



大会

Distr.
GENERAL

A/AC.237/59
26 June 1994
CHINESE
Original: ENGLISH

气候变化框架公约政府间谈判委员会
第十届会议
1994年8月22日至9月2日，日内瓦
临时议程项目5(b)

程序和法律事项

审议设立一个解决与履行有关的问题的
多边协商程序(第十三条)

临时秘书处的说明

目 录

| | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|--------------------|------------|------------|
| 一、导言..... | 1 - 6 | 3 |
| A. 《公约》规定..... | 1 | 3 |
| B. 本说明的范围..... | 2 - 5 | 3 |
| C. 委员会可采取的行动..... | 6 | 4 |
| 二、背景..... | 7 - 10 | 4 |
| 三、设立多边协商程序的理由..... | 11 - 14 | 5 |

目 录 (续)

| | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|--|------------|------------|
| 四、适用范围..... | 15 - 17 | 6 |
| 五、与审查程序、附属履行机构和第十四条规定的 争端解决制度的关系..... | 18 - 28 | 6 |
| A. 与审查程序的关系..... | 19 - 20 | 7 |
| B. 与附属履行机构的关系..... | 21 - 24 | 7 |
| C. 与第十四条规定的争端解决制度的关系..... | 25 - 28 | 8 |
| 六、多边协商程序的可能内容..... | 29 - 32 | 8 |
| 七、供缔约方会议采取行动的备选方案..... | 33 - 34 | 10 |

一、 导 言

A. 《公约》规定

1. 《联合国气候变化框架公约》第十三条规定：

“ 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。”

B. 本说明的范围

2. 在政府间谈判委员会第三、四和五届会议期间，第二工作组就根据《公约》设立一个可以在《公约》缔约方之间解决与履行有关的问题的程序进行了讨论。由于委员会的工作量很重，而且时间有限，未能谈好一个程序列入《公约》。因此，决定在第十三条中规定在《公约》生效后设立这一程序的可能性。

3. 本说明第二至七节涉及以下各点：

- 第二节 简短地报告了委员会第三届和第四届会议期间进行的讨论情况；
- 第三节尝试描述设立多边协商程序的理由；
- 第四节审查了这一程序相对于《公约》规定的适用范围；
- 第五节审查了多边协商程序、附属履行机构内审查国家来文、根据《公约》第十四条建立的争端解决制度之间的关系；
- 第六节列举了在设计多边协商程序时可以考虑的要素；
- 第七节提出了委员会可向缔约方会议第一届会议建议的备选方案，以使它能够进行有关这一问题的工作。

4. 临时秘书处审查了若干不遵守、争端解决和执行情况审查程序，例如1987年《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》、《联合国欧洲经济委员会长程越界空气污染公约第二硫排放量议定书》、关税及贸易总协定争端解决小组、各项国际劳工和人权公约。秘书处目前正在编写关于这些程序的审查报告，该报告将在适当时候作为本说明增编分发。

5. 这一材料将作为供委员会讨论的初步背景文件和供将来缔约方会议讨论这个问题的背景文件。本说明并不尝试设计一个多边协商程序。

C. 委员会可采取的行动

6. 委员会不妨考虑在其第十届会议上开始讨论这个项目。不过，由于第十一届会议的工作时间表很挤(见A/AC.237/57)，可能最好是在第十届会议初步发表完意见之后，将进一步的审议推迟到缔约方会议第一届会议(见下文第33-34段)。

二、背 景

7. 在委员会第三届会议上，第二工作组考虑拟订一个程序，根据这一程序解决与履行有关的问题的方式将是合作的而不是敌对的。大家在该届会议上表达的意见是，这一程序应以协商和合作为基础，其目的是协助因任何理由未能履行其《公约》规定的义务的缔约方。在这方面，向工作组提出了若干建议。

8. 在委员会第四届会议上，第二工作组联合主席建议了一种替代传统双边争端解决制度的程序。在提出这项建议时，他们告诉委员会说，他们认为传统办法已不足以解决在《公约》下可能发生的这类问题，因为问题具有全球性。他们说，由于所有缔约方都将受到所有其他缔约方的行动或不行动的影响，依赖双边争端解决程序是不够的。

9. 该建议除其他外包括以下内容：¹

- (a) 缔约方会议是最初受理任何问题和负责作出所有决定的机构；
- (b) 与《公约》的解释和执行有关的问题可以由缔约方或附属机构之一提出；
- (c) 缔约方会议将审议问题，并可设立由成员组成的特设小组；
- (d) 在审查问题时，第一步将是同问题主体的缔约方进行协商。特设小组也可同根据《公约》设立的附属机构进行协商；
- (e) 特设小组将在一年以内向缔约方会议报告它们协商的结果。这些报告在必要时将包括如何解决的建议；
- (f) 缔约方会议将审议这些报告，并采取它认为必要的行动；
- (g) 如缔约方不遵从缔约方会议的决定，后者可采取它认为必要的任何行动以促进《公约》的目标；
- (h) 如协商一致不可行，缔约方会议的决定将以三分之二多数作出；
- (i) 关于设立特设小组的细节可由第二工作组拟订或在《公约》生效后由

缔约方会议拟订，并载于一个附件中。

10. 委员会对上述建议表示了许多意见。讨论要点涉及下列问题：(a)传统的争端解决程序是否适足；(b)建议是替代传统争端解决程序的适当办法，还是这些程序的补充办法；(c)缔约方会议是否应发挥司法或政治作用；(d)是否有必要进行有关缔约方遵守情况的友好谈判；(e)设立特设小组是否费钱费时；和(f)缔约方会议根据这个程序所作的决定应以协商一致方式作出，还是由三方之二的缔约方多数作出。

三、设立多边协商程序的理由

11. 设立多边协商程序的理由有若干。第一，由于气候变化现象是全球性的，可以说所有国家的利益都牵涉到。第二，由于不遵守《公约》的不良影响细微但会累积，可能要在很长时间之后才会显现出来，因此预防措施和补救办法可能比争端解决办法能更有效地解决问题。第三，多边协商程序将强调缔约方之间进行合作追求共同目标，而不是互相对抗。虽然这种程序通常缺少实际执行权力，它的力量来自同辈压力和缔约方在政府间范围内定期提出报告的责任。最后，这种程序鼓励缔约方同意寻求对问题的共识，设法作出有助于整个制度的稳定性和有效性的解释和决定。这样，条约的遵守情况可以通过讨论和谈判、而不是法律问题的判决而得到促进。²

12. 这种多边协商程序将是处理缔约方对其他缔约方和他们本身执行《公约》条款可能提出的问题的论坛。这一程序将由提出问题的行为启动。它在有很多问题时可能经常使用，在其他时候可能不大使用。

13. 当然缔约方仍然可以利用传统的争端解决方法作为解决《公约》的解释或应用问题的手段。不过，传统的争端解决程序很少在有关环境方面的问题上援用。在法律规则仍在发展和演变的领域中，缔约方可能宁愿不敌对地进行谈判，因为这是比较可预测的兼顾互相冲突利益的解决问题方式。在缔约方履行其承诺和传统的争端解决方法之间插入多边协商程序，后者可以起到基本上是象征性的威慑作用。

14. 此外，设立多边协商程序可以使《公约》更加有效。在答复特定问题和关切时，这种程序可导致就一个缔约方是否“遵守”《公约》，或在这一问题不很明确时就什么是遵守，作出决定和发表意见。执行这一职能可以下列方式使《公约》更加有效：³

- (a) 通过表明执行问题可以提出来，明朗化和令人满意地解决，可以有助于建立对《公约》的信心；
- (b) 权威的解释程序可对各种各样的合法解释设定有用的界限；
- (c) 可为审议和处理困难问题提供安全阀，否则可能很难在其他问题上取得进展；
- (d) 可有助于指出需要作出调整和可调动舆论以推动政策改革的领域。

四、适用范围

15. 多边协商程序可考虑与履行《公约》有关的任何问题。关于承诺的条款(第四、五、六和十二条)显然属于其权限范围，《公约》第十一条规定的资金机制的运转和与履行有关的任何其他条款也属于其权限范围。这一程序也适用于根据第十五条和第十六条通过的任何修正案和附件。

16. 如缔约方决定通过《公约》议定书，将需要考虑根据第十三条设立的多边协商程序的适用范围。由于议定书确立另外但相关的法律制度，《公约》的缔约方和议定书的缔约方可能不同。此外，如果议定书中规定了更多的详细的承诺，这些议定书的缔约方可能考虑建立其他或不同的审查和评估程序赋有与额外的承诺相称的权力。⁴

17. 第十三条规定，多边协商程序将“供缔约方有此要求时利用，以解决与《公约》履行有关的问题”。缔约方需要决定“供缔约方有此要求时利用”的用意是什么。此外，缔约方需要决定“履行”是否也应包括解释的问题。履行问题和解释问题可能错综地相连，因此可能需要连在一起审议。第十四条第1款规定，“...在发生有关《公约》的解释和适用的争端时”，应援用其规定。由于缔约方会议是《公约》的“最高机构”，根据第十三条，回答与《公约》的解释有关的问题当然是属于其权限范围(见第7.2条和第7.2(m)条)。

五、与审查程序、附属履行机构和第十四条规定的 争端解决制度的关系

18. 《公约》与履行有关的规定可以看作是一个连续统一体，开始是提供信息和审查程序，中间是多边协商程序，结尾是争端解决制度。这些规定和程序合在一起构成了促进了解和协商--广泛地和针对具体问题、关切、甚至争端--的集体努力。

A. 与审查程序的关系

19. 定期审查按照第十二条提供的有关履行的信息是连续统一体其余部分依据的基础。这种审查将有助于促进缔约方的实际经验和政策与《公约》规定的义务的演变之间的动态联系。审查程序--其细节仍在拟订中--可涉及与国家来文有关的一些问题,如方法和遗漏,因为有些特定来文可能出现遗漏。临时秘书处为委员会第十届会议编写了一份这方面的文件(见A/AC.237/63)。

20. 迄今委员会在筹备第一届缔约方会议中都主张审查程序应当便利、不对抗、公开和透明(见A/AC.237/63)。因此,审查并不被看作是核查机制或是确定一个缔约方是否遵守的机制,而是确保缔约方会议得到为执行其职责所需的信息的手段。

B. 与附属履行机构的关系

21. 附属履行机构将是审查程序的主要机制。因此,附属履行机构和多边协商程序之间必定有密切的关系,因为两者都将审议类似问题,利用类似的信息。如果问题与提供和审查信息有关,多边协商程序将只有在审查程序不能解决该问题时才援引。此外,附属履行机构和多边协商程序在某种程度上需要类似的技术支助。

22. 附属履行机构的职能委员会仍在审查中,审议它与多边协商程序的关系的工作将取决于这一审查的结果(见A/AC.237/64)。不过,应该指出,委员会第九届会议将“就诸如问题和争端的解决及遵守/执行机制之类的问题”(提供咨询意见)的职能列入拟由附属履行机构执行的可能任务之一(A/AC.237/55,附件一,第9/3号决定的附件)。

23. 因此可以想象缔约方会议可能要求附属履行机构起动多边协商程序。附属履行机构可以自己进行这一工作,也可以设立一个附属工作组来做这一工作,并向它提出报告。然后附属履行机构可向缔约方会议提出报告。这是一种选择方案。另一选择方案是由缔约方会议设立一个多边协商程序的附属机构,在遇有需要时援引。

24. 不管所选择的方案是什么,附属履行机构都很可能能够确定应提交多边协商程序的问题。因此,应当给予各附属机构、特别是附属履行机构某种地位,以便提出问题并对多边协商程序作出贡献。

C. 与第十四条规定的争端解决制度的关系

25. 在连续统一体另一端的争端解决制度是为了确保真正的争端有合法的解决手段。虽然争端最好应该避免,但可能在连续统一体的任何一点上发生,缔约方将可以在审查或多边协商程序中的任何时候援引第十四条。

26. 第十四条规定了传统的双边第三方争端解决程序。《公约》中另立一条关于争端解决的条款表明,第十三条设想的多边协商程序和第十四条规定的争端解决程序并不是互相排斥的。第十四条规定的程序是缔约方在争端需要由《公约》范围以外的、但其权限得到《公约》承认,特别是得到国际法院和仲裁与调解委员会承认的机构解决时援引的程序。另一方面,第十三条规定的程序是《公约》缔约方可以据此友好地解决它们的分歧、因而避免诉诸第十四条的程序。实际上,如前面说过的,由于审查程序的便利性和多边协商程序的可得性,许多争端将不大可能诉诸第十四条解决。

27. 不同于旨在系统内解决问题而不诉诸外部判决者或机构的不遵守制度或多边协商程序,争端解决程序主要依赖系统外的机构。此外,它基本上是对抗性的。不过,它的利刃在大多数环境公约中是钝的。例如,《气候变化框架公约》第十四条规定了两愿的或自愿的管辖,这是由单方面在争端发生之前决定的。不过,如果缔约方没有作出此种声明和/或争端没有在十二个月之后得到解决,争端“应经争端的任何当事方要求,提交调解”(见第十四条第5款)。可设立调解委员会来解决争端,但调解委员会可能只作出建议性裁决,缔约方应善意考虑之。(也见《保护臭氧层维也纳公约》和《生物多样性公约》)

28. 显然,争端解决程序很少用于环境条约,但作为最后手段可发挥有用的作用。相反地,多边协商程序将较常采用。它将不是敌对性的,因为它将着眼于协助缔约方履行其《公约》规定的义务。此外,它将作为争端防止手段,并将反映缔约方会议集体关切确保所有缔约方履行其《公约》规定的承诺,而不是争端解决情况中的双边关切。两种程序互相补充:缔约方知道争端解决程序始终可以利用并且必要时可予以起动,将可加强对多边协商程序要求的尊重。

六、多边协商程序的可能内容

29. 应该指出,并没有要求缔约方会议设立多边协商程序。《公约》第十三条

规定“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。”可以想象第一届缔约方会议在审议这个问题后可能决定,设立这种程序还不是时候。或者,在审议设立多边协商程序问题后,缔约方会议可能决定,需要另一类程序来处理与履行有关的问题。

30. 假设缔约方会议确实决定探讨多边协商程序,可能设立的程序类型将取决于缔约方是决定设立一个类似于委员会第三和第四届会议所设想的程序(即小组),还是决定采用常设委员会的形式,如《蒙特利尔议定书》和《第二硫排放量议定书》采用的不遵守程序。缔约方会议将需要决定该程序是一个包括各种协商论坛和/或用于解决《公约》履行方面问题的措施的灵活概念框架,还是一个用于解决问题的常设体制安排。

31. 在设计这一程序时需要考虑的问题包括:⁵

- (a) 什么样的问题可能提出?
 - 缔约方自己的遵守问题
 - 另一缔约方的遵守问题
- (b) 除缔约方外什么实体应该能够提出问题?
- (c) 解决这类问题将需要什么样的机构?
 - 特设/常设
 - 与缔约方会议和/或附属履行机构的关系
 - 规模和成员
 - 权力(事实调查等)
- (d) 以什么方式解决这类问题?
 - 解释
 - 要求资金机制提供援助
 - 建议

32. 在发展多边协商程序的起始阶段,可能最好不要尝试建立一个不灵活的或想要处理一切可能发生的事的程序。对一些其他国际协定的研究表明,最有效地实现其目标的协定往往具有随时间演变的程序,因为对问题的了解会随时间增加,缔约方对问题或目标的想法会随时间改变。不过,同样重要的是,需要有一个框架使有效的程序和机制能够据以发展。⁶

七、供缔约方会议采取行动的备选方案

33. 委员会不妨建议第一届缔约方会议设立一个程序来进一步探讨和在必要时拟订第十三条设想的多边协商程序。这一工作可分配给：

- (a) 一个技术和法律专家组由第一届缔约方会议设立并向缔约方会议提出报告；
- (b) 一个技术和法律专家组，由附属履行机构设立并向附属履行机构提出报告，然后由附属履行机构向缔约方会议提出报告。

34. 缔约方会议将在随后一届会议上根据关于这个问题的报告，决定是否设立多边协商程序。

注

¹ 见“有关机构问题的单一案文修订本”(A/AC.237/Misc.13),第34-35页。

² Patricia W. Birnie and Alan E. Boyle, International Law and the Environment, (Clarendon Press, Oxford, 1992), pp.137-139。

³ 见国际环境承诺项目,“《气候变化框架公约》第十三条的设计方案”,应用系统分析国际研究所,奥地利拉克森堡,1994年5月1日。

⁴ “关于拟订《气候变化公约》第十三条的说明”,核查技术资料中心,1992年5月, Carrera House, 伦敦,第3页。

⁵ 见国际环境承诺项目/应用系统分析国际研究所,同前,注8,第13-14页。

⁶ 见国际环境承诺项目/应用系统分析国际研究所,同前,注8,第3-17页。