



联合国



## 防治荒漠化公约

Distr.  
GENERAL

ICCD/COP(3)/18  
19 July 1999  
CHINESE  
Original: ENGLISH

缔约方会议

第三届会议

1999年11月15日至26日，累西腓

临时议程项目 13 (b)

### 未决问题

根据《公约》第27条审议解决执行问题的  
程序和机构机制，以期决定如何推进此项工作

#### 秘书处的说明

1. 缔约方会议第二届会议在第2/COP.2号决定中，决定在第三届会议议程中列入根据《公约》第27条审议解决执行问题的程序和机构机制这一项目。在第22/COP.2号决定中，缔约方会议还决定在第三届会议上根据其他有关环境公约在同样问题上的谈判进展进一步审议这个问题，以期决定如何推进此项工作。

2. 本说明转载了ICCD/COP(2)/10号文件第一部分的内容以便利关于这些项目的讨论。

## 解决执行问题

### 一、导 言

1. 《拟订防治荒漠化的国际公约》政府间谈判委员会第八届会议，根据 A/AC.241/50 号文件，审议了解决执行问题的程序问题。秘书处响应委员会在 6/1 号决议(“过渡时期的工作安排和工作方案”)(A/50/74,附录二)第 5 段中提出的请求，编写了 A/AC.241/50 号文件。

2. 委员会在同一届会议上作出了第 8/10 号决定，将“解决问题”项目进一步延至《防治荒漠化公约》第一届缔约方会议上审议(A/51/76)。此后，缔约方会议在第 9/COP.1 号决定第 3 段(b)小段中，决定在第二届、并于必要时在第三届会议议程中列入用于解决在执行《公约》时可能出现的问题的有关程序和机制项目(ICCD/COP(1)/11/Add.1)。

3. 本说明更新了 A/AC.241/50 号文件，尤其是提供了该份文件所述有关先例的现况和新情况。本文保留了 A/AC.241/50 号文件第三节所载的可能出现的问题初步清单。编写背景材料以及初步问题清单的目的是，协助缔约方会议开展审议工作，拟订《公约》第 27 条所要求的程序和机制，而不必制订“解决问题”制度。

### 二、背 景

4. 《公约》第 27 条规定：

“缔约方会议应审议并通过解决在执行本《公约》时可能出现的问题的程序和机制。”

5. 人们普遍认为，这类规定是各项环境公约的一个较新的特点，目的是预先化解和避免冲突，而不必援用较正式的解决争端程序。人们认为，这些规定特别适用于全球环境制度。许多缔约方都想有效实现公约的各项目标。

6. 某些新的环境条约越来越采用预先化解冲突和避免冲突的方法，在因缺乏能力或一时疏忽而未执行公约时尤其如此。由于解决问题程序仍由公约理事机构负责，人们普遍认为，公约缔约方可通过这些程序以富建设性的合作方式讨论公约的执行问题，确保以友好方式解决问题。

### 三、有关先例

7. 与《公约》第 27 条最有关的先例是：1987 年《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》(《蒙特利尔议定书》)；1979 年《联合国欧洲经济委员会远距离越界空气污染公约》的《关于进一步减少硫的排放量的议定书》(1994 年)(《第二项硫议定书》)；《联合国气候变化框架公约》第 13 条。

8. 虽然现有的几个先例为执行《公约》第 27 条提供了一定的法律根据，但仍须慎重行事。每项条约中的义务平衡并不一样，因此，需要根据每项条约的需要制定程序和机制，在审视下文中对有关先例进行的审查时也就应该记住这一点。

9. 《蒙特利尔议定书》缔约方第四次会议第 IV/5 号决定确定了《议定书》关于充分处理不履行问题的程序(UNEP/OzL.Pro.4/15)。《议定书》缔约方在 1997 年 9 月 IX/35 号决定中设立的处理不履行问题法律专家和技术专家特设工作组<sup>1</sup>正在审查这一程序。在达喀尔举行《防治荒漠化公约》缔约方会议之前，特设工作组将向缔约方第十次会议提交最后报告，其中将明确阐述就脚注 1 所述各备选方案采取的行动。

10. 《远距离越界空气污染公约》的执行机构在第 1997/2 号决定中敦促《第二项硫议定书》缔约方实行附件所规定的新履行制度<sup>2</sup>。第 1997/2 号决定事实上将新履行制度的应用范围扩大到该项公约的所有议定书，但为方便起见，本说明只提《第二项硫议定书》。

11. 《联合国气候变化框架公约》第 13 条规定，《公约》第一届缔约方会议应考虑“设立一个解决与公约履行有关的问题的多边协商程序，供缔约方有此要求时予以利用。”

12. 《公约》第一届缔约方会议据此设立了一个不限成员名额的技术专家和法律专家特设工作组“来研究与多边协商程序及其设计有关的所有问题”(FCCC/

---

<sup>1</sup> 特设小组于 1998 年 7 月召开了一次会议，会上决定拟订供《蒙特利尔议定书》缔约方审议的一项决定草案。特设小组需就以下三项备选方案作出结论：(a) 对不履行程序进行一系列修订；(b) 在以评议、指示或说明形式作出的决定中表明关注；(c) 综合前两项备选方案(见 UNEP/OzL.Pro/WG.1/17/3 号文件)。

<sup>2</sup> ECE/EB.AIR/53。

CP/1995/7/Add.1,第 20/CP.1 号决定)。根据第 13 条设立的特设小组最近一次会议(1998 年 6 月)的报告指出,人们就一些关键领域达成了协议,商定了多边协商程序的目标、性质和结果,并商定设立一常设多边协商委员会向《公约》缔约方会议报告情况(FCCC/AG13/1998/2)。

13. 关于《蒙特利尔议定书》,到在达喀尔举行《防治荒漠化公约》缔约方会议的时候,《气候变化框架公约》第四届缔约方会议将审完根据第 13 条设立的特设小组的最后报告并已决定是通过、修订还是驳回这份报告。

14. 首先应指出的是,《蒙特利尔议定书》、《第二项硫议定书》和《气候变化框架公约》的缔约方都决定,应在不损害每项条约现有解决争端程序规定的情况下,实行各自的“解决问题”制度。

15. 以下 A 节和 B 节载有有关制度的程序方面和有关体制方面的最新情况。

#### A. 先例所涉的程序问题

16. 通过《防治荒漠化公约》第 27 条所规定的解决问题机制程序,可处理以下实质性问题:履行准则(即机制的目标和性质);机制的权力;有资格援引程序者;以及程序的结果。

#### 目 标

17. 《蒙特利尔议定书》所载程序是为了确保“在遵守《议定书》规定的基础上以友好方式解决问题”。《第二项硫议定书》制度则规定应采取合作措施,如协助缔约方遵守《议定书》。《气候变化框架公约》的多边协商程序的目标是,通过指导缔约方克服履行过程中遇到的困难、提高对《气候变化框架公约》的认识和预防争端等办法,解决与履行《气候变化框架公约》有关的问题。

#### 性 质

18. 《蒙特利尔议定书》不遵守制度的主要原则是,避免复杂性,避免冲突,保持透明,并由缔约方会议决策。《第二项硫议定书》和《气候变化框架公约》制度

也确定了类似原则。根据《气候变化框架公约》制度，多边协商程序应起促进作用，应具合作性、非冲突性和及时性，应有透明度，且不涉及司法程序。

#### 任务/职能

19. 《蒙特利尔议定书》履行委员会处理与不遵守有关的问题，并确保以友好方式解决问题。《第二项硫议定书》履行委员会也有类似职能，例如定期审查缔约方满足《议定书》报告要求的情况，并审议所转交的任何材料，确保以建设性的方式解决问题。

20. 《气候变化框架公约》常设多边协商委员会的任务是，通过以下方式审议履行问题：(a)澄清并解决问题；(b)指导如何获得技术和资金来克服这些困难；以及(c)指导如何汇编资料和交流资料。

#### 援用程序

21. 《蒙特利尔议定书》和《第二项硫议定书》就援用程序问题作了几乎完全相同的规定。根据先前的制度，可援用的程序有：一个或多个缔约方对另一缔约方的履行情况援用程序；某一缔约方尽管作了最真诚的努力，仍不能充分履行规定，在这样的情况下，即可援用程序；秘书处可援用程序来根据《议定书》编写报告以及编写与遵守《议定书》规定有关的任何其他材料。

22. 但《第二项硫议定书》秘书处的作用比《蒙特利尔议定书》秘书处的作用要大：它不只是提供资料，而且还可报告可能的不遵守情况。如果在审查缔约方提交的报告时意识到有缔约方可能没有遵守规定，秘书处可要求有关缔约方提交进一步有关材料，如果通过行政措施和外交接触仍未解决问题，秘书处可向履行委员会报告情况。

23. 关于《气候变化框架公约》的多边协商程序，可触发这一程序的有：(a)一缔约方针对自己的履行情况；(b)一组缔约方针对自己的履行情况；(c)一缔约方或一组缔约方；以及/或者(d)《气候变化框架公约》缔约方会议。

### 其他权力

24. 如有必要,《蒙特利尔议定书》履行委员会有权索要与其审议的各项问题有关的进一步资料。它还有权“应有关缔约方的邀请”在该缔约方境内收集资料。

《第二项硫议定书》履行委员会也拥有类似的权力。

25. 《气候变化框架公约》第一届缔约方会议授权深入审查附件一缔约方的报告。<sup>3</sup> 第一届缔约方会议还就现场视察附件一缔约国的可能性达成了协议。几乎所有缔约国都发出了现场视察邀请<sup>4</sup>。

26. 经验表明:包括国别视察在内的深入审查是由发达国家、经济转型国家和发展中国家的专家以简便和不会引起冲突的方式进行的<sup>5</sup>。几个政府间组织的秘书处也提供了专家。如何根据《气候变化框架公约》第13条进行深入审查尚待观察。

### 结 果

27. 《蒙特利尔议定书》履行委员会负责向《议定书》缔约方会议提交报告及其认为适当的任何建议。《第二项硫议定书》履行委员会也向《远距离越界空气污染公约》报告年会的活动情况并就遵守《议定书》问题提出它认为适当的建议。《气候变化框架公约》多边协商程序的结果是,常设委员会应向缔约方会议提交报告以及有关缔约方对于报告的结论和建议所发表的意见。

### B. 先例所涉有关体制问题

28. “解决问题”机制所涉体制问题包括这一机制的结构和会议的定期性。

---

<sup>3</sup> FCCC/CP/1995/7/Add.1,第2/CP.1号决定,第2段。

<sup>4</sup> 见 Jo Elizabeth Butler, “The establishment of a dispute resolution/non-compliance mechanism in the Climate Change Convention”, The American Society of International Law, Proceedings of the 91st Annual Meeting, Washington, D.C. (9 - 12 April 1997)。

<sup>5</sup> 同上。

## 结 构

29. 《蒙特利尔议定书》履行委员会有 10 名委员，《第二项硫议定书》有 8 名委员。除此之外，这两项制度在结构上很相似。《蒙特利尔议定书》和《第二项硫议定书》履行委员会的委员都是由各自的缔约方根据公平地域分配原则选出的。

30. 在这两项制度中，经选举产生的委员任期两年，可连选连任，但只可连任一次，为了确保委员们有一定的经验，每年只替换一半的委员。此外，有关委员会选举其主席和副主席，任期均为一年。关于《气候变化框架公约》，拟议根据第 13 条设立的常设委员会的结构问题仍未获得解决。

## 定期会议

31. 除非另作决定，否则《蒙特利尔议定书》履行委员会每年至少举行两次会议，会议由秘书处举办。《远距离越界空气污染公约》履行委员会如无其他决定，每年亦举办两次会议。为执行《气候变化框架公约》第 13 条而拟议设立的常设委员会预计每年至少开一次会，而且尽量在缔约方会议或其附属机构开会期间举行。

## 四、新的事态发展

32. 在解决问题方面，可能还有其他几个相关先例。其中首先值得一提的是《气候变化框架公约》缔约方会议 1997 年 12 月 11 日通过的《气候变化框架公约京都议定书》。《京都议定书》第 18 条规定，作为《议定书》缔约方会议的《公约》缔约方会议应在第一届会议上通过适当且有效的程序和机制，用以断定和处理不遵守《议定书》规定的情事，包括就后果列出一个示意性清单，同时考虑到不遵守的原因、类别、程度和频度。

33. 另外，《京都议定书》第 16 条规定，作为《议定书》缔约方会议的《公约》缔约方会议有权审议《公约》第 13 条所指的多边协商程序的适用性并酌情修改这项程序的适用范围。可能适用于《京都议定书》的任何多边协商程序的运作不应损害依第 18 条所设立的程序和机制。

34. 根据《京都议定书》制定的程序和机制与根据《气候变化框架公约》第 13 条设立的程序和机制之间的关系仍待观察。为了执行《京都议定书》而对第 13 条所

指的多边协商程序的适应范围进行任何修改，可能会影响到根据该条制定的其他程序。此外，考虑到《防治荒漠化公约》的范围和广度，该项公约的规定可能会与《京都议定书》的规定重叠。

35. 《防治荒漠化公约》第 3 条提出了基于伙伴关系和参与的综合履行方法。如果缔约方会议认为第 27 条所定的机制和程序应采用这一方法，那么，它应考虑应用《有关环境事务的信息获取、公众参与决策和获得公平待遇公约》（《公共参与公约》）第 15 条中的公众参与概念。

36. 《公众参与公约》是在 1998 年 6 月 23 日至 25 日的欧洲环境会议上通过的。在考虑该项《公约》是否适用时，应记住的是，它只适用于一定的地理区域，并且尚未生效。该《公约》第 15 条就审查遵守情况作了规定，要求缔约方会议在协商一致的基础上为审查遵守情况作出不会引起冲突、不具司法性质的协商性备选安排。这些安排可以促进适当的公众参与，其中可包括审查公众就《公约》相关问题提交的材料。

37. 另外还可参考《国际贸易中某些危险化学品和杀虫剂的事先知情同意程序公约》第 17 条。《事先知情同意公约》于 1998 年 9 月 10 日和 11 日在鹿特丹获得通过并开放供签署。该项《公约》也规定必须建立处理不遵守情事的制度。第 17 条要求《公约》管理机构尽快制定并批准有关程序和机制，以确定不遵守《公约》的情事，处理所发现的不遵守规定的缔约方。

## 五、相关考虑因素

38. 考虑到上述审查情况，《防治荒漠化公约》缔约方会议不妨通过一工作组或所选定的某种其他机制处理某些初步问题，例如处理下述问题：

- (a) 根据第 27 条所设立的程序和机制与缔约方会议根据第 22 条审查履行情况之间有什么样的关系？与根据第 26 条所制定的关于传送资料的相关规定之间又有什么样的关系呢？
- (b) 第 27 条所设立的程序和机制与第 28 条所规定的解决争端程序之间有何关系？它们是相互排斥的吗？也就是说，如果采取了其中一条所规定的程序就不能再采取另一条所规定的程序了呢？



- (c) 根据第 27 条所规定的程序和机制可以提出何种类别或范围的问题呢？
- (d) 第 27 条的程序和机制应遵循什么样的原则？光是简单、透明、有益和非冲突性是否就够了呢？
- (e) 第 27 条所设想的机制应具有什么样的确切性质和结构？其成员和参与只限于缔约方的代表吗？还是应让任命的具有个人身份的法律、经济、社会或技术专家等也发挥作用呢？
- (f) 谁可援用第 27 条呢？换句话说，缔约方以外的实体(如政府间组织、非政府组织、秘书处、《防治荒漠化公约》附属机构等)可以援用第 27 条吗？
- (g) 这些程序和机制应是公开和不限成员名额的、还是非公开的呢？应具有什么样的透明度和灵活度呢？
- (h) 一缔约方何时并在何种条件下才能触发第 27 条所规定的程序和机制呢？
- (i) 从触发这类程序和机制到作出结论需要多少时间？
- (j) 这类程序和机制如何作出结论呢？其各阶段的性质如何？
- (k) 这类程序和机制所作出的结论将具有什么样的法律效果？
- (l) 应采取什么措施来设立这些程序和机制？

## 六、行动时间表

39. 考虑到上文第 2 段提及的 9/COP.1 号决定第 3 段(b)小段，缔约方会议不妨考虑如何以最佳方式在今后的工作计划中纳入对“解决问题”议程项目的审议。可以通过下述备选方法解决第四节所述的初步问题：

- (a) 请缔约方会议成员在某一商定日期前向秘书处提交书面意见，并请秘书处向以后的缔约方会议提交这些意见汇编；
- (b) 设立法律专家特设委员会来审查这一问题，并在某一商定日期前向缔约方会议报告情况；
- (c) 综合采用((a)和(b))。

-- -- -- -- --