



联合国

Distr.  
GENERAL



环境规划署

UNEP/POPS/INC.7/22  
3 March 2003

CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

拟定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

## 多边环境协定下的不遵守情事制度\*\*

### 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》第十七条规定,缔约方大会应视实际情况尽快制定并批准用以确定不遵守本公约规定的情事和处理被查明未遵守本公约规定的缔约方的程序和组织机制。
2. 在其第六届会议上,政府间谈判委员会在第 INC.6/18 号决定中请秘书处编制关于各项多边环境协定下的现行不遵守情事制度的报告,同时计及就此事项为拟定一项关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的具有法律约束力的国际文书政府间谈判委员会编制的一份与《鹿特丹公约》有关联的研究报告。
3. 本说明列出了委员会第六届会议所要求的关于各项多边环境协定下的现行不遵守情事制度的报告。报告反映了对文件 UNEP/FAO/PIC/INC.7/10 所载为在国际贸易中

\* 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;斯德哥尔摩公约全权代表会议,决议1,第4段(载于文件 UNEP/POPS/CONF/4,附录一);第 INC-6/18 号决定(载于文件 UNEP/POPS/INC.6/22,附件一)。

对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的具有法律约束力的国际文书政府间谈判委员会起草的确定不遵守情事的程序和组织机制的研究，而本说明第三章提出了具体的事例，概述了当前 8 项多边环境协定下的各项不遵守情事制度。

## 一. 确定不遵守情事的程序和组织机制

### A. 综述

4. 根据《鹿特丹公约》，缔约方须主动或被动采取《公约》规定的某些行动。为确保全面实现《公约》的目标和使缔约方能够得到期望自《公约》得到的惠益，所有缔约方都必须履行作为缔约方的义务。但可能存在一缔约方没有采取《公约》要求的行动或从事了为《公约》所禁止行动的情况。这种情况可被认为是不遵守情事，在某些情况下则是不完全履约。

5. 不遵守公约规定的义务问题可能与以下各种可能的问题有关联：

- (a) 没有足够的政治意愿履行义务；
- (b) 履行义务时发生疏忽；
- (c) 缔约方的法律、行政、技术或财政方面的力量和能力；
- (d) 缔约方国内存在或面临的全面的政治、经济或社会情况或变化；
- (e) 《公约》的规定，包括解释的问题或规定不够充分；
- (f) 《公约》管理方面存在缺陷；
- (g) 存在背离《公约》准则的与之矛盾的国际制度。

6. 执行《公约》的具体细节看来与不遵守情事问题关系密切。在某种程度上说，《公约》能否得到有效执行取决于为确保履行义务所采取的办法和有效防止或解决不遵守情事。例如，这种办法可能鼓励缔约方促进履约，也可能给缔约方带来抑制的作用，使其不采取行动或没有采取充分的行动，从而导致出现不遵守情事。

7. 总的来说，需要在执行《公约》的一种全面的框架内考虑不遵守情事问题。这样做将有助于查明和解决具体的不遵守情事。

8. 鉴于执行《公约》机制的性质，就《公约》执行情况定期交流资讯，可能有助于有效解决不遵守情事。例如，可以通过报告或政策对话论坛达到这一目的。如果某些缔约方的能量和能力建设能够有助于执行《公约》，也会大大有助于解决不遵守情事问题。加强《公约》管理的透明度和加强缔约方间执行《公约》的国际合作，能够减少不遵守情事的发生。

9. 像《鹿特丹公约》第二十条规定的解决争端办法，能够解决不遵守情事问题的具体情况，即解决《公约》的解释或运用方面的争端。从全面执行《公约》的角度来

说，确保各项义务得到遵守的各种措施能够防止产生争端的根源。解决争端的办法和解决不遵守情事的办法因而是相辅相成的。

## B. 确定不遵守情事的标准

10. 《公约》条款规定了查明违约情况的基础。但有可能存在《公约》没有详细说明如何运用某些条款的情况。出现这种情况时，缔约方之间需要就区分遵守和未遵守规定的义务的情况的界限达成谅解。还应考虑履行了义务的实际影响，以及考虑需要说明根据《公约》何为可以接受的行为。

## C. 连续采取的行动

11. 根据环境和其他方面各项公约作出的现有安排，设计了解决不遵守情事问题的类似的系列性行动，这些行动可归纳为：

(a) 缔约方向根据《公约》所设机构提交意见书，提出另一缔约方运用《公约》情况方面的佐证资料；

(b) 上述机构审议向其提交的想法和有关资料，并审议可能收集的额外资料，以确定事实和提出建议；

(c) 《公约》的权威机构（例如缔约方大会）审议提出的建议；

(d) 权威机构作出决定。

12. 公约秘书处似可通过进行资讯和通讯往来的收发工作以及提供秘书支助和文件，为上述程序提供管理方面的服务。

13. 如具备解决争端的办法时，可在不影响这种办法的情况下采取上述行动。解决争端机制的结果有可能对不遵守情事程序作出补充。

## D. 程序

14. 可在商定的程序中具体说明行动方案，行动方案可包括：

(a) 实施程序的细节，包括缔约方如何以及向何机构提交意见书和佐证资料；

(b) 转交随后提交的有关缔约方的通讯往来、资料和文件的细节，包括转交的时限；

(c) 为机构处理不遵守情事制定运作程序，以及向权威机构转交该机构调查报告和建议的程序；

(d) 权威机构就向其所提报告和建议采取行动的程序。

15. 亦可为公约秘书处制定与不遵守情事程序有关的管理职能程序。

16. 由于所提有关资料可能属于保密，似可制定为这些资料保密的程序。

17. 为确保不遵守情事的程序符合《公约》执行制度的发展，可在程序中订出进行定期审查和更新的办法。

#### E. 组织安排

18. 解决不遵守情事问题的组织安排的主要组成部分似可包括：

- (a) 因其而制定不遵守情事程序的权威机构（例如缔约方大会）；
- (b) 权威机构下负责审查声称的不遵守情事案件的顾问性机构；
- (c) 秘书处。

19. 关于顾问性机构，可视事先估计的运用不遵守情事方面的需要，在永久或临时性基础上建立这一顾问性机构。这种机构似可包括若干缔约方或缔约方制定的专家。应适当考虑成员组成的区域代表性。可安排确定该机构的主席团成员（例如主席、副主席和报告员）。

#### F. 处理办法

20. 现有有关安排提供了处理经查未能遵守《公约》的缔约方的各种办法。这些办法包括：

- (a) 通过发布报告向公众披露缔约方违背义务的事实；
- (b) 向缔约方发出警告或提出建议；
- (c) 提供适当帮助使缔约方遵守义务；
- (d) 暂时剥夺缔约方依照《公约》享有的特定权利。

21. 对缔约方采取的处理办法，应与处于不遵守《公约》义务状态的缔约方的行为的性质相称。

## 二. 对多边环境协定下现有不遵守情事制度的综述

22. 很多多边环境协定的条款提到履约或不遵守情事。参加这些协定以及其他没有这种条款的协定的缔约方，已制定或正在制定履约的机制。为进行本综述，对根据最近的几项多边环境协定开展的工作进行了评估，其中包括已经通过的制度，也包括正在考虑中的制度。就每一协定而言，综述包括简要描述协定本身的有关规定和制定不遵守情事程序任务方面的其他内容，还有履约机制、正在草拟中的不遵守情事程序以及可能规划的进一步步骤。对履约问题和不遵守情事程序的审查系同时进行，并作为相关联和相辅相成的问题处理。这方面的设想是，即使协定没有明确提到“公约必须信守”的原则，这一原则也是协定运作的根本性普遍原则。

A. 保护臭氧层维也纳公约的关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书（蒙特利尔议定书）

23. 《蒙特利尔议定书》第 8 条规定如下：

“缔约国应在其第一次会议上审议并通过用来断定对本议定书条款的不遵守情形及关于如何对待被查明不遵守规定的缔约国的程序及组织机构”。

24. 蒙特利尔议定书缔约方首先于 1992 年完成了不遵守情事程序的制定工作。缔约方第四次会议在第 IV/5 号决定中通过了上述程序。这些程序包括不遵守情事程序本身和可就不遵守情事采取的措施的指示性清单。第 IV/5 号决定也指出了从法律上解释《议定书》的责任最终在于各缔约方本身。

25. 根据第 IX/35 号决定，缔约方第九次会议设立了不遵守情事问题特设法律和技术专家工作组，负责审查不遵守情事的程序。基于工作组的工作成果，1998 年 11 月举行的缔约方第十次会议在第 X/10 号决定中对不遵守情事程序作出了几项修订，以便对具体段落作出澄清。作出修订的目的，是为了通过规定答复和提供资料的具体期限和增加履约委员会的责任等项措施，将程序统一起来。各缔约方还同意至迟于 2003 年底对程序进行第一次审查。

26. 根据修订后的程序，蒙特利尔议定书不遵守情事程序下的履约委员会形成了《议定书》不遵守情事程序的基础。履约委员会有 10 名成员，其组成适当考虑到了公平地域分配。委员会的职责是接收关于不遵守情事的呈报；要求提供、收集和审议有关的资料；确定不遵守情事的原因和向缔约方会议提出采取补救措施的建议；以及与多边基金执行委员会交换资料。履约委员会的报告可供公众索取，同时充分注意到履约委员会行动过程中涉及到的资料的机密性。履约委员会迄今举行了 30 余次会议。

27. 根据不遵守情事的程序，一个或多个缔约方均可能就另一缔约方的不遵守情事启动程序。一缔约方也可以表示其不具有履行《公约》义务的能力。

28. 秘书处发挥有关缔约方之间的联系者和收集有关资料的作用。秘书处可通过报告向缔约方会议通报有可能发生的不遵守情事的案件，同时向履约委员会作出相应的通报。

29. 可就不遵守情事采取的指示性措施清单包括：帮助，包括收集和汇报数据方面的帮助；技术援助；技术转让；财政支助；资料转让、培训；警告；以及暂时取消根据《公约》享有的具体权利和义务。

30. 缔约方每届年会在各缔约方所报告资料的基础上审查所有缔约方履行《公约》义务的情况。缔约方会议就没能按照要求执行《议定书》的缔约方作出决定。这些决定包括：为使之恢复履约状态而可能采取的措施，例如履约委员会对缔约方的表现进行监测和评估，直至其恢复履约；向履约委员会提交行动计划、包括提交履约标准供其审查；在缔约方不恢复履约时发出将要采取进一步措施的警告；以及其他各种措施。

31. 缔约方会议对不遵守《议定书》条款规定的数据汇报的情况进行专门审议，因为这些数据是评估是否遵守《议定书》的基础。为此，最近召开的缔约方第十四次会议的第 XIV/14 至 XIV/17 号决定均涉及这一问题。例如，第 XIV/17 号决定具体提及由于若干缔约方没有汇报要求的数据，它们有可能没有履行义务。在未就这一问题作出进一步澄清之前，这些缔约方被假定为没有履行《议定书》的义务。

32. 缔约方每届会议还审查执行委员会和履约委员会之间的互动关系。

#### B. 《濒危野生动植物种国际贸易公约》(濒危物种公约)

33. 濒危物种公约第十一条第(三)款要求其缔约方大会在其所有会议上审查《公约》的执行情况，并授权缔约方大会酌情提出加强《公约》有效性的建议。第十三条规定缔约方大会就有权就无法持续的贸易或履约不力的指控提出其认为适当的建议。

34. 缔约方大会授权常设委员会在各次缔约方会议之间审议包括对贸易进行限制的各项措施和提出具体贸易制裁的建议。缔约方大会授权动物委员会和植物委员会在物种的贸易产生破坏性影响时提出补救措施的建议。

35. 《公约》第十二条要求秘书处研究缔约方提出的报告，并请缔约方提供进一步情况以保证《公约》的执行。该条还要求秘书处为执行《公约》的宗旨和规定而提出建议。

36. 濒危物种公约目前的履约机制还在发展中，这一机制以履约方面采取的积极和促进性做法为基础，具有某些强制性内容。濒危物种公约为处理不遵守情事采取了一系列补救行动。这些行动是协商性、非司法性和非对抗性的行动，包括了对有关缔约方的程序性保障措施。履约机制侧重于《公约》的以下各项义务：缔约方管理机构和科学机构（第九条）；只有事先授予某种许可证或证书方可进行贸易（第三至六条）；对贸易须进行记录和提出执行《公约》情况的定期报告（第八条）；采取相应措施执行《公约》的规定和禁止从事违反《公约》的标本贸易（第八条）；缔约方须就秘书处发出的有关贸易已对附录一或附录二所列物种产生不利影响的通讯作出答复（第十三条）。履约对于缔约方向信托基金缴纳捐款方面也很重要，对于濒危物种公约所列物种出口配额也很重要，后者系通过关于重要贸易的审查确定或由缔约方在国家一级确定，尽管没有一定要规定出口配额的《公约》义务。

37. 为促进履约和防止发生不遵守情事，濒危物种公约机制利用对年度报告和两年一次的报告、专门报告以及对索要资料的答复等大体上属一般性资料进行收集、传递和评估的工作，作为其收集资料 and 具体评估履约情况的手段。促进履约采取的是提供咨询意见和帮助，即通过向缔约方提供资料、技术和财政支助、技术转让、培训等等。可能会要求缔约方进行额外的主动汇报和有针对性的监测。必要时还可能发出非正式的警告。

38. 不遵守情事确定的程序始于具体的事件，这可能是一缔约方没有遵守期限或未就一个或更多缔约方提出的投诉作出答复，程序的决定取决于对所提资料的评估。

39. 处理不遵守情事的措施包括：提供咨询意见和帮助；直接向有关缔约方发出正式警告；通过核查团进行核实；以公开的方式公布不遵守情事；制定履约行动计划；

通过暂时停止贸易、特定物种贸易抵制和其他贸易措施的建议暂时剥夺权利和特权。贸易制裁的运用主要是处理那些没有采取适当国内立法的缔约方。在某些情况下，给予秘书处的授权是实质性的授权，包括确定缔约方是否充分履行了义务。

40. 为更好解决不遵守情事问题，濒危物种公约常设委员会 2001 年 6 月第 45 次会议指示秘书处编写对针对不遵守《公约》义务和缔约方大会决议及决定的情事可能采取的一系列法律、技术和行政行动的分析。在秘书处编写的对不遵守情事可能采取的措施问题的文件 SC46 Doc.11.3 以及常设委员会 2002 年 3 月举行的第 46 次会议的讨论的基础上，秘书处为 2002 年 11 月的缔约方大会第十二届会议编写了文件 COP 12 Doc.26。缔约方大会第十二届会议在讨论这一文件时，决定秘书处应草拟履约准则，供常设委员会第 49 次会议审议。

### C. 《生物多样性公约卡塔赫纳生物安全议定书》 (卡塔赫纳议定书)

41. 《卡塔赫纳议定书》第 34 条规定如下：

“作为本议定书缔约方会议的缔约方大会应在其第一次会议上审议并核准旨在促进对本议定书各项规定的遵守并对不遵守情事进行处理的合作程序和体制机制。这些程序和机制应列有酌情提供咨询意见或协助的规定。它们应独立于、且不妨碍根据《公约》第 27 条订立的争端解决程序和机制。”

42. 关于生物技术安全的卡塔赫纳议定书政府间委员会在为《议定书》生效作筹备工作时讨论了履约问题。在 2000 年 12 月的第 1 次会议上，政府间委员会请公约缔约方和各国政府以问卷的形式向执行秘书提出他们对《卡塔赫纳议定书》的履约机制应有主要内容和备选办法的看法。<sup>1</sup> 2001 年 9 月紧接着政府间委员会的第 2 次会议举行了卡塔赫纳生物安全议定书履约机制问题不限成员名额专家会议。这次会议审查了缔约方提交看法的综合报告。<sup>2</sup>

43. 在履约问题不限成员名额专家会议报告<sup>3</sup> 附件一所载履约程序和机制草案的基础上，政府间委员会在第 2 次会议上制定了卡塔赫纳生物安全议定书履约程序和机制草案，并在其建议 2/11<sup>4</sup> 的附件中予以重新刊印。该草案尚有若干问题没有解决，政府间委员会在建议 2/11 中请公约缔约方和其他各国政府就方括号中待填的草案内容提出看法。

44. 政府间委员会在 2002 年 4 月举行的第 3 次会议上进一步完善了履约问题程序和机制的案文，并在建议 3/2 中将案文草案<sup>5</sup> 提交作为议定书缔约方会议的缔约方大会，供其第一次会议审议。委员会还请各缔约方和各国政府就方括号中待填的草案内容提出看法。

<sup>1</sup> 见文件 UNEP/CBD/ICCP/1/9，附件一，项目 4.5，第 1 段。

<sup>2</sup> UNEP/CBD/ICCP/2/13。

<sup>3</sup> UNEP/CBD/ICCP/2/13/Add.1。

<sup>4</sup> 见文件 UNEP/CBD/ICCP/2/15，附件一。

<sup>5</sup> 建议 3/2 附件（载于文件 UNEP/CBD/ICCP/3/10，附件）。

45. 案文草案包括以下各章：一、“目标、性质和根本原则”，根据这一章，程序和机制必须简单、有促进作用、非争议性及合作性；二、“组织机制”，履约委员会依照此章建立，委员会的规模、组成和运作依照此章决定；三、“委员会的职责”，委员会的职责是查明不遵守情事的案件、考虑有关的资料、提供咨询意见和帮助、审查一般性履约问题以及采取措施或向作为议定书缔约方会议的缔约方大会提出建议。四、“程序”，履约委员会须依照程序接收呈报，本章规定了接收呈报后进行的程序；五、“资料和协商”，本章规定了收集资料的具体做法，列出有权提交资料的机构，保证让委员会能够听取专家的咨询意见，并让委员会为所收集的资料保密；六、“促进履约和处理不遵守情事案件的措施；以及，七、“对程序和机制的审查”。

46. 案文草案中几处实质性问题以方括号括起来，包括第一章中的履约程序和机制的运作是否应受共同但又有所区别的责任的原则的指导。在第二章内，进口国家和出口国家代表在履约委员会组成中的平衡问题以及委员会成员是否应以个人身份任职问题，也没有达成协议。关于草案第四章提出的程序问题，在是否任何缔约方均可就其他缔约方提出意见呈报以及作为议定书缔约方会议的缔约方大会时候可以向另一委员会提出意见呈报问题上，看法仍然有分歧。在关于资料和协商的第五章中，委员会可以向哪些方面要求提供资料以及接收和考虑这些资料仍然扩在方括号中。最后，在第六章，作为议定书缔约方会议的缔约方大会可以采取哪些措施处理不遵守情事的案件问题也没有达成协议。

#### D. 《联合国气候变化框架公约京都议定书》（京都议定书）

47. 《联合国气候变化框架公约》关于解决与履行有关的问题的第 13 条规定如下：

“缔约方会议应在其第一届会议上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。”

48. 根据第 13 条制定了多边协商程序，协商程序于 1998 年 11 月举行的缔约方大会第四次会议上得到通过，成为第 10/CP.4 号决定。<sup>6</sup> 根据该项决定设立的常设性多边协商委员会应以促进、非司法性、透明、合作和及时的方式开展程序，以便为缔约方执行《公约》提供帮助和防止发生争端。

49. 《京都议定书》第 17 条规定：

“作为本议定书缔约方会议的《公约》缔约方会议应在第一届会议通过适当且有效的程序和机制用以断定和处理不遵守本议定书的情势，包括就后果列出一个指示性清单，同时考虑到不遵守的原因、类型、程序和次数，依本条可引起具拘束性后果的任何程序和机制应以本议定书修正案的方式通过。”

50. 履约程序和机制是在 2001 年 7 月举行的缔约方大会第六届会议的第二部分以及 2001 年 11 月的第七届会议上制定的。第七届会议最后确定了履约程序和机制，并作出了将这些程序和机制提交议定书缔约方第一次会议的决定。<sup>7</sup>

<sup>6</sup> 见文件 FCCC/CP/1998/16/Add.1。

<sup>7</sup> 决定 24/CP.7 和附件（载于文件 FCCC/CP/2001/13/Add.3）。



51. 《京都议定书》履约组成部分的草案包括一履约委员会，该委员会由促进处和执行处组成，各处均由 10 名成员组成，实行任期轮换制和适当顾及公平地域分配。除了这两个处的工作外，委员会还举行全体会议和选举主席团。任何缔约方均可就本身或其他缔约方的履约问题向委员会提出意见呈报。

52. 促进处负责向缔约方提供执行《议定书》的咨询意见和便利，促进缔约方履行自身义务，同时顾及共同但又有所区别的责任的原则。促进处就采取清单所列具有促进作用的后果作出决定。促进处的决定应以四分之三的多数通过。

53. 执行处负责确定《议定书》附件一所列各缔约方是否履行了规定的义务。由执行处确定是否采取旨在调整要求的措施或采取已列出的旨在恢复履约状态的后果。可能采取的措施包括诸如宣布发生不遵守情事、分析发生不遵守情事的原因、制定并执行恢复履约状态的各种计划或时间表，自今后指定的排放量中扣除超出当前指定排放量的结果，以及暂停转让排放和参加排放市场的资格。执行处的决定同时需要附件一和附件二缔约方的双重多数。缔约方可向缔约方大会提出上诉，对执行处的决定提出异议。

54. 促进处和执行处的程序包括评估有关缔约方根据《公约》提出的报告所列资料以及来自缔约方大会和其他处的资料。政府间和非政府组织也可提供意见呈报。这些资料通常在遵守保密限制的情况下予以公布。程序性保障适用于有关缔约方。

55. 还为执行处指定了其他更详细的带有具体时限的程序，包括缔约方有机会提出正式的书面呈报和要求举行听证会使之能够提出看法和邀请专家作证。发生未遵守排放目标情况时，如缔约方认为对其处理没有遵照应有的程序，它们也可向缔约方大会提出上诉。缔约方如果认为它们已就有关问题作了补救并重新达到了有关的标准，它们可通过专家评估组或直接向执行处请求恢复其资格。

#### E. 《联合国防治荒漠化公约》（防治荒漠化公约）

56. 防治荒漠化公约第 27 条规定缔约方大会应审议并通过解决在执行《公约》时可能出现的问题的程序和组织机制。

57. 缔约方大会自第一届会议起即在议程中包括了有关解决在执行《公约》时可能出现的问题的程序和组织机制的项目。通过第 20/COP.3 号决定，<sup>8</sup> 缔约方大会在第三届会议上决定在第四届会议期间召集一不限成员名额特设专家组，审查解决执行问题的程序以及除其他外提出建议。同一决定还请各缔约方就如何进一步推动这一问题提出看法。这些看法经编辑后，已连同有关其他公约在这方面取得进展的综述提交 2001 年 10 月举行的缔约方大会第五届会议审议。<sup>9</sup>

58. 缔约方大会第五届会议通过了题为“帮助审查公约执行情况的额外程序或组织机制”的第 1/COP.5 号决定，<sup>10</sup> 根据这一决定，缔约方大会设立了作为缔约方大会附

<sup>8</sup> 见文件 ICCD/COP(3)/20/Add.1。

<sup>9</sup> 见文件 ICCD/COP(5)/8。

<sup>10</sup> 见文件 ICCD/COP(5)/11/Add.1。

属机构的审查公约执行情况委员会 (审约委)，并确定了委员会的职责范围。决定还规定在总结经验教训的基础上对委员会的任务、职能、职责范围和运作进行审查，并请缔约方就审查工作的标准提出建议。

59. 委员会成员包括公约的所有缔约方，也包括观察员，工作必须透明。委员会的主要任务是在缔约方提交报告的基础上评估《公约》执行情况，分析执行的效率，查明最佳做法、必要的调整和挑战，查明在各个方面改进《公约》执行情况的办法。委员会还有权向缔约方大会提出建议。为了委员会工作的目的，秘书处被授予收集资料、综合、初步分析和传播的职能。秘书处还为委员会汇编综合报告。

60. 缔约方大会还在第五届会议上通过了题为“解决有关执行、仲裁和调解程序的问题”的第 21/COP.5 号决定，<sup>11</sup> 该决定决定在第六届会议期间再次召集不限成员名额特设专家组，并请各缔约方就这一问题提出看法。

#### F. 《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》（巴塞尔公约）

61. 《巴塞尔公约》公约关于核查问题的条款规定如下：

“任何缔约国如有理由相信另一缔约国正在作出或已作出违背其公约义务的行为，可将该情况通知秘书处，并应同时立即直接地或通过秘书处通知被指控的一方。所有有关资料应由秘书处送交缔约国。”

62. 《巴塞尔公约》生效后，缔约方在制定第 19 条的程序以及其他包含监测执行和履约情况和防止发生不遵守情事的具体规定的条款时，授权《公约》的法律工作组制定监测《公约》规定义务的履行和遵守情况的程序。缔约方大会在第五届会议的第 V/16 号决定<sup>12</sup> 中要求法律工作组起草一决定草案供缔约方大会 2002 年 12 月的第六届会议通过。法律工作组为其 2002 年 1 月的第四次次会议起草了决定草案，并请缔约方和签署国对草案提出评论意见。秘书处对提交的看法作了归纳，法律工作组 2002 年 5 月第五次会议连同决定草案一并讨论了这些意见。缔约方大会第六届会议前的一次休会期间会议予以进一步讨论后，决定草案提交缔约方大会第六届会议。<sup>13</sup>

63. 对缔约方大会第六届会议已通过其职责范围的促进执行和履约的机制<sup>14</sup> 的要求是，这一机制应该是非对抗性、透明、讲求效率、有预防作用、简单、灵活、无约束性以及侧重于帮助缔约方执行《公司公约第二各项规定》。<sup>15</sup> 随后成立了由 15 名成员组成的委员会对该机制进行管理。成员任期采取按时间表轮换的做法。缔约方出现不遵守情事时可主要向委员会提出呈报。作为总的原则，其他缔约方或公众不得参加讨论具体呈报的会议。

64. 作为促进执行和履约的机制一部分制定的促进性程序包括由委员会提供咨询意见、无约束力的建议和资料。可能采取的其他措施包括应有缔约方大会根据委员会的

<sup>11</sup> 同上。

<sup>12</sup> 载于文件 UNEP/CHW.5/29，附件一。

<sup>13</sup> 见文件 UNEP/CHW.6/9。

<sup>14</sup> 第 VI/12 号决定，附录（载于文件 UNEP/CHW.6/40，附件）。

<sup>15</sup> 同上，第 2 段。

建议决定的两类备选办法，即：提供进一步的支助，尤其是技术援助、能力建设和获得财政资源，或是发出警告性声明并提供咨询意见帮助缔约方恢复履约状态和促进缔约方之间的合作。

65. 委员会应根据缔约方会议的指示审查一般性执行和履约问题。委员会在按照协商和资讯的有关规定履行职责时，可请缔约方就一般性执行和履约问题提供资料，并可与其他机构进行协商，经缔约方同意后在其领土上进行资料收集，与秘书处进行协商，以及审查根据《公约》提交的国家报告。

66. 委员会必须向缔约方大会汇报开展的工作。委员会还必须尽一切努力就所有实质性问题经协商一致达成协议。如无法协商一致，委员会的报告和建议须反映委员会所有成员的看法。作为最后办法，委员会所作决定须得到到会并参加投票的三分之二成员或 8 名成员一以其中的大数为准一的支持。委员会的法定人数为 10 人。委员会及缔约方和其他有关方均须为收到的机密资料保密。

#### G. 《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》 (奥胡斯公约)

67. 《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》（奥胡斯公约）第 15 条规定如下：

“缔约方会议在协商一致的基础上确定审查遵守本公约规定情况的非对抗性、非司法性和协商性的选择安排。这些安排应允许公众的适当参与，也可包括审议由公众就与本公约有关的问题提交的资料的选择。”

68. 公约签署国第一次会议成立了履约机制问题工作队，<sup>16</sup> 起草履约机制的主要内容，以便利这一问题的讨论。签署国第二次会议决定<sup>17</sup> 设立不限成员名额政府间工作组起草提交第一次缔约方会议的决定的案文草案。工作组 2001 年举行了两次会议，起草了提交第一次缔约方会议的履约情况评估问题的决定草案。<sup>18</sup>

69. 决定草案于 2002 年 10 月的第一次缔约方会议上予以通过，<sup>19</sup> 成为评估公约执行情况问题第 I/7 号决定。缔约方在该项决定中设立了履约委员会，并通过了履约委员会结构和职能的规定和决定附件所提履约情况评估程序。委员会的职能（附件第三章）包括审议：缔约方就自身履约情况或其他缔约方的履约情况提出的呈报（第四章）；秘书处根据各缔约方依照《公约》要求所提报告作出的可能的不遵守情事的建议（第五章）；以及公众依照特定的条件提供的信息（第六章）。缔约方可在最多不超过 4 年之内选择不采用这一机制对公众提供的信息进行审议。委员会还负责草拟提交缔约方会议的《公约》执行情况报告（第十章）。委员会的职能还包括监测、评估和帮助遵守《公约》的报告要求（第三章）以及视情况酌情提出建议。为行使职能，

<sup>16</sup> 见文件 CEP/WG.5/1999/2，第 49 段。

<sup>17</sup> 见文件 CEP/WG.5/2002/2，第 22 段。

<sup>18</sup> 见文件 MP.PP/2002/9。

<sup>19</sup> 见文件 ECE/MP.PP/2，第 47 段。

委员会将负责资料的收集（第七章），但应充分顾及为所收集的资料保密（第八章）。

70. 根据第十二章，在审议履约委员会提出的报告和任何建议时，缔约方会议得就以下一项或多项措施作出决定：咨询意见和帮助；向有关缔约方提出的建议；请有关缔约方提交实现履约的战略和时间表；就采取具体措施解决公众通讯中提到的问题向有关缔约方提出的建议；发出关于不遵守情事的声明；发出警告；暂时剥夺依照《公约》享有的权利和特权；和/或其他非对抗性、非司法性和协商性措施。

71. 第一次缔约方会议选举产生了履约委员会，<sup>20</sup> 该委员会 2003 年 3 月举行了第一次会议。

#### H. 《远距离越境空气污染公约》

72. 在其第 1997/2 号决定中，<sup>21</sup> 远距离越境空气污染公约执行机构设立了履约委员会，以便评估缔约方遵守《公约》各项议定书义务的情况。

73. 履约委员会决定，委员会各项决定经协商一致作出。<sup>22</sup> 委员会在对依照《公约》报告程序所提资料进行审议的基础上作出各项决定。委员会还编制了问卷供缔约方汇报为减少空气污染所采取的战略和政策，并与专家就评估国家报告排放数据的质量问题举行了协商。

74. 委员会负责审查有关《公约》各项议定书规定遵守情况方面的案件，并向执行机构提出建议。委员会负责审查缔约方履行报告义务的情况，起草各项议定书遵守情况的评估供执行机构审议。

75. 执行机构负责评估不遵守各项议定书情事的案件。其所作决定主要指出对不遵守情事的关切和提出具体的报告任务，以便能够估价恢复履约状态的进程。执行机构还负责就履行报告义务的情况作出决定，并请各缔约方在具体时限届满前对不遵守情事作出补救。

### 三. 环境署遵守和执行多边环境协定的准则

76. 环境署遵守和执行多边环境协定的准则<sup>23</sup> 经由环境署理事会第七届特别会议的第 SS.VII/4 号决定通过。根据加强遵守多边环境协定的准则，履约的定义确定为：缔约方履行其根据多边环境协定及多边环境协定各项修正案承担的各项义务。

---

<sup>20</sup> 见文件 ECE/MP.PP/2，第 48—50 段。

<sup>21</sup> 见文件 ECE/EB.AIR/53，附件三。

<sup>22</sup> EB.AIR/1998/4，第 6 段。

<sup>23</sup> UNEP(DEPI)MEAs/WG.1/3 和 Corr.1，附件二。

77. 在第一章 D 节—加强遵守多边环境协定的准则一的题为“对多边环境执行情况的审议”的第 4 部分，准则指出：多边协定的主管机构经授权可定期审查多边协定义务的全面执行情况和审查履约遇到的具体困难。加强履约的办法应顾及义务的清晰性、国家执行计划的制定、报告、监测与核查等方面的考虑。不遵守情事机制可顾及使履约规定和机制适应多边协定的具体义务的重要性。在制定不遵守情事机制时，缔约方可考虑设立诸如履约委员会的机构。可利用不遵守情事机制作为尽早查明可能存在的不遵守情事及其根源以及制定适当对策的途径。不遵守情事机制可能是非争议性的，包括对所有有关方面的程序性保障措施。一缔约方是否发生不遵守情事，应由缔约方大会或经缔约方大会通过协议具体授权的另一机构最后予以确定。

-----