



---

缔约方会议

第九届会议

2009年9月21日至10月2日，布宜诺斯艾利斯

议程项目 10

联合检查组评估全球机制

## 联合检查组评估全球机制

增编

### 缔约方针对联合检查组就全球机制向《联合国防治荒漠化公约》缔约方会议提供的建议征询法律意见：联合国法律事务厅的答复

1. 在2009年9月23日的一封信中，欧洲联盟主席请秘书处就建设全球机制的不同备选方案、全球机制的作用，以及全球机制、秘书处和《公约》其他机构之间的关系，征求联合国法律事务厅的意见。欧洲联盟主席还提出请求，为了确保在缔约方会议期间有效开展有关该问题的讨论，希望在联合检查组报告联络小组的工作结束之前，尽快将咨询意见提供给秘书处和缔约方会议。
2. 鉴于欧洲联盟提出的请求，执行秘书于2009年9月23日征求联合国法律顾问的咨询意见。2009年9月29日，联合国法律事务厅将答复送交执行秘书。按照欧洲联盟主席的请求，将联合国法律事务厅的答复提供给缔约方会议，并载入本文件附件一。联合国法律事务厅的答复在提供时未经编辑。

## 附件一

### 联合国法律事务厅 2009 年 9 月 29 日备忘录摘录：对缔约方 针对联合检查组就全球机制向缔约方会议提供的建议征询法律 意见的答复

[……]

3. 法律事务厅的一项长期政策，是仅在联合国某主管机关提出要求的情况下，提供正式的法律意见，不针对该机关的个人成员或成员群体提供法律意见。鉴于这一点，由该主管机关以书面形式提出确切的问题。我们注意到，本次的问题来自于缔约方会议中代表某国家集团的成员，缔约方会议本身是一个条约机构，但它并不是联合国机构。因此，我们不能就瑞典主席代表欧盟提出的请求提供意见。然而，我们愿意就《荒漠化公约》秘书处针对提出的问题编写的文件，向秘书处提供评论。

4. 我还要指出，我们在 2009 年 9 月 16 日送交的备忘录中，提供了我们针对联检组就全球机制提出的不同问题的意见，包括在可能与上述请求有关的任务、地位和法律能力等方面的意见。因此，如果你们同意这些意见，不妨与缔约方会议共享该备忘录的相关内容。[2009 年 9 月 16 日备忘录的相关内容载于附件二。]

## 附件二

### 法律事务厅 2009 年 9 月 16 日备忘录摘录：对联合检查组就全球机制的任务、地位和法律能力征询法律意见的答复

[……]

#### 一. 《公约》的任务

2. 关于你们在《公约》的任务、《公约》缔约方会议(下称“缔约方会议”)作出的决定,以及可能出现重复等方面提出的问题,应回顾,条约或公约的任务只能根据该条约所载修正程序进行修改。在这方面,《公约》第 30 条规定了通过《公约》修正案的程序。此外,1969 年《维也纳条约法公约》第四部分提供了有关条约的修正与修改的规则。

3. 还应指出,应该由条约的缔约方对条约文本,包括对任务的范围进行解释。因此,缔约方会议是对任务作解释、就任务的范围作决定,并确定其决定的效力,包括第 3/COP.8 号决定——“推进执行《公约》的十年战略规划和框架”——的效力的权威机构。在这方面,我们没有发现有缔约方持任何不同意见,认为该决定不符合《公约》原来规定的任务。

#### 二. 全球机制的地位

4. 《公约》第 21 条第 4 款规定设立全球机制,第 23 条规定设立常设秘书处。因此,全球机制和秘书处是《公约》正式设立的附属机构(或“条约机构”)。

#### 三. 《公约》第 21 条

5. 你们询问《公约》第 21 条第 5 款中“除其他外”一词是否表示允许对全球机制分配额外职能的可能性,我们认为,允许有这样的可能性。在这方面,我们注意到,该款规定,缔约方会议和“它所确定的组织应就全球机制的方式达成一致,除其他外保证该机制……”。该款还列举了全球机制的责任。因此,应该由缔约方会议和根据第 24/COP.1 号决定选定的全球机制的容纳机构——国际农业发展基金(农发基金),就全球机制的方式达成一致。我们还注意到,根据第 21 条第 4 款,全球机制在缔约方会议授权和指导下工作。因此,缔约方会议有权根据第 21 条第 5 款,增加全球机制的职能。在这方面,请参考我们在上述第 3 段中所作评论。

#### 四. 全球机制缔结具有法律约束力的协定的能力

6. 如果一个国际实体的组成文书规定，该实体是根据国际法设立的国际组织，则该实体具有法律人格。根据《关于国家和国际组织间或国际组织相互间条约法的维也纳公约》(下称“1986年《维也纳公约》”)第1条第(i)分款，<sup>1</sup>“国际组织”的定义是“政府间组织”。一个国际实体/组织的法律人格和该法律人格的范围由创立这一组织的组成文书决定。根据其组成文书，国际实体/组织有履行其宗旨和责任的默示权力，即该国际实体/组织可能具有缔结条约、合同、收购和处置资产、作为司法程序当事方的法律能力。国际法院在1949年题为“因在联合国服役受伤遣返”的咨询意见中重申，如果国际实体/组织没有国际法律人格，该实体/组织不能行使其创始人的意志。

7. 1986年《维也纳公约》第6条规定，国际组织缔结条约的能力依照该组织的规则。根据该《公约》第2条，“组织的规则”这一用语特别指该组织的组成文书、按照这些文书通过的决定和决议，以及确立的惯例。

8. 鉴于上述原因，有能力缔结具有法律约束力的协定/安排的国际实体必须是自身具有法律人格的国际组织，或者是一个国际组织或一些国际组织的附属机构。在后一种情况下，设立附属机构的决定应说明，该组织的上级组织或具备法律能力的组织赋予该机构在其职权范围内缔结具有法律约束力的安排的法律能力。

9. 如上文第4段所述，全球机制和秘书处是《公约》设立的附属机构。设立全球机制的《公约》第21条(或《公约》任何其他条款)没有赋予全球机制独立缔结具有法律约束力的协定的法律能力。缔约方会议对全球机制进行指导并对其全权负责，缔约方会议在《公约》第21条第4款中规定了全球机制履行其任务授权的职能，载于第24/COP.1号决定附件(下称“附件”)。设立全球机制的“目的是增加现有资金机制的效力和效率，[……]，促进各种活动，以筹集和输送大量资金”(附件序言段)。其职能主要涉及确定、收集和发布资料；应请求进行分析和提供咨询意见；调动和输送资金；以及促进合作和协调行动。然而，我们注意到，“调动和输送资金”(附件第四节)之下的活动要求全球机制“通过信托基金和(或)[农发基金的]对应安排，对全球机制行使职能和开展活动提供自有资源，按照[附件的]规定，通过[农发基金]获得的这些资源来源于双边及多边来源和《公约》的预算”(附件第四节(f))。

10. 第10/COP.3号决定批准了缔约方会议和农发基金之间关于全球机制的模式和行政管理的理解备忘录(下称“备忘录”)。我们注意到，农发基金执行局也批准了该备忘录。该备忘录规定，农发基金“作为容纳机构，[……]将支持全球机制在[农发基金]的职责和政策范围之内履行这些职能”(第一节)，但是全球机制在基金内具有单独身份(第二节(A))。备忘录第二节C进一步规定“关于农发基

<sup>1</sup> 虽然1986年《维也纳公约》尚未生效，但其条款对于国际法在这个问题上的立场具有指导作用。

金根据[备忘录第二节]上文(a)、(b)和(c)接收的款项，所有这些款项将由[农发基金]根据[农发基金]的规则和程序收取、存放和支用，并管理上述账户”。第五节规定，农发基金“将作出恰当的安排，以便从联合国国别工作组得到支持服务”。关于行政基础设施的第六节规定，全球机制“应能充分利用所有行政基础设施[……]，包括[……]人事、财务、通信和信息管理服务”。

11. 经过对备忘录和缔约方会议的决定的审查，我们认为，全球机制没有被赋予缔结具有法律约束力的协定的法律人格。此外，根据备忘录，农发基金作为容纳机构，其任务是为全球机制提供服务，以便履行授权的活动，包括管理全球机制的预算、代表全球机制订立合同、为其工作人员提供行政服务，例如聘用合同等。因此，农发基金的相关行政和财务规章制度适用于全球机制。

12. 我们认识到，根据备忘录第二节 D, 全球机制的总裁(下称“机制总裁”)由开发计划署署长提名并由农发基金总裁任命，在一些行政事务方面，农发基金总裁向机制总裁下放一定的权力。因此，我们认为，如果缔结具有法律约束力的协定属于农发基金总裁根据农发基金的规章制度，向机制总裁下放权力的范畴，则机制总裁可以缔结具有法律约束力的协定。

13. 你们的另一个问题，是全球机制，尤其是机制总裁和低一级别的工作人员是否有和政府以及其他合作伙伴缔结谅解备忘录和备忘录的法律资格，我们注意到，谅解备忘录和备忘录不一定是具有法律约束力的文件。我们发现，有一些常用术语实际上在用于属于 1969 年《维也纳条约法公约》的“条约”定义范围内的文书。确定一项文书是否是条约的关键问题在于：缔约方是有意使该文书受国际法的管辖和受国际法的法律约束呢，还是无意使该文书自身具有法律约束力而仅仅具有政治和道德的力量(因此成为一项低于条约地位的安排)。一项自身具有法律约束力的文书，不论其名称如何，都是条约。文件的形式和拟定文件的各个方面应反映文件预期的地位。因此，全球机制的总裁和其他代表缔结这类协定的资格取决于农发基金给予的权力以及谅解备忘录和备忘录各缔约方的意图。在这方面，请参考我们在上文 11 段中提出的意见。