



联合国环境规划署

Distr.
GENERAL

UNEP/POPS/INC.7/21
20 February 2003

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

拟订一项关于对某些持久性有机污染物
采取国际行动的具有法律约束力的国际文书
政府间谈判委员会

第七届会议

2003年7月14-18日,日内瓦

临时议程*项目5

缔约方大会的筹备工作

对不履约情事的看法综述**

秘书处的说明

导言

1. 《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》第17条规定,缔约方大会应视实际情况尽快制定并核准用以确定不遵守本公约条款的情事和处理被查明处于不履约状态的缔约方的程序和体制机制。
2. 政府间谈判委员会在第六届会议上开始审议如何拟订处理不履约情事的程序草案。在第INC-6/18号决定中,委员会邀请各国政府和各项多边环境协定的秘书处向秘书处提交其对第17条论及的不履约情事问题的看法并请秘书处编制并向委员会第七届会议提交一份汇编了所提交的想法和有关这些看法的综述的报告。

* UNEP/POPS/INC.7/1。

** 《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》,第17条;第INC-6/18号决定(载于文件UNEP/POPS/INC.6/22,附件一)。文件UNEP/POPS/INC.7/INF/8。

3. 秘书处向各国政府发函请求对不履约情事提出看法并收集了所提交的想法。下列国家政府和区域经济一体化组织遵照第 INC-6/18 号决定提交了对不履约情事的评论意见：阿根廷、澳大利亚、哥伦比亚、摩尔多瓦共和国、瑞士、美利坚合众国和欧洲共同体。

4. 所提交的评论意见已转载于文件 UNEP/POPS/INC.7/INF/8。现将那些评论意见中所提出的看法归纳如下并按所涉问题分别综合为以下各章。请注意，秘书处并不试图将那些看法合并为一个单一做法或看法，而且，所提出的许多看法是相互排斥的。

一. 对不履约情事的看法综述

A. 就不履约问题开展工作的时间、过程和进一步工作

5. 所收到的评论意见反映出处理此问题的四种不同做法：

(a) 一个国家政府的看法认为，应当视实际情况尽快确立处理不履约情事的制度(第 17 条)，对于公约而言较紧迫的事项，应给予更优先的处理。应当以《公约》的实际需要来确定关于不履约情事处理制度的建立时间，而且在《公约》的运作方面还需要取得一些实际经验，才能了解可能会出现哪一类的履约问题；

(b) 另一国政府说，缔约方大会第一和第二届会议上应予解决的问题，应当是法律起草小组的优先事项，但关于不履约情事处理机制的工作应在暂行阶段继续进行；

(c) 在多个政府提出的意见中，都认为应当尽早开始进行工作，制定针对不履约情事的程序，就是说，从缔约方大会第一届会议开始，或在会后不久即开始此项工作。还建议在公约开始生效时即应有一个履约制度；

(d) 一个国家的政府认为，应当首先由秘书处提出一份初稿，其中拟定一些选择办法，以便帮助各国政府在一个不限成员名额工作组中就此事项进行谈判，该工作应尽快开始进行。

B. 不履约情事处理制度的性质和目的

6. 在所收到的所有评论意见中，都谈到了不履约问题处理程序应当是什么样的性质，各国政府在谈及它的性质时使用了非冲突的和补充的词语，例如非对抗的、非敌对的、非惩罚性质的、协助性的、可灵活处理的、公平的、透明的、有效率的、具成本效益的、简单的，和着重于各缔约方之间的合作。

7. 在多份意见中表示的看法认为，履约制度的目的应是对那些在履行义务时遇到困难的缔约方提供帮助，并为提供此种帮助创造有利条件。履约程序应侧重于防止可能出现的不履约情况，应当在尽早阶段查明各缔约方所遇到的困难，而且应当鼓励各缔约方保持履约状态。

C. 体制安排

8. 对于这一问题，所收到的多数意见认为，缔约方大会必须为确保履约拥有最后的处理权力。一些意见支持建立一个履约委员会或其他履约机构。那些意见之中有的甚至明确表示，应当立刻或尽快开始讨论一个履约委员会的工作任务、职能、成员构成和程序。

9. 关于履约委员会或机构可能的职能问题，提出了如下看法：

(a) 一些意见认为，履约委员会应是一个常设机构。一国政府认为，它应当是一个特设机构，其地位应当是缔约方大会的一个附属机构；

(b) 对于履约委员会的成员构成，有两种不同看法：

(i) 它的成员只包括有限数目的缔约方或以个人身份任职的专家，他们只是提供法律和技术专门知识；或

(ii) 它的成员应是首先由缔约方大会选举若干缔约方，然后由这些缔约方指定代表组成；

(c) 就此事项提出的多数意见都指出，履约委员会的组成成员应代表各个区域，因而应考虑到公平的地域分配；

(d) 根据所收到的某些意见，履约委员会的职能似可包括：审查不履约个案，审查特定的和一般性的履约问题，向缔约方提出咨询意见，为提供援助创造有利条件，决定对所发现的不履约缔约方的处理，以及向缔约方大会提出建议；

(e) 一国政府的意见是，履约委员会应有权对尽可能多的事项作出决定，以便作出及时的回应，缔约方大会不应当参与对个案的处理；

(f) 一些国家政府认为，应由履约机构向缔约方大会提出建议，然后由缔约方大会决定是否要根据那些建议采取行动；

(g) 一国政府强调，在考虑施加制裁时，最后的决定权应属于缔约方大会；

(h) 一国政府提出，履约委员会向缔约方大会提出的建议，连同其提交的报告以及缔约方大会对于不履约问题的决定，均应予以公开；

(i) 欧洲共同体提出了一份缔约方大会关于建立履约委员会的可能决定的草案案文（见文件 UNEP/POPS/INC. 7/INF/8）。

D. 程序和程序性保障的援用

10. 针对这一问题的所有评论意见都认为，任何缔约方均应能够启动对其自身的不履约程序。
11. 在一些意见中，有这么一种看法，一个或多个缔约方应能针对另一个或多个缔约方援用此种程序，虽然有一国政府告诫说，对于此种个案，应加以慎重考虑。
12. 对于 缔约方大会和履行委员会或履约委员会采取何种程序来启动不履约程序的问题，各方表示了多种看法，其中有的认为，应进一步研究这一问题；或认为缔约方大会和履约委员会或履行委员会本身应有权启动不履约程序；或认为只要秘书处提出，即可启动，或此种启动只能针对有限的若干义务；非政府组织和民间社会不应当有权启动不履约程序；
13. 有一个国家政府不支持使用“援引不履约程序”这一词语，它认为，这提法应当改一下，改为“将事项提交履约机构”，条件是，该履约机构将决定是否启动程序。该政府感到，应由某一缔约方就其自己的履约问题提交报告或由缔约方大会提出。
14. 几份意见直接或间接地提到有必要在该程序中列入程序性保障，例如将有关信息发送给行动者，使被指责为不履约的缔约方有机会介绍情况，提交材料时要有佐证材料为凭据，对程序性步骤定出时限，对没有充足根据的指控和不关紧要的琐事应能加以排除，以及对保密资料的保护，不得公开。

E. 秘书处

15. 针对此事项的意见认为，秘书处在不履约程序中的主要作用应是收集信息。一国政府表示，应仔细考虑可允许秘书处在这种事项中的自主行动程度。

F. 义务

16. 在此问题上有两种看法：
- (a) 几份意见中的一种看法是，不履约程序应适用于《公约》规定的所有义务；
- (b) 另一些意见认为，不履约程序应考虑到《公约》所规定的不同类别的义务——有些义务在不同情形下是集体的、或个别的、或是可作出客观评估的，或是属于质量性质的——而某些义务也许并不适宜于放在不履约制度下处理。

G. 信息

17. 对于这一问题，多数意见认为，对于收集一般性履约事项的信息而言，最重要的信息是国家报告材料，而各缔约方提交的其他信息应将之提交委员会，所涉缔约方应能对委员会审议的任何资料提出评论意见。在有些意见中，一致认为必须考虑到保守机密问题。

H. 与《斯德哥尔摩公约》中其他规定的关系

18. 有关这一问题的所有意见都认为，不履约程序不应与《公约》的其他规定发生重叠，例如提交报告的程序，有效性评估，争端的解决等等，因此，在设计履约机制时应当考虑到《公约》的某些具体规定。共同的观点是，不履约程序不应有损于解决争端程序。

I. 与其他多边环境协定的关系

19. 对此问题提出了两种并不相互排斥的观点：

(a) 一些国家政府认为，不履约程序不应只是照抄另一公约中的有关规定。应当尽力建立一个完全切合于《斯德哥尔摩公约》的机制。在这第一种办法中，一国政府认为，将来也许要考虑《斯德哥尔摩公约》同其他多边环境协定之间的各种关系。另外的意见并不支持目前或将来的此种行动，认为每项协定都规定了不同的义务，而且履约机构的成员组成和工作也各不相同；

(b) 另外几个国家政府在其意见中认为，应当考虑到《斯德哥尔摩公约》的不履约程序与其他多边环境协定的同样程序之间的互补和联系。一国政府提到《巴塞尔公约》近期完成的履约机制¹是一项重大贡献。

J. 发生不履约情事时的措施

20. 对于如何处理发生不履约情事的缔约方的问题，也有两种看法：一国政府认为，对于履约事项的审议，所有缔约方都应一视同仁，另一些国家政府在其意见中支持这样的看法：当审议采取措施，帮助某缔约方扭转不履约局面的问题时，应当考虑到所涉缔约方的特殊情况。

21. 各国意见中提到的对于发生不履约情况时所应采取的措施包括旨在恢复履约状态的各种措施，例如协商、提出建议意见、财政和技术援助、制定履约计划和提交进展报告，另外，还可就不履约情事提出表示关切的通告以及就此事项对某一缔约方提出建议。一国政府具体提出的建议是，应尽可能精确地制定措施，但执行时可灵活处理，还应充分考虑到缔约方缺乏能力的问题。另一国政府提出，采取的措施应切合具体的不履约情况。另外，还有一种意见是，拨出经费，用以监测旨在纠正不履约局面的措施。

22. 一些国家的意见认为，应考虑补充性的劝诫措施和抑制办法来防止不履约情事的发生，特别是如果发生了严重或重复的不履约问题，还应考虑此种措施和抑制办法对于因缺乏能力而造成不履约的缔约方来说是否能起作用。此种补充措施似可包括发出告诫、宣布发生不履约情事的通报等，另有一个国家政府认为，还可部分地或全部地暂停某些具体权利和特权。但是，最后一种措施在所收到的其他意见中并不得到支持。

¹ 缔约方大会第六届会议第 VI/12 号决定，附录。载于文件 UNEP/CHW.6/40。

23. 一国政府强调，不履约问题完全不同于在《公约》执行中可能引起的任何赔偿责任问题。

K. 审查

24. 一种共同的想法是，缔约方大会应有权审查不履约情事程序的有效性和履约委员会的工作。

L. 其他问题

25. 一国政府提出了一个不履约情事程序的拟议结构，其中分为两个部分：第一是体制机制，第二是程序本身。还强调了需使该程序具有透明度以及民间社会的参与。

二. 委员会似可采取的行动

26. 委员会或愿考虑已提出评论意见的国家政府所表示的看法并决定是否需要在不履约情事程序采取进一步行动，以及需要时采取何种性质的行动。
