世 界 卫 生 组 织

世界卫生组织烟草控制框架公约
工作小组第一次会议
临时议程项目6、9和10

A/FCTC/WG1/5
1999年9月3日

条约制定程序

I. 条约制定过程的各个阶段

1．制定和实施多边条约的过程可最方便地分解为四个阶段：发起，制定文本，通过和生效。第五个阶段，即使条约保持符合最新情况，就许多多边条约、尤其是框架型条约而言，也可予以确定。

2．拟议的世界卫生组织烟草控制框架公约的第一个阶段开始于1995年5月12日WHA48.11号决议，其中卫生大会首次提到一项“国际烟草控制公约”的可能性。由于1999年5月24日通过WHA52.18号决议，完成了第一阶段。根据该项决议，卫生大会决定着手制定烟草控制框架公约文本草案。它确定了开展这项工作的详细程序，在该决议的第1段及构成预期活动概要的附件中作了阐明。

3．卫生大会确定的程序将第二个立法阶段分为两个分阶段。首先，由“世界卫生组织烟草控制框架公约工作小组”编写公约草案的拟议内容，通过向2000年5月第五十三届世界卫生大会提交一份报告而完成其工件。其次，一个“政府间谈判机构”将起草和谈判拟议的框架公约和可能的相关议定书，以提交给2003年5月第五十六届世界卫生大会。目前的活动是该第一分阶段的组成部分。

4．根据预期活动概要，工作小组的任务被进一步划分为初期阶段和最后阶段。在初期阶段，“开始编写公约草案的拟议内容”并就此向执行委员会第一O五届会议提交一份进展报告。在最后阶段，继续其工作并就此向第五十三届世界卫生大会进行报告。

II. 工作小组要履行的任务

5．因此，不期望工作小组参与制定最后公约文本或关于这一公约的谈判。这些步骤将在上面第3段描述的第二分阶段进行。其任务是制定拟议框架公约的内容，这些内容属两种类型：实质性内容和程序性内容。

6．实质性内容应包括陈述公约的理由及其宗旨和目标；更重要的是，这些内容应包括表明在拟议制度下预期最终缔约国承担的义务。由于这一制度的形式为以议定书支持的框架公约，列举的可能义务应是可在公约或其议定书之一中出现的义务。应该说明，虽然只在WHA52.18号决议中有关条约制定的第二分阶段提及议定书，但是框架制度的性质使得有必要区分所有可能缔约方准备立即承担并因此列入公约的义务与所有国家不可能接受或在任何情况下不能立即接受并因而列入同时制定或在晚些时候制定的议定书的义务。虽然作出这些区分的任务将是政府间谈判机构的责任，但工作小组将尽可能完整汇编一份可能义务的清单，以促进该项工作。

7．程序性内容也包括两种类型。更重要的内容是处理在适当时候制定新的议定书及可能对公约修正的程序。其它内容是正式的最后条款，处理诸如公约和议定书的保留和解决争端以及加入和生效等问题。

8．为了确定这些不同的实质性和程序性内容，工作小组将需利用各种来源。许多程序性内容可在其它类似框架公约中确定，适用例子在文件A/FCTC/WG1/6中列述。实质性内容虽然不完全是但主要涉及拟议公约要解决的问题：烟草控制。有益来源可能是世界卫生组织内以前就这一主题进行的一些研究，以及结合目前的倡议召开的国家和区域会议所产生的新材料（见文件A/FCTC/WG1/3）。其它来源可能由工作小组的成员提出。

9．鉴于这些任务，建议工作小组应由具备烟草控制措施专门知识的公共卫生专家组成。随后的政府间谈判机构任务如此，各代表团拟可除公共卫生专家外，包括能起草拟议框架公约和任何同时产生的议定书文本的法律专家。

III． 任务的分配

10．最近多边协定包括框架公约的类似谈判表明，完成为工作小组确定的同类任务存在着不同途径。方法的选择在很大程度上取决于特定文书的性质。

11．一般来说，具有高度政治性或要求缔约国作出重大而有争议性承诺的条约，例如重要的载军条约或处理环境潜在昂贵调整的条约，是以这样的程序制定的，即参加国的政治或专家代表从事实质性工作，包括对各种提案编目分类。主要是行政性的任务由发起组织的秘书处进行。这通常是联合国本身的情况。在这些情况下，提案的编目分类和汇集一般是主管政治机构一名或几名成员的职责。它可以是主席，一名副主席，报告员，诸如主席或报告员“朋友”的非正式小组，或较为正式组织的附属机构，可以是限制成员名额（在这种情况下，对成员组成必须谨慎协商）、不限成员名额、

常设（如主席团）或特设。

12．在拟议文本更具技术性的地方—
一般是专门机构及相关机构内制定的文书，可要求秘书处发挥更大作用。在一个相当于目前工作小组工作的阶段，这些任务可包括：

- 最低限度可从现有来源（见上面第8段）编制条约内容，尤其是程序性内容的临时目录或清单；

- 召集一次专家小组会议，以拟定一份报告草案供代表机构即工作小组审议；

- 编写报告草案；

- 将编写报告或建议草案分配给代表机构的指定官员，如其主席或报告员，或给一个小型起草小组，不言而喻，许多具体工作将在这些官员指导下由秘书处执行。

13．在选择分配上述任务的方法时，工作小组将需考虑时间限制。在其第一次会议结束时，它应批准一份报告提交给执行委员会，或确定一项程序，据此可在会外编写这份报告。同样，在其第二次会议结束时，工作小组应批准一份报告提交给第五十三届世界卫生大会，或为会外进行这项工作作出安排。因此，工作小组拟可在初期阶段处理遵守卫生大会为其确定的时间表的最佳方法。

14．工作小组的报告，如同这类情况的惯例，应包括前言，说明其程序和会议，以及主体部份，特别在其给卫生大会的最后报告中，列述确定的条约内容的分类清单，或许应附有适当说明。这些内容经卫生大会审议后将构成政府间谈判机构的工作基础。

= = =