因为这些标准的制定是为一种完全不同的情况而使用的并曾在印度洋金枪鱼委员会的案例中出现³⁰。

50. 这也可解释包括在拟议程序中的一些情况。因而一些国家表示，他们需要提的修正案提交国内批准程序，而对国内批准程序的需求（结果不可预测）与建立在第 20 条第 4 段的程序不匹配³¹。因此，要求粮农组织继续管理印度洋金枪鱼委员会这样的事实很难与此程序匹配。事实上，修正案或者是一种技术和常规性质的，立即生效并且所有印度洋金枪鱼委员会成员将立即承担他们的义务，或者当包括新义务的修正案生效时，其成员无法通过时，粮农组织将继续执行过渡性安排。

51. 结论认为，此事不能按照印度洋金枪鱼委员会协议第 20 条的标准处理，这样似乎具有固有限制，如：它只涉及对粮农组织框架内的并能保留原有性质的协议的修改。令人疑惑的是，可以使用旨在对粮农组织框架内协议修改的程序去建立粮农组织框架外新的协议，并成立一新的有别与粮农组织的法律实体。更重要的是，一项处理“日常”和技术事宜的简化修正程序可以用来通过和建立一新的国际协议和新的实体，这在法律上是不正确的。这是法律上特殊形式的错误，一个主要程序的错误，如：一项程序使用的目的不是它所设计的目的，这在法文中为“修改程序”。由粮农组织领导机构为决定特殊修正案是否包括新义务而制定的标准是根据其内容使用的，因为他们还从未对目前这种情况

³⁰ 这将意味着，包括在维也纳法律公约第 5 条中的有关在国际组织内通过的相关条约的原则没有得到遵守。

³¹ 一项条约的批准是一个国家对此的最终确认并接受其条约的约束。它的功能是使该国受条约的约束；如果被拒绝，条约将降为双边条约或多边条约，不对国家构成约束。见国际法 L. Oppenheim, 第 7th 版 Lauterpacht 编辑, 1953, 第 510 段。见国际法委员会对受条约约束的同意的表述(Cf. 国际法委员会年鉴 1966, 第二卷, 195- 202 页)。显而易见，一个国家遵守批准程序与印度洋金枪鱼委员会协议第 20 条 4 段内容不符。

制定标准。提议的修正案似乎的确包括新义务，因为这也是一些国家必须遵守的内部批准程序的要求和期望，而不是在提议的修正案通过后，要求粮农组织继续管理印度洋金枪鱼委员会。

52. 鉴于上述原因，本组织考虑遵守一个适当的法律程序并通过一项新协议是非常必要的。它将包括召开一次特命全权会议，通过新协议和执行一个退出和终止现有协议并生效新协议的同步程序。为了方便起见，理事会决议草案强调了提交章法委的这项行动，但未反应随后的发展情况。对这项决议草案重新进行了修订并附在附件中。

53. 正如 132 届理事会报告所反应的那样，一些印度洋金枪鱼委员会成员希望所要遵守的决议应该是及时和高效的。这就是因为本组织准备积极执行所要求的任何过渡性安排。如果所有印度洋金枪鱼委员会成员同意，委员会应该按照法律正确的程序从粮农组织框架中分离，如果要求本组织执行过渡性安排，也应该允许所有有关各方一定的自由空间-根据这种安排-对任何要求做出回应并对任何特殊关注及时有效地解决。因此，一些成员希望有一个及时和迅速的解决措施，这个解决措施不会在任何方面妨碍遵守一个适当、为改变印度洋金枪鱼委员会地位的平行法律程序。

VI. 有关印度洋金枪鱼委员会效率和有效性的关注和原因方面的磋商现状

54. 在最近结束的第 132 届理事会上，对一些有关效率和有效性方面的关注进行了讨论。这些关注就是目前印度洋金枪鱼委员会考虑的，有可能将建立在章程第 14 条项下的法定机构改变为粮农组织框架外的一个机构。此项建议的目的不是对印度洋金枪鱼委员会的性质做根本的改变并按国际法建立一个新实体，而是作为改进效率和有效性的手段。

55. 注意到这种关注并考虑到大多数的成员不赞成将印度洋金枪鱼委员会从粮农组织框架中分离，理事会的结论是，这种关注和理由应通过粮农组织秘书处和相关印度洋金枪鱼委员会成员的讨论并作为重点加以解决。值此之后，秘书处将讨论的结果向章法委和任何其他相关机构报告。

56. 在理事会结束后，粮农组织秘书处立即倡议建立一个非正式会议程序，目的是由印度洋金枪鱼委员会成员或在他们之间审议有可能出现的任何特殊困难，并有必要在目前的印度洋金枪鱼委员会的框架下解决。

大家认为，在这方面，第一步应确定任何实际困难，检验有关成员是否做好准备，并通过目前框架内的适宜解决措施处理现在的实际困难。

57. 但是，在完成本文件时，印度洋金枪鱼委员会成员和粮农组织秘书处之间的磋商尚未进行。无论何种情况，尽管理事会审议了各种问题，但对这种磋商是否应由法律专家非正式小组进行，目前还不清楚。

VII. 法律专家非正式小组预计采取的行动

58. 法律专家非正式小组受邀对本文件进行审议并根据对此的考虑，对印度洋金枪鱼委员会希望从粮农组织框架中分离所要遵循的程序提出建议。

附 件
章法委 81/3 号文件摘录
理事会决议草案
终止印度洋金枪鱼委员会协议，为通过
有关印度洋金枪鱼捕捞协议
召开特命全权会议
理事会决议 .../...

理事会，

考虑到，理事会在 1993 年 11 月第 105 届会议上，继与粮农组织开展为期几年的谈判程序之后，批准在粮农组织章程 14 条项下建立印度洋金枪鱼委员会协议，本协议在总干事收到一定数量接受书后，于 1996 年 3 月 27 日生效；

注意到，印度洋金枪鱼委员会是粮农组织一个法定机构，能够获得与粮农组织大量的有机和运做上的联系，它本身不具备任何权利和义务，因此必须通过粮农组织或借助粮农组织的法律能力开展工作；

考虑到，在 2006 年 5 月 17-19 日印度果阿召开的第三届特别会议，印度洋金枪鱼委员会成员审议了一整套修正案，目的是将粮农组织章程 14 条项下达成协议的性质改变为粮农组织框架外的协议；

强调，鉴于印度洋金枪鱼委员会作为粮农组织法定机构的性质，享有实质功能上的自治，对协议缔约方的特殊需求做出回应。必须完全考虑成员的愿望；

考虑到，鉴于所有相关情况，应遵守一项适宜的、法律上正确的程序，终止目前在粮农组织框架内达成的协议并建立一个粮农组织框架外的协议，这样的进程应得到所有指导方针的引导，重要的是要完全保留所有缔约方的愿望和利益，包括粮农组织和所有成员以及印度洋金枪鱼委员会目前的成员，同时避免所有相关缔约方今后出现的法律不确定的风险；

表示，粮农组织应积极支持建立印度洋金枪鱼捕捞新协议，并根据印度洋金枪鱼委员会成员的愿望和要求，采取可能需要的实际步骤；

考虑到，2007 年 4 月 4-5 日在罗马召开的第 81 届章法委的报告；

1. **要求** 总干事召开一次特命全权会议，通过印度洋金枪鱼捕捞的新协议，此项协议有别于现有协议并将 2006 年 5 月 17-19 日在印度果阿召开的第 3 届特别会议拟议的修正案纳入协议，其它特命全权会议可能提议的修正案将遵循 2007 年 4 月召开的章法委第 81 届会议提出的指导原则；
2. **通过** 建议，以便确保现有委员会和新委员会同步程序的一致性，同步程序终止现有印度洋金枪鱼委员会协议并生效新协议；
3. **要求** 总干事考虑新委员会成员的意见和要求，执行可能提出的过渡性措施，确保现有委员会和新委员会的一致性，并促进新委员会的业务活动；
4. **要求** 总干事不对上述内容有任何歧视的情况下，采取可能需要的额外措施加快该进程。